

02.024

Messaggio relativo alla legge federale sugli stranieri

dell'8 marzo 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di legge federale sugli stranieri.

Inoltre vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | |
|--------|---------|---|
| 1983 P | 82.385 | Nuova legge sugli stranieri (N 7.3.83, Oehen) |
| 1983 P | 82.414 | Politica in materia di stranieri (N 7.3.83, Gruppo socialista) |
| 1990 P | 89.809 | Rapporto sulle prospettive concernenti la politica in materia di stranieri (S 22.3.90, Weber) |
| 1990 P | 89.493 | Densità della popolazione della Svizzera (N 22.6.90, Seiler Hanspeter) |
| 1991 P | 90.697 | Legge federale sugli stranieri (LDDS). Revisione (N 11.3.91, Fankhauser) |
| 1993 M | 92.3049 | Legge federale sulla migrazione (S 7.10.92, Simmen; N 7.6.93) |
| 1993 P | 93.3043 | Linee direttrici per una legge sulle migrazioni (N 7.6.93, Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale 92.3049) |
| 1993 P | 92.3066 | Per una politica demografica svizzera in considerazione dei flussi migratori mondiali (N 18.6.93, Keller Rudolf) |
| 1993 P | 93.3320 | Politica in materia di rifugiati (N 8.10.93, Eymann Christoph) |
| 1995 P | 93.3369 | Permesso C e assenza prolungata all'estero (N 24.3.95, Zisyadis) |
| 1996 P | 94.3473 | Mogli straniere con permesso di domicilio (N 4.10.95, Bühlmann; S 3.6.96) |
| 1997 P | 97.3013 | Regolamentazione del diritto di residenza dei coniugi stranieri (N 17.6.97, Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale 95.088) |
| 1999 P | 99.3034 | Principi di una futura politica in materia di stranieri (S 16.3.99, Commissione delle istituzioni politiche CS 97.060 [minoranza Reimann]) |
| 1999 M | 98.3445 | Promovimento delle conoscenze delle lingue usuali del Paese presso la popolazione straniera residente (S 15.12.98, Simmen; N 17.6.99) |

- 1999 P 97.3149 Lotta contro la tratta di esseri umani (N 20.4.99, Bühlmann)
- 1999 P 97.3577 Amnistia per persone senza documenti (N 20.4.99, Fankhauser)
- 1999 P 99.3188 Naturalizzazione agevolata di cittadini stranieri (N 8.10.99, Heim)
- 1999 P 99.3079 Una coerente politica in materia di stranieri e di asilo (S 2.6.99, Merz; N 7.10.99)
- 1999 P 99.3033 Principi di una futura politica in materia stranieri (S 16.3.99, Commissione delle istituzioni CS (97.060); N 7.10.99)
- 2000 P 99.3617 Integrazione degli stranieri. Campagna informativa (N 24.3.00, Gruppo Socialista)
- 2000 P 98.3465 Popolazione residente straniera. Promovimento delle conoscenze linguistiche (N 14.6.00, [Bircher]-Heim)
- 2000 P 99.3137 Informazione dei candidati all'immigrazione in Svizzera (N 14.6.00, [Hasler Ernst]-Freund)
- 2000 P 99.3616 Creazione di un Ufficio per l'integrazione degli stranieri (N 14.6.00, Gruppo Socialista)
- 2000 P 00.3233 Accettazione degli stranieri (N 23.6.00, Commissione speciale NR 00.016 [minoranza Hollenstein])
- 2000 P 00.3195 Riparare i gravi errori del passato e non ripeterli (N 20.6.00, Commissione speciale CN 00.016; S 3.10.00)
- 2000 P 00.3232 Stabilizzazione della quota degli stranieri (N 27.9.00, Commissione speciale NR 00.016 [minoranza Pfister Theophil])
- 2001 P 01.3002 Misure contro l'immigrazione illegale e miglioramenti nell'ambito dell'esecuzione degli allontanamenti (Commissione delle istituzioni politiche CS (99.301); S 6.3.01)
- 2001 P 99.3504 Matrimoni contratti allo scopo di ottenere il diritto di dimora (N 20.3.01, Heim)
- 2001 P 00.3039 Integrazione di ingegneri in formazione o diplomati dei politecnici federali (N 27.9.00, Neiryneck; S 2.10.01)
- 2001 P 01.3473 Persone prive di documenti. Concretizzazione dei casi rigore. (N 10.12.01, Leuthard)
- 2001 P 01.3592 Disciplinamento del soggiorno per giovani privi di documenti (N 10.12.01, Vermot-Mangold)

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

8 marzo 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Da sempre la popolazione residente straniera contribuisce in maniera rilevante al nostro benessere e concorre anche all'arricchimento culturale del nostro Paese. È pertanto compito della Confederazione disciplinare in maniera circostanziata lo statuto giuridico di queste persone, rivederlo costantemente e adattarlo alle esigenze attuali.

Nel 1993 la mozione Simmen (92.3049) invitò il Consiglio federale ad elaborare una legge circostanziata in materia di migrazione. In seguito, l'ex direttore dell'Ufficio federale dei rifugiati, Peter Arbenz, redasse un rapporto generale sulla politica migratoria svizzera.

Nel 1996 il Consiglio federale istituì una Commissione peritale «Migrazione» (Commissione Hug) incaricata di elaborare proposte concrete per una futura politica migratoria. In un parere in merito a tali proposte, il Consiglio federale affermò che esse coincidevano in gran parte con i propri obiettivi nel settore migratorio. Come la Commissione Hug, esso si oppose alla creazione di una legge migratoria globale che comprendesse il campo d'applicazione di una legge sugli stranieri e sull'asilo nonché ulteriori settori politici rilevanti dal punto di vista migratorio, considerate le difficoltà giuridiche, legislative e politiche connesse a tale progetto. Una volta ultimata la revisione totale della legge sull'asilo, tuttavia, il Consiglio federale annunciò una revisione totale della legge federale del 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS). Una prima revisione di tale legge fu respinta per pochi voti in occasione di una votazione popolare tenutasi nel 1982.

Nel 1998, un'altra commissione peritale fu incaricata di elaborare un disegno per una nuova Legge sugli stranieri (LStr). Onde garantire una situazione iniziale chiara, la procedura di consultazione relativa alla LStr fu rinviata a dopo la votazione sugli Accordi bilaterali con l'UE. La procedura di consultazione si è protratta fino al novembre 2000. Le cerchie consultate hanno unanimemente riconosciuto la necessità di una revisione totale della LDDS, ma avanzavano opinioni assai divergenti per quel che concerne gli obiettivi e gli scopi della nuova legge.

Il presente disegno di legge verte principalmente sulla regolamentazione dell'ammissione e della dimora di stranieri con attività lucrativa o no, provenienti da Stati non membri dell'UE e dell'AELS (cittadini di Stati terzi) e che non rientrano nel settore dell'asilo. Sono inoltre disciplinati il ricongiungimento familiare e il promovimento dell'integrazione.

Le proposte di uno statuto giuridico più favorevole e di semplificazioni procedurali per gli stranieri sono volte segnatamente a favorire l'integrazione degli stranieri in Svizzera, ad accorciare le procedure per datori di lavoro ed autorità nonché a garantire un'applicazione uniforme della legge.

Il disegno di legge è ben equilibrato per quel che concerne i diritti e doveri degli stranieri nonché gli ulteriori provvedimenti necessari per la lotta agli abusi e la

salvaguardia della sicurezza e dell'ordine pubblici. Le novità sono conformi ai tempi attuali, debitamente motivate e in gran parte fondate sulla prassi già applicata.

A. Ammissione di cittadini di Stati terzi esercitanti attività lucrativa (sistema d'ammissione binario)

Il principale elemento del disegno di legge è costituito dalle disposizioni relative all'ammissione di cittadini di Stati terzi esercitanti attività lucrativa. L'ammissione e il regolamento del soggiorno di cittadini di Stati dell'UE sono retti in maniera pressoché esclusiva dall'Accordo bilaterale sulla libera circolazione concluso con la CE e i suoi Stati membri (Accordo sulla libera circolazione; ALC), che entrerà presumibilmente in vigore prossimamente. Detto Accordo sarà esteso anche agli Stati dell'AELS. Dopo un periodo transitorio non sarà più possibile limitare l'ammissione sul mercato del lavoro.

Nel disegno di legge, l'ammissione di cittadini di Stati terzi è invece limitata alla manodopera qualificata di cui vi è urgente bisogno (sistema d'ammissione binario). Si tratta di una politica perseguita dal Consiglio federale sin dal 1991 e che viene ora sancita a livello di legge, con in più la descrizione delle condizioni d'ammissione personali.

In base alle esperienze degli ultimi anni, sembra indicato limitare l'ammissione ai cittadini di Stati terzi esercitanti attività lucrativa per i quali appare garantita l'integrazione professionale e sociale a lungo termine. Sono possibili deroghe alle severe prescrizioni d'ammissione, segnatamente nel contesto del ricongiungimento familiare e di soggiorni di formazione nonché in presenza di gravi motivi umanitari.

Un alleggerimento delle prescrizioni d'ammissione per cittadini di Stati terzi esercitanti attività lucrativa potrà essere esaminato unicamente quando saranno noti gli effetti dell'Accordo sulla libera circolazione e saranno esaurite le possibilità di reclutare manodopera poco qualificata entro gli Stati dell'UE/AELS a condizioni salariali e lavorative eque.

B. Miglioramento dello statuto sociale e integrazione

La situazione degli stranieri che dimorano legalmente e durevolmente in Svizzera va migliorata. Occorre pertanto razionalizzare considerevolmente la procedura del permesso, tuttora piuttosto complessa. Ciò è anche nell'interesse economico della Svizzera.

Una volta superato l'ostacolo della procedura d'ammissione, è prevista, a determinate condizioni – non da ultimo in base all'Accordo sulla libera circolazione –, una maggiore mobilità (anzitutto agevolamenti per il cambiamento di Cantone, professione e impiego, nonché la possibilità del ricongiungimento familiare per dimoranti temporanei e studenti).

Occorre promuovere l'integrazione degli stranieri che dimorano in Svizzera legalmente e a lungo termine. Oltre ai principi della politica d'integrazione, occorre continuare ad applicare le misure di promovimento a livello federale. Tali misure

includono anche un miglior coordinamento dei provvedimenti integrativi e la cooperazione con i Cantoni. Occorre porre l'accento sulla disponibilità all'integrazione da parte degli stranieri.

C. Lotta agli abusi, salvaguardia della sicurezza e dell'ordine pubblici

Come in altri Paesi, anche in Svizzera si constatano casi di elusione o abuso delle prescrizioni del diritto vigente in materia di stranieri, commessi da una minoranza degli stranieri: nuovi provvedimenti sono richiesti per far fronte a questa problematica. Ciò vale segnatamente nei settori dell'attività dei passatori, del lavoro nero e del ricongiungimento familiare. Contro le persone che hanno gravemente violato o minacciato la sicurezza e l'ordine pubblici dev'essere possibile, anche in avvenire, disporre adeguati provvedimenti di allontanamento e respingimento.

Messaggio

1 Osservazioni generali

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Cenni storici

Fino alla Prima Guerra Mondiale, i cittadini degli Stati con i quali la Svizzera aveva concluso un trattato di domicilio potevano stabilirsi senza restrizioni nel nostro Paese. In linea di principio, la loro attività non sottostava a limitazione alcuna. Nella pratica, tale libertà di circolazione si applicava parimenti ai cittadini degli Stati con cui non era stato concluso un trattato di domicilio. La dimora e il domicilio erano rifiutati unicamente in caso di minaccia della sicurezza e dell'ordine pubblici. Le mansioni nel settore della polizia degli stranieri erano di esclusiva competenza dei Cantoni.

Gli inizi d'industrializzazione, nel XIX secolo, hanno provocato un costante aumento della popolazione straniera. La proporzione di stranieri, che nel 1850 era pari al 3 per cento, ha conosciuto un aumento continuo fino a raggiungere un tasso pari al 14,7 per cento nel 1910, e al 15,4 per cento nel 1914. La Prima Guerra mondiale ha posto un termine alla libertà di circolazione.

Fondandosi sui poteri straordinari conferitigli, il Consiglio federale emanò, il 21 novembre 1917, un'ordinanza concernente la polizia di frontiera e il controllo degli stranieri (RU 1917 959). L'entrata e la dimora degli stranieri furono così sottoposti a un controllo generale di polizia degli stranieri. Il 17 novembre 1919 il Consiglio federale emanò quindi l'ordinanza sul controllo degli stranieri (RU 1919 939), la quale alleggeriva le severe disposizioni in materia di visto. Da allora, secondo i trattati di domicilio, tuttora vigenti, la decisione d'ammissione è quindi presa nell'ambito del potere discrezionale dello Stato ospite. Gli Stati contraenti riconoscono, tacitamente o esplicitamente, tale limitazione.

Sempre sulla base dei poteri discrezionali, il Consiglio federale emanò in seguito l'ordinanza del 29 novembre 1921 sul controllo degli stranieri (RU 1921 825). Per trasporre nel diritto federale ordinario il disciplinamento dettato da questa ordinanza d'emergenza fu necessario dapprima adeguare la Costituzione federale. Con l'adozione dell'articolo 69^{ter} Cost. il 25 ottobre 1925, la competenza di legiferare sull'entrata, la partenza, la dimora e il domicilio degli stranieri fu attribuita alla Confederazione. La legge federale sulla dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), adottata il 26 marzo 1931, entrò in vigore il 1° gennaio 1934 (RS 142.20) ed è tuttora applicata.

All'inizio della Prima e della Seconda Guerra Mondiale numerosi stranieri lasciarono la Svizzera. Parimenti, la crisi economica degli anni Trenta indusse un gran numero di stranieri a lasciare il nostro Paese. Di conseguenza, nel 1941 la proporzione della popolazione residente straniera era pari al 5,2 per cento.

Poco dopo la Seconda Guerra Mondiale, il rilancio congiunturale provocò un maggior fabbisogno di manodopera straniera. Questo sviluppo fu dapprima considerato come un fenomeno passeggero. In generale si pensava che la manodopera straniera non si sarebbe stabilita in Svizzera in maniera durevole, per cui fino al 1963 le auto-

rità applicarono una politica d'ammissione liberale. A seguito di un rapido aumento del numero dei lavoratori stranieri verificatosi all'inizio degli anni Sessanta, il Consiglio federale decise, nella primavera 1963, di limitare l'ammissione degli stranieri mediante ordinanze volte a determinare l'effettivo massimo di stranieri per azienda. I provvedimenti adottati tra il 1963 e il 1970 consentirono di ottenere un regresso dei tassi di crescita.

Nel 1970, le misure volte a determinare l'effettivo massimo di lavoratori stranieri per azienda sono state sostituite da una limitazione generale degli stranieri che intendevano entrare in Svizzera al fine di esercitarvi un'attività lucrativa. Nel corso degli anni Settanta, la proporzione della popolazione residente di nazionalità straniera è fortemente regredita a causa della grave recessione. Dopo essere costantemente aumentata fino al 1974, raggiungendo una cifra pari al 16,8 per cento, essa è diminuita fino a raggiungere il 14,1 per cento nel 1979. All'inizio degli anni Ottanta, la proporzione della popolazione residente permanente straniera si è ampiamente stabilizzata.

Dopo la rieiezione, in occasione della votazione popolare del 6 giugno 1982, della nuova legge sugli stranieri del 19 giugno 1981 (FF 1982 II 921), che era stata concepita come controprogetto indiretto all'iniziativa «Mitenand» per una nuova politica degli stranieri, le ordinanze limitative allora vigenti sono state oggetto di una revisione totale. Sulla base degli articoli 18 capoverso 4 e 25 capoverso 1 LDDS, il nostro Consiglio ha emanato, il 6 ottobre 1986, l'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS; RS 823.21). Vari punti incontestati della legge sugli stranieri appena rifiutata furono sanciti nell'ordinanza. Se sino ad allora la limitazione concerneva unicamente gli stranieri esercitanti attività lucrativa, con l'applicazione dell'OLS essa si estendeva parimenti agli stranieri senza attività.

Il periodo di alta congiuntura che ha caratterizzato gli anni Ottanta ha consentito di creare un gran numero di posti lavoro. Ciò ha reso necessario un ricorso massiccio a manodopera straniera supplementare, il che ha fatto aumentare la popolazione residente straniera. Nel corso degli anni Novanta, la proporzione della popolazione residente di nazionalità straniera si è largamente stabilizzata: il tasso di crescita annuale è passato da 63 000 persone pari al 5,7 per cento alla fine del 1991, a 7118 persone pari allo 0,5 per cento nel 1998. Tale evoluzione è dovuta principalmente alle condizioni congiunturali sfavorevoli di quegli anni nonché alla nuova politica del nostro Consiglio in materia di stranieri, adottata nel settembre 1991, la quale prevedeva segnatamente la soppressione progressiva delle possibilità di reclutamento di persone provenienti da Stati non membri dell'UE o dell'AELS che non disponessero di qualifiche speciali o che non fossero chiamate ad assumere funzioni chiave (tali misure toccavano principalmente i cittadini dell'ex Jugoslavia; vedi parimenti il nostro rapporto sulla politica in materia di stranieri e di rifugiati, FF 1991 III 228).

Gli anni Novanta non hanno tuttavia conosciuto una diminuzione del numero di stranieri come quella registrata negli anni Settanta. La spiegazione più plausibile di tale fenomeno risiede certamente nell'assenza, negli anni Settanta, di un'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione. Non potendo beneficiare delle prestazioni di una tale assicurazione, gli stranieri che perdevano il posto o il cui posto era minacciato lasciavano la Svizzera, cosa che non si è praticamente più verificata durante la recente recessione. Va detto inoltre che, oggigiorno, la maggior parte della

popolazione straniera beneficia del permesso di domicilio, il che diminuisce la tendenza a lasciare il nostro Paese.

Attualmente si osserva un nuovo aumento del tasso di crescita della popolazione residente straniera, dovuto segnatamente alla situazione economica decisamente più favorevole. Nel 1999, tale crescita ammontava all'1,5 per cento, pari a 20 759 persone e nel 2000 all'1,1 per cento, pari a 15 712 persone. A fine agosto 2001, la proporzione della popolazione residente straniera sull'insieme della popolazione ammontava a 1 407 203 persone, pari al 19,6 per cento¹.

In generale si constata che, dalla fine degli anni Ottanta, a parte la forte pressione migratoria nel settore dell'asilo, la situazione economica esercita un forte influsso sull'effettivo degli stranieri. Il numero attualmente assai elevato di disoccupati stranieri e l'assenza di un adeguamento tra le esigenze del mercato del lavoro e le qualifiche professionali di questi disoccupati sono dovuti segnatamente alle numerose trasformazioni di permessi stagionali in permessi annuali.

Tra il 1965 e il 1995 sono state depositate sette iniziative popolari contro la sovrappopolazione straniera. Sei di esse sono state respinte in votazione popolare mentre una è stata ritirata. L'intento principale dell'ultima iniziativa popolare depositata – l'iniziativa popolare del 28 agosto 1995 «per una regolamentazione dell'immigrazione» (FF 1999 2207) – era di ridurre per principio al 18 per cento la proporzione della popolazione straniera residente in Svizzera. Il 24 settembre 2000, l'iniziativa è stata respinta dal popolo (1 330 224 voti contrari pari al 63,8% contro 754 626 voti favorevoli pari al 36,2%) e da tutti i Cantoni. Tre altre iniziative contro la sovrappopolazione straniera si sono arenate allo stadio della raccolta delle firme (1987, 1991 e 1997).

Gli altri oggetti respinti in votazione popolare sono i seguenti: l'iniziativa «Mite-nand» per una nuova politica in materia di stranieri (1981), due modifiche costituzionali per agevolare l'acquisizione della cittadinanza (1983 e 1984), nonché un'iniziativa popolare «contro l'immigrazione illegale» (1996).

Le principali revisioni parziali della LDDS vertevano su una nuova regolamentazione in materia di permessi e di competenze (RU 1949 I 221 227; FF 1948 I 726), la creazione dell'ammissione provvisoria (RU 1987 1665; FF 1986 I 1; con anche altre modifiche), un rafforzamento delle disposizioni penali (RU 1988 332; FF 1986 III 217), una nuova regolamentazione del ricongiungimento familiare dei cittadini svizzeri e degli stranieri domiciliati (RU 1991 1034 1043; FF 1987 III 245), l'introduzione, nel 1994, di misure coercitive in materia di diritto degli stranieri e l'abolizione dell'internamento (RU 1995 146; FF 1994 273), l'ammissione dell'articolo sull'integrazione e delle disposizioni sulla protezione dei dati, nonché la sostituzione dell'ammissione provvisoria a gruppi mediante disposizioni sulla protezione temporanea sancite nella legge sull'asilo (RU 1999 1111; FF 1996 II 1).

¹ Dimoranti annuali e domiciliati; senza stagionali, dimoranti temporanei, richiedenti l'asilo, persone ammesse provvisoriamente e funzionari internazionali.

1.1.2

Situazione attuale in materia di politica degli stranieri

In seguito alla mozione Simmen il nostro Consiglio è stato incaricato, nel marzo 1993, di elaborare una legge sulla migrazione. L'ex capo dell'Ufficio federale dei rifugiati Peter Arbenz ha elaborato, su incarico dell'allora capo del DFGP, un rapporto sulla politica svizzera in materia di migrazione. Tale rapporto è stato presentato nel maggio 1995 e sottoposto il medesimo anno a un'ampia procedura di consultazione; esso ha suscitato reazioni assai controverse.

Nel settembre 1996, il nostro Consiglio ha istituito la Commissione peritale «Migrazione», incaricandola di presentare proposte concrete per una futura politica migratoria in considerazione del rapporto Arbenz nonché delle prese di posizione nel quadro della procedura di consultazione. Nell'agosto 1997 la Commissione presentava il suo rapporto. Nel nostro relativo parere dell'8 giugno 1998 abbiamo dichiarato che le conclusioni e le proposte della Commissione concordavano ampiamente con gli obiettivi che ci eravamo prefissati in materia di migrazione.

Procedendo a una revisione dell'OLS, entrata in vigore il 1° novembre 1998 (RU 1998 2726), il nostro Consiglio ha modificato la sua politica di reclutamento anche in considerazione delle proposte della Commissione peritale «Migrazione». Basata sino ad allora sul modello dei «tre cerchi», la politica di reclutamento è stata sostituita da un sistema d'ammissione binario. Se i disoccupati svizzeri o gli stranieri alla ricerca di un impiego – che già sono stati ammessi per esercitare un'attività lucrativa – non possiedono le qualifiche richieste per occupare i posti vacanti, l'economia può ricorrere a manodopera straniera dando la priorità ai lavoratori provenienti da Stati membri dell'UE e dell'AELS, com'era già il caso dal 1991. L'innovazione consiste nel limitare il reclutamento in tutti gli altri Paesi ai soli lavoratori altamente qualificati. Occorre inoltre che motivi particolari giustifichino una deroga. Come sinora, derogano a tale principio l'ammissione sulla base di impegni di diritto internazionale pubblico, per motivi umanitari, nel contesto del ricongiungimento familiare o in vista di seguire una formazione o un corso di perfezionamento.

Il 13 novembre 2000 è stata depositata l'iniziativa popolare «contro gli abusi in materia d'asilo». Mediante vari provvedimenti, essa intende ridurre l'attrattiva esercitata dalla Svizzera quale terra d'asilo. Ad esempio, le compagnie aeree del traffico di linea concessionario che non controllano o non controllano sufficientemente l'osservanza delle disposizioni d'entrata in Svizzera, dovrebbero essere colpite da sanzioni così da dover rendere conto della loro negligenza. Il presente disegno di legge tiene conto di questa esigenza (vedi n. 1.3.12 e art. 88 segg.). Per quel che concerne l'ammissione provvisoria, inoltre, il disegno di legge prevede la possibilità, per il nostro Consiglio, di introdurre disposizioni più severe per quel che concerne la scelta del luogo di dimora e l'attività lucrativa nei confronti di persone il cui allontanamento non può essere eseguito a causa della mancata cooperazione da parte loro (art. 80 cpv. 7). Ciò coincide con un'ulteriore richiesta degli inizianti. Il nostro Consiglio raccomanda di respingere l'iniziativa popolare (FF 2001 4532).

Dall'estate 2001, diversi gruppi di stranieri sprovvisti di documenti occupano chiese e edifici pubblici, reclamando un regolamento collettivo del soggiorno per le persone prive di un permesso di soggiorno in Svizzera. In tal modo questa problematica nota da tempo è rapidamente divenuta di dominio pubblico e oggetto di numerosi interventi parlamentari. Le autorità federali e cantonali sono conscie del fatto che tra

queste persone vi sono numerosi casi di rigore che richiedono un esame approfondito in vista dell'eventuale rilascio di un permesso di dimora da parte della competente autorità cantonale e federale. Ciò è il caso segnatamente per le famiglie con fanciulli bene integrati e scolarizzati da tempo in Svizzera nonché per le persone la cui salute esige la permanenza in Svizzera.

Questa prassi improntata a considerazioni umanitarie si è dimostrata valida e può essere perseguita anche con il disegno di legge. Il nostro Consiglio, i Cantoni e la maggioranza in Parlamento sono però giunti alla conclusione che non è possibile procedere alla regolarizzazione collettiva o a un'amnistia generale per queste persone. L'esperienza di altri Stati dell'UE ha infatti dimostrato che una siffatta soluzione non è in grado di contenere efficacemente la migrazione clandestina. Essa ha invece lo svantaggio di «premiare» le infrazioni alla legislazione in materia di stranieri – anche quelle commesse dai datori di lavoro. Vi è un rapporto stretto tra soggiorno illegale e lavoro nero. In considerazione della necessità di intervento in questo settore, il nostro Consiglio ha sottoposto al Parlamento, nel gennaio 2002, il messaggio relativo alla legge federale sulla lotta contro il lavoro nero.

L'Accordo tra la Comunità europea, i suoi Stati membri da una parte e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (Accordo sulla libera circolazione; ALC)² riveste un'importanza cruciale per la definizione della politica svizzera d'ammissione. Esso disciplina in dettaglio lo statuto dei cittadini di Stati membri dell'UE e prevede un passaggio graduale alla libera circolazione delle persone³. Dato che l'entrata in vigore di tale accordo è imminente occorre adeguare alle esigenze attuali anche le disposizioni di legge concernenti i cittadini di Stati terzi.

1.1.3 Motivi di una revisione totale della LDDS

A motivo delle difficoltà giuridiche, legislative e politiche connesse, il nostro Consiglio ha rifiutato di elaborare una legge quadro sulla migrazione nel senso di una legge mantello che copra gli ambiti della LDDS e della legge sull'asilo. Dopo la revisione totale della legge sull'asilo, esso auspica tuttavia sottoporre a revisione totale anche la LDDS del 1931. Questo modo di procedere corrisponde alle conclusioni della Commissione peritale «Migrazione» (vedi n. 1.1.2).

In generale, il fatto che le principali disposizioni della legislazione sugli stranieri, segnatamente nel settore del mercato del lavoro e dell'attività lucrativa, siano contenute in ordinanze del nostro Consiglio, è considerato un'assenza di legittimazione. Per colmare tale lacuna, inviamo ogni anno in consultazione allargata le modifiche previste a tali ordinanze. La delega attuale di ampie competenze legislative al nostro Consiglio, in virtù della LDDS, non concorda con la regola secondo cui i principi determinanti devono figurare in una legge. La revisione totale della LDDS, concepita sinora quale legge quadro, permette di disciplinare più ampiamente lo statuto

² FF 1999 5978; Messaggio: FF 1999 5266.

³ Questo Accordo sarà esteso anche agli Stati dell'AELS. Per quanto concerne il Liechtenstein è applicabile il Protocollo del 21 giugno 200, che è parte integrante dell'Accordo (FF 2001 4435).

giuridico degli stranieri adattandolo alla situazione attuale. Con ciò, il disciplinamento in materia di stranieri sarà meglio legittimato politicamente.

Nell'elaborazione della legge sono inoltre state prese in considerazione le proposte contenute nella mozione del 3 marzo 1999 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati depositata in relazione con la predetta iniziativa popolare (99.3033; trasmessa quale postulato delle due Camere). Essa chiede in particolare una limitazione dell'effettivo della popolazione residente straniera mediante l'adozione di una politica d'ammissione restrittiva nei confronti degli Stati non membri dell'UE e dell'AELS, un maggiore incoraggiamento all'integrazione nonché una lotta sistematica agli abusi nel settore del diritto in materia di stranieri. La mozione esige inoltre l'instaurazione di basi legali più confacenti per l'esecuzione dell'allontanamento degli stranieri che non beneficiano di un diritto di soggiorno.

Il 21 novembre 2001 abbiamo adottato un messaggio⁴ che prevede agevolamenti per la naturalizzazione, segnatamente per quel che concerne gli stranieri della seconda e terza generazione nonché le disposizioni procedurali.

1.1.4 Mandato e obiettivi della Commissione peritale

Il 10 settembre 1998 il capo del DFGP ha istituito una Commissione peritale incaricata di elaborare un progetto di revisione totale della legge sulla dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS) nonché un pertinente rapporto.

Nel quadro del suo mandato, la Commissione doveva osservare i principi seguenti:

- la nuova legge deve contenere i principi generali della politica migratoria svizzera e disciplinare i diritti e gli obblighi degli stranieri concernenti l'entrata, la dimora, l'esercizio di un'attività lucrativa nel nostro Paese e la partenza. Essa deve inoltre comprendere le basi di un sostegno efficace all'integrazione degli stranieri che soggiornano durevolmente nel nostro Paese;
- nella nuova legge occorre inoltre inserire le proposte contenute nel rapporto della Commissione peritale «Migrazione», dell'agosto 1997, nonché nel rapporto finale del gruppo di lavoro «Esecuzione dei rinvii» (Confederazione e Cantoni) del 31 marzo 1998;
- va inoltre tenuto conto delle esperienze degli altri Stati nonché degli sforzi consentiti a livello europeo in vista di un'armonizzazione;
- sono fatte salve le disposizioni costituzionali e gli impegni internazionali (ad es. la CEDU).

⁴ FF 2002 1736

1.2 Elementi di politica migratoria

1.2.1 Situazione iniziale

Conformemente al mandato conferito alla Commissione peritale «Migrazione» nonché alle proposte della Commissione stessa, l'avamprogetto posto in consultazione conteneva anche i principi generali della politica migratoria svizzera. Ora, essa comprende, oltre agli ambiti specifici del diritto d'asilo e del diritto in materia di stranieri, altri settori politici tra cui segnatamente la politica estera in materia di migrazione. Se tali principi fossero fissati nella legge sugli stranieri se ne dovrebbe tenere conto anche al momento dell'elaborazione e dell'applicazione di altre leggi. Sia la Commissione peritale incaricata della revisione totale della LDDS che la maggior parte delle cerchie consultate sono d'avviso che non è sensato, segnatamente dal punto di vista legislativo, adottare tale modo di procedere il quale, anche per difetto di disposizioni vincolanti, non contribuirebbe affatto alla concezione di una politica migratoria più coerente. Per questo motivo, il disegno di legge rinuncia a formulare principi generali per la politica migratoria, mentre essi sono meglio descritti nel presente messaggio.

Il fenomeno della migrazione è un tratto fondamentale nella storia dell'umanità sia a livello locale, regionale sia sul piano mondiale. Il XX secolo non costituisce un'eccezione al riguardo; infatti esso è stato caratterizzato da una migrazione volontaria (dovuta all'attrattiva di un'economia in forte crescita o all'esodo rurale), ma anche da una migrazione forzata (fuga da sistemi totalitari o emigrazione a causa di crisi politiche o economiche, guerre o catastrofi naturali).

Finita la Guerra Fredda, la globalizzazione ha conferito alla migrazione una nuova dimensione. La mondializzazione dell'informazione, la crescente interdipendenza delle economie e la liberalizzazione degli scambi di beni, servizi e capitali accentuano la visibilità dei mercati e l'attrattiva dei Paesi industrializzati e dei poli di sviluppo. Parallelamente, la marginalizzazione e l'impovertimento di vaste regioni, soprattutto dell'Africa e dell'America latina, testimoniano di una disparità economica e sociale crescente, che causa a sua volta crisi e movimenti non volontari di popolazioni.

Sin dagli anni Settanta e dall'apparizione del fenomeno ciclico delle crisi economiche, i Paesi europei hanno sviluppato politiche d'immigrazione restrittive, basate sul principio di un controllo efficace delle frontiere e dei movimenti di persone a livello generale. La globalizzazione impone tuttavia nuovi imperativi, mettendo in questione determinati obiettivi di queste politiche d'immigrazione, quali ad esempio la stabilizzazione della popolazione straniera. L'accresciuta accessibilità dell'informazione, lo sviluppo di mezzi di comunicazione e di trasporto su lunghe distanze, la proliferazione di reti di passatori, la crescente mobilità del lavoro e l'evoluzione delle esigenze dell'economia costituiscono altrettante caratteristiche della globalizzazione che possono incrementare fortemente la migrazione. Vi si aggiungono le conseguenze delle forme non volontarie della migrazione, dovute da una parte all'impovertimento evocato sopra e all'aumento demografico, e dall'altra al persistere di crisi umanitarie e conflitti interni in numerose regioni della Terra.

Alla luce di questi sviluppi, la migrazione è viepiù percepita come un fenomeno duraturo e inevitabile che influisce in maniera diversa sulle società, a seconda delle prospettive: essa è fonte di problemi politici, economici e sociali, ma anche fattore

di sviluppo per i Paesi europei; fonte di vantaggi e profitti ma anche causa della fuga di cervelli per certi Paesi del Sud. Per numerosi Paesi del Nord, la migrazione sembra essere divenuta una realtà imprescindibile di cui occorre tenere conto sul piano interno ed esterno. Sul piano interno, la migrazione è considerata nel contesto di questioni legate all'evoluzione demografica (negativa segnatamente nei Paesi industrializzati), alle esigenze del mercato del lavoro e all'integrazione. Sul piano esterno, la migrazione significa tutta una serie di nuove sfide in materia di gestione e controllo delle migrazioni nonché di prevenzione di movimenti non volontari della popolazione. I capitoli qui di seguito rendono conto della situazione in Svizzera nei tre ambiti prioritari della demografia, del mercato del lavoro e della prevenzione di migrazioni non volontarie.

Sul piano internazionale, la migrazione è un fenomeno i cui contorni vanno in parte ancora definiti ed analizzati. I parametri di una concertazione e di una cooperazione internazionale che implichi l'insieme degli interessati – Paesi d'origine, di transito e di destinazione dei migranti, i cui interessi sono sovente assai diversi – devono ancora essere determinati, vista l'assenza di una struttura internazionale di negoziazione solida. La crescente pressione esercitata dai movimenti di popolazioni, segnatamente sui Paesi industrializzati, dovrebbe tuttavia favorire la riflessione e lo sviluppo di una concertazione internazionale cui la Svizzera ha forte interesse a partecipare.

1.2.2 Evoluzione demografica della Svizzera

La popolazione aumenta ma invecchia

In occasione del primo censimento, nel 1860, la Svizzera contava 2,5 milioni di abitanti; oggi ne conta 7,164 milioni. Parallelamente a tale incremento si assiste a un invecchiamento demografico, ovvero alla diminuzione della proporzione di giovani e all'aumento della proporzione di anziani. Tale tendenza dovrebbe confermarsi anche nei prossimi anni.

Le migrazioni: un impatto rilevante sulla demografia della Svizzera

Per il nostro Paese e la sua economia, le migrazioni hanno sempre rivestito grande importanza. Legate alla congiuntura, esse sono assai fluttuanti e influiscono considerevolmente sulla dinamica demografica del Paese. Dal 1986 al 1994, ad esempio, il saldo migratorio (differenza tra il numero d'immigrazioni e il numero d'emigrazioni) ha superato il saldo naturale (differenza tra il numero di nascite e il numero di decessi), con un valore culminante pari a 61 400 persone nel 1991, mentre il saldo naturale era, nello stesso anno, pari a sole 23 600 persone. Dopo una diminuzione del numero di immigrazioni tra il 1991 e il 1997, il saldo migratorio è di nuovo decisamente positivo (16 100 persone nel 1999).

Diminuzione della popolazione a partire dal 2030 circa

L'Ufficio federale di statistica ha realizzato tre scenari vertenti sull'evoluzione demografica della Svizzera e sull'evoluzione della popolazione attiva dal 2000 al 2060. Lo scenario di riferimento («tendenza») prolunga le evoluzioni osservate nel corso degli ultimi anni. Stando a tale scenario, l'incremento della popolazione si protrarrà per una trentina d'anni ancora, fino a raggiungere i 7,416 milioni di abi-

tanti nel 2028⁵. Dopo tale scadenza, il saldo migratorio non sarà più in grado di compensare il saldo naturale negativo e la popolazione comincerà a decrescere: nel 2060, la Svizzera conterà 7,061 milioni di abitanti. Il ritmo evolutivo differisce considerevolmente a seconda della cittadinanza. La popolazione di nazionalità svizzera segue la medesima evoluzione dell'insieme della popolazione, mentre la popolazione straniera continua ad aumentare fino al 2060, anno in cui raggiungerà la cifra di 1,609 milioni di persone (pari a un aumento di 202 500 persone). Questa crescita va ricondotta all'afflusso di cittadini di Stati all'infuori dell'UE, il cui effettivo aumenterà del 48 per cento (917 000 nel 2060, contro 596 100 nel 1999), mentre l'effettivo dei cittadini di Stati dell'UE diminuirà del 12 per cento (692 100 nel 2060 contro 810 500 nel 1999)⁶.

Nel 2035 una persona su quattro in Svizzera avrà 65 o più anni

Gli effettivi di tutte le classi d'età al di sotto dei 65 anni diminuiranno. Nel 2060 la Svizzera conterà soli 5,379 milioni di abitanti di età inferiore ai 65 anni, mentre nel 2000 ve n'erano 6,083 milioni (pari a una diminuzione dell'11%). Il decremento maggiore concerne le persone tra i 20 e i 39 anni, con una diminuzione pari al 16 per cento. L'effettivo delle persone minori di 20 anni diminuirà dell'11 per cento, mentre quello delle persone tra i 40 e i 64 anni diminuirà del 7 per cento. L'evoluzione degli effettivi di queste tre classi d'età dipende tuttavia dalle ipotesi scelte in materia di tasso di nascita e migrazioni. Tali ipotesi influiranno invece assai poco sull'evoluzione della popolazione anziana (65 anni o più), la cui tendenza all'aumento è ineluttabile: a partire dal 2035 una persona su quattro, in Svizzera, avrà 65 o più anni (attualmente una su sei).

Popolazione attiva in diminuzione dal 2015

Stando allo scenario «tendenza», la popolazione attiva seguirà la crescita attuale fino al 2014, anno in cui raggiungerà i 4,182 milioni (+4% rispetto al 2000). Dopo tale data, il numero di persone attive non cesserà di diminuire. Nel 2060, esso raggiungerà i 3,664 milioni, pari a un calo del 9 per cento rispetto al 2000. Contrariamente a questa tendenza, il numero di stranieri attivi non diminuirà e passerà da 835 000 nel 2000 a 961 000 nel 2060 (+15%). La proporzione di stranieri sulla popolazione attiva aumenterà così sensibilmente, passando dal 21 per cento nel 2000 al 26 per cento nel 2060.

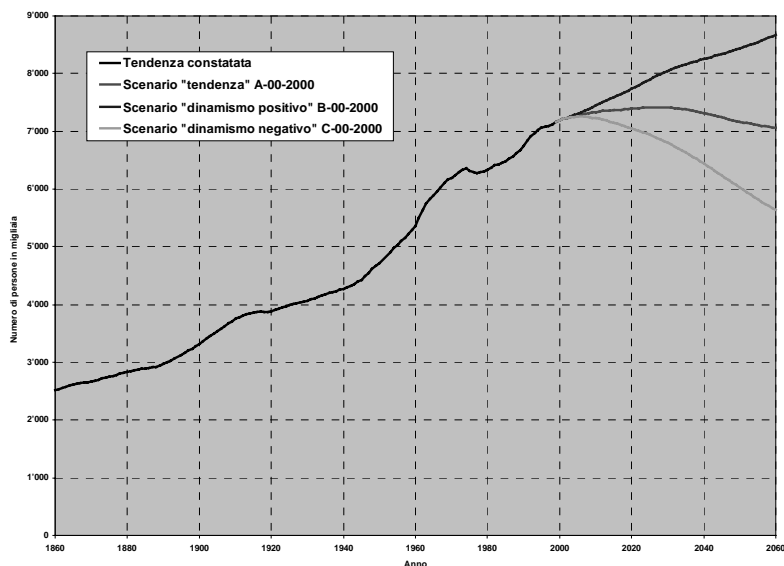
Forte aumento dell'onere della popolazione anziana sulla popolazione attiva

Il numero di persone di 65 o più anni per 100 persone attive tra i 20 e i 64 anni aumenterà assai nettamente, passando, in seno alla popolazione svizzera, dalle 36 unità attuali a 63 nel 2060. Questo rapporto supererà le 40 unità nel 2011, le 50 nel 2023 e le 60 nel 2031. Per la popolazione straniera, il rapporto tra anziani ed attivi è ingannevole a motivo dei frequenti rimpatri dopo la fine dell'attività professionale in Svizzera (nel 2000 la Svizzera contava solo 10 stranieri di 65 o più anni per 100 stranieri attivi tra i 20 e i 64 anni).

⁵ Gli scenari demografici 2000-2060 vertono sulla popolazione residente permanente, da cui sono esclusi gli stranieri che effettuano un soggiorno temporaneo in Svizzera e i richiedenti l'asilo.

⁶ È bene segnalare che lo scenario «tendenza» non prevede una compensazione del calo della popolazione attiva mediante migrazioni.

Evoluzione della popolazione residente permanente dal 1860 al 2060



L'immigrazione: un rimedio all'invecchiamento della popolazione?

Se in passato le migrazioni di manodopera straniera hanno sovente consentito di regolare il mercato svizzero del lavoro, esse non sono una panacea per gli squilibri economici che si prospettano. I flussi migratori, infatti, si lasciano dirigere solo parzialmente e i migranti costituiscono anch'essi altrettanti futuri pensionati. Parallelamente alla politica migratoria, vi sono altri fattori in grado di contribuire ad attenuare le conseguenze economiche dell'invecchiamento della popolazione: gli aumenti della produttività, un miglior sfruttamento del potenziale di lavoro della popolazione residente (p. es. riorganizzando gli orari e le infrastrutture scolastiche onde aiutare le donne a conciliare lavoro e famiglia; oppure incoraggiando, mediante incitazioni finanziarie nonché una migliore formazione permanente, le persone di oltre 55 anni a mantenere un'attività professionale). Segnaliamo inoltre che la Svizzera, grazie al suo sistema di previdenza professionale poggiante su tre pilastri e grazie anche al suo basso tasso di disoccupazione, è lungi dall'essere uno dei Paesi meno equipaggiati per fronteggiare l'invecchiamento della propria popolazione.

1.2.3 Politica d'ammissione

Gli obiettivi della politica d'ammissione si fondano ampiamente sulle proposte della Commissione peritale «Migrazione» dell'agosto 1997. Date le disparità delle esigenze tra i diversi ambiti politici, la politica migratoria – segnatamente la politica d'ammissione – è esposta a vari conflitti d'interessi. Tuttavia occorrerà inevitabilmente ponderare i vari interessi nel contesto di negoziati sul piano politico.

Per l'ammissione dei lavoratori stranieri, ad esempio, la priorità viene accordata agli interessi economici del Paese e non ad aspetti umanitari. Viceversa, gli interessi economici del Paese o le possibilità d'integrazione professionale a lungo termine non sono determinanti per ammettere un caso sulla base di gravi motivi umanitari.

Non bisogna inoltre perdere di vista che l'ammissione di uno straniero è una decisione autonoma che spetta a ciascuno Stato sovrano, fatti salvi gli impegni di diritto internazionale pubblico. In generale non esiste dunque alcun diritto a entrare o soggiornare in uno Stato.

1.2.3.1 Ammissione sul mercato del lavoro

Sistema d'ammissione binario

La stragrande maggioranza delle cerchie consultate condivide l'opinione del nostro Consiglio secondo cui l'ammissione di lavoratori provenienti da Stati non membri dell'UE e dell'AELS dovrà anche in avvenire essere limitata, fatti salvi gli impegni di diritto internazionale pubblico.

Il presente disegno di legge riprende pertanto i principi di base del sistema binario, fondato a sua volta su un rapporto d'apertura reciproca tra la Svizzera e gli Stati dell'UE nel contesto dell'applicazione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone; tale accordo sarà esteso agli Stati membri dell'AELS (Accordo di emendamento della Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio)⁷. Il nostro Consiglio ha proceduto all'introduzione del sistema binario già con la revisione dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS; RS 823.21) del 21 ottobre 1998, nel contesto della sostituzione del modello dei «tre cerchi».

Il permesso di dimora o per dimoranti temporanei in vista di esercitare un'attività lucrativa va rilasciato in primo luogo ai cittadini di Stati membri dell'UE e dell'AELS. Solo se in tali Stati non è possibile reclutare nessun lavoratore che corrisponda al profilo desiderato si potranno rilasciare permessi a cittadini di altri Stati, a condizione che si tratti di dirigenti, specialisti o altri lavoratori qualificati. Per il rilascio dei permessi di dimora occorre inoltre che le qualifiche professionali, la facoltà di adeguamento dal punto di vista professionale, le conoscenze linguistiche e l'età degli interessati lascino presupporre la loro integrazione durevole nel mercato del lavoro e nel contesto sociale svizzeri.

Ammissione nell'interesse economico del Paese

Le regole per l'ammissione di stranieri provenienti da Stati terzi sono fissate al capitolo 4 del disegno di legge. È particolarmente importante che le decisioni in materia d'ammissione siano prese nell'ottica dell'interesse a lungo termine dell'economia del Paese. Il criterio dell'interesse dell'economia del Paese, citato a più riprese quale criterio d'apprezzamento per le autorità, non è definito con maggiore precisione; esso comprende però anche e specialmente il settore del mercato del lavoro. Nell'interesse della trasparenza dell'economia del Paese, i Cantoni possono essere tenuti ad informare la Confederazione dei permessi da loro rilasciati.

⁷ FF 2001 4435 segg.

La nozione di «interesse economico del Paese» è una nozione giuridica indeterminata che non può essere definita in maniera definitiva o costante; tale interesse dipende segnatamente dalla valutazione della situazione del mercato del lavoro, in costante evoluzione. Spetta alle autorità preposte al mercato del lavoro – nel quadro del loro potere discrezionale – esaminare ogni singolo caso e decidere tenendo conto della situazione economica e delle condizioni sul mercato del lavoro. Nel contesto dell'esame dell'interesse economico del Paese è bene promuovere anzitutto uno sviluppo economico sostenibile e tener conto parimenti degli interessi sociopolitici e di politica nazionale. Occorre evitare il mantenimento di una struttura con manodopera poco qualificata a basso costo, come occorre pure evitare di favorire interessi particolari in seno all'economia.

L'immigrazione legata al mercato del lavoro va orientata in funzione dell'integrazione a lungo termine degli stranieri sul mercato del lavoro e nella società svizzeri, nonché dell'equilibrio dell'occupazione e di un miglioramento della struttura del mercato del lavoro (secondo l'obiettivo formulato all'art. 1 OLS). Scopo precipuo non dev'essere di rispondere a interessi economici a breve termine. Occorre segnatamente evitare che l'immigrazione di manodopera proveniente da Stati terzi conduca a una nuova ondata di immigrazioni di manodopera poco qualificata, con tutto il corollario di problemi integrativi che ciò comporterebbe⁸.

Occorre inoltre evitare che stranieri appena entrati in Svizzera facciano concorrenza, in modo indesiderato, alla manodopera indigena e provochino un dumping salariale e sociale, accettando di lavorare a condizioni salariali e lavorative inferiori. Occorre inoltre tenere conto della priorità della manodopera europea prevista dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Ciò non deve tuttavia significare la chiusura dei mercati nazionali alla concorrenza estera.

In deroga alla regolamentazione applicata sinora, è del tutto auspicabile procedere a un'apertura controllata dei mercati a lavoratori stranieri indipendenti in grado di alimentare la concorrenza. Quest'ultima promuove la produttività dell'economia, garantendo così a lungo termine la concorrenzialità delle imprese svizzere a livello internazionale.

Disposizioni di legge che conferiscono un potere discrezionale e rinuncia ad un sistema a punti

Al momento dell'elaborazione dell'avamprogetto di legge, gli esperti hanno esaminato l'eventuale introduzione di un sistema a punti applicabile all'ammissione di persone provenienti da Stati non membri dell'UE e dell'AELS, titolari di permessi di dimora durevoli e di breve durata esercitanti un'attività lucrativa.

Calcato sul modello delle leggi sull'immigrazione australiana e canadese, tale sistema a punti si basa sul principio secondo cui tutte le domande d'ammissione sono esaminate secondo criteri d'ammissione importanti (determinati anticipatamente) quali la formazione, l'esperienza professionale, le conoscenze linguistiche, l'età. Le autorità competenti in materia d'immigrazione valutano quindi le domande d'am-

⁸ A causa dell'ammissione generosa di manodopera ausiliaria e di stagionali, la politica in materia di stranieri degli ultimi trent'anni ha condotto a un aumento continuo della proporzione della popolazione residente straniera poco qualificata. Ciò ha provocato un aumento della disoccupazione, ostacolando i cambiamenti strutturali e lo sviluppo della produttività.

missione e attribuiscono a ciascuna un certo numero di punti. La ponderazione dei diversi criteri è stabilita anticipatamente. Per una decisione positiva occorre un numero minimo di punti.

La commissione peritale ha paragonato tale sistema a punti con un modello secondo il quale le competenti autorità decidono liberamente in applicazione delle disposizioni legali e delle istruzioni che contengono i criteri d'ammissione più importanti.

Il sistema a punti ha i vantaggi seguenti:

- maggiore trasparenza rispetto al disciplinamento attuale e maggiore oggettività dell'apprezzamento da parte delle autorità. Le basi decisionali delle autorità sono chiare e facilmente applicabili;
- applicazione uniforme e uguale in tutti i Cantoni grazie alla standardizzazione di un certo modo di apprezzamento;
- poiché il margine di manovra è più ristretto, vi sono meno possibilità per determinati rami, regioni e aziende di imporre alle autorità interessi individuali contrastanti con gli obiettivi economici generali. Si tiene meno conto di interessi particolari.

Ma lo stesso sistema presenta importanti inconvenienti:

- a causa dell'uniformazione dei criteri d'ammissione, vi è una maggiore difficoltà nel valutare i singoli casi, ad esempio per investitori, sportivi, artisti e altre persone che possiedono conoscenze particolari. In questi casi, nel sistema a punti è necessario attribuire «punti speciali» che relativizzano l'oggettività dell'intero sistema;
- dato che un modello a punti previsto dalla legislazione federale fissa criteri uniformi, diminuisce anche il margine di manovra delle autorità d'autorizzazione, pure necessario nell'ambito di una politica d'ammissione restrittiva;
- l'introduzione di un siffatto sistema costituisce un dispendio amministrativo considerevole;
- un sistema a punti non è sufficientemente flessibile. In effetti, la ponderazione dei vari criteri non può essere costantemente adeguata all'andamento dell'economia, la quale va viepiù globalizzandosi;
- il sistema suggerisce una precisione che non è però realizzabile concretamente. Il sistema stesso non esclude, ad esempio, il potere discrezionale, in quanto vi sono comunque casi speciali che necessitano deroghe.

Il nostro Consiglio ritiene pertanto che, per la valutazione delle condizioni personali d'ammissione (art. 23), un sistema basato su disposizioni legali che conferiscono un potere discrezionale sarebbe preferibile a un sistema a punti.

Il fattore decisivo che ha condotto a rinunciare al sistema a punti è che tale sistema è adatto soprattutto quando è perseguita ad esempio una politica di insediamento oppure quando l'immigrazione serve anzitutto scopi di natura demografica. Dato che in Svizzera non vi è l'intenzione di rilasciare permessi di dimora indipendentemente da un rapporto di lavoro concreto, l'idea di un sistema a punti è stata abbandonata.

Il presente disegno di legge riprende inoltre i principi centrali attuali per l'ammissione degli stranieri: il sistema d'ammissione binario (art. 20, sinora art. 8 OLS), i contingenti massimi (art. 18, sinora art. 12 OLS), la priorità dei lavoratori indigeni

rispetto agli stranieri (art. 20, sinora art. 7 OLS) nonché il controllo delle condizioni salariali e lavorative (art. 21, sinora art. 9 OLS).

In caso di bisogno dimostrato, l'ammissione potrà essere vincolata, d'ora in poi, alla creazione di posti di tirocinio da parte del datore di lavoro (art. 22).

Nell'interesse di una politica d'ammissione coerente, è inoltre importante che le autorità federali siano munite degli strumenti necessari onde correggere le decisioni cantonali che contraddicono gli interessi economici della Svizzera (art. 17-18). Occorre pertanto mantenere l'attuale procedura d'approvazione da parte dell'Ufficio federale degli stranieri (UFDS) (art. 94; art. 18 cpv. 3 e 4 LDDS).

I principali criteri d'ammissione dovranno essere stabiliti dal Parlamento e sanciti nella legge, mentre le disposizioni d'applicazione della legge sono emanate dal nostro Consiglio mediante ordinanza.

Rapporto tra politica del mercato del lavoro e politica d'asilo

L'ammissione sul mercato del lavoro svizzero resta limitata, per i motivi sopra elencati, a quadri, specialisti e altri lavoratori qualificati. Essa è quindi essenzialmente limitata all'immigrazione di manodopera qualificata.

Questa politica d'ammissione perlopiù restrittiva rischia tuttavia di incitare le persone desiderose di immigrare nel nostro Paese che però non dispongono delle qualifiche necessarie per essere ammessi sul nostro mercato del lavoro, a tentare di penetrare sul suolo svizzero mediante la via dell'asilo. Gli obiettivi di una politica del mercato del lavoro a lungo termine e sostenibile contrastano in un certo senso con l'ammissione a breve termine di persone nell'ambito dell'asilo, persone che dispongono generalmente di scarsa formazione professionale. Il nostro Consiglio è tuttavia conscio che, proprio durante l'alta congiuntura, vi è anche una domanda di manodopera poco qualificata che il solo mercato del lavoro indigeno non è in grado di colmare.

Il numero di persone che, nel mondo intero, desiderano emigrare supera tuttavia nettamente la domanda sul mercato del lavoro svizzero. Inoltre, i richiedenti l'asilo non corrispondono, perlopiù, al profilo della manodopera richiesta, per cui il problema dell'immigrazione nel settore dell'asilo non può essere risolto mediante un reclutamento puntuale in Paesi terzi prescelti. Al contrario, ciò aprirebbe nuove porte all'immigrazione, provocando, secondo un fenomeno conosciuto, ondate migratorie a catena.

Globalmente le persone nel settore dell'asilo che esplicano un'attività lucrativa sono relativamente poche (ca. 15 000-20 000 persone pari ca. al 20%). Il loro tasso d'attività è stato perlopiù costante negli ultimi anni – indipendentemente dall'andamento congiunturale. In confronto all'insieme della popolazione attiva svizzera (ca. 3,6 milioni di persone, di cui ca. 910 000 stranieri), la loro incidenza sul mercato del lavoro è assai limitata (ca. 0,55% delle persone con attività lucrativa).

1.2.3.2 Ammissione nel settore dell'asilo

Quale conseguenza delle mutazioni globali e nazionali intervenute negli ultimi decenni nel settore della migrazione, con un impatto sull'assetto della politica migratoria, anche la politica svizzera in materia di rifugiati e d'asilo ha subito comprensibili

modifiche. Fino agli inizi degli anni Ottanta, l'ammissione di diversi gruppi di rifugiati, anche cospicui, provocava problemi contenuti. Sviluppi globali quali la crescita della popolazione mondiale, il divario economico e sociale crescente tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo, la fine della Guerra Fredda e l'aumento di conflitti regionali hanno rafforzato e moltiplicato i flussi migratori. Questi cambiamenti sono sfociati in un improvviso aumento del numero di richiedenti l'asilo, alla fine degli anni Ottanta, il che ha portato a sua volta a una problematizzazione e politicizzazione del dibattito sulla politica d'asilo, comunque sempre più associata alla politica generale in materia di stranieri. Mediante numerose modifiche di legge e altrettanti provvedimenti organizzativi si è potuta accelerare la procedura d'asilo. Da allora i maggiori problemi per le autorità federali e cantonali vengono dall'esecuzione dell'obbligo delle persone nel settore dell'asilo di lasciare il nostro Paese. Di conseguenza gli sforzi si concentrano fortemente in questo settore, al fine di trovare soluzioni adeguate, giuridicamente valide e conformi ai principi umanitari.

Il processo d'integrazione europeo rappresenta per la Svizzera, anche nel settore della politica d'asilo, uno dei principali cambiamenti delle condizioni quadro della politica internazionale. Con la comunitarizzazione della politica interna e di sicurezza, mediante il Trattato di Amsterdam, tale sviluppo influisce in maniera determinante sulla definizione di una politica autonoma della Svizzera in materia di stranieri e segnatamente d'asilo. La legislazione in questo settore è sin d'ora impregnata, in maniera non trascurabile, dalle scelte effettuate nell'area dell'UE. In avvenire sarà importante per la Svizzera esaminare le istituzioni e le forme di cooperazione a sua disposizione per poter partecipare, in un modo o nell'altro, a tale processo.

Le basi giuridiche della politica d'asilo svizzera sono date dalla Convenzione di Ginevra sui rifugiati, del 1951, e dalla revisione totale della legge federale sull'asilo, del 26 giugno 1998, in vigore dal 1° ottobre 1999. Esse stabiliscono chi è considerato rifugiato e gode pertanto del diritto di essere protetto nel nostro Paese. Sono rifugiati le persone che, nel Paese di origine o di ultima residenza, sono esposte a seri pregiudizi a causa della loro razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le loro opinioni politiche, ovvero hanno fondato timore di essere esposte a tali pregiudizi. La procedura d'asilo è volta a riconoscere, tra i nuovi richiedenti l'asilo entrati in Svizzera, coloro che hanno diritto a trovarvi protezione conformemente ai criteri esposti sopra.

Uno dei punti centrali della politica d'asilo svizzera prevede che una persona che nello Stato d'origine è minacciata o perseguita giusta i criteri riconosciuti dal diritto internazionale pubblico, ottiene asilo in Svizzera e che la Svizzera si adopera al fine di soccorrere rapidamente sul posto le persone che versano in una situazione critica in regioni in guerra o sinistrate. La Svizzera partecipa inoltre ad azioni della comunità internazionale volte a salvaguardare e soccorrere gruppi di popolazioni nel bisogno. Se gravi minacce non consentono di applicare provvedimenti di soccorso nella regione toccata, la Svizzera ammette temporaneamente sul suo territorio gruppi di persone colpite. Il nostro Consiglio si adopera nel contempo ad adottare, in cooperazione internazionale, provvedimenti efficaci e sostenibili per attenuare le cause dell'afflusso di migranti non volontari.

Il trattamento delle persone che cercano asilo e protezione in Svizzera è fondato sul principio secondo cui l'ente pubblico assume la propria responsabilità politica per le persone nel settore dell'asilo e riunisce tutte le forze onde garantire la coabitazione sociale con la comunità dei richiedenti l'asilo. Le condizioni vitali di queste persone sono rette dai valori sociopolitici fondamentali della Svizzera.

1.2.3.3 Ammissione di familiari per motivi umanitari nonché per bisogni culturali e scientifici

Il ricongiungimento familiare riveste – anche numericamente – un'importanza considerevole. La possibilità di ricostituire la comunione familiare in Svizzera può concorrere a favorire l'integrazione. Il disciplinamento relativo al ricongiungimento familiare deve essere riveduto. La principale innovazione proposta tocca gli stranieri titolari di un permesso per dimoranti temporanei nonché le persone in formazione, che potranno d'ora in poi farsi raggiungere dai familiari. Nel contempo si è prestata un'attenzione particolare alla lotta efficace agli abusi (condizione della coabitazione dei coniugi, punibilità dei matrimoni di compiacenza).

La politica d'ammissione deve tenere conto anche di aspetti umanitari. Nei casi particolarmente rigorosi è possibile, com'era già il caso sinora, derogare alle disposizioni generali in materia di ammissione. Tale possibilità esiste esplicitamente anche per le vittime della tratta di esseri umani. Occorre inoltre favorire l'ammissione di determinate persone, se in tal modo possono essere meglio protette contro lo sfruttamento professionale o sessuale (ballerine di cabaret).

Gli scienziati e le persone nel mondo della cultura devono poter essere ammessi anche se la loro ammissione non è legata a un'utilità economica diretta. Lo scambio scientifico e culturale esercita sovente un influsso positivo sulla competitività e l'attrattiva della piazza economica svizzera. Dopo l'entrata in vigore, il 1° ottobre 1999, della nuova legge sull'asilo, con le innovazioni che essa comporta (tra cui la creazione dello statuto di persona bisognosa di protezione), il presente disegno di legge non prevede ulteriori modifiche sostanziali nel settore dell'asilo (cfr. però n. 1.3.2). È unicamente prevista una chiarificazione in base alla quale, nella legge sull'asilo, sarà rilevato che le disposizioni del presente disegno di legge sono determinanti per il disciplinamento dell'attività lucrativa e della partecipazione a programmi d'occupazione da parte di richiedenti l'asilo e di persone bisognose di protezione. Il nostro Consiglio avrà la possibilità di derogare alle disposizioni ordinarie in materia di ammissione contenute nel disegno di legge.

1.2.4 Migrazione e politica estera

All'origine della migrazione più o meno forzata per motivi di lavoro e della migrazione forzata propriamente detta – fuga –, vi è una mancanza di ciò che si può definire «sicurezza umana» in senso lato.

La cooperazione internazionale della Svizzera (ciS) – la cooperazione nei Paesi del Sud e dell'Est, l'aiuto internazionale della DSC, l'aiuto economico e finanziario del Seco – mira ad ovviare alla mancanza della sicurezza umana evocata poc'anzi. Impegnandosi per la diminuzione della povertà, per una migliore soddisfazione dei bi-

sogni fondamentali nei Paesi del Sud, per riforme socioeconomiche nei Paesi in fase di transizione, a favore dei diritti umani, dello Stato di diritto e della democratizzazione, per la «Good Governance» (e contro la corruzione), per il promovimento e il mantenimento della pace e per uno sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, la ciS esplica principalmente un effetto di prevenzione generale della migrazione. Tutti gli sforzi della ciS concorrono pertanto a rendere meno impellente la migrazione non volontaria.

L'efficacia e la sostenibilità del lavoro della ciS saranno visibili solo a lungo termine, e quindi anche l'effetto preventivo sulle migrazioni forzate. Va detto inoltre che, come la povertà, anche la migrazione per necessità oppure forzata è un problema globale che nessun Paese è in grado di risolvere da solo. Per ovviare a tali problemi occorre riunire le forze dell'intera comunità degli Stati e dei rispettivi Governi, organizzazioni multilaterali, organi delle società civili e dell'economia privata. Nessuno Stato è inoltre in grado, da solo, di ridurre l'immigrazione in provenienza da un determinato Stato concentrando ivi tutti gli sforzi della sua cooperazione internazionale. Né la cooperazione internazionale può influire direttamente sulla scelta dello Stato di destinazione dei migranti.

La ciS esplica un effetto preventivo specifico e a breve termine in due settori:

Soccorso sul posto agli sfollati e rifugiati all'interno del loro Paese: procurando alloggio, alimentazione, acqua potabile, prestazioni sanitarie e se del caso formazione agli sfollati all'interno del Paese in crisi o appena fuori dal confine, essa contribuisce a evitare che queste persone debbano fuggire ancor più lontano, magari fino al nostro Paese. Questo aiuto sul posto contribuisce pertanto a diminuire i rischi di una migrazione secondaria. L'efficacia quantitativa di questo tipo di aiuto umanitario è tuttavia difficilmente dimostrabile.

L'aiuto al ritorno è destinato alle persone ammesse nel nostro Paese in quanto bisognose di protezione e che non hanno ottenuto un titolo di soggiorno definitivo in Svizzera. I programmi di aiuto al ritorno quali quello destinato ai rifugiati della violenza provenienti dalla Bosnia e Erzegovina e più tardi dal Kosovo sono di competenza della DSC, la quale è responsabile della pianificazione e dell'applicazione delle componenti dell'aiuto strutturale sul posto. Questi programmi sono finanziati grazie al credito quadro per l'aiuto al ritorno dell'UFR. La ciS, e in primo luogo l'aiuto umanitario, contribuisce così direttamente al rimpatrio delle persone tenute a lasciare il nostro Paese, offrendo loro buone opportunità di reintegrazione nel Paese d'origine.

Uno dei principali conflitti di obiettivi e di interessi – specifici alla migrazione – tra la ciS e l'economia svizzera consiste nel fabbisogno di manodopera ben (o addirittura altamente) qualificata dell'economia svizzera (p. es. nel settore della tecnologia informatica) proveniente da Paesi all'infuori dell'Europa. Questo fabbisogno, di cui il sistema di ammissione binario tiene particolarmente conto, rischia di provocare una fuga di specialisti («brain-drain») proprio nei Paesi in via di sviluppo o in fase di transizione, i quali ne avrebbero un gran bisogno per il proprio sviluppo. In questo settore occorrerebbero meccanismi di compensazione innovativi.

I conflitti degli ultimi anni nei Paesi dell'ex Jugoslavia hanno dimostrato che i conflitti violenti possono avere gravi conseguenze dal punto di vista della politica migratoria anche per la Svizzera. Il promovimento della pace riveste pertanto grande importanza quale insieme di provvedimenti preventivi della politica migratoria. La

politica di promovimento della pace della Svizzera mira, nel contesto di un approccio integrato e con strumenti adeguati, a un processo costruttivo di dialogo e di trattative nonché ad appoggiare i principali attori politici in gioco. Scopo della politica di promovimento della pace è di contribuire attivamente ad arginare o risolvere i conflitti violenti. Grazie alla politica di promovimento della pace da esso perseguita, il nostro Consiglio fornisce un importante contributo al contenimento dei movimenti migratori e dell'afflusso di rifugiati.

Una politica estera in materia di migrazione che si voglia efficace, non è tesa a diminuire l'immigrazione in sé, bensì le cause della migrazione per necessità o forzata.

Diminuire le cause di migrazione forzata (segnatamente le violazioni dei diritti dell'uomo, la violenza e l'indigenza), collaborare sul piano internazionale nel settore della politica migratoria e accogliere le persone bisognose di protezione: ecco gli obiettivi principali che vanno perseguiti. Per la Svizzera, la cooperazione con gli altri Paesi d'ammissione in Europa è prioritaria.

Una maggiore coerenza tra i diversi strumenti della politica estera, segnatamente la cooperazione allo sviluppo, la politica economica esterna e la politica dei rifugiati, potrebbe parimenti contribuire a diminuire la migrazione involontaria.

La politica migratoria è però anche al servizio di una cooperazione internazionale più intensa nei settori dell'asilo, della riammissione degli stranieri nonché del disciplinamento della circolazione transfrontaliera delle persone.

1.2.5 Politica d'integrazione

Accettando di inserire nella LDDS un articolo sull'integrazione (art. 25a), la Confederazione ha introdotto la possibilità di un sostegno finanziario ai Cantoni e ai Comuni maggiormente impegnati nel settore dell'integrazione degli stranieri. L'ordinanza sull'integrazione sociale degli stranieri (OIntS) con le pertinenti disposizioni d'esecuzione è entrata in vigore il 1° ottobre 2000. La Confederazione ha inoltre la possibilità di versare dei sussidi al fine di favorire l'integrazione sociale, professionale e culturale dei rifugiati riconosciuti e delle persone bisognose di protezione che hanno diritto al permesso di dimora (art. 91 cpv. 4 LAsi)⁹.

Il disegno di legge contiene ora anche i principi fondamentali della politica d'integrazione e sottolinea l'importanza della disponibilità all'integrazione da parte degli stranieri. Le nuove disposizioni dovrebbero contribuire anche a un migliore coordinamento degli sforzi integrativi, a livello federale come pure nei rapporti con i Cantoni.

Il processo d'integrazione della popolazione residente straniera è possibile unicamente se sono considerati tutti i livelli della società. In Svizzera, l'integrazione degli stranieri è sinora avvenuta perlopiù nel contesto professionale. Attualmente è indispensabile raddoppiare gli sforzi segnatamente nel settore della formazione e del perfezionamento professionali e del promovimento dell'apprendimento linguistico in generale. Parallelamente, per lottare contro la disoccupazione degli stranieri occorre anche eliminare le barriere strutturali, ad esempio promovendo la mobilità professionale e geografica, come pure mediante un nuovo orientamento della politi-

⁹ RS 143.20

ca d'ammissione, in particolare privilegiando il reclutamento di lavoratori qualificati e specializzati provenienti da Stati non membri dell'UE e dell'AELS.

Viceversa, sono prioritari dei provvedimenti volti a facilitare il rientro e la reintegrazione nel Paese d'origine delle persone al beneficio di uno statuto temporaneo (anzitutto richiedenti l'asilo, stranieri ammessi provvisoriamente, persone bisognose di protezione, sempreché il loro allontanamento sembri possibile entro un tempo prevedibile). In virtù dell'articolo 93 LAsi, la Confederazione può, in tali casi, accordare un aiuto finanziario. Siffatti provvedimenti non devono tuttavia essere applicati allo scopo di impedire o ostacolare l'esecuzione delle decisioni di rinvio emanate ulteriormente dalle autorità.

È importante appoggiare le domande attuali relative alla procedura di naturalizzazione agevolata o alla partecipazione degli stranieri alla vita politica. Il 21 novembre 2001, il nostro Consiglio ha approvato un messaggio¹⁰ relativo alla modifica delle disposizioni per la naturalizzazione. Tuttavia sarà possibile realizzare progressi negli ambiti summenzionati unicamente prendendo sul serio la resistenza, talvolta forte, esistente in seno alla popolazione e tenendone conto nei progetti d'integrazione.

Oggi giorno il fatto che i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione federale valgono per tutte le persone che vivono in Svizzera è cosa del tutto evidente, il che favorisce l'integrazione degli stranieri. È possibile derogare a tale principio unicamente se la situazione particolare dello straniero lo giustifica e se ciò è previsto espressamente dalla Costituzione o da una legge.

1.2.6 Salvaguardia della sicurezza e dell'ordine pubblici

Una politica migratoria completa e credibile deve comprendere anche provvedimenti penali e amministrativi per l'applicazione delle disposizioni del diritto in materia di stranieri e per la salvaguardia della sicurezza e dell'ordine pubblici. Alcune cerchie consultate hanno recepito tale esigenza come un atteggiamento xenofobo da parte delle autorità. Ora, l'esperienza dimostra che tali provvedimenti sono necessari. Benché concernano un numero limitato di persone, essi occupano uno spazio relativamente cospicuo nel disegno di legge a causa delle esigenze attuali e della densità normativa considerevole in questo settore.

I provvedimenti di respingimento e di allontanamento di stranieri applicati sinora sono ripresi nel progetto di legge e adeguati laddove è necessario.

Lo scambio di dati tra le autorità e, in avvenire, anche con le imprese di trasporto, è disciplinato chiaramente. Le possibilità di rilevamento di dati per l'identificazione delle persone sono adeguate ai recenti progressi tecnici in questo settore (p. es. dati biometrici).

La politica in materia di visti riveste un ruolo importante nel contesto della prevenzione dell'immigrazione illegale. Essa può tuttavia esplicare tutta la sua efficacia unicamente nel contesto di un coordinamento internazionale.

¹⁰ FF 2002 1736

1.3 Linee guida della nuova legge

1.3.1 Concezione

Il disegno di legge verte principalmente sul disciplinamento dell'ammissione e della dimora dei cittadini di Stati terzi esercitanti attività lucrativa o no, incluso il ricongiungimento familiare all'infuori del settore dell'asilo, incluse anche importanti disposizioni sull'integrazione.

I nuovi diritti garantiti per legge e le semplificazioni amministrative previste sono volti a favorire l'integrazione degli stranieri che dimorano in maniera permanente nel nostro Paese, ad accrescere la loro mobilità e a garantire un'applicazione unitaria della legge. Si tratta di diritti e semplificazioni adeguati ai tempi attuali, debitamente motivati e improntati in gran parte alla prassi già applicata.

Numerose cerchie consultate hanno espresso il timore che la creazione di nuovi diritti garantiti per legge provochi un'ondata di ricorsi presso il Tribunale federale. È stato tenuto conto di tale timore: il ricorso all'Alta Corte sarà ammesso solo se il diniego di un diritto garantito per legge mette in forse la dimora in Svizzera.

Il disegno di legge è ben equilibrato per quel che concerne il miglioramento dello statuto giuridico degli stranieri, i loro obblighi e le necessarie misure per combattere gli abusi e per salvaguardare la sicurezza e l'ordine pubblici.

1.3.2 Rapporto con la revisione parziale della legge sull'asilo e con altri progetti legislativi

Il presente disegno di legge interessa determinati punti di altri progetti legislativi che si trovano attualmente in fasi diverse della procedura legislativa.

Citiamo la revisione della legge sulla cittadinanza, giusta il nostro pertinente messaggio del 21 novembre 2001¹¹, la prevista revisione parziale della legge sull'asilo nonché la prevista legge federale concernente il trattamento dei dati nei settori degli stranieri e dell'asilo in un sistema d'informazione. La procedura di identificazione mediante analisi del DNA sarà disciplinata nella nuova legge federale sugli esami genetici umani, mentre per i rimedi giuridici sarà rilevante la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria¹².

La prevista revisione parziale della legge sull'asilo comprenderà alcune modifiche della LDDS legate al settore dell'asilo e che quindi non sono integrate nel presente disegno di legge. L'avamprogetto prevedeva il diritto per gli apolidi al rilascio di un permesso di dimora, una disposizione complementare relativa alla carcerazione in vista del rinvio forzato all'aeroporto nonché un nuovo disciplinamento per quel che concerne l'ammissione provvisoria. Lo statuto giuridico delle persone ammesse provvisoriamente va migliorato quando è prevedibile un perdurare della dimora in Svizzera e la non eseguibilità dell'allontanamento non è imputabile alle persone interessate.

¹¹ FF 2002 1736

¹² FF 2001 3764

Citiamo inoltre il messaggio e il disegno di una nuova legge federale sulla lotta contro il lavoro nero, da noi licenziato nel gennaio 2002. L'inasprimento di determinate disposizioni penali previsto dal presente disegno di legge fanno parte di un pacchetto di misure decise dal nostro Consiglio per lottare contro il lavoro nero¹³.

Il Dipartimento federale di giustizia e polizia terrà conto, nel seguito dei lavori legislativi, delle interdipendenze dei diversi progetti, garantendo inoltre gli adeguamenti che in futuro saranno necessari.

Citiamo infine l'iniziativa popolare contro gli abusi in materia di asilo, che chiede parimenti alcune modifiche del diritto in materia di stranieri (nostro messaggio del 15 giugno 2001¹⁴).

1.3.3 Rapporto con l'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone con l'UE e l'AELS

Per i cittadini di Stati membri dell'UE, i loro familiari nonché determinati prestatori di servizi provenienti da tali Stati, l'accordo tra l'UE ed i suoi membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (Accordo sulla libera circolazione) prevede un disciplinamento dettagliato ed esaustivo della circolazione delle persone (segnatamente per quel che concerne l'entrata, l'ammissione e il regolamento del soggiorno, l'attività lucrativa e il ricongiungimento familiare). L'Accordo sulla libera circolazione sarà esteso anche agli Stati dell'AELS (Accordo concernente la Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio¹⁵).

Il presente disegno di legge si applicherà dunque a questi cittadini in maniera sussidiaria solo nei rari casi per i quali l'accordo e le proposte nostre disposizioni d'applicazione non prevedono disposizioni derogatorie oppure il disciplinamento del disegno di legge è più vantaggioso¹⁶.

Ciò vale segnatamente per le modalità del permesso di domicilio (di durata indeterminata e senza oneri) nonché per l'ammissione di prestatori di servizi provenienti da uno Stato dell'UE purché non siano contemplati dall'Accordo. Restano applicabili le misure di allontanamento e di respingimento previste nel presente disegno, le quali dovranno tuttavia essere applicate conformemente alle direttive e ai regolamenti della CE determinanti in materia nonché alle sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia delle Comunità Europee (CdGCE). Non vi saranno dunque grandi cambiamenti rispetto alla prassi attuale, in quanto in siffatti casi sono tuttora soppesati accuratamente gli interessi privati e pubblici in presenza.

Le previste disposizioni concernenti l'integrazione, segnatamente il promovimento dell'integrazione, si applicano anche ai cittadini di Stati membri dell'UE e dell'AELS.

¹³ FF 2002 3243

¹⁴ FF 2001 4237

¹⁵ FF 2001 4963; Convenzione di Vaduz del 21 giugno 2001. Dovrebbe entrare in vigore insieme all'Accordo sulla libera circolazione.

¹⁶ FF 1999 5092

Nel disegno di legge come pure nel presente messaggio, la nozione di «straniero» si riferisce pertanto perlopiù ai cittadini di Stati non membri dell'UE e dell'AELS.

L'accordo bilaterale conferisce ai cittadini di uno Stato membro dell'UE un diritto esteso al ricongiungimento familiare. Tale diritto vale parimenti per i cittadini svizzeri con parenti stranieri, onde evitare che essi siano discriminati nei confronti dei cittadini dell'UE.

1.3.4 Rapporto con l'altro diritto internazionale pubblico

Diversi accordi internazionali sottoscritti dalla Svizzera possono avere un impatto sulla legislazione in materia di entrata, dimora e domicilio degli stranieri. Si osservi che, in virtù dell'articolo 84 capoverso 1 lettera c OG, il ricorso di diritto pubblico è ammesso contro le decisioni e i decreti cantonali in ultima istanza per violazione di trattati internazionali¹⁷.

Contrariamente a certi accordi bilaterali, gli accordi multilaterali non sanciscono di principio un diritto a stabilirsi liberamente in un Paese che non sia il proprio.

1.3.4.1 Gli accordi multilaterali a livello europeo

1.3.4.1.1 La Convenzione europea del 4 novembre 1950¹⁸ dei diritti dell'uomo (CEDU)

Diverse disposizioni della Convenzione influiscono sulla situazione degli stranieri nel nostro Paese. Secondo la giurisprudenza, i diritti garantiti dalla CEDU sono direttamente applicabili¹⁹.

È il caso dell'*articolo 3 CEDU*, che sancisce il divieto della tortura e dal quale si deduce che nessuno può essere rinvio sul territorio di uno Stato nel quale rischia di essere vittima di tortura o trattamenti inumani o degradanti. Tale principio del «non-refoulement» può essere invocato da qualsiasi straniero che si presenta alla frontiera o che già si trova sul territorio dello Stato. La legalità o no della dimora non è rilevante²⁰. La protezione offerta dall'articolo 3 CEDU e parimenti sancita dall'articolo 25 capoverso 3 Cost., non ammette eccezioni.

Nel contesto del diritto in materia di stranieri, l'articolo 3 CEDU può essere invocato unicamente se lo straniero deve essere allontanato dalla Svizzera²¹. L'articolo 63 del disegno di legge prevede l'allontanamento immediato dello straniero privo del necessario titolo di soggiorno oppure che non adempie le condizioni d'entrata. Se si oppone all'allontanamento, l'interessato può esigere una decisione formale impugnabile (art. 63 cpv. 2). Il ricorso non ha effetto sospensivo. Tale regola è conforme all'articolo 3 CEDU. Prima di pronunciare la decisione di allontanamento, infatti, l'autorità competente esamina se l'esecuzione dello stesso è con-

¹⁷ RS 173.110

¹⁸ RS 0.101

¹⁹ DTF 120 Ia 179

²⁰ Walter Kälin, Grundriss des Asylverfahrens, pag. 234; Nicolas Wisard, Les renvois et leur exécution en droit des étrangers et en droit d'asile, pag. 420.

²¹ DTF non pubblicata del 7 novembre 1994 nella causa M.

forme al principio del «non-refoulement» e se l'allontanamento appare lecito, esigibile o possibile. Il ritiro dell'effetto sospensivo concerne unicamente lo straniero in situazione irregolare, caso per il quale l'esecuzione rapida della decisione di allontanamento s'impone a tutela dell'interesse pubblico. Lo straniero conserva in ogni momento la possibilità di depositare una domanda d'asilo nel caso in cui l'allontanamento lo esporrebbe a seri pregiudizi.

L'*articolo 5 CEDU* conferisce ad ogni persona un diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà salvo nei casi espressamente enumerati da detta disposizione e nei modi previsti dalla legge. L'*articolo 5 CEDU* è volto a vietare gli arresti e le detenzioni arbitrari. Esso enumera le situazioni nelle quali un individuo può essere privato della libertà personale ed enumera i diritti che devono essere garantiti ad ogni persona in stato di detenzione o di arresto. Si tratta segnatamente del diritto di essere informato dei motivi dell'arresto e dei reati imputati (par. 2), del diritto di essere tradotto al più presto dinanzi a un tribunale (par. 3) e del diritto di indirizzare un ricorso ad un tribunale affinché esso decida, entro brevi termini, sulla legalità della detenzione o ordini la scarcerazione se la detenzione è illegale (par. 4). L'*articolo 5 CEDU* si applica alle sole misure privative della libertà, le quali si distinguono dalle restrizioni alla libertà di circolare, disciplinate a loro volta dal Protocollo 4 alla CEDU²² e dall'*articolo 12 del Patto II*²³. Per privazione della libertà non si deve intendere soltanto la detenzione in senso stretto. Né ogni limitazione della libertà va intesa ai sensi dell'*articolo 5 CEDU*²⁴. Per determinare se uno straniero è privato della sua libertà, la giurisprudenza internazionale reputa che si debba partire dalla situazione concreta e tenere presente un insieme di criteri quali ad esempio il genere, la durata, gli effetti e le modalità dell'esecuzione della misura considerata. L'unica differenza tra privazione e restrizione della libertà risiede nel grado e nell'intensità, non già nella natura o nell'essenza del provvedimento²⁵.

Nel contesto del disegno di legge, la questione della privazione della libertà è sorta a proposito dello straniero respinto che soggiorna nella zona di transito di un aeroporto (art. 64 cpv. 3). Questo soggiorno non è considerato come una privazione della libertà ai sensi dell'*articolo 5 CEDU*. L'*articolo 64 capoverso 3*, infatti, si riferisce alla situazione dello straniero, e non del richiedente l'asilo, la cui entrata in Svizzera è stata rifiutata e che soggiorna nella zona di transito in vista di preparare la propria partenza. Fintantoché egli non è richiedente l'asilo, egli può proseguire il proprio viaggio in qualsiasi momento. In questo caso non è necessaria una procedura particolare per assegnare all'interessato la zona di transito quale luogo di soggiorno, contrariamente a quanto prevede la legge sull'asilo per uno straniero che ha depositato una domanda d'asilo (art. 22 cpv. 2 LAsi). Non è inoltre più necessario un esame della situazione da parte di un giudice. Se lo straniero si oppone al proprio allontanamento, egli può esigere una decisione formale contro la quale può ricorrere, spiegando la propria situazione (art. 64 cpv. 2). Sono fatte salve le disposizioni sull'ammissione provvisoria (art. 78) e sull'asilo nel caso in cui lo straniero depositi una domanda d'asilo (art. 22 cpv. 1 LAsi). Se il soggiorno nella zona di transito du-

²² La Svizzera non ha firmato né ratificato tale protocollo. Esso contiene diverse garanzie, ad esempio il divieto di espulsione dei propri cittadini e il divieto di espulsioni collettive.

²³ Vedi n. 1.4.3.2

²⁴ DTF 123 II 197

²⁵ Decreto della Corte europea dei diritti dell'uomo del 25 giugno 1996, Rec. 199-III, 848, n. 42; DTF 123 II 193

ra oltre 15 giorni, l'entrata in Svizzera è autorizzata, a meno che siano state ordinate misure coercitive.

La carcerazione amministrativa e l'assegnazione di un luogo di residenza allo straniero che non beneficia di un titolo di soggiorno, o il divieto di accedere a un determinato territorio, ordinati nel contesto delle misure coercitive (art. 76-77), sono peraltro conformi all'articolo 5 CEDU. Tali provvedimenti, già previsti nella LDDS²⁶, sono per principio considerati restrizioni della libertà di movimento, non misure private della libertà. D'altro canto, una persona può essere privata della propria libertà se sussiste contro di essa una procedura d'espulsione o d'extradizione in corso (art. 5 par. 1 lett. f CEDU). Secondo la giurisprudenza internazionale è sufficiente che le suddette procedure siano in corso. Non è necessario che siano passate in giudicato²⁷. L'articolo 72 capoverso 2, secondo cui l'autorità deve decidere senza indugio in merito al diritto di soggiorno della persona in carcerazione, è conforme a tale giurisprudenza.

L'*articolo 6 CEDU* sancisce il diritto a un processo equo, il che implica il diritto ad accedere ai tribunali, il diritto di essere giudicato da un tribunale competente, indipendente, imparziale e stabilito dalla legge, il diritto di essere giudicato entro un termine ragionevole nonché il principio della pubblicità dei dibattiti. Il campo d'applicazione dell'articolo 6 CEDU è limitato alle controversie relative ai diritti e agli obblighi di carattere civile e alla fondatezza di accuse in materia penale. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, l'articolo 6 CEDU non si applica alle liti in materia di stranieri²⁸.

L'*articolo 8 CEDU* garantisce il rispetto della vita privata e familiare. Le disposizioni del disegno di legge, principalmente quelle concernenti il ricongiungimento familiare (art. 41-50), ne tengono conto e sanciscono nuovi diritti rispetto alla LDDS del 1931. Tra questi figurano un diritto al permesso di dimora accordato alla famiglia del titolare del permesso di dimora (art. 43) e il ricongiungimento familiare possibile per la famiglia del titolare del permesso per dimoranti temporanei (art. 44).

Per famiglia ai sensi del disegno di legge s'intendono i coniugi e i figli minori di 18 anni. Ciò è conforme all'articolo 8 CEDU, il quale non definisce la cerchia dei beneficiari ma è volto a proteggere ogni relazione familiare con parenti prossimi che esplicano un ruolo essenziale in seno alla famiglia, sempreché tale relazione sia stretta ed effettivamente vissuta. Il diritto al rispetto della vita familiare può pertanto esistere con i nonni, gli abiatichi, i nipoti o i fratelli e sorelle²⁹.

La giurisprudenza del Tribunale federale ammette l'applicazione dell'articolo 8 CEDU unicamente alle relazioni tra coniugi e tra genitori e figli minorenni. Per i figli maggiorenni o gli altri membri della famiglia sono richieste condizioni supplementari. L'interessato deve ad esempio trovarsi in una situazione di dipendenza fisica o psichica che gli impedisca di vivere in maniera indipendente³⁰. Il disegno di legge risponde a tali esigenze in quanto consente il rilascio di un permesso di dimora

²⁶ Messaggio relativo alla legge federale concernente misure coercitive in materia di diritto degli stranieri, FF **1994** I 273 segg.

²⁷ Decreto della corte europea dei diritti dell'uomo, Racc. 1996, 1982 n. 112.

²⁸ Decreto della corte europea dei diritti dell'uomo nella causa M.c.Francia del 5 ottobre 2000, § 33 segg.; Arthur Haefliger/Frank Schürmann, Die EMRK und die Schweiz, pag.147; DTF non pubblicata del 5 marzo 1998 nella causa S.-G.

²⁹ Decreto della corte europea dei diritti dell'uomo, M.c.Belgio, Serie A, N. 31, n. 45.

³⁰ DTF **120** Ib 257

se motivi umanitari lo esigono (art. 30 lett. b). D'altro canto, il limite d'età alzato a 21 anni per i figli di cittadini svizzeri (art. 41 cpv. 2) è stato introdotto per ristabilire la parità nei confronti dei cittadini dell'UE i quali, in virtù dell'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone, godono parimenti di un diritto al ricongiungimento familiare fino a 21 anni.

Per quel che concerne i concubini, la loro relazione è protetta in maniera generale dall'articolo 8 CEDU. Essa è valutata in funzione della realtà della relazione, la quale deve poter essere, nella sua natura stessa, assimilata a un legame familiare³¹. L'esistenza di motivi di carattere giuridico che rendano il matrimonio impossibile costituisce un elemento importante per l'apprezzamento. Il disegno di legge non disciplina esplicitamente la situazione dei concubini in quanto essi hanno in genere la possibilità di sposarsi. Se tale non è il caso, può essere rilasciato loro un permesso per motivi umanitari (art. 30 lett. b). Nella prassi attuale, tale permesso è rilasciato quando gli interessati hanno dei figli comuni e vivono in unione coniugale.

Per quel che concerne le coppie omosessuali, esse non beneficiano della protezione della vita familiare ai sensi dell'articolo 8 CEDU. Beneficiano invece, a determinate condizioni, del diritto alla protezione della vita privata³². Una legge federale è tuttora in fase di elaborazione onde attribuire a queste coppie uno statuto specifico³³. Il rilascio di un permesso di dimora al partner straniero sarà disciplinato in tale contesto. Per questo motivo, la LStr non prevede disposizioni a favore delle coppie omosessuali.

Il disegno di legge prevede inoltre nuove condizioni per il ricongiungimento familiare, quali l'esigenza della coabitazione per il coniuge straniero di un cittadino svizzero (art. 41) o l'imposizione di un termine per poter riunire la famiglia (art. 46). Queste limitazioni non costituiscono tuttavia dei pregiudizi alle relazioni familiari, le quali non sono rese né impossibili né eccessivamente complicate. Il diritto alla protezione delle relazioni familiari e della vita privata non è assoluto e può essere limitato per i motivi previsti dall'articolo 8 paragrafo 2 CEDU. L'ingerenza in questi diritti è lecita se è prevista dalla legge e risponde a un interesse legittimo dello Stato, come ad esempio la salvaguardia e il rispetto della sicurezza e dell'ordine pubblici. Il pregiudizio deve essere proporzionato allo scopo da raggiungere. Se l'espulsione di uno straniero condannato provoca la divisione della famiglia, ad esempio, la durata della dimora in Svizzera, la situazione familiare e l'intensità dei vincoli familiari, la cittadinanza delle persone in causa nonché l'esigibilità della partenza dei familiari devono essere prese in considerazione³⁴. La limitazione del ricongiungimento familiare per motivi legati all'ordine e alla sicurezza pubblici, prevista all'articolo 50 LStr, va nel medesimo senso.

L'articolo 13 CEDU garantisce il diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale. Ogni persona deve avere la possibilità di rivolgersi a un'autorità di ricorso imparziale e indipendente³⁵. Secondo la giurisprudenza internazionale, tale ga-

31 Philippe Grant, La protection de la vie familiale et de la vie privée en droit des étrangers, pag. 279

32 DTF 126 II 425

33 Legge federale sull'unione registrata di persone omosessuali; vedi <http://www.ofj.admin.ch/1/index.html>

34 Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2 agosto 2001, B.c. Svizzera, Racc. 54273/00, § 48

35 Nicolas Wisard, *ibid.*, pag. 64 segg.

ranzia può essere invocata solo quando sono stati violati i diritti o le libertà riconosciuti dalla CEDU³⁶.

In linea generale, la LStr garantisce rimedi giuridici effettivi dinanzi a un'autorità di ricorso ai sensi dell'articolo 13 CEDU. Ciò è parimenti il caso per il respingimento alla frontiera (art. 6 cpv. 2), l'allontanamento immediato (art. 63) e l'allontanamento all'aeroporto (art. 64 LStr), ordinati in un primo tempo senza formalità. In simili situazioni, lo straniero può sempre esigere una decisione formale impugnabile (art. 6 cpv. 2; 63 cpv. 2 e 64 cpv. 2). Se invoca l'articolo 13 CEDU, deve inoltre essere in grado d'invocare un'altra disposizione della Convenzione, ad esempio l'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) o l'articolo 3 (principio del «non-refoulement»).

1.3.4.1.2 Il Protocollo n. 7 alla CEDU del 22 novembre 1984³⁷

L'articolo 1 sancisce determinate garanzie procedurali in caso d'espulsione di stranieri. Uno straniero legalmente residente nel territorio di uno Stato non ne può essere espulso, se non a seguito di un provvedimento adottato conformemente alla legge. Egli deve essere autorizzato a far valere le sue ragioni contro la sua espulsione e a far esaminare il suo caso (art. 1 par. 1). Tale garanzia presuppone che egli vi risieda da un certo tempo e sia titolare di un permesso che gli dà diritto a risiedere sul territorio di tale Stato³⁸.

L'articolo 1 non comprende il respingimento degli stranieri alla frontiera né il caso del turista o dello straniero in transito. Esso non comprende neppure lo straniero che soggiorna illegalmente nel Paese, sia perché entratovi illegalmente sia perché il suo permesso è scaduto. In virtù del paragrafo 2 dell'articolo 1, l'interessato può essere espulso prima che possa esercitare i diritti di cui al paragrafo 1 quando tale espulsione si rende necessaria per interessi di ordine pubblico o è motivata da ragioni di sicurezza nazionale. In tal caso, l'interessato ha diritto ad essere autorizzato ad esercitare i propri diritti dopo l'espulsione (art. 15 par. 2 del commento dell'8 ottobre 1984 relativo al Protocollo n. 7).

Al momento dell'entrata in vigore del Protocollo, il diritto svizzero conosceva l'espulsione penale (art. 55 CP), l'espulsione amministrativa (art. 10 LDDS) e l'espulsione di persone che compromettono la sicurezza interna ed esterna della Svizzera, pronunciata dal nostro Consiglio (art. 70 della vecchia Cost., oggi art. 121 cpv. 2 Cost.). Se le prime due espulsioni adempivano i presupposti dell'articolo 1 del Protocollo, tale non era il caso per l'espulsione detta politica. Nel contesto di tale misura, infatti, l'interessato espulso per minaccia della sicurezza interna o esterna della Svizzera non era autorizzato a far valere i suoi diritti dopo l'espulsione. Per questo motivo la Svizzera ha dovuto formulare una riserva.

³⁶ Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), pag. 425.

³⁷ RS **0.101.07**; FF **1986** II 417, entrato in vigore il 1° novembre 1988.

³⁸ FF **1986** II 426

Il disegno di legge prevede l'espulsione per salvaguardare la sicurezza interna ed esterna della Svizzera, che può essere ordinata dall'Ufficio federale di polizia (art. 67). Contro tale decisione è dato ricorso. La riserva va tuttavia mantenuta in quanto l'espulsione detta politica, che può essere ordinata dal nostro Consiglio, resta possibile in casi del tutto particolari.

1.3.4.1.3 La Convenzione del 4 gennaio 1960³⁹ istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio

Questa Convenzione riconosce, a determinate condizioni, un diritto al rilascio di un permesso per esercitare un'attività lucrativa alle imprese e ai lavoratori cittadini di uno Stato membro dell'AELS (art. 16). Vista l'applicazione diretta della Convenzione al diritto interno, i diritti da essa conferiti non sono stati ripresi nel disegno di legge. D'altro canto, la dimora e il domicilio dei cittadini dell'AELS saranno disciplinati da un Accordo bilaterale paragonabile a quello firmato con l'UE.

1.3.4.1.4 Accordo generale del 15 marzo 1994⁴⁰ sugli scambi di servizi

Solo talune delle sue disposizioni sono direttamente applicabili e conferiscono agli individui dei diritti direttamente sottoposti a giurisdizione. L'Allegato 1B dell'Accordo, vertente sui prestatori di servizio, instaura principi quali la parità di trattamento tra prestatori, la trasparenza, la liberalizzazione progressiva delle condizioni d'accesso al mercato e al trattamento nazionale nonché la procedura d'ammissione al mercato del lavoro. Dal profilo del diritto in materia di stranieri, ciò implica l'osservanza del principio della parità di trattamento in materia di condizioni d'ammissione e di soggiorno in caso di prestazione temporanea di servizi.

Al momento della ratifica, la Svizzera si è riservata di concedere un trattamento preferenziale ai cittadini degli Stati dell'UE e dell'AELS (ammissione e dimora) onde tener conto della sua legislazione nazionale in materia di stranieri nonché dei negoziati bilaterali in corso con l'UE. Da allora, l'Accordo bilaterale sulla libera circolazione è stato adottato. La riserva espressa va tuttavia mantenuta in quanto l'ammissione sul mercato del lavoro svizzero continua a sottostare a disposizioni diverse per i cittadini dell'UE e dell'AELS e i cittadini di altri Stati.

Parallelamente agli impegni generali, il nostro Paese ha assunto impegni specifici per quel che concerne l'accesso al mercato del lavoro e il trattamento nazionale di determinate categorie di persone (trasferimento di quadri, dirigenti, specialisti e altre persone indispensabili). Per quanto abbiano un'applicazione diretta, questi impegni sono stati ripresi dal disegno di legge.

³⁹ RS 0.632.31

⁴⁰ RS 0.632.20

1.3.4.1.5 Convenzione europea del 26 novembre 1987⁴¹ per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti

La Convenzione mira a completare il sistema previsto dalla CEDU per il controllo del divieto generale della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU). Essa prevede visite effettuate da un Comitato internazionale, al fine di rafforzare la protezione delle persone private della libertà e delle quali si devono rispettare determinati diritti, sin dall'inizio della detenzione, quali il diritto d'informare i familiari o una terza persona di propria scelta, il diritto di essere esaminato da un medico o il diritto di consultare un avvocato. Queste esigenze valgono per tutte le detenzioni, penali o amministrative. Tale Convenzione non solleva difficoltà particolari concernenti il diritto svizzero.

1.3.4.2 Altri accordi multilaterali

1.3.4.2.1 Il Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁴² relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto I)

Questo Patto internazionale sancisce diritti quali il diritto al lavoro, il diritto a condizioni di lavoro eque e il diritto alla sicurezza sociale (art. 6-15). Questi diritti hanno il carattere di mere dichiarazioni di principio⁴³. Essi non si rivolgono ai singoli, bensì al legislatore in qualità di linee direttrici, che la giurisprudenza del Tribunale federale ha avuto l'occasione di confermare.

Dato che i diritti riconosciuti dal Patto I sono garantiti ad ogni individuo, indipendentemente dalla cittadinanza, un disciplinamento specifico nel diritto in materia di stranieri non s'impone.

1.3.4.2.2 Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁴⁴ relativo ai diritti civili e politici (Patto II)

Determinati diritti sanciti dal Patto sono parimenti garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come il diritto a disporre di effettivi mezzi di ricorso dinanzi a un'istanza nazionale (art. 2 par. 3 lett. a Patto II; art. 13 CEDU), il divieto della tortura (art. 7 Patto II; art. 3 CEDU) o il diritto alla libertà personale (art. 9 Patto II; art. 5 CEDU)⁴⁵.

L'*articolo 12* garantisce ad ogni individuo che si trovi legalmente sul territorio di uno Stato il diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta del luogo di residenza (par. 1). Tale libertà di movimento e di residenza non è assoluta; può esservi derogato per motivi legati all'ordine pubblico (par. 3).

⁴¹ RS 0.106

⁴² RS 0.103.1

⁴³ Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, La Suisse et les Pactes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, p.59 e 66; FF 1991 I 1137.

⁴⁴ RS 0.103.2

⁴⁵ Cfr. n. 1.3.4.1. Le osservazioni in merito agli artt. 3, 5 e 113 CEDU valgono per gli artt. 2, 7 e 9 del Patto II.

Nel ratificare il Patto II, la Svizzera ha formulato una riserva a favore della legislazione federale in materia di polizia degli stranieri⁴⁶. Infatti il diritto svizzero applicabile al momento della ratifica (LDDS) prevedeva che la dimora degli stranieri sottostasse a permesso e che i permessi di dimora e di domicilio fossero validi unicamente nel Cantone che li aveva rilasciati.

La LStr prevede che il titolare di un permesso di domicilio beneficia della mobilità geografica e professionale in tutta la Svizzera, a meno che sussista un motivo di revoca nei suoi confronti (art. 36 cpv. 3). Il titolare del permesso di dimora, per dimoranti temporanei o per frontalieri, invece, deve ottenere una pertinente autorizzazione per poter cambiare Cantone. Il titolare del permesso di dimora ha diritto a tale autorizzazione se non è disoccupato e se non sussistono motivi di revoca nei suoi confronti (art. 36 cpv. 2 LStr). Il frontaliere beneficia parimenti di questo diritto dopo cinque anni d'attività ininterrotta in Svizzera (art. 38 LStr). Infine, il titolare di un permesso per dimoranti temporanei non ha diritto di cambiare Cantone, ma è possibile autorizzare tale cambiamento. Al termine della procedura legislativa, quando sarà disponibile la versione definitiva delle suddette disposizioni, si potrà esaminare l'eventualità di levare la riserva esistente.

L'articolo 13, come del resto l'articolo 1 del Protocollo n. 7 alla CEDU, prevede garanzie procedurali in materia d'espulsione. Uno straniero che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato parte del Patto non può esserne espulso se non in base a una decisione presa in conformità della legge e, salvo che vi si oppongano imperativi motivi di sicurezza nazionale, deve avere la possibilità di far valere le proprie ragioni contro la sua espulsione e di sottoporre il proprio caso all'esame dell'autorità competente. Tale disposizione non si applica ai clandestini ed illegali, né agli stranieri entrati legalmente ma non ancora in possesso di un permesso di dimora⁴⁷. Detta disposizione non conferisce per principio allo straniero una protezione ma mira unicamente a mantenere le procedure di allontanamento in conformità con il principio del divieto dell'arbitrario, principio peraltro garantito anche dalla Costituzione (art. 9 Cost.). Contrariamente all'articolo 1 del Protocollo 7 alla CEDU, l'articolo 13 non prevede la possibilità per l'interessato di far valere i propri diritti dopo l'espulsione. La legislazione svizzera è pertanto pienamente conforme a tale disposizione.

1.3.4.2.3 Convenzione internazionale del 21 dicembre 1965⁴⁸ sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale

La Convenzione mira a lottare contro la discriminazione razziale in tutte le sue forme e in tutti gli ambiti della vita. Gli Stati restano liberi di trattare diversamente i loro cittadini, purché tale distinzione non persegua uno scopo di discriminazione razziale o non abbia un tale effetto. La Convenzione non conferisce un diritto all'ammissione in un determinato territorio.

Al momento di ratificare tale strumento, la Svizzera ha reputato avanzare una riserva a favore della legislazione in materia d'ammissione degli stranieri sul mercato del

46 Kälin/Malinverni/Nowak, *ibid.*, pag. 96; FF 1991 I 933.

47 Kälin, *ibid.*, pag. 59

48 RS 0.104

lavoro svizzero. L'attuale politica in materia di stranieri della Svizzera per quel che concerne l'ammissione di lavoratori stranieri poggia su un sistema binario che opera una distinzione tra cittadini dell'UE e cittadini di altri Stati. Tale distinzione non contraddice la Convenzione in quanto poggia su un accordo con i Paesi interessati. Siccome l'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone risponde a queste esigenze, la Svizzera potrebbe levare la propria riserva. Onde garantire anche in avvenire un certo margine di manovra è tuttavia auspicabile mantenerla⁴⁹.

1.3.4.2.4 Convenzione del 18 dicembre 1979⁵⁰ sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna

Eliminare in tutti gli ambiti della vita ogni forma di discriminazione, esclusione o restrizione fondata sul sesso e volta a compromettere o distruggere il riconoscimento, il beneficio o l'esercizio da parte della donna dei propri diritti e delle proprie libertà fondamentali, ecco gli scopi perseguiti da questa Convenzione. Gli Stati parti s'impegnano a prendere tutte le misure appropriate, comprese le disposizioni legislative, onde sopprimere in tutte le loro forme la tratta di donne e lo sfruttamento della prostituzione femminile (art. 6).

Questa Convenzione è rilevante nel contesto dei permessi di dimora rilasciati alle artiste di cabaret. Il loro statuto è retto dall'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS) e dalle pertinenti istruzioni. Nonostante tale quadro volto alla loro protezione, è noto che le donne sono soggette ad abusi, segnatamente a causa delle difficoltà e della mancanza di volontà per quel che concerne il controllo della situazione. La prostituzione, il lenocinio e la tratta di esseri umani che ne scaturisce contraddicono gli obiettivi fissati dalla Convenzione. Il disegno di legge non disciplina esplicitamente lo statuto delle artiste di cabaret. Esso consente però delle deroghe alle condizioni d'ammissione onde proteggere le persone che rischiano di essere sfruttate a motivo della loro attività (art. 30 cpv. 1 lett. d) o per consentire il regolamento del soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani (art. 30 cpv. 1 lett. e). Il nostro Consiglio emanerà le disposizioni d'esecuzione (art. 30 cpv. 2 LStr).

1.3.4.2.5 Convenzione del 10 dicembre 1984⁵¹ contro la tortura ed altre pene o trattamenti inumani o degradanti

La Convenzione mira ad accrescere l'efficacia della lotta alla tortura e alle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti nel mondo intero. Nessuno Stato Parte espelle, respinge né estrada una persona verso un altro Stato qualora vi siano serie ragioni di credere che in tale Stato essa rischia di essere sottoposta a tortura (art. 3). Ciò equivale al principio del «non-refoulement», parimenti contenuto nell'articolo 3 CEDU.

⁴⁹ Sul ritiro della riserva all'art. 14 vedi FF **2001** 5307 segg.

⁵⁰ RS **0.108**

⁵¹ RS **0.105**

1.3.4.2.6 Convenzione del 20 novembre 1989⁵² sui diritti del fanciullo

La Convenzione è volta a garantire al fanciullo una migliore protezione dal punto di vista del diritto. Essa non accorda al fanciullo o ai genitori un diritto deducibile in giudizio alla riunione della famiglia, ma esige tuttavia che ogni domanda d'entrata o d'uscita dal Paese ai fini della riunione della famiglia sia considerata dagli Stati parte in uno spirito positivo, improntato all'umanità e alla diligenza (art. 10 par. 1).

La legislazione svizzera in materia di stranieri vigente al momento della ratifica della Convenzione non rispondeva pienamente alle esigenze della stessa. Essa non consentiva infatti agli stranieri titolari di un permesso temporaneo, quali gli stagionali, gli studenti, le persone in cura o i titolari di un permesso per dimoranti temporanei, di ricostituire l'unione familiare. Per questo motivo la Svizzera ha formulato una riserva a detta disposizione.

Il disegno di legge introduce una modifica importante prevedendo un diritto al ricongiungimento familiare per tutti i titolari di un permesso di dimora (art. 43) e consentendo ai titolari di un permesso per dimoranti temporanei di riunire la loro famiglia (art. 44). L'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone prevede parimenti il ricongiungimento familiare in questi casi. Di conseguenza, la nuova regolamentazione in materia di stranieri consentirebbe alla Svizzera di togliere la propria riserva. Dato però che le disposizioni relative all'asilo non consentono la riunione della famiglia in tutte le situazioni, ad esempio se si tratta di stranieri ammessi provvisoriamente nel nostro Paese, la riserva va mantenuta.

1.3.4.2.7 Convenzione dell'Aia del 29 maggio 1993⁵³ sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale

La Convenzione, sottoscritta dalla Svizzera, è tuttora in fase di ratificazione. Essa mira ad istituzionalizzare un sistema di cooperazione tra gli Stati di accoglienza e gli Stati d'origine al fine di lottare contro gli abusi in materia di adozione internazionale.

La messa in applicazione nell'ordine giuridico svizzero ha necessitato l'elaborazione di una legge d'applicazione che comprende una modifica della legislazione in materia di stranieri (LDDS) nonché l'introduzione di un diritto di dimora per il fanciullo destinato all'adozione in Svizzera (art. 7a LDDS)⁵⁴. Se l'adozione prevista non ha luogo, il fanciullo conserva i propri diritti nonché un diritto al permesso di domicilio cinque anni dopo l'entrata in Svizzera. Tutti questi diritti sono ripresi all'articolo 47. L'entrata in vigore della Convenzione e della legge d'applicazione è prevista per il 1° gennaio 2003.

⁵² RS 0.107

⁵³ FF 1999 4858

⁵⁴ Legge federale d'attuazione adottata il 22 giugno 2001; FF 2001 2594

1.3.4.3 Accordi bilaterali

Il principale accordo bilaterale nel settore della migrazione è l'Accordo del 21 giugno 1999⁵⁵ tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (vedi n. 1.3.3).

Il nostro Paese ha concluso altri trattati di domicilio con 33 Paesi⁵⁶, di cui 21 non fanno parte dell'UE o dell'AELS. Secondo la giurisprudenza, questi trattati non conferiscono più un diritto al rilascio di un permesso di dimora o di domicilio⁵⁷. La clausola della libera circolazione, prevista da tali trattati, si applica unicamente ai cittadini degli Stati contraenti già in possesso di un permesso di domicilio. Questi ultimi hanno diritto di cambiare Cantone a meno che un motivo di espulsione vi si opponga.

Per quel che concerne gli accordi di domicilio, essi costituiscono altrettanti complementi ai trattati di domicilio precitati, i quali riconoscono un diritto al rilascio di un permesso di domicilio dopo un periodo determinato di residenza. A tutt'oggi la Svizzera ha concluso accordi di domicilio con 10 Paesi, tutti membri dell'UE⁵⁸, e con il Liechtenstein. I cittadini di questi Paesi hanno diritto al permesso di domicilio dopo una dimora regolare e ininterrotta di cinque anni nel nostro Paese. Si tratta di un disciplinamento più generoso di quello previsto dall'articolo 33 capoverso 2 LStr, il quale conferisce tale diritto dopo un termine di 10 anni.

Si osservi che la Svizzera ha concluso con gli Stati Uniti d'America un «Memorandum of Understanding» che prevede il rilascio del permesso di domicilio dopo una dimora regolare e ininterrotta di cinque anni nel nostro Paese⁵⁹. Anche qui non si tratta però di un diritto al domicilio.

Il nostro Paese ha concluso numerosi altri accordi bilaterali in ambiti specifici quali la riammissione e il transito, la sicurezza sociale, la soppressione dell'obbligo del visto e del passaporto, l'entrata e l'uscita nella zona frontaliere e lo scambio di tirocinanti⁶⁰. Esistono inoltre accordi con l'Italia, la Spagna e la Francia in relazione con l'assunzione di lavoratori provenienti da tali Stati. Questi accordi sono in gran parte superati dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone. In virtù dell'articolo 2 capoverso 1 LStr, tutti questi accordi restano applicabili.

1.3.4.4 Altri Accordi internazionali non applicabili in Svizzera

Vi sono altri accordi internazionali che hanno un impatto sulla legislazione nazionale relativa all'entrata, alla dimora e al domicilio degli stranieri. Taluni sono stati

⁵⁵ FF 1999 5978; RU ...; RS ...

⁵⁶ Afghanistan, Albania, Austria, Belgio, Bosnia Erzegovina, Cile, Cina, Colombia, Croazia, Danimarca, Ecuador, Etiopia, Filippine, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Grecia, India, Iran, Islanda, Italia, Jugoslavia, Liberia, Liechtenstein, Macedonia, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Spagna, Stati Uniti, Turchia.

⁵⁷ DTF 119 IV 65; DTF 120 Ib 360

⁵⁸ Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna.

⁵⁹ FF 1995 III 617

⁶⁰ Istruzioni UFDS sull'entrata, la dimora e il domicilio degli stranieri, n. 011.3.

sottoscritti dalla Svizzera ma non ancora ratificati, altri non sono stati sottoscritti affatto. Essi non sono pertanto in vigore ma potrebbero esserlo a medio o lungo termine. Si tratta segnatamente della Convenzione europea di domicilio del 1955, della Carta sociale europea del 18 ottobre 1961, riveduta nel maggio 1966, del Protocollo n. 4 alla CEDU del 16 novembre 1963, della Convenzione europea del 24 novembre 1977 relativa allo statuto giuridico del lavoratore migrante e della Convenzione delle Nazioni Unite del 18 dicembre 1990 concernente la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei loro familiari.

1.3.5 Ammissione in vista di un'attività lucrativa

Gli elementi centrali dell'ammissione ad esercitare attività lucrativa sono il sistema d'ammissione binario (accordo sulla libera circolazione con gli Stati della CE e dell'AELS e ammissione limitata di cittadini di Stati terzi), i contingenti massimi (art. 19), la priorità dei lavoratori indigeni (art. 20), le esigenze per quel che concerne le qualifiche personali (art. 23) nonché il controllo delle condizioni salariali e lavorative (art. 21). Un'ammissione sul mercato del lavoro deve sempre servire l'interesse generale del Paese a lungo termine (artt. 17-18) e può essere vincolata alla creazione di posti di formazione da parte del datore di lavoro (art. 22).

Per una presentazione circostanziata della politica d'ammissione sul mercato del lavoro, vedasi al numero 1.2.3.1.

1.3.6 Regolamento del soggiorno

1.3.6.1 Abolizione dello statuto di stagionale e introduzione del nuovo permesso per dimoranti temporanei

Oltre al permesso di domicilio di durata indeterminata (art. 6 LDDS), il vigente diritto conosce diverse sottocategorie di permessi di dimora di durata determinata basati sull'articolo 5 LDDS (permessi di durata variabile per dimoranti annuali, stagionali e dimoranti temporanei).

È bene mantenere la differenza fondamentale tra dimora temporanea e dimora permanente. Essa è necessaria in quanto consente di rispondere a esigenze e a scopi del soggiorno diversi.

Il disegno di legge propone di ridurre i tipi di permessi e di semplificare la procedura. Come la maggior parte delle cerchie consultate, il nostro Consiglio è dell'avviso che, com'è già il caso oggi, lo statuto di stagionale non va mantenuto per i cittadini di Stati terzi, a motivo delle conseguenze economiche e sociopolitiche problematiche ad esso connesse.

Le autorità cantonali potranno tuttavia continuare a rilasciare permessi per dimoranti temporanei ai cittadini degli Stati membri dell'UE e dell'AELS per attività stagionali (ad es. nei settori della costruzione, del turismo o dell'agricoltura), come previsto esplicitamente dall'Accordo sulla libera circolazione. Le attività stagionali conserveranno la loro importanza anche in avvenire, nonostante sia stata osservata una netta diminuzione del numero di titolari di un permesso stagionale a causa della situazione economica che ha caratterizzato gli ultimi anni. Giusta il disegno di legge,

ai cittadini di Stati terzi possono invece essere rilasciati, com'è già il caso sinora, dei permessi per dimoranti temporanei solo se si tratta di quadri, specialisti o altri lavoratori qualificati.

Un permesso per dimoranti temporanei unitario potrà d'ora innanzi essere rilasciato a cittadini di Stati terzi che effettuano un soggiorno temporaneo fino a un anno, indipendentemente dal fatto che esercitino o no un'attività lucrativa. Tale permesso potrà essere prorogato fino a complessivamente due anni, ma non sussiste diritto alcuno in tal senso. Occorre inoltre sottolineare che i permessi per dimoranti temporanei devono in ogni caso essere vincolati a uno scopo ben preciso (soprattutto la realizzazione di un progetto).

Il pericolo che questo permesso temporaneo sia utilizzato per altri scopi va fronteggiato mediante una chiara regolamentazione dell'interruzione necessaria prima di un nuovo rilascio. Il pericolo di abuso è ridotto anche dalle esigenze poste dal punto di vista delle qualifiche professionali. I criteri per definire la durata dell'interruzione vanno stabiliti in un'ordinanza d'esecuzione; si può considerare sufficiente un'interruzione di un anno (cfr. anche l'art. 26 cpv. 1 OLS). Si possono consentire deroghe a tale obbligo d'interruzione in caso di attività ricorrenti e quando si possa escludere il sussistere di un abuso.

La possibilità di trasformare un permesso per dimoranti temporanei (attualmente un permesso stagionale) in permesso di dimora, prevista parzialmente dagli accordi bilaterali con singoli Stati dell'UE ed estesa a tutti i cittadini di Stati membri dell'UE e dell'AELS, non sussisterà più dopo la scadenza del periodo transitorio entro il quale la Svizzera è autorizzata a mantenere i contingenti massimi, previsto nell'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Anche in avvenire si dovrà rinunciare ad estendere nuovamente la possibilità di trasformazione a cittadini di altri Stati (com'era il caso sino a fine 1994).

1.3.6.2 Permesso di dimora

Anche in avvenire si continueranno a rilasciare, per soggiorni che oltrepassano un anno, permessi di dimora temporanei, di regola con possibilità di proroga. Come sinora sarà possibile porre condizioni segnatamente per quel che concerne lo scopo del soggiorno. Tale principio concerne ad esempio i soggiorni in vista di formazione o per l'esercizio di attività temporanee ma abbastanza prolungate (ad es. il trasferimento di dirigenti conformemente al «General Agreement on Trade and Services» [GATS], firmato dalla Svizzera). Dopo un soggiorno di cinque anni deve invece sussistere un diritto legale alla proroga del permesso di dimora, al fine di tenere conto dell'integrazione progressiva delle persone, purché non sussistano motivi di revoca (segnatamente infrazione o minaccia della sicurezza e dell'ordine pubblici oppure dipendenza dall'assistenza sociale; art. 57).

1.3.6.3 Permesso di domicilio

Il permesso di domicilio costituisce – come sinora – il migliore statuto dal punto di vista del diritto degli stranieri. Esso deve continuare ad essere esente da oneri e di durata indeterminata. Il ritiro del permesso deve essere possibile solo in casi gravi. I

titolari del permesso di domicilio possono inoltre invocare la libertà economica (art. 27 Cost.⁶¹).

D'ora in poi, dopo una dimora regolare di dieci anni in Svizzera, lo straniero dovrebbe tuttavia beneficiare di un diritto garantito per legge al rilascio di un permesso di domicilio sempreché sia al beneficio di un permesso previsto dalla presente legge. Ciò a condizione che non sussistano motivi di revoca quali violazioni dell'ordine e della sicurezza pubblici o dipendenza dall'assistenza sociale (art. 61).

In caso di integrazione riuscita, il permesso di domicilio potrà d'ora in poi essere rilasciato a tutti gli stranieri già dopo cinque anni. Sono determinanti per la decisione, oltre all'integrazione professionale e sociale, segnatamente le conoscenze linguistiche dell'interessato. La possibilità del rilascio del permesso di domicilio dopo cinque anni rappresenterà un incoraggiamento all'integrazione (art. 33 cpv. 4).

Tutti i cittadini degli Stati membri dell'UE e dell'AELS nonché i cittadini degli Stati Uniti ottengono già oggi – sulla base degli accordi di domicilio o per motivi di reciprocità – un permesso di domicilio dopo una dimora regolare e ininterrotta di cinque anni. Negli altri casi, il permesso di domicilio è generalmente rilasciato dopo 10 anni, sempreché nessun interesse pubblico vi si opponga.

1.3.6.4 Permessi per frontalieri

L'Accordo sulla libera circolazione delle persone contiene un disciplinamento circostanziato anche per i frontalieri degli Stati membri dell'UE e dell'AELS. L'obbligo del ritorno settimanale al domicilio nella vicina zona di frontiera previsto anche da detto accordo (oggi rientro quotidiano), sarà applicabile anche ai circa 700 cittadini di Stati terzi attualmente titolari di un permesso per frontalieri. Per analogia al disciplinamento proposto per il permesso di dimora, dopo un'attività lucrativa ininterrotta di cinque anni vi è di principio un diritto alla proroga del permesso per frontalieri e al cambiamento d'impiego.

1.3.6.5 Mobilità geografica e professionale

Il titolare di un permesso di dimora o di domicilio – dopo aver soddisfatto le severe condizioni d'ammissione (soglia d'entrata elevata) – dovrebbe beneficiare, in base all'accordo sulla libera circolazione delle persone e a determinate condizioni, della maggiore mobilità geografica e professionale possibile all'interno della Svizzera (diritto al cambiamento di Cantone, di professione e d'impiego; attività lucrativa su tutto il territorio della Svizzera senza permesso supplementare; art. 36 e 37).

Questa mobilità coincide con le attuali esigenze dell'economia generale e può segnatamente contribuire a contenere la disoccupazione. Autorità e datori di lavoro beneficiano di considerevoli semplificazioni amministrative. La limitazione della mobilità dev'essere possibile solo se importanti interessi pubblici lo giustificano.

⁶¹ RS 110

Il titolare di un permesso per dimoranti temporanei o per frontalieri beneficerà, durante i primi cinque anni, di una mobilità geografica e professionale limitata (art. 36 cpv. 1 e art. 38).

1.3.7 Ricongiungimento familiare

1.3.7.1 Situazione iniziale

Il ricongiungimento familiare è volto a consentire la ricostituzione della vita familiare in Svizzera. Esso costituisce uno dei principali motivi di ammissione. Le possibilità di controllare direttamente l'immigrazione sono limitate da tale fenomeno. Nel 2000, ad esempio, circa il 43 per cento dell'immigrazione era da ascrivere al ricongiungimento familiare. Tale percentuale comprende sia i coniugi stranieri di cittadini svizzeri (13% ca.) sia il ricongiungimento familiare di cittadini stranieri (30% ca.).

Oltre ai diritti legali garantiti dagli articoli 7 capoverso 1 e 17 capoverso 2 LDDS, esiste oggi a determinate condizioni, in virtù della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), un diritto al ricongiungimento familiare conferito dal diritto internazionale pubblico (cfr. n. 1.3.4.1). Il ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati dell'UE e dell'AELS è disciplinato definitivamente nell'Accordo sulla libera circolazione delle persone.

Il disegno di legge prevede, anche nell'interesse del promovimento dell'integrazione, un miglioramento dello statuto giuridico dello straniero nel contesto del ricongiungimento familiare. Come le autorità esecutive, il nostro Consiglio è tuttavia conscio del fatto che l'ottenimento agevolato di un permesso di dimora o di domicilio sulla base del ricongiungimento familiare rende necessarie nuove misure per la lotta agli abusi.

1.3.7.2 Ricongiungimento familiare di familiari stranieri di cittadini svizzeri

L'Accordo sulla libera circolazione delle persone prevede per i cittadini di Stati dell'UE e dell'AELS ampio diritto in materia di ricongiungimento familiare, comprendenti un diritto al ricongiungimento di familiari in linea ascendente e discendente, ossia anche dei genitori e dei nipoti se il loro mantenimento è garantito; i figli possono essere ammessi nel contesto del ricongiungimento fino a 21 anni. Il ricongiungimento dei figli maggiori di 21 anni è pure possibile se sono a carico dei genitori. Il coniuge e i figli hanno inoltre diritto ad esercitare un'attività lucrativa⁶².

Questo disciplinamento si applicherà di principio anche ai cittadini svizzeri con familiari stranieri, affinché questi non siano discriminati rispetto ai cittadini dell'UE e dell'AELS (art. 41).

⁶² Art. 3 Allegato I dell'ALC.

1.3.7.3

Diritto al ricongiungimento familiare per titolari di un permesso di domicilio o di dimora

Per le persone titolari di un permesso di domicilio continua ad essere applicabile, di principio, il disciplinamento attuale (art. 42; art. 17 cpv. 2 LDDS). Nell'ottica di un miglioramento generale della situazione giuridica dei titolari di permessi di dimora si dovrebbe inoltre introdurre un diritto al ricongiungimento familiare del coniuge e dei figli celibi minori di 18 anni. Tale diritto presuppone la vita comune della famiglia. Occorre inoltre che la stessa disponga di un appartamento comune e sopperisca ai propri bisogni senza ricorrere all'assistenza pubblica (art. 43). Queste condizioni coincidono in gran parte con il disciplinamento attuale a livello d'ordinanza (art. 38-39 OLS) e con la prassi di altri Paesi dell'Europa occidentale (cfr. n. 6). Il nuovo diritto risulterà segnatamente in un'armonizzazione della prassi; non vi è invece da attendersi a un aumento sensibile dell'immigrazione.

Secondo la prassi del Tribunale federale⁶³, il diritto al ricongiungimento familiare implica anche un diritto per coniuge e figli ad esercitare un'attività lucrativa dipendente o indipendente in tutta la Svizzera (art. 45). I titolari di un diritto di soggiorno garantito per legge possono appellarsi alla libertà economica giusta l'articolo 27 Cost.⁶⁴. Tale libertà comprende segnatamente la libera scelta della professione, il libero accesso a un'attività lucrativa nell'economia privata e l'esercizio della stessa.

1.3.7.4

Possibilità di ricongiungimento familiare per i titolari di un permesso per dimoranti temporanei

Il disciplinamento attuale, secondo cui gli stagionali, i titolari di un permesso per dimoranti temporanei, i tirocinanti e gli studenti non hanno la possibilità di chiedere il ricongiungimento familiare, è stato criticato a più riprese in quanto provoca la separazione delle famiglie.

Nell'ambito della formazione e del perfezionamento, il disciplinamento applicato in Svizzera suscita frequenti reazioni d'incomprensione in quanto numerosi Stati applicano una prassi assai più liberale. La manodopera altamente qualificata è disposta ad effettuare un'attività lucrativa temporanea in Svizzera solo se accompagnata dalla famiglia. Già oggi è possibile ammettere eccezionalmente il ricongiungimento familiare, segnatamente per considerazioni di reciprocità nel settore delle scuole superiori.

Il nostro Consiglio propone pertanto di dare ai titolari di un permesso per dimoranti temporanei la possibilità di ottenere il ricongiungimento familiare senza che vi sia però un diritto garantito per legge. Siccome il permesso per dimoranti temporanei non conferisce diritto alcuno a risiedere durevolmente in Svizzera, il ricongiungimento familiare sarebbe di breve durata. Le autorità cantonali possono autorizzare il ricongiungimento familiare se sono adempiti i medesimi presupposti previsti per i titolari di un permesso di dimora (alloggio conveniente, mezzi finanziari sufficienti; art. 44).

⁶³ DTF 122 I 212 segg.

⁶⁴ RS 110

Il timore secondo cui la scolarità dei figli dei titolari di permessi di breve durata comporti delle difficoltà è infondato. In generale, i genitori rinunciano a farsi raggiungere dai figli in età scolastica in un Paese dove prevedono di restare soltanto per un breve periodo.

1.3.7.5 Principio della coabitazione dei membri della famiglia

Contrariamente al disciplinamento attuale, il disegno di legge prevede che, per i coniugi stranieri di cittadini svizzeri, il diritto al rilascio e alla proroga del permesso di dimora sia fatto dipendere dalla coabitazione. Ciò è oggi già il caso per i coniugi dei cittadini stranieri titolari di un permesso di domicilio. Il conferimento di un siffatto diritto è vincolato così all'esistenza di una relazione matrimoniale effettiva e della corrispondente volontà di vivere un matrimonio.

È però esplicitamente fatta salva la possibilità di eleggere domicilio separato, conformemente al diritto matrimoniale, per motivi professionali o per altri motivi importanti e comprensibili (art. 48; vedi parimenti FF 1979 II 1175). L'assenza di una comunione coniugale senza motivo particolare costituisce in generale un indizio importante di un matrimonio di compiacenza.

In caso di scioglimento dell'unione coniugale occorre tuttavia evitare i casi particolarmente rigorosi dovuti al ritiro del permesso (cfr. n. 1.3.7.6). La condizione della coabitazione dei coniugi ha suscitato forti controversie in procedura di consultazione. Tra i fautori di questa soluzione vi erano anzitutto le autorità cantionali d'esecuzione e la maggior parte dei partiti politici, mentre tra gli oppositori figuravano segnatamente i sindacati, le opere assistenziali e le organizzazioni femminili.

Nel contesto del trattamento dell'iniziativa parlamentare Goll «Diritti specifici accordati alle donne migranti» (97.461), il Consiglio nazionale si è pronunciato, il 7 giugno 1999, contro l'esigenza della coabitazione quale condizione per l'ottenimento del diritto di dimora del coniuge e ha accolto una pertinente proposta della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale per una modifica della LDDS⁶⁵. In attesa dei dibattiti sul presente disegno di legge, il Consiglio degli Stati non si è ancora pronunciato sull'iniziativa parlamentare summenzionata⁶⁶.

1.3.7.6 Mantenimento del diritto di soggiorno dopo lo scioglimento della comunione familiare in casi di rigore

Onde evitare situazioni di rigore è previsto che il diritto di soggiorno del coniuge e dei figli sia mantenuto anche dopo lo scioglimento della comunione coniugale o della coabitazione, sempreché importanti motivi personali esigano il proseguo della dimora in Svizzera (art. 46). Questa soluzione corrisponde ampiamente alla proposta, approvata dal Consiglio nazionale, dell'iniziativa parlamentare Goll «Diritti specifici accordati alle donne migranti» (96.461; vedi anche n. 1.3.7.5).

⁶⁵ FF 1999 2677 e Boll. Uff. 1999 S 964.

⁶⁶ Boll. Uff. 2001 S 898 segg.

Il prosieguo del soggiorno in Svizzera può imporsi quando il coniuge residente in Svizzera sia deceduto o il reinserimento familiare e sociale nel Paese d'origine risulti particolarmente difficile a motivo del fallimento del matrimonio. Ciò è il caso segnatamente se dall'unione sono nati dei figli e se questi sono molto legati ai genitori e ben integrati in Svizzera. Occorre inoltre tenere conto delle circostanze che hanno condotto allo scioglimento dell'unione coniugale. Se può essere stabilito che la persona ammessa nel contesto del ricongiungimento familiare è personalmente seriamente minacciata a motivo della convivenza e che non è ragionevole esigere da lei che continui a vivere la relazione coniugale, è importante tenerne conto in maniera particolare nella decisione.

Il ritorno è invece esigibile se il soggiorno in Svizzera è stato di breve durata, le persone non hanno vincoli stretti con la Svizzera e la loro reintegrazione nel Paese d'origine non pone problemi particolari. È importante procedere a un esame delle circostanze concrete di ciascun caso. Accordando un diritto legale di soggiorno è armonizzata anche la prassi nei singoli Cantoni. Una parte delle cerchie consultate si è detta contraria alla creazione di nuovi diritti in materia di soggiorno a causa degli oneri supplementari che ciò causerebbe dal punto di vista dell'amministrazione della giustizia. Tali cerchie ritengono che la possibilità prevista già attualmente di prorogare il permesso di dimora nel contesto del potere discrezionale in casi particolarmente rigorosi è sufficiente.

1.3.7.7 Limitazioni al ricongiungimento familiare

L'integrazione dei figli è considerevolmente agevolata se il ricongiungimento familiare ha avuto luogo precocemente. Una scolarizzazione completa in Svizzera costituisce un'importante base per l'esistenza futura nel nostro Paese, fornendo ai giovani le competenze linguistiche indispensabili. Gli stranieri interessati (il coniuge e tutti i figli) sono per principio tenuti a far valere il loro diritto al ricongiungimento familiare entro un termine massimo di cinque anni (art. 46). Le domande di ricongiungimento familiare depositate oltre tale termine saranno ammesse solo in casi eccezionali, se importanti motivi familiari lo giustificano.

Questa soluzione consentirebbe inoltre di evitare il deposito abusivo di domande di ricongiungimento familiare a favore dei figli in procinto di raggiungere l'età di lavorare. In siffatti casi, l'accento è posto sull'ammissione ad esercitare un'attività lucrativa, non già su un'autentica comunione familiare.

L'ammissione agevolata nel contesto del ricongiungimento familiare provoca ognora abusi (soprattutto matrimoni di compiacenza). Nell'interesse di una politica credibile in materia di stranieri, tali abusi vanno combattuti conseguentemente. I diritti al ricongiungimento familiare non sussistono pertanto se gli interessati se ne avvalgono unicamente per eludere le prescrizioni d'ammissione (art. 50).

1.3.7.8 Nuovi provvedimenti di diritto civile per evitare i matrimoni di compiacenza

Misure previste

Negli ultimi anni le autorità sono viepiù confrontate con il fenomeno dei matrimoni di compiacenza, ovvero contratti nell'intento di attribuire un titolo di soggiorno a uno dei futuri coniugi⁶⁷.

Il diritto attuale prevede già il rifiuto di tali unioni sulla base dell'articolo 2 capoverso 2 del Codice civile⁶⁸ («Il manifesto abuso del proprio diritto non è protetto dalla legge»)⁶⁹. Vi è abuso quando i fidanzati non intendono creare un'unione coniugale, ovvero una comunità di vita durevole (art. 159 CC)⁷⁰, bensì unicamente eludere le regole sull'ammissione e la dimora degli stranieri.

In procedura di consultazione, la maggioranza dei Cantoni e delle organizzazioni interessate, tutti i partiti di governo salvo il Partito socialista, nonché l'Associazione svizzera degli ufficiali di stato civile hanno chiesto l'introduzione di disposizioni legali chiare che consentano di combattere i matrimoni sopra descritti non solo dal punto di vista del diritto amministrativo e penale, bensì anche del diritto civile.

È stato proposto che l'ufficiale di stato civile disponga, in avvenire, di una norma esplicita che gli consenta di rifiutare la propria collaborazione quando uno dei fidanzati non intenda manifestamente creare un'unione coniugale, bensì eludere le regole sull'ammissione e la dimora degli stranieri (art. 97^{bis} P CC). D'altra parte, se l'abuso è scoperto o stabilito a matrimonio concluso, siffatte unioni potranno essere annullate d'ufficio, come in caso di bigamia o d'incapacità durevole di discernimento (art. 105 n. 4 P CC). Infine, è previsto che la nullità pronunciata dal giudice ha quale effetto di far cessare la presunzione legale di paternità (art. 109 cpv. 3 P CC).

⁶⁷ Gli studi effettuati sul tema dalla Commissione Internazionale dello Stato civile, in cui è rappresentata la maggior parte degli Stati europei, confermano che la conclusione di matrimoni simulati è un fenomeno in costante aumento. In merito si veda lo studio «La fraude en matière d'état civil dans les Etats membres de la CISC», effettuato da Isabelle Guyon-Renard coadiuvata dalla Segreteria Generale della commissione precitata, Strasburgo, dicembre 2000, pag. 8, diffuso sul sito Internet della CISC: <http://perso.wanadoo.fr/ciec-sg/CadrEtudeFraude.htm>. Vedasi parimenti Sandoz, *Mariages fictifs: à la frontière du droit et de l'éthique*, in *Revue de l'état civil (REC)* 2000, pag. 413 segg.; Suter Karl-Seibert, *Le mariage fictif, Etude de droit comparé*, tesi, Zurigo, 1990, pag. 17.

⁶⁸ **RS 210**

⁶⁹ Vedasi la decisione del Dipartimento delle costruzioni (Ufficio di giustizia) del Canton Soletta, del 24 settembre 1998, pubblicata in *REC* 1999, pag. 107 e quella della Direzione della polizia e degli affari militari del Canton Berna, del 21 ottobre 1999, pubblicata in *REC* 1999, pag. 442. La giurisprudenza del Tribunale federale (DTF **113** II 5 e sentenza del 9 ottobre 1987, pubblicata in *REC* 1988, pag. 44) e parecchi altri autori vanno nella medesima direzione (Hegnauer/Breitschmid, *Grundriss des Eherechts*, Berna 2000, pag. 47, n. 513; Sutter-Somm, *Vier Probleme des schweizerischen Eheschliessungsrechts*, pubblicato in *REC* 1994, pag. 332 segg. (336); Werro, *Concubinage, mariage et démariage*, Berna, 2000, pag. 76, n. 298; *contra* Sandoz, *Le point sur le droit de la famille*, pubblicato in *RSJ* 97 (2001), pag. 93 e *Mariages fictifs: à la frontière du droit et de l'éthique*, pubblicato in *REC* 2000, pag. 413).

⁷⁰ Vedi DTF **119** II 264 segg.; Hausheer/Reusser/Geiser, *Die Wirkungen der Ehe im allgemeinen*, Artikel 159-180 ZGB, Berna 1999, pag. 61, n. 6; Werro, *Concubinage, mariage et démariage*, Berna, 2000, pag. 30 segg., n. 56.

L'introduzione di una nuova causa di nullità del matrimonio non necessita una modifica della legge federale sul diritto internazionale privato (LDIP⁷¹). Infatti, in virtù dell'articolo 45 capoverso 2 LDIP se uno degli sposi è cittadino svizzero o se entrambi sono domiciliati in Svizzera, il matrimonio celebrato all'estero è riconosciuto qualora la celebrazione all'estero non sia stata manifestamente voluta per eludere le norme del diritto svizzero sulla nullità del matrimonio. Questa disposizione sanziona *a priori* i casi particolarmente evidenti di violazione dell'ordine pubblico svizzero esigendo un rapporto stretto con la Svizzera («*Binnenbeziehung*») nonché le frodi alla legge. Per quel che concerne i casi non direttamente coperti dalla legge e le persone che presentano legami insufficienti con il nostro Paese (p. es. caso in cui uno solo dei futuri coniugi è domiciliato in Svizzera), sarà sempre possibile sanzionarli sulla base della riserva generale dell'ordine pubblico figurante all'articolo 27 capoverso 1 LDIP⁷².

Effetti sull'effettivo del personale e conseguenze finanziarie

L'applicazione della regolamentazione prevista provocherà un aumento del lavoro in seno agli uffici di stato civile, alle autorità di sorveglianza e ai tribunali.

Questo onere di lavoro supplementare dovrebbe poter essere fronteggiato senza assunzione di personale supplementare. Gli uffici di stato civile rifiuteranno la celebrazione del matrimonio soltanto in casi di abuso manifesto, ovvero i casi flagranti. Le azioni per dichiarazione di nullità del matrimonio dovrebbero parimenti rimanere piuttosto rare⁷³. Per quel che concerne le autorità federali, esse dovranno elaborare le disposizioni d'esecuzione necessarie ed assumere in seguito le loro funzioni di alta vigilanza (consulenza e avvisi forniti su domanda delle autorità d'applicazione, eventuali ricorsi contro decisioni insostenibili).

Costituzionalità e relazione con il diritto internazionale

Gli articoli 14 sul diritto al matrimonio e 122 capoverso 1 Cost. sul diritto civile costituiscono la base delle disposizioni previste.

La garanzia costituzionale del diritto al matrimonio mira tanto alla libertà individuale di sposarsi quanto all'esistenza del matrimonio come istituzione⁷⁴. Corollario del principio della buona fede, l'abuso manifesto di un diritto non è protetto (art. 5 cpv. 3 Cost.). Per motivi legati alla certezza del diritto, è bene concretizzare tale principio in una norma a livello di legge. In virtù dell'articolo 36 capoverso 1 Cost.,

⁷¹ RS 291

⁷² Vedasi Bucher, *Droit international privé suisse*, t. II: *Personnes-Famille-Successions*, Basilea e Francoforte, 1992, pag. 143, n. 380, pag. 144, n. 384 e pag. 147, n. 396; Siehr in Honsell/Vogt/Schnyder, *Internationales Privatrecht, Kommentar zum schweizerischen Privatrecht*, Basilea e Francoforte, 1996, ad art. 45 LDIP, pag. 334, n. 5, pagg. 336 a 338, n. 10 e 13, pagg. 339 segg., n. 17; Othenin-Girard, *La réserve d'ordre public en droit international privé suisse*, *Personnes-Famille-Succession*, tesi, Zurigo, 1999, pag. 368 segg., n. 576; Volken, *IPRG Kommentar*, Zurigo, 1993, ad art. 45 LDIP, pag. 400.

⁷³ Quando ancora esisteva il motivo di nullità dei matrimoni contratti da una donna straniera con un cittadino svizzero nel solo intento di acquistare la cittadinanza svizzera (precedente art. 120 CC), vi erano circa 20 casi di annullamento del matrimonio all'anno (cfr. i dati pubblicati nell'Annuario statistico della Svizzera 1994 per gli anni 1985, 1989, 1990 e 1991, pag. 43).

⁷⁴ Messaggio del Consiglio federale del 20 novembre 1996 relativo a una nuova costituzione federale, ad art. 12 (FF 1997 I 1 segg.).

le restrizioni gravi ai diritti fondamentali devono inoltre essere previste in una legge in senso formale.

La prevista disposizione attribuisce espressamente all'ufficiale di stato civile il diritto di rifiutare la celebrazione del matrimonio quando questo sia fittizio⁷⁵.

Anche la dichiarazione a posteriori di nullità di un matrimonio di compiacenza necessita di una disposizione in una legge formale (art. 36 cpv. 1 Cost. e art. 104 CC)⁷⁶. Tenuto conto della natura del diritto al matrimonio e dell'importanza della posta in gioco per gli interessati, l'articolo 29 capoverso 1 Cost. imporrà parimenti all'autorità di trattare gli affari di rifiuto di celebrare o di annullamento del matrimonio entro termini relativamente brevi⁷⁷.

Diritto comparato e relazione col diritto europeo

Il rifiuto di celebrare i matrimoni simulati e l'annullamento di tali unioni sono applicati nella maggior parte degli Stati europei⁷⁸. Presso i nostri vicini, la situazione è la seguente.

In *Germania* si procede all'annullamento d'ufficio dei matrimoni fittizi, ovvero delle unioni in cui gli sposi non hanno voluto assumere gli obblighi matrimoniali e in particolare non hanno voluto accettare di vivere un'unione coniugale. L'ufficiale di stato civile è tenuto a rifiutare di collaborare quando si tratta evidentemente di un matrimonio fittizio. Con la riforma del diritto di concludere un matrimonio, entrata in vigore il 1° luglio 1998⁷⁹, sono state introdotte pertinenti norme esplicite.

In *Austria* i matrimoni contratti da uno dei fidanzati non già allo scopo di creare un'unione coniugale, bensì di ottenere un cognome o una cittadinanza, sono annullati su domanda del procuratore pubblico. L'ufficiale di stato civile rifiuta di collaborare quando si tratta manifestamente di un matrimonio simulato⁸⁰.

⁷⁵ La giurisprudenza resa in virtù dell'art. 54 della vecchia Costituzione, che corrisponde materialmente al vigente art. 14 Cost., riconosceva già la possibilità di rifiutare di celebrare i matrimoni fittizi nel caso in cui i fidanzati intendevano manifestamente abusare dell'istituzione del matrimonio (cfr. FF **1997** I 1 segg. e nota a piè di pagina qui di seguito).

⁷⁶ L'elenco delle cause di nullità previste nel Codice civile è esauriente (FF **1996** I 1 segg., n. 224.1).

⁷⁷ Vedi Auer/Malinverni/Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, *Les droits fondamentaux*, Berna, 2000, n. 1236 segg. e studio precitato «La fraude en matière d'état civil dans les Etats membres de la CISC», pag. 45.

⁷⁸ Il rifiuto di celebrare è previsto nei Paesi seguenti: Austria, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna. Questi Paesi nonché l'Italia e il Portogallo prevedono inoltre l'annullamento dei matrimoni abusivi. Vedi tavola sinottica n. 4 pubblicata in allegato allo studio precitato «La fraude en matière d'état civil dans les Etats membres de la CISC», pag. 36 segg.

⁷⁹ Vedi i §§ 1310 cpv. 1, 1314 cpv. 2 e 1353 cpv. 1 del *Bürgerliches Gesetzbuch*, in Bergmann/Ferid, *Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht*, Francoforte e Berlino, 1999, ad Germania, pag. 50 segg.; Krömer, *Die Neuordnung des Kindsschaftsrechts und des Eheschliessungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland*, pubblicato in REC 1999, pag. 169 segg. (182 segg.), Wagenitz/Bornhofen, *Handbuch des Eheschliessungsrechts, Erläuterungen mit Materialien und Ausführungsvorschriften*, Francoforte e Berlino, pag. 99 segg.

⁸⁰ Vedi i §§ 23 e 28 della legge austriaca sul matrimonio, Bergmann/Ferid, *Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht*, Francoforte, 1993, pag. 52 segg., 142 segg. e la tavola sinottica n. 4, allegata allo studio precitato della CISC (pag. 36).

In *Francia* l'ufficiale di stato civile ha la facoltà di soprassedere a celebrare il matrimonio quando vi siano più elementi obiettivi tali da fare presumere un matrimonio simulato. Egli adisce quindi il procuratore della Repubblica, che può opporsi al matrimonio. Se il procuratore non interviene entro i termini legali, il matrimonio dev'essere celebrato. Siffatti matrimoni possono essere impugnati per mancanza del consenso da parte dei coniugi o del ministero pubblico⁸¹.

In *Italia* il matrimonio simulato può essere annullato su domanda di ciascun coniuge⁸².

Le misure di lotta contro i matrimoni fittizi sono conformi alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Quest'ultima vieta gli impedimenti sproporzionati al diritto al matrimonio sancito all'articolo 12 nonché le limitazioni che toccano alla sostanza stessa del diritto. La Convenzione non protegge i matrimoni fittizi e le legislazioni nazionali possono limitare il diritto al matrimonio mediante misure di controllo dell'immigrazione senza violare l'articolo 14 che vieta le discriminazioni fondate segnatamente sulla razza e l'origine nazionale⁸³. È invece decisivo al riguardo che la causa sia trattata entro un termine ragionevole (art. 6 par. 1 CEDU). La riforma proposta tiene conto parimenti degli studi effettuati in seno alla Commissione Internazionale dello stato civile⁸⁴. Quanto all'Unione europea, essa non è di principio competente per legiferare negli affari civili legati al matrimonio⁸⁵.

1.3.8 Integrazione

Il presente disegno contiene un nuovo capitolo dedicato all'integrazione, che formula gli obiettivi e i principi dell'integrazione degli stranieri. Con l'integrazione si persegue una coabitazione pacifica della popolazione residente svizzera e straniera, sulla base di valori fondamentali comuni e dei principi dello Stato di diritto (art. 51, vedi anche n. 1.2.5). L'integrazione è un compito globale e pluridisciplinare che offre agli stranieri residenti durevolmente e legalmente nel nostro Paese le medesime opportunità di accesso alle risorse economiche e sociali di cui godono i cittadini svizzeri (art. 53). Ciò presuppone la disponibilità personale degli stranieri all'inte-

⁸¹ Vedi gli art. 146, 175-2 e 184 del codice civile francese, in Bergmann/Ferid, *Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht*, Francoforte e Berlino, 1995, ad Francia, pag. 67, 70 segg.; vedi inoltre lo studio precitato «La fraude en matière d'état civil dans les Etats membres de la CISC», pag. 17.

⁸² Vedi l'art. 123 del codice civile italiano, in Bergmann/Ferid, *Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht*, Francoforte e Berlino, 1996, ad Italia, pag. 59. La tavola sinottica n. 4, allegata allo studio precitato della CISC (pag. 37) indica che la nullità del matrimonio può parimenti essere richiesta da terzi interessati.

⁸³ Decisioni della Commissione europea dei diritti dell'uomo del 16 ottobre 1996 (Sanders c/ France; DR 87-A, pag. 160 segg.) e del 3 dicembre 1997 (Krüger c/ Paesi Bassi; DR 91-A, pag. 66 segg.).

⁸⁴ Vedi lo studio precitato «La fraude en matière d'état civil dans les Etats membres de la CIEC».

⁸⁵ Vedi tuttavia la Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 4 dicembre 1997 sulle misure da adottare in materia di lotta contro i matrimoni di compiacenza, diffusa sul sito Internet dell'UE sotto http://europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/1997/fr_397Y1216_01.html. Secondo i termini della Risoluzione, essa non pregiudica la facoltà degli Stati membri di verificare, se del caso, prima della celebrazione del matrimonio se lo stesso è un matrimonio di compiacenza.

grazione, la quale va incoraggiata e presa in considerazione nelle decisioni delle autorità (art. 52).

Confederazione, Cantoni e Comuni creano condizioni generali favorevoli all'integrazione professionale e sociale. Essi tengono conto delle esigenze particolari dei fanciulli e giovani stranieri (art. 53). Gli sforzi integrativi sul piano federale e in relazione con i Cantoni vanno coordinati (art. 56). Fa parte dell'integrazione anche la pertinente informazione della popolazione svizzera e straniera. Se del caso, le autorità incaricate del rilascio dei permessi sono tenute ad assumere determinate mansioni nel settore dell'informazione (art. 55).

Infine, la Confederazione può fornire un appoggio finanziario al promovimento dell'integrazione (art. 54). Il nostro Consiglio, unitamente alla commissione federale degli stranieri, istituisce una commissione consultiva incaricata delle questioni della politica d'integrazione e migratoria, la quale può presentare proposte di sussidio (art. 57).

1.3.9 Controllo alla frontiera

Secondo il diritto attuale, il nostro Consiglio è competente per disciplinare il controllo delle persone alla frontiera (art. 25 cpv. 1 lett. a LDDS). L'esecuzione è di competenza dei Cantoni di confine. Sulla base di un accordo del 1964 tra il DFGP e il DFF⁸⁶, il controllo dei passaporti ai punti di transito stradale e, in parte, fluviale nonché nei treni regionali è già oggi assicurato esclusivamente dalle autorità doganali della Confederazione (giusta la disposizione generale dell'art. 59 della legge sulle dogane⁸⁷ concernente la cooperazione del personale doganale nel trattamento di atti legislativi federali di natura fiscale, di polizia o di altri atti legislativi federali che non rientrano nel diritto doganale). Gli organi di polizia cantonali assicurano unicamente il controllo delle persone nelle stazioni ferroviarie e agli aeroporti internazionali. Il Corpo delle guardie di confine è competente per la sorveglianza della frontiera all'infuori dei posti di confine aperti al grande traffico di confine.

L'articolo 59 della legge sulle dogane è sovente stato giudicato come base insufficiente per la prassi attuale⁸⁸. Ora questa lacuna è colmata. Nel contesto dell'organizzazione di progetto «Esame del sistema di sicurezza interna della Svizzera» (USIS), istituito nel novembre 1999 dalla Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CCDGP) e dal DFGP, l'intero sistema di sicurezza interna della Svizzera sarà verificato. La struttura federalista dello Stato e le risorse dei corpi di polizia dei Cantoni e delle Città sono infatti confrontate con i propri limiti nel settore della lotta contro la criminalità internazionale, della gestione dei problemi legati alla migrazione e dei compiti di polizia di sicurezza. L'analisi in atto mira a determinare se la ripartizione dei compiti, sia a livello federale che tra Confederazione e Cantoni, è ancora adeguata. Ciò vale anche per i controlli delle persone alla frontiera; il disegno di legge non deve anticipare il risultato del progetto USIS. Dato che il disegno di legge deve pronunciarsi circa le autorità competenti in materia di con-

⁸⁶ Circolare DFGP alle direzioni di polizia dei Cantoni del 14 maggio 1964.

⁸⁷ RS **631.0**

⁸⁸ Cfr. messaggio del 19 giugno 1978 concernente la legge federale sugli stranieri, FF **1978** II 165.

trolli alla frontiera, ciò significa che tale competenza resta di principio presso i Cantoni. Se nel contesto del sistema USIS fosse trovata una soluzione diversa, ad esempio se il controllo alla frontiera fosse dichiarato di competenza federale, questa modifica potrà essere applicata nel corso dell'ulteriore procedura legislativa.

Il controllo alla frontiera è volto ad evitare le entrate clandestine in Svizzera nonché le partenze illegali a destinazione dei Paesi vicini. Va detto però che tali controlli sono realizzati in maniera casuale, in funzione dei rischi del momento e delle risorse umane disponibili. È impossibile effettuare un controllo infallibile dell'identità e delle condizioni d'entrata delle circa 700 000 persone che in media entrano quotidianamente in Svizzera. È vero che si procede a un controllo regolare dei passaporti agli aeroporti, ma in generale non è effettuato un controllo sistematico delle persone.

Quale provvedimento ulteriore per lottare contro l'attività delle organizzazioni clandestine di immigrazione e quindi contro le entrate illegali, e onde migliorare lo scambio di informazioni tra le autorità interessate, occorre esaminare la possibilità di distaccare agenti di collegamento presso le rappresentanze svizzere in Stati reputati a rischio. Tali funzionari potrebbero tra l'altro coadiuvare le imprese di trasporto al momento dei controlli e contribuire in generale all'individuazione di documenti falsificati. Altri Stati hanno fatto esperienze positive in tal senso.

1.3.10 Misure di allontanamento e di respingimento

Quale riserva generale, tutti i diritti e i permessi giusta la nuova LStr devono poter essere ritirati se lo straniero interessato ha violato l'ordine e la sicurezza pubblici e dimostra così di non volere o potere conformarsi al nostro ordine giuridico e agli usi e costumi generalmente vigenti.

Tale principio vale anche per le persone il cui comportamento costituisce una minaccia per i valori fondamentali dello stato di diritto democratico, la sicurezza interna ed esterna, la neutralità o le relazioni della Svizzera con l'estero. Per ordinare siffatte misure occorre disporre di indizi concreti secondo cui la presenza delle persone in questione mette in pericolo la sicurezza interna ed esterna. Il sospetto di un comportamento punibile penalmente non è sempre necessario.

Le autorità competenti avranno anche in avvenire la possibilità di revocare i permessi. Fra i motivi di revoca da applicarsi a tutte le categorie di permessi vi è l'inganno nei confronti delle autorità, ovvero il fatto di fornire false indicazioni o di tacere scientemente fatti essenziali durante la procedura di domanda di permesso.

La revoca di un permesso dev'essere generalmente possibile anche se l'interessato ha violato la sicurezza e l'ordine pubblici in Svizzera e all'estero oppure minaccia la sicurezza interna o esterna della Svizzera.

I motivi di revoca del permesso di domicilio, in quanto migliore statuto di polizia degli stranieri, sono limitati (art. 62). Essi sostituiscono gli attuali motivi d'espulsione giusta l'articolo 10 LDDS. Ciò consente di semplificare la legislazione.

Giusta il disegno di legge, continuerà a sussistere la possibilità⁸⁹, prevista all'articolo 70 della vecchia Costituzione federale e ripresa all'articolo 121 capoverso 2 della nuova Costituzione federale, di pronunciare un'espulsione per motivi politici preponderanti. Essa deve però essere ordinata, di regola, non già dal nostro Consiglio bensì dall'autorità federale competente per salvaguardare la sicurezza esterna, l'indipendenza e la neutralità della Svizzera (art. 67). Anche questa decisione di allontanamento e di respingimento può essere impugnata all'istanza di ricorso competente. In tal modo è possibile tenere conto adeguatamente della garanzia dei rimedi giuridici sancita dall'articolo 13 CEDU.

In casi di grande portata politica il nostro Consiglio conserva la possibilità di ordinare direttamente l'espulsione giusta l'articolo 121 capoverso 2 Cost. (come fu il caso ad es. per Maurice Papon o Ahmed Zaoui). Non sussistono rimedi giuridici contro tali decisioni del nostro Consiglio. Per motivi legati al mantenimento del segreto, è giustificato applicare in maniera restrittiva la legge federale del 20 dicembre 1968⁹⁰ sulla procedura amministrativa.

Infine, il divieto d'entrata, previsto attualmente all'articolo 13 LDDS, deve consentire di impedire l'entrata o il ritorno di uno straniero il cui soggiorno in Svizzera è indesiderabile per motivi di salvaguardia della sicurezza e dell'ordine pubblici.

1.3.11 Disposizioni penali e sanzioni

Generalmente è previsto un rafforzamento delle disposizioni penali. Occorre lottare conseguentemente contro l'entrata e la partenza illegali nonché l'attività di passatori, non da ultimo in vista di una buona cooperazione con gli Stati limitrofi.

È inoltre accordata una grande importanza alla lotta al lavoro nero. Si tratta anzitutto di punire sistematicamente i datori di lavoro. Bisogna fare in modo che il lavoro nero perda il suo interesse e i datori di lavoro non siano penalizzati meno duramente degli stranieri impiegati illegalmente. È inoltre indispensabile intensificare i controlli e la cooperazione, come pure determinare chiaramente la ripartizione delle competenze tra i diversi servizi interessati (autorità preposte al mercato del lavoro e di polizia degli stranieri, organizzazioni padronali e sindacati).

D'ora in poi, l'inganno delle autorità nel corso della procedura per l'ottenimento di un permesso dovrà essere sanzionata con una pena analoga (art. 113) prevista dall'articolo 14 della legge federale del 22 marzo 1974⁹¹ sul diritto penale amministrativo. Sinora vi era una lacuna nella legislazione in materia di stranieri secondo la giurisprudenza del Tribunale federale; la legge sul diritto penale amministrativo si applica unicamente se il procedimento penale e l'apprezzamento dell'infrazione sono stati delegati a un'autorità amministrativa della Confederazione (DTF 125

⁸⁹ In virtù dell'art. 121 cpv. 2 Cost. (70 vCost.), il Consiglio federale ha diritto di espellere lo straniero che minaccia la sicurezza interna o esterna della Confederazione. Il Consiglio federale ordina tale provvedimento se vi è minaccia della sicurezza interna o esterna e se il caso riveste una grande importanza politica, o ancora in presenza di motivi di politica interna o esterna. Spetta al Ministero pubblico della Confederazione eseguire la decisione del Consiglio federale. Questo provvedimento non si fonda sulla LDDS (art. 10 cpv. 4 LDDS).

⁹⁰ RS 172.021

⁹¹ RS 313.0

IV 148). Considerato che attualmente solo il soggiorno clandestino in Svizzera è punibile e che – sulla base della prassi del Tribunale federale – anche un permesso ottenuto in modo fraudolento conduce a un soggiorno legale, s’impone chiaramente la necessità di agire. La stessa richiesta emerge anche dall’iniziativa parlamentare Hess Hans (00.420)⁹², approvata dal Consiglio degli Stati ma non ancora trattata dal Consiglio nazionale in attesa del presente messaggio.

In virtù dell’articolo 85, le persone implicate nella procedura sono inoltre tenute a fornire dati veri. Nel diritto in materia di stranieri è accordata un’importanza capitale a questo obbligo di collaborare; la nuova disposizione penale mira a sottolinearlo.

Il datore di lavoro che infrange ripetutamente le disposizioni del diritto in materia di stranieri è tenuto ad assumere tutte le spese occasionate alla collettività. In caso di recidiva, inoltre, le sue domande relative all’assunzione di manodopera straniera possono essere respinte. La possibilità contenuta nell’avamprogetto sottoposto a consultazione, secondo cui i datori di lavoro resisi colpevoli siano privati per un certo tempo dell’attribuzione di mercati pubblici sarà realizzata mediante la prevista legge federale sulla lotta contro il lavoro nero.

1.3.12 Sanzioni contro le imprese di trasporto e scambio di dati

Le imprese di trasporto aereo sottostanno d’ora in poi a un obbligo di diligenza per il trasporto di passeggeri in Svizzera. Esse devono provvedere affinché i passeggeri dispongano dei documenti di viaggio necessari (art. 87). Se è rifiutata l’entrata a un passeggero, sussiste un obbligo di assistenza in virtù del quale la compagnia deve assumere le spese occasionate dal mantenimento e dal viaggio di ritorno dell’interessato. Se la compagnia non ha adempito il proprio obbligo di diligenza, essa deve garantire tutte le spese scoperte legate all’assistenza (art. 88). La compagnia può inoltre essere punita con multa fino a 5000 franchi per ogni passeggero che non è in possesso dei necessari documenti (art. 89).

La responsabilità delle compagnie di trasporto aereo e delle autorità nel contesto del controllo dei documenti di viaggio, dell’assistenza e dell’espulsione dei passeggeri è disciplinata nell’Allegato 9⁹³ alla Convenzione del 7 dicembre 1944⁹⁴ relativa alla navigazione aerea civile. Per le altre compagnie di trasporto non esistono disposizioni internazionali paragonabili.

Le norme e raccomandazioni dell’Allegato 9 sono volte, giusta l’articolo 37 della predetta convenzione, a facilitare la navigazione aerea civile. In questo contesto sono particolarmente rilevanti l’obbligo di diligenza prima dell’imbarco (n. 3.39 Allegato 9), l’assistenza dei passeggeri dopo l’atterraggio fino al controllo per l’entrata (n. 3.38.1), l’assistenza e l’espulsione dei passeggeri in caso di rifiuto dell’entrata (n. 3.46) nonché la cooperazione delle autorità con le compagnie di trasporto aereo (n. 3.40, 3.44 e 3.46.1). La Svizzera non ha notificato riserve per quel che concerne l’eseguibilità di queste norme. Esse sono pertanto vincolanti giusta l’articolo 38

⁹² FF 2001 4871e 4884

⁹³ In vigore nella decima versione a decorrere dal 31 agosto 1997.

⁹⁴ RS 0.748.0

della convenzione precitata e valgono, in combinato disposto con l'articolo 122*f* dell'ordinanza sulla navigazione aerea⁹⁵, quale diritto immediatamente applicabile.

L'Allegato 9 non prevede sanzioni in caso di infrazioni all'obbligo di diligenza nel controllo dei documenti di viaggio dei passeggeri. Esso vieta tuttavia agli Stati contraenti di punire una compagnia di trasporto aereo secondo il principio di stretta causalità (rischi dell'imprenditore; n. 3.41 Allegato 9). Data la difficile dimostrabilità dei fatti, diversi Stati hanno posto una riserva a tale norma. Alcuni Stati hanno introdotto un sistema di sanzioni sui generis sulla base della responsabilità causale. L'ammontare della multa è disciplinato nel quadro di speciali convenzioni con le compagnie di trasporto a dipendenza del numero di passeggeri sprovvisti dei documenti necessari all'arrivo nel Paese di destinazione. Tale sistema è volto anzitutto a garantire la cooperazione con le autorità e ad evitare onerose procedure di ricorso. Simili soluzioni basate sul principio «bonus-malus» caratterizzano segnatamente le regioni anglosassoni.

Il virtù del protocollo aggiuntivo contro la tratta di esseri umani, approvato dalle Nazioni Unite il 15 novembre 2000⁹⁶, gli Stati firmatari sono tenuti ad obbligare le loro compagnie di trasporto, mediante provvedimenti legislativi e altre misure adeguate, ad effettuare il controllo dei documenti di viaggio dei rispettivi passeggeri. Tale obbligo dev'essere vincolato a pertinenti sanzioni.

L'articolo 26 della Convenzione di attuazione dell'accordo di Schengen va nella stessa direzione. Nell'ottica delle grandi divergenze tra i diversi Paesi per quel che concerne l'applicazione di questa disposizione, il Consiglio dell'UE ha accolto nel giugno 2001 una Direttiva complementare⁹⁷. Fatta salva la Convenzione di Ginevra in materia di rifugiati del 28 giugno 1951, la direttiva fissa le condizioni generali per la misura delle pene e il perseguimento penale. Oltre al diritto di ricorso, sancisce l'obbligo di espulsione e l'obbligo di coprire le spese di permanenza, nonché la multa di al minimo 3000 e al massimo 5000 Euro per persona trasportata in violazione degli obblighi della compagnia di trasporto. In caso di multa forfettaria, la sanzione non deve essere inferiore a 500 000 per infrazione.

In caso di firma del protocollo aggiuntivo dell'ONU contro la tratta di esseri umani o di adeguamento alla normativa di Schengen nel contesto di un'adesione o associazione all'UE, la Svizzera sarebbe tenuta a recepire queste disposizioni e ad inserirle nel diritto nazionale.

In procedura di consultazione è stato contestato anzitutto l'obbligo per le compagnie di trasporto di assumere, indipendentemente dalla colpa, l'onere per l'espulsione di un passeggero renitente mediante volo speciale. Si è rilevato che tale soluzione è infatti incompatibile con il diritto costituzionale (principio della proporzionalità) e con il diritto internazionale pubblico. Con l'obbligo di diligenza non sussiste più una causalità diretta. Nell'ottica della critica fondata nonché degli sviluppi intervenuti nel frattempo nel contesto dell'UE e dell'ONU, la soluzione prevista inizial-

⁹⁵ RS 748.01

⁹⁶ Protocollo aggiuntivo alla Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale. Convenzione e Protocollo entrano in vigore dopo la ratificazione da parte di 40 Stati (art. 38 Convenzione, art. 22 Protocollo contro la tratta di esseri umani). La Svizzera ha firmato la Convenzione in occasione della conferenza di sottoscrizione del 12-15 dicembre 2000 a Palermo; la sottoscrizione del Protocollo aggiuntivo seguirà nel primo trimestre del 2002.

⁹⁷ GUCE C 269 del 20 settembre 2000, pag. 8.

mente e basata sulla responsabilità causale stretta è stata abbandonata (art. 88). La compatibilità con il diritto internazionale in materia di rifugiati è garantita mediante pertinenti riserve.

L'introduzione di sanzioni contro le compagnie di trasporto che non hanno ossequiato i loro obblighi in materia di controllo dei documenti di viaggio (art. 89), è stata richiesta da numerosi interventi parlamentari come pure dall'iniziativa popolare dell'UDC «contro gli abusi in materia d'asilo». Il nostro Consiglio ha peraltro annunciato l'introduzione di tali sanzioni nel presente disegno di legge⁹⁸.

Questi controlli non impediranno ai passeggeri, sovente con l'appoggio di passatori, di nascondere o distruggere i loro documenti dopo essere saliti a bordo o dopo essere atterrati nel Paese di destinazione, prima del controllo delle persone alla frontiera. Va inoltre rilevato che sono in circolazione falsificazioni sempre più raffinate di passaporti e visti, che anche il personale formato non sempre è in grado di individuare. Ciò non mette comunque in questione, in maniera generale, la necessità di simili controlli. Essi sono un mezzo efficace per lottare contro la migrazione illegale e consentono di evitare per ambo le parti onerose procedure di allontanamento e d'espulsione. D'altro canto, è noto che i controlli cui sono sottoposti i passeggeri sono viepiù impopolari e determinate compagnie di trasporto aereo sarebbero tentate, per motivi economici, di rinunciare ad onerose misure preventive. Si può tuttavia osservare, in maniera generale, che negli ultimi anni la maggior parte delle compagnie aeree ha consentito sforzi considerevoli, in collaborazione con le competenti autorità di controllo, al fine di escludere dal trasporto i passeggeri che non dispongono dei documenti necessari.

Oltre all'obbligo di diligenza delle compagnie di trasporto, è del tutto centrale che possa avvenire lo scambio di dati con le autorità (art. 99). È inoltre previsto di sorvegliare l'arrivo dei passeggeri mediante adeguati mezzi tecnici (art. 98).

1.3.13 Misure coercitive nel diritto in materia di stranieri

1.3.13.1 Situazione iniziale

Le misure coercitive nel diritto in materia di stranieri sono state introdotte nel 1995 allo scopo di migliorare l'esecuzione degli allontanamenti. Tale obiettivo, tuttavia, non può essere raggiunto con le sole misure coercitive. Segnatamente le misure private della libertà non possono essere estese a volontà in quanto occorre rispettare il principio della proporzionalità e altre esigenze del diritto internazionale. Il nostro Consiglio ha pertanto creato, già nella revisione parziale della legge sull'asilo, le basi per ulteriori misure volte a migliorare l'esecuzione dell'allontanamento in collaborazione con i Cantoni (p. es. art. 22a LDDS).

Viste queste nuove basi legali, nell'ottobre 1999 è stata creata la nuova Divisione Rimpatrio nell'Ufficio federale dei rifugiati. Essa coadiuva i Cantoni nel procurare i documenti di viaggio per stranieri tenuti a lasciare il nostro Paese. Funge inoltre da interlocutore per le autorità degli Stati di origine, segnatamente delle rappresentanze diplomatiche e consolari.

⁹⁸ FF 2001 4237

In seno alla Divisione Rimpatrio è operativa, dal 20 agosto 2001, l'organizzazione «swissREPAT». Attiva sul piano federale in materia di assistenza al ritorno, essa coadiuva i Cantoni nella pianificazione, organizzazione e coordinamento dell'espulsione di stranieri tenuti a lasciare la Svizzera.

La scarsa disponibilità degli Stati d'origine o di provenienza a rendere possibile il ritorno dei rispettivi cittadini, comporta problemi per l'esecuzione degli allontanamenti. La Confederazione si adopera pertanto alla conclusione di accordi con gli Stati d'origine e di provenienza, nonché con gli Stati limitrofi e gli Stati di transito, al fine di regolare la riammissione dei propri cittadini e dei cittadini di Stati terzi.

Ciononostante, gli sforzi per migliorare l'esecuzione degli allontanamenti non sono terminati. La Confederazione, unitamente a rappresentanti dei Cantoni, sta esaminando nel contesto del progetto «Passagier 2» l'introduzione di un concetto relativo alla chiamata in servizio e all'impiego delle organizzazioni cantonali di accompagnamento, la ripartizione delle competenze in caso di trasporti intercantionali di detenuti e l'elaborazione di direttive operative per l'organizzazione e la realizzazione degli allontanamenti scortati per via aerea.

Il disegno di legge prevede di modificare le misure coercitive solo ove ciò si sia dimostrato necessario in base alle esperienze fatte sinora. Il nuovo motivo di carcerazione previsto dal disegno di legge, nel contesto dell'inoltro abusivo di una domanda d'asilo dopo un soggiorno illegale (art. 72 cpv. 1 lett. f), va ricondotto all'iniziativa parlamentare Hess (00.420). Nel pertinente rapporto, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati propone una revisione parziale della LDDS, accolta dal Consiglio degli Stati. Il Consiglio nazionale non ha ancora trattato l'iniziativa parlamentare in attesa del presente messaggio. Dato che la proposta della Commissione delle istituzioni politiche colma una lacuna nella legge, essa è stata accettata dal nostro Consiglio nonché nel presente disegno di legge.

La principale innovazione consiste nella possibilità di porre degli stranieri in carcerazione in vista del rinvio forzato* quando non hanno rispettato il termine di partenza fissato loro, l'espulsione è esecutiva e le autorità hanno dovuto procurarsi da sé i documenti di viaggio (art. 74). Ciò è volto a impedire che le persone in procinto di essere allontanate si sottraggano all'espulsione e che i documenti, di regola emanati con una durata di validità limitata (lasciapassare) e procurati faticosamente, scadano senza essere utilizzati. Questa particolare carcerazione in vista del rinvio forzato non deve superare 20 giorni e va esaminata in procedura scritta dal giudice competente per la carcerazione.

1.3.13.2 Inchiesta relativa all'applicazione delle misure coercitive

La giusta applicazione e l'efficacia delle misure coercitive nel diritto in materia di stranieri è assai controversa. Nel contesto dei lavori legislativi correnti nel settore dell'asilo e degli stranieri, il nostro Consiglio ha commissionato un'inchiesta svolta dall'Ufficio federale dei rifugiati presso le autorità cantonali d'esecuzione.

* Il termine «sfratto» è stato sostituito con «rinvio forzato».

Il risultato dell'inchiesta può essere riassunto come segue:

In generale

Sono disponibili dati provenienti da tutti i Cantoni, la cui esattezza è tuttavia variabile. Taluni Cantoni svolgono una statistica circostanziata, mentre altri fondano le loro indicazioni su pure e semplici stime.

È stato svolto un rilevamento numerico che consente tuttavia conclusioni qualitativamente limitate. È possibile svolgere un confronto limitato tra i Cantoni in quanto le misure coercitive sono applicate in modo diverso e i dati sono stati rilevati in maniera differente da un Cantone all'altro.

Nel diritto penale sussiste, giusta l'articolo 3 dell'ordinanza del 1° gennaio 2000 concernente la comunicazione di decisioni penali cantonali (RS 312.3; ordinanza sulla comunicazione), un obbligo di comunicazione e di registrazione presso le autorità cantonali. Per migliorare le basi statistiche, nel contesto dei lavori legislativi per una Legge federale sull'elaborazione dei dati nel settore degli stranieri e dell'asilo in un sistema d'informazione, si sta esaminando un'estensione di questo obbligo di comunicazione alla disposizione della carcerazione preliminare e in vista del rinvio forzato (carcerazione amministrativa).

Carcerazione preliminare

L'incidenza numerica della carcerazione preliminare è minima. Essa corrisponde a meno del 2 per cento di tutti i casi di carcerazione amministrativa. Dal 1995 al 2000, la carcerazione preliminare è stata ordinata, in tutta la Svizzera, tra un minimo di 32 e un massimo di 102 volte all'anno⁹⁹. La durata media della carcerazione era di meno di 20 giorni, situandosi così nettamente al di sotto del limite massimo di tre mesi sancito dalla legge.

Carcerazione in vista del rinvio forzato

Dal 1995 al 2000, la carcerazione in vista del rinvio forzato è stata ordinata, in tutta la Svizzera, tra un minimo di 5500 e un massimo di 7000 volte. La durata media della carcerazione era di meno di 23 giorni. È stata necessaria una proroga al di là di tre mesi nel 5 fino al 10 per cento dei casi. Solo per un totale di 38 persone è intervenuta la scarcerazione dopo il raggiungimento della durata massima della carcerazione (9 mesi). Per circa l'80 per cento di tutti i casi, al termine della carcerazione in vista del rinvio forzato la persona interessata ha potuto essere allontanata.

Sono state presentate 100 domande d'asilo all'anno nel corso della carcerazione in vista del rinvio forzato, pari all'1,5-2 per cento dei casi d'espulsione.

Assegnazione di un luogo di soggiorno e divieto di accedere a un dato territorio

L'assegnazione di un luogo di soggiorno e il divieto di accedere a un dato territorio rivestono un'importanza minima in confronto alla carcerazione in vista del rinvio forzato. Nel 1995 tale misura è stata disposta in 184 casi. Nel 1998 è stato raggiunto un apice con 1348 casi. Tale sviluppo va ricondotto ad azioni di polizia mirate volte a smantellare scene aperte della droga. Negli ultimi anni il numero di casi di assegnazione di un luogo di soggiorno e divieto di accedere a un dato territorio si è sta-

⁹⁹ I dati cantonali basati su stime approssimative non sono stati presi in considerazione.

bilizzato a un livello leggermente inferiore (1033 casi nel 2000). Questi casi concernano anzitutto i centri delle città di Zurigo, Basilea e Berna. Infrazioni a questo provvedimento sono state punite penalmente in un numero di casi variante tra i 9 nel 1995 e i 79 nel 1997.

Conclusioni

Le misure coercitive hanno dimostrato di essere un mezzo adeguato segnatamente per garantire l'esecuzione dell'allontanamento. Nella prassi non si riscontra la necessità di una proroga generale della carcerazione in vista del rinvio forzato come richiesto in alcuni interventi parlamentari (p. es. mozione della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, 00.3410).

Il motivo di gran lunga più ricorrente per la carcerazione in vista del rinvio forzato, invocato in due terzi dei casi, è il pericolo che lo straniero si sottragga all'espulsione (art. 13b cpv. 1 lett. c LDDS). Per gli stranieri che si comportano passivamente e vengono meno al loro obbligo di collaborare, segnatamente tacendo le loro generalità e la loro provenienza, questo motivo di carcerazione non sussiste (vedi p. es. DTF 122 II 49; 122 II 148; 122 II 299; 125 II 369; 125 II 377; 125 II 465). Le autorità cantonali d'esecuzione costatano qui una grave lacuna. Gli interessati sanno che il loro comportamento passivo rende impossibile l'esecuzione dell'allontanamento e che adottando un siffatto contegno possono opporsi alle disposizioni delle autorità. Il disegno di legge tiene conto di questa critica precisando maggiormente il testo di legge (art. 73 cpv. 1 lett. b n. 3).

Circa l'1 per cento delle persone in carcerazione in vista del rinvio forzato impugnano la carcerazione sino al Tribunale federale. Quest'ultimo ha dovuto intervenire abbastanza sovente in modo correttivo a motivo delle iniziali incertezze quanto all'interpretazione della legge. Le sue sentenze hanno concorso a plasmare l'applicazione delle misure coercitive, segnatamente riguardo alle condizioni di carcerazione, alla procedura di riesame della carcerazione, alla definizione del pericolo di vedere gli interessati sottrarsi all'espulsione nonché all'interpretazione del principio di accelerazione della procedura. È così venuto a crearsi un quadro giuridico chiaro, orientato verso l'obiettivo della carcerazione amministrativa, ovvero l'assicurazione dell'esecuzione dell'allontanamento.

Nel contesto del postulato della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (misure contro l'immigrazione illegale e miglioramenti nell'ambito dell'esecuzione degli allontanamenti; 01.3002), il nostro Consiglio si è detto disposto ad esaminare la richiesta di creare centri di raccolta centralizzati e chiusi dei richiedenti l'asilo e delle persone prive del permesso di dimora o di domicilio in Svizzera nonché l'ammissione di nuovi motivi che giustifichino la disposizione della carcerazione in vista del rinvio forzato. Avevamo tuttavia precisato che, visti i limiti imposti dalla Costituzione federale e dal diritto internazionale, segnatamente dall'articolo 5 paragrafo 1 CEDU, il margine di manovra per quel che concerne i centri di raccolta è assai ridotta.

Tra i motivi di carcerazione elencati esaustivamente dall'articolo 5 capoverso 1 CEDU può essere ritenuto per una carcerazione sancita dal diritto in materia di stranieri solo quello illustrato alla lettera f (procedimento d'espulsione o d'estradiatione in corso). Una carcerazione speciale, caratteristica del diritto in materia di stranieri, che persegua un altro scopo sarebbe contraria al divieto di qualsiasi discriminazione sancito dall'articolo 14 CEDU e dall'articolo 8 Cost.

L'inchiesta svolta ha rivelato che, se applicate conseguentemente, le misure coercitive esistenti nel diritto in materia di stranieri sono sufficienti. Si può pertanto rinunciare alla creazione di centri di raccolta.

1.3.14 Compiti e organizzazione delle autorità

Nel contesto della riforma dell'amministrazione e del Governo, il nostro Consiglio ha deciso di concentrare tutto ciò che concerne la migrazione nel DFGP (Ufficio federale degli stranieri e Ufficio federale dei rifugiati). Ciò nonostante, anche numerosi uffici di altri Dipartimenti sono interessati da questioni legate alla migrazione. È pertanto necessario continuare a collaborare tra dipartimenti nel settore della migrazione. Il Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni (GIM) creato a tal fine funge da piattaforma in materia d'informazione e di coordinamento e tratta gli affari supradipartimentali a carattere strategico. Tutti i dipartimenti vi sono rappresentati.

Contrariamente alla LDDS, il disegno di legge lascia ai Cantoni l'autonomia per quel che concerne l'organizzazione dei compiti loro demandati. La competenza in materia d'esecuzione del diritto degli stranieri spetta già tuttora a una sola autorità federale e ad alcuni organi cantonali, per cui le decisioni relative all'attività lucrativa e al rilascio dei permessi in particolare non dovranno più essere obbligatoriamente affidate ad autorità diverse.

Secondo l'articolo 69^{ter} della vecchia Costituzione, i Cantoni emanavano le loro decisioni relative alla dimora e al domicilio degli stranieri giusta la legislazione federale. Spettava tuttavia alle autorità federali emanare in merito una decisione definitiva. Secondo la ripartizione delle competenze in vigore nel settore degli stranieri, i Cantoni hanno diritto di rifiutare permessi di propria competenza, sempreché non sussista un diritto previsto dalla legge o dal diritto internazionale pubblico al rilascio di un permesso. Una domanda può tuttavia essere sottoposta anche all'approvazione delle competenti autorità federali («diritto di veto»; art. 18 cpv. 3 e 4 LDDS e ordinanza concernente la competenza delle autorità di polizia degli stranieri)¹⁰⁰.

In virtù dell'articolo 121 capoverso 1 della nuova Costituzione del 18 aprile 1999, la legislazione in materia di stranieri è di competenza della Confederazione. Si è dunque rinunciato a ripartire le competenze tra la Confederazione e i Cantoni. Il sistema applicato sinora si è rivelato soddisfacente e conforme al federalismo svizzero. È pertanto ampiamente ripreso nel disegno di legge (art. 94).

1.4 Procedura di consultazione

1.4.1 Posizioni di fondo

La procedura di consultazione ha suscitato un ampio interesse. In totale sono state inoltrate 149 prese di posizione. In generale, la revisione della legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), concepita come legge quadro, è stata accolta positivamente. Com'era da aspettarsi, le opi-

¹⁰⁰ RS 142.202

nioni divergono alquanto per quel che concerne l'orientamento e il contenuto della nuova legge. Si distinguono due posizioni di fondo:

Da un lato è criticato il fatto che l'avamprogetto di legge crea troppi diritti non giustificati per i cittadini di Stati non membri dell'UE e dell'AELS. Ciò rischia di aumentare gli abusi e di complicare inutilmente le procedure.

D'altro canto è espressa l'opinione secondo cui l'avamprogetto sia permeato dalla «paura dell'inforestieramento» e presenti pertanto uno spiccato carattere di «polizia degli stranieri». I nuovi diritti e le semplificazioni avanzati dall'avamprogetto sarebbero insufficienti, segnatamente rispetto all'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone con l'UE; l'inasprimento delle disposizioni penali e dei provvedimenti volti a lottare contro gli abusi non sarebbero necessari.

Da ambo le parti si levano voci che respingono l'avamprogetto di legge e richiedono un nuovo progetto più conforme alle loro aspettative.

Solo poche cerchie consultate sono espressamente d'accordo con il secondo capitolo «Politica migratoria» proposto dall'avamprogetto. Alcune propongono di rinunciarvi del tutto in quanto contiene anche elementi di altri settori politici (p. es. asilo, aiuto allo sviluppo, politica estera). Altre cerchie pensano che tale capitolo vada ulteriormente sviluppato o addirittura debba fare l'oggetto di una legge a parte. In genere, la rilevanza giuridica di tale capitolo è considerata minima in quanto si tratta di mere disposizioni programmatiche.

1.4.2 Ammissione in vista di un'attività lucrativa

Le opinioni divergono per quel che concerne le disposizioni d'ammissione avanzate dall'avamprogetto per le persone esercitanti attività lucrativa provenienti da Stati non membri dell'UE e dell'AELS.

Da un lato è approvata l'ammissione mirata di dirigenti, specialisti e altri lavoratori qualificati, sulla base della limitazione della popolazione straniera, tuttora perseguita, nonché della priorità accordata ai bisogni dell'economia svizzera. Si tratta inoltre di ovviare a una situazione economica indesiderata come pure di evitare il dumping salariale e un aumento della disoccupazione in caso di flessione congiunturale.

Altre cerchie consultate respingono tale concetto adducendo i seguenti motivi: bisogni regionali e settoriali dell'economia, difficoltà nel reclutare manodopera non qualificata proveniente da Stati dell'UE e dell'AELS, evoluzione demografica in Svizzera, inconvenienti della «fuga» di personale qualificato in provenienza da Paesi in via d'industrializzazione o di sviluppo («brain-drain»). D'altro canto vi è chi teme che una politica d'ammissione restrittiva provochi un aumento della migrazione economica mediante i canali dell'asilo oppure sotto forma di entrate illegali che sfociano poi nel lavoro nero – il tutto con il contributo di organizzazioni di passatori. Alcune cerchie consultate ritengono inoltre che sovente le donne sono sfavorite dal punto di vista della formazione e sono pertanto particolarmente discriminate dalla procedura d'ammissione.

Anche i fautori di un'ammissione restrittiva richiedono in parte soluzioni più flessibili volte a sostenere singoli settori e regioni nell'interesse dell'economia del Paese (p. es. edilizia, ristorazione e settore alberghiero, agricoltura). Due cerchie consul-

tate propongono in questo contesto la creazione di un permesso di dimora speciale destinato ai lavoratori ausiliari.

La maggior parte delle cerchie consultate – in particolare i Cantoni – è contraria alla proposta di introdurre contingenti federali esclusivi per lavoratori provenienti da Stati non membri dell'UE e dell'AELS.

Il diritto al cambiamento di Cantone a determinate circostanze è respinto segnatamente da 11 Cantoni e dall'Associazione dei capi della polizia cantonale degli stranieri; essi temono lunghe procedure nonché l'arrivo di numerosi potenziali candidati all'assistenza pubblica. Alcune cerchie chiedono d'altra parte che, contrariamente a quanto avanzato dall'avamprogetto di legge, questo diritto sussista anche in caso di dipendenza dall'assistenza e di disoccupazione.

L'esercizio dell'attività lucrativa in tutta la Svizzera senza permesso supplementare e la possibilità di cambiare impiego liberamente sono invece generalmente ben accolti.

1.4.3 Ricongiungimento familiare

Unitamente all'ammissione in vista di esercitare attività lucrativa, il ricongiungimento familiare è il tema che ha riscontrato maggiore interesse.

Il nuovo diritto proposto dall'avamprogetto in base al quale lo straniero può, a determinate condizioni, farsi raggiungere dai familiari, è controverso. Gli avversari temono che vada perso un importante strumento che consente tuttora di manovrare le immigrazioni, e che vi sia da aspettarsi procedure assai lunghe. I fautori di questo diritto vi vedono invece un importante strumento d'integrazione nonché di unificazione delle prassi cantonali.

La maggior parte delle cerchie consultate sono favorevoli alla possibilità del ricongiungimento familiare anche per i dimoranti temporanei; anche qui è in parte espresso il desiderio di fare di questa possibilità un diritto. Alcune cerchie consultate temono tuttavia che le famiglie tentino di rimanere in Svizzera anche dopo la scadenza dei permessi. Si prevedono inoltre difficoltà nella scolarizzazione dei fanciulli.

I Cantoni responsabili dell'esecuzione (tranne FR, NE e JU), i partiti di governo (tranne il PS) e le associazioni padronali approvano esplicitamente la condizione generale della coabitazione, anche per i coniugi di cittadini svizzeri, per poter fruire del diritto al permesso. Nella sua presa di posizione, il Tribunale federale afferma che ciò agevolerebbe considerevolmente la lotta ai matrimoni di compiacenza. Questa innovazione è contrastata segnatamente dalle organizzazioni femminili, le opere assistenziali e i sindacati, i quali temono che accrescerebbe la problematica della violenza domestica. Tale condizione costituirebbe inoltre un trattamento sfavorevole rispetto a quello riservato ai cittadini dell'UE, in quanto detto trattamento non sarebbe applicabile a queste persone a motivo dell'interpretazione dell'Accordo sulla libera circolazione della CdGCE emessa nel 1985.

Cinque Cantoni e alcune organizzazioni padronali si oppongono di principio a che gli interessati continuino a beneficiare di un permesso anche dopo lo scioglimento dell'unione familiare. Alcune cerchie consultate (tra cui 10 Cantoni) potrebbero essere d'accordo su un tale diritto, tuttavia solo dopo una determinata durata del sog-

giorno (p. es. 3-5 anni). Dieci Cantoni, i partiti di governo e i sindacati approvano la proposta della commissione peritale. Le organizzazioni femminili e le opere assistenziali come pure un Cantone (NE) propongono che il diritto al rilascio di un permesso indipendente dalla situazione familiare sia possibile già subito dopo l'entrata.

Età massima dei figli per il ricongiungimento familiare: la maggior parte dei Cantoni desiderano abbassare tale età da 18 a 12-14 anni. Altre cerchie consultate propongono al contrario di elevarla a 21 anni, come previsto nell'Accordo sulla libera circolazione.

Termine generale di cinque anni per il ricongiungimento familiare tardivo o differito: la maggior parte dei Cantoni nonché PPD, UDC e una parte delle associazioni professionali approvano tale disciplinamento. Una maggioranza propone di ridurre tale termine a 2-3 anni. Sindacati, opere assistenziali e organizzazioni femminili vorrebbero invece che si rinunciasse a tale disposizione.

Dalla consultazione emerge che 18 Cantoni, le autorità incaricate dell'esecuzione (Fed. svizzera degli ufficiali di stato civile) e i partiti di governo (tranne il PS) desiderano che la lotta ai matrimoni di compiacenza sia chiaramente disciplinata nel CC. In caso di abuso evidente, il matrimonio va rifiutato o dichiarato nullo. Alcuni Cantoni rifiutano già tuttora di celebrare siffatti matrimoni, anche se vi è chi contesta che vi sia una base legale sufficiente per agire in tal modo.

1.4.4 Integrazione

Alcune cerchie consultate ritengono il capitolo sull'integrazione troppo corto e deplorano l'assenza di una definizione di tale concetto. Esse ritengono inoltre che, oltre alle misure di promovimento da parte dello Stato, occorrerebbe menzionare anche il fatto che gli stranieri sono tenuti a integrarsi nella realtà del nostro Paese. Alcuni propendono per una «legge sull'integrazione» a sé stante.

È inoltre espressa l'opinione secondo cui l'appoggio della Confederazione agli sforzi integrativi andrebbe formulato quale un dovere cui essa sarebbe tenuta per legge (e non solo quale disposizione potestativa).

1.4.5 Rafforzamento delle misure coercitive, sanzioni e provvedimenti

Numerose cerchie consultate sono generalmente favorevoli all'estensione delle fattispecie penali e delle possibilità di sanzione (quasi tutti i Cantoni, i partiti rappresentati in governo tranne il PS, gran parte degli interlocutori sociali). Ciò vale segnatamente per la lotta all'attività di passatori e la possibilità di escludere dall'attribuzione di appalti pubblici i datori di lavoro contravventori. Ciò diminuirebbe l'attuale disparità di trattamento tra i lavoratori clandestini e i loro datori di lavoro.

Altri pareri sostengono invece che gli attuali controlli e provvedimenti nel settore del lavoro nero sono sovente percepiti come contraddittori rispetto alla realtà economica e politica del nostro Paese. Ciò a maggior ragione se si desidera mantenere il sistema d'ammissione binario. Le multe e le pene comminate contro i datori di lavoro

ro non sarebbero ragionevoli al confronto con l'intero diritto penale, rispettivamente con le pene comminate ai passatori.

Stando a un vasto numero di prese di posizione (soprattutto PS, PES, alcune parti sociali, opere assistenziali), i provvedimenti proposti scaturirebbero da una irrazionale paura dell'inforestieramento e sarebbero del tutto eccessivi e inaccettabili. Si potrebbe ad esempio rinunciare a comminare una pena se il datore di lavoro in colpa rispetta le condizioni salariali e lavorative in uso nella regione e nella professione.

1.4.6 Rielaborazione dell'avamprogetto

La concezione di base dell'avamprogetto ha potuto essere conservata nei suoi elementi essenziali. Si è tenuto conto di obiezioni e proposte giustificate e si è cercato di evitare un orientamento unilaterale in funzione di determinati gruppi di interesse.

Vista l'eco negativa riscontrata in procedura di consultazione, si è rinunciato al capitolo sulla politica migratoria. Sono invece stati ripresi i provvedimenti contenuti nell'avamprogetto volti a migliorare la mobilità geografica e professionale. Lo stesso vale per la regolamentazione del ricongiungimento familiare: vi è un rapporto di equilibrio tra i miglioramenti (possibilità per i dimoranti temporanei, diritto per i dimoranti annuali, diritto esplicito di rimanere dopo lo scioglimento dell'unione familiare in casi particolarmente rigorosi) e i provvedimenti per lottare contro gli abusi (coabitazione dei coniugi, termine di cinque anni, punibilità dell'inganno delle autorità).

Le disposizioni penali e possibilità di sanzioni proposte coincidono con quanto richiesto dalla maggioranza delle cerchie consultate e sono pertanto state mantenute.

Il Tribunale federale prevede un aumento della mole di lavoro a causa della nuova legge. In determinati casi occorre pertanto limitare l'adizione del Tribunale federale (art. 120 cpv. 2 cifra 4).

1.4.7 Proposte non prese in considerazione o solo parzialmente

Occorre per principio mantenere la limitazione dell'ammissione di manodopera altamente qualificata. Per il momento è opportuno attendere le prime esperienze con l'Accordo sulla libera circolazione. Si potrà esaminare la possibilità di una maggiore apertura solo se non sarà effettivamente possibile trovare entro l'UE e l'AELS la manodopera necessaria a condizioni salariali e lavorative concorrenziali.

L'evoluzione demografica negativa che va delineandosi in tutti gli Stati dell'UE e dell'AELS potrebbe imporre, in avvenire, l'estensione delle possibilità di reclutamento anche al personale meno qualificato. Nell'ottica attuale, sarebbero segnata-mente presi in considerazione gli Stati che si accingono ad entrare nell'UE.

Occorre respingere l'introduzione di un nuovo statuto di stagionale in quanto l'esperienza dimostra che, presto o tardi, queste persone unitamente ai datori di lavoro, alle parti sociali e ai partiti politici, avanzeranno la richiesta di uno statuto permanente e del ricongiungimento familiare. Vi è inoltre da attendersi che, alla scadenza del permesso, gli interessati non lascino il nostro Paese bensì vadano ad

ingrossare i ranghi dei lavoratori clandestini. Tale situazione rischierebbe inoltre di provocare nuove richieste di amnistie o nuove azioni umanitarie a favore della manodopera non qualificata proveniente da Stati terzi.

Conformemente alle decisioni della CdGCE, il rispetto della vita privata sancito dall'articolo 8 CEDU comprende segnatamente i coniugi e i figli minorenni; ciò coincide anche con la prassi di altri Stati europei nonché con le proposte della Commissione dell'UE. È pertanto escluso un abbassamento dell'età per il ricongiungimento familiare.

Un regolamento del soggiorno per coppie di stesso sesso è previsto contemporaneamente all'introduzione dell'unione registrata nel CC. Si rinuncia pertanto a una soluzione anticipata nel disegno di legge.

È stato tenuto conto della richiesta di un regolamento speciale della dimora per le vittime della tratta di esseri umani e della violenza, ma non si è ritenuto necessario creare un corrispondente diritto soggettivo.

2 Parte speciale

2.1 Oggetto e campo d'applicazione

Art. 1 Oggetto

Sono stranieri coloro che non possiedono la cittadinanza svizzera. Il disegno di legge disciplina circostanziatamente il loro statuto dal punto di vista del diritto degli stranieri. Ciò comporta importanti principi concernenti il promovimento della loro integrazione. La LDDS vigente si limita invece a una legislazione quadro.

Art. 2 Campo d'applicazione

La presente legge si applica solo in maniera sussidiaria ai cittadini degli Stati dell'UE e dell'AELS (vedi n. 1.3.3). Per i richiedenti l'asilo, i rifugiati riconosciuti, gli apolidi e le persone bisognose di protezione si applicano anzitutto le disposizioni della legge sull'asilo e i pertinenti trattati di diritto internazionale pubblico.

2.2 Entrata e partenza

Art. 3 Condizioni d'entrata

L'entrata in vigore, il 14 gennaio 1998, dell'ordinanza concernente l'entrata e la notificazione degli stranieri (OEnS)¹⁰¹ ha permesso di sancire in un'ordinanza le condizioni d'entrata che sino ad allora erano state fissate principalmente in istruzioni interne. Il disegno di legge prevede ora un disciplinamento trasparente a livello di legge. Come tutti gli altri Stati, la Svizzera non è di principio tenuta a consentire

¹⁰¹ RS 142.211

l'entrata sul suo territorio a persone straniere. Fatti salvi gli impegni di diritto internazionale pubblico, le pertinenti decisioni sono prese autonomamente¹⁰².

L'Accordo sulla libera circolazione delle persone garantisce un ampio diritto d'entrata. A parte tale Accordo, solo in casi isolati esiste un diritto all'entrata e alla dimora risultante dagli impegni di diritto internazionale pubblico, segnatamente in virtù delle disposizioni della Convenzione del 28 luglio 1951¹⁰³ sullo statuto dei rifugiati o della Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Il diritto alla libera partenza e al ritorno nel Paese d'origine, sancito dal Patto internazionale del 16 dicembre 1966¹⁰⁴ relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II), non conferisce un diritto all'entrata in un altro Paese¹⁰⁵. Tuttavia, se sono adempite le condizioni d'entrata, nella prassi la stessa è generalmente autorizzata.

Il Consiglio federale continuerà a determinare a livello di ordinanza quali tipi di documenti di viaggio sono riconosciuti per il passaggio della frontiera (passaporto, carta d'identità, ecc.). Questa disposizione conferma inoltre la competenza attuale del Consiglio federale di disciplinare l'introduzione e la soppressione dell'obbligo del visto. In questo contesto, il Consiglio federale può parimenti concludere accordi internazionali (art. 95 cpv. 1 lett. a).

La procedura di rilascio del visto consente di esaminare ogni domanda già nel Paese di provenienza e di determinare se sono adempite le condizioni d'entrata. La valutazione definitiva non può tuttavia avere luogo prima dell'arrivo alla frontiera. Il visto non conferisce dunque un diritto all'entrata.

L'assicurazione del rilascio del permesso di dimora garantisce invece che le persone non sottostanti all'obbligo del visto entrino in Svizzera per esercitare un'attività lucrativa solo se sono effettivamente adempite le condizioni per il rilascio del permesso.

Art. 4 Rilascio del visto

Come sinora, i visti sono di regola rilasciati dalle rappresentanze di Svizzera all'estero su incarico dell'Ufficio federale degli stranieri (UFDS), del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) o dell'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) (art. 18 OEnS). Il visto eccezionale può tuttavia essere rilasciato anche dagli organi di controllo alla frontiera (art. 19 OEnS) e la proroga del visto può essere accordata in Svizzera dalle autorità competenti in materia di stranieri.

Se il visto per un soggiorno non sottostante a permesso (art. 8) è rifiutato, l'UFDS rilascia, su richiesta esplicita dell'interessato, una decisione motivata e impugnabile. Attualmente, il richiedente è informato di tale procedura mediante un foglio informativo allegato alla domanda di visto. Tale modo di procedere ha dato buona prova nella prassi.

Negli altri casi, le autorità competenti pronunciano un rifiuto formale del permesso sollecitato.

¹⁰² Christian Klos, *Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten der europäischen Migrationspolitik*, Costanza 1998, pag. 88-96; in particolare pag. 90.

¹⁰³ RS **0.142.30**

¹⁰⁴ RS **0.103.2**

¹⁰⁵ Cfr. DTF **122 II 433** Consid. 3c pag. 442 segg.

Art. 5 Posti di confine

Un razionale controllo alla frontiera presuppone che l'entrata e la partenza degli stranieri avvengano in determinati posti di confine (vedi parimenti le osservazioni al n. 1.3.9). Oltre all'entrata illegale in Svizzera, occorre impedire che le persone prive di documenti di legittimazione entrino nel territorio dei Paesi limitrofi o facciano ricorso a passatori (cfr. anche artt. 110 cpv. 2 e 111 cpv.1 lett. c).

Le deroghe previste al capoverso 2 concernono principalmente il passaggio al confine nelle regioni di montagna. L'entrata e la partenza nel piccolo traffico di confine sono attualmente disciplinate in convenzioni internazionali e concernono, oltre alla definizione dell'estensione della zona di frontiera e alle disposizioni relative ai titolari di permessi per frontalieri, il rilascio di tessere di confine e di permessi giornalieri.

Il controllo delle persone alla frontiera comprende anche il controllo dell'identità dei cittadini svizzeri che, fatta salva la legislazione in materia di dogane, possono entrare passando da qualsiasi punto del territorio e non possono essere respinti. È inoltre fatto salvo l'adempimento dei compiti di polizia, indipendentemente dalla nazionalità della persona, nel quadro del pertinente disciplinamento federale e della sovranità dei Cantoni in materia di polizia.

Art. 6 Controllo alla frontiera

Tutte le persone che entrano ed escono dalla Svizzera possono essere sottoposte a un controllo alla frontiera a prescindere dall'esistenza di un sospetto. Tale controllo è volto ad accertare l'identità e l'adempimento delle condizioni di entrata. Data l'entità del traffico, il controllo può tuttavia avvenire unicamente in maniera casuale (cfr. anche n. 1.3.9).

Il rifiuto dell'entrata costituisce un atto materiale direttamente eseguibile in maniera informale (cfr. art. 3 lett. f PA). Come in caso di rifiuto del visto (art. 4 cpv. 2) la persona respinta può tuttavia ottenere una decisione impugnabile dell'UFDS se ne fa domanda al posto di confine immediatamente dopo il rifiuto dell'entrata. È così espressamente garantito un controllo giuridico. La persona respinta deve tuttavia attendere all'estero l'esito di un eventuale procedimento ricorsuale.

Art. 7 Competenza in materia di controllo alla frontiera

Il controllo alla frontiera resta di competenza dei Cantoni. Nell'ambito dell'organizzazione di progetto «Esame del sistema di sicurezza interna della Svizzera» (USIS) l'attuale ripartizione delle mansioni tra Confederazione e Cantoni è analizzata anche per quel che concerne il controllo delle persone alla frontiera (cfr. n. 1.3.9).

2.3

Soggiorno sottostante a permesso, obbligo di notificazione

Art. 8 Soggiorno senza attività lucrativa

Questa disposizione riprende essenzialmente il disciplinamento vigente degli articoli 2 LDDS e 2 ODDS.

Art. 9 Soggiorno con attività lucrativa

Il capoverso 2 riprende il disciplinamento vigente (art. 2 LDDS e art. 2 ODDS) e definisce più precisamente la nozione di attività lucrativa (sinora art. 6 OLS). Tale nozione è definita in senso largo. Sono così ridotte le possibilità di eludere le disposizioni sull'ammissione.

Art. 10 Obbligo di notificazione dell'arrivo

Sono ripresi i principi del disciplinamento vigente (art. 2 LDDS e art. 2 ODDS). A seconda dell'organizzazione cantonale, le autorità comunali o le autorità cantonali sono competenti per la procedura di notificazione dell'arrivo. Il Consiglio federale fisserà in una pertinente ordinanza i termini da rispettare.

La notificazione dell'arrivo e il rilascio del permesso per dimoranti temporanei, di dimora e di domicilio sono di competenza del Cantone di residenza. Se l'attività lucrativa è svolta in un altro Cantone, è necessario il preavviso delle autorità preposte al mercato del lavoro di quel Cantone (art. 9 in relazione con l'art. 39 cpv. 2). Sono fatte salve le disposizioni sulla mobilità professionale (art. 37-38).

Art. 11 Procedura di permesso e procedura di notificazione dell'arrivo

Si rinuncia all'obbligo generale di presentare un estratto del casellario giudiziale al momento della notificazione dell'arrivo, previsto all'articolo 16 capoverso 3 LDDS. Le autorità competenti possono esigere come sinora un estratto del casellario giudiziale nazionale o la produzione di altri documenti (p. es. estratti dei registri del stato civile). Lo straniero è inoltre tenuto a presentare un documento di legittimazione valido del Paese di origine (cfr. anche art. 84). Esso è tenuto a procurarsi questi documenti e a presentarli alle autorità competenti (art. 85).

Art. 12 Deroghe all'obbligo di permesso e di notificazione dell'arrivo

In casi giustificati, il Consiglio federale potrà prevedere deroghe per quanto concerne l'obbligo di permesso e di notificazione dell'arrivo, segnatamente al fine di agevolare la prestazione transfrontaliera di servizi (ad es. montaggio, installazione di padiglioni di fiere, lavori di manutenzione).

Giusta l'articolo 2 capoverso 1 LDDS in relazione con l'articolo 2 capoverso 6 ODDS, già oggi sono esentati dall'obbligo di notificare l'arrivo e di richiedere un permesso gli stranieri che esercitano un'attività lucrativa indipendente o un'attività su mandato di un datore di lavoro estero se tale attività non supera otto giorni in un periodo di 90 giorni. Queste disposizioni particolari non si applicano ai lavoratori dell'industria delle costruzioni. In questi casi la notificazione e il rilascio del permesso devono avvenire prima dell'inizio dell'attività lucrativa.

Art. 13 Notificazione della partenza

Il presente articolo coincide con il disciplinamento attuale. I titolari del permesso per dimoranti temporanei devono notificare la loro partenza solo se si trasferiscono in un altro Comune o Cantone. Senza notificazione della partenza, si può dedurre che la persona interessata ha lasciato il Paese alla scadenza della durata di validità del permesso (art. 60). Ciò consente di evitare inutili complicazioni burocratiche; i particolari saranno disciplinati a livello di ordinanza.

Art. 14 Notificazione in caso di alloggio a pagamento

Contrariamente al diritto vigente, solo le persone che ospitano uno straniero dietro remunerazione (alberghi e stabilimenti para-alberghieri) sono tenute a notificarlo. Gli ospiti privati sono liberati da tale obbligo, che nella prassi non è già praticamente più osservato (art. 2 cpv. 2 LDDS).

Vista la forte resistenza riscontrata in procedura di consultazione, si rinuncia all'obbligo di notificazione del datore di lavoro, previsto originariamente. Già il disciplinamento attuale può essere applicato solo parzialmente (ordinanza concernente la notificazione degli stranieri parenti¹⁰⁶).

Art. 15 Regolamento del soggiorno fino alla decisione relativa al permesso

Lo straniero entrato legalmente in Svizzera per un soggiorno temporaneo sarà d'ora in poi tenuto ad aspettare all'estero la decisione relativa ad un permesso durevole (cfr. anche art. 1 ODDS). Le autorità possono derogare a tale principio se le circostanze concrete lasciano presumere che le condizioni per il rilascio del permesso saranno molto verosimilmente adempite. Il richiedente non può tuttavia esigere di fruire del diritto di dimora richiesto già durante la procedura.

Le persone che nella procedura d'autorizzazione d'entrata hanno indicato uno scopo del soggiorno (p. es. turismo, visita) diverso da quello menzionato nella domanda di permesso (p. es. soggiorno presso familiari, attività lucrativa, formazione), sono in linea di principio tenute ad attendere l'esito della procedura all'estero. Ciò vale a maggior ragione per le persone entrate illegalmente nel nostro Paese prima del deposito della domanda.

In caso di domanda di proroga del permesso esistente in vista di un soggiorno più lungo, l'interessato può di regola attendere l'esito della procedura in Svizzera, sempreché non vi sia un forte interesse pubblico contrario al suo permanere nel nostro Paese (art. 65; p. es. in caso di reati gravi contro l'integrità fisica o la vita).

¹⁰⁶ RS 142.212

2.4 Condizioni d'ammissione

2.4.1 Principi

Art. 16

I principi della politica d'ammissione sono descritti in maniera circostanziata ai numeri 1.2 e segnatamente 1.2.3.

2.4.2 Ammissione per un soggiorno con attività lucrativa

Art. 17 Esercizio di un'attività lucrativa dipendente

Al momento dell'ammissione occorre verificare se esiste una domanda di un datore di lavoro volta a occupare un determinato posto vacante. Bisogna inoltre che siano adempite le ulteriori condizioni giusta gli articoli 19-24.

Diversamente dai sistemi d'ammissione anglosassoni (USA, Canada, Australia), il rilascio del permesso è sempre vincolato a un determinato posto di lavoro, anche se il richiedente possiede le qualifiche necessarie e adempie le altre condizioni. Con ciò s'intende garantire che l'immigrante disponga effettivamente di un posto di lavoro e non risulti immediatamente disoccupato.

Conformemente alla dottrina e alla prassi, è considerato lavoratore dipendente chi è impiegato in virtù di un contratto di lavoro di diritto privato e, una volta integrato in un'organizzazione di lavoro, vi esplica la sua attività in un rapporto di subordinazione.

L'ammissione deve inoltre avvenire tenendo conto dell'interesse economico della Svizzera. Tale nozione è formulata in maniera aperta e comprende segnatamente anche la componente del mercato del lavoro. Ne fanno parte da un lato gli interessi economici ed aziendali; nel contempo, la politica d'ammissione deve però anche favorire un'immigrazione che non sia problematica dal punto di vista sociale, che migliori la struttura del mercato del lavoro e che comporti anche a lungo termine un equilibrio del mercato del lavoro (cfr. n. 1.2.3.1).

Le condizioni d'ammissione si applicano di principio anche agli stranieri che già dimorano in Svizzera senza esplicitarvi un'attività lucrativa e che desiderano in seguito intraprendere una siffatta attività (p. es. studenti).

Art. 18 Esercizio di un'attività lucrativa indipendente

Il rilascio di un permesso in vista dell'esercizio di un'attività lucrativa indipendente deve rispondere agli interessi economici del nostro Paese (cfr. n. 1.2.3.1). Occorre inoltre che sia fornita la prova, o sia perlomeno reso verosimile, che sono adempite le condizioni necessarie per il finanziamento e l'esercizio di tale attività. Infine devono essere state rilasciate le eventuali autorizzazioni previste dal diritto delle attività lucrative indipendenti.

Le persone che hanno un diritto al regolamento del loro soggiorno, hanno parimenti diritto di esercitare un'attività lucrativa indipendente (libertà economica, DTF 122 I 212; art. 45).

Art. 19 Misure limitative

Il principio della limitazione dei permessi rilasciati a cittadini di Stati terzi per l'esercizio di un'attività lucrativa è mantenuto. Il disegno di legge prevede che il Consiglio federale stabilisce i contingenti massimi in un'ordinanza. Allo scopo di consentire un adeguamento efficace ai cambiamenti che intervengono nell'economia, la maggioranza dei membri della Commissione peritale non ritiene che si debba affidare al Parlamento la decisione relativa alla fissazione dei contingenti, in quanto la procedura legislativa non è sufficientemente rapida e flessibile.

È previsto un contingentamento dei permessi iniziali per dimoranti temporanei e di dimora. Onde consentire una procedura celere e senza inutili complicazioni, i soggiorni di breve durata devono essere, come sinora, esclusi dai contingenti massimi. Attualmente, un'attività lucrativa della durata di quattro mesi al massimo non sottostà alle misure limitative (art. 13 lett. d OLS). Restano però parimenti applicabili a questi casi le altre condizioni d'ammissione (segnatamente il principio della priorità della manodopera indigena, il controllo delle condizioni salariali e lavorative e le disposizioni relative alle qualifiche personali; art. 20-23).

Il Consiglio federale non ritiene utile prescrivere ai Cantoni l'istituzione di «commissioni tripartite» (datori di lavoro, lavoratori e autorità) incaricate di emanare un preavviso relativo al mercato del lavoro per quanto concerne la priorità dei lavoratori indigeni, il controllo delle condizioni salariali e lavorative nonché l'attribuzione dei contingenti cantonali.

Il Consiglio federale riconosce tuttavia l'importanza di tali commissioni, in parte già esistenti, la cui istituzione è stata sollecitata da singole cerchie anche in procedura di consultazione. Esso lascia tuttavia ai Cantoni la decisione di istituire o no siffatte commissioni, tenuto conto delle misure d'accompagnamento nel contesto della libera circolazione delle persone (autonomia organizzativa delle autorità).

In procedura di consultazione, la proposta di lasciare alle sole autorità federali la competenza di decidere in materia di contingenti massimi è stata criticata segnatamente dai Cantoni. Il Consiglio federale è pertanto chiamato a ripartire i contingenti massimi tra Cantoni e Confederazione (cpv. 2). L'UFDS dispone dei contingenti federali massimi oppure li attribuisce, interamente o in parte, ai singoli Cantoni (cpv. 3).

Nell'interesse di una ripartizione dei contingenti che sia ottimale per l'economia del Paese, i Cantoni sono tenuti a presentare alla Confederazione un rapporto concernente i permessi da essi rilasciati. La trasparenza in materia di decisioni d'ammissione riveste un'importanza del tutto centrale, sia dal punto di vista della politica occupazionale sia al fine di garantire una prassi uniforme in tutti i Cantoni. In tal modo si contribuirà inoltre a semplificare per quanto possibile le procedure amministrative.

Dopo la totale liberalizzazione della circolazione delle persone con gli Stati membri dell'UE e dell'AELS sarà possibile controllare unicamente l'immigrazione della manodopera proveniente da Stati terzi. Sarà quindi particolarmente importante che le autorità federali vigilino affinché sia garantita una prassi uniforme in materia di ammissione.

Con l'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, i contingenti massimi per cittadini di Stati terzi saranno ripartiti in parti eguali tra Confe-

derazione e Cantoni. Il contingente federale è volto a garantire l'equilibrio tra i Cantoni e a salvaguardare gli interessi economici del Paese. Infine la procedura d'approvazione delle autorizzazioni cantonali (art. 18 LDDS, art. 94 del disegno di legge) garantisce un'applicazione uniforme.

Art. 20 *Priorità*

La priorità della manodopera indigena è attualmente disciplinata dall'articolo 7 OLS. Il disegno di legge resta fedele a tale principio, pur prevedendo un disciplinamento più semplice. Non vi è dunque più distinzione tra stranieri alla ricerca di un posto di lavoro che si trovano già in Svizzera e lavoratori indigeni (art. 7 cpv. 1 e 3 OLS). Oltre ai cittadini svizzeri, devono poter beneficiare della priorità per il reclutamento, rispetto ai lavoratori di Stati terzi che entrano nel nostro Paese, anche i titolari di un permesso di domicilio o i titolari di un permesso di dimora autorizzati a esercitare un'attività lucrativa.

Godono inoltre di priorità i cittadini di Stati membri dell'UE e dell'AELS come previsto nel sistema d'ammissione binario esistente (art. 8 OLS). Il mantenimento di questa priorità risulta dal diritto all'ammissione sancito dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone. È inoltre esclusa l'introduzione di nuove limitazioni (art. 13 ALC).

L'ammissione di cittadini di Stati terzi è pertanto possibile unicamente se non possono essere reclutati, per il mercato del lavoro svizzero, lavoratori con uguali qualifiche provenienti dallo spazio UE o AELS.

La prova dell'impossibilità di reclutare in Svizzera lavoratori che godono della priorità sopra descritta può essere fornita dal richiedente segnatamente producendo attestati della messa a bando infruttuosa nel sistema COLSTA.

Dato che è spesso difficile dimostrare l'impossibilità di reclutare manodopera proveniente dallo spazio UE e AELS, è sufficiente che il datore di lavoro sia in grado di rendere verosimile di aver tentato di reclutare tale manodopera. L'Accordo sulla libera circolazione delle persone prevede una cooperazione nel contesto della rete elettronica EURES (European Employment System) che serve segnatamente allo scambio internazionale di offerte e domande di lavoro. Grazie a tale rete sarà più facile reclutare manodopera proveniente da Stati membri dell'UE.

La priorità va esaminata solo alla prima entrata. Questa procedura deve quindi essere eliminata in caso di cambiamento di posto di lavoro o se si tratta di prorogare il permesso. Questa semplificazione rispetto al disciplinamento attuale è opportuna in quanto le condizioni cui è subordinata la prima entrata sono piuttosto elevate. Lo straniero integrato nel mercato del lavoro svizzero non dovrebbe invece incontrare ulteriori ostacoli inutili al momento di un cambiamento del posto di lavoro o della proroga del permesso di dimora (cfr. n. 1.3.5).

Il principio della priorità del reclutamento della manodopera in Svizzera deve essere mantenuto al momento di convertire un permesso di breve durata in un permesso di dimora. Anche tali casi implicano una nuova ammissione. L'ottenimento precedente di un permesso di breve durata non può giustificare un trattamento privilegiato; in tal modo si vuole evitare di creare un nuovo meccanismo di trasformazione di un permesso di breve durata in un permesso di dimora. Questa possibilità, accordata attualmente ai cittadini degli Stati dell'UE e dell'AELS (art. 28 OLS), sarà definiti-

vamente soppressa dopo l'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone.

Le persone del settore dell'asilo non possono reclamare una priorità nel reclutamento fintantoché non sono titolari di un permesso di dimora o di domicilio.

Devono continuare ad essere possibili deroghe al principio della priorità a favore di dirigenti e specialisti qualificati di imprese attive sul piano internazionale, nell'ambito del trasferimento di quadri o per lo svolgimento di incarichi speciali (art. 30 lett. g; attualmente art. 7 cpv. 5 OLS).

Art. 21 Condizioni di salario e di lavoro

I lavoratori stranieri e i lavoratori indigeni devono continuare a beneficiare della parità di trattamento dal profilo delle condizioni salariali e lavorative (art. 9 OLS). Tale disposizione è volta a proteggere i lavoratori indigeni dal dumping salariale e sociale e i lavoratori stranieri dallo sfruttamento finanziario.

Le condizioni di salario e di lavoro sono controllate solo al momento del rilascio del primo permesso di dimora, mentre non sono più controllate al momento di un cambiamento di impiego o della proroga del permesso di dimora.

Tale controllo deve invece essere effettuato se il titolare di un permesso di breve durata o per frontalieri cambia posto di lavoro o in caso di rinnovo dell'ammissione di una persona titolare di un permesso di breve durata (rinnovo di un permesso di breve durata). In ambo i casi un controllo si giustifica in quanto il rischio d'abuso non è trascurabile. Le autorità competenti sono evidentemente abilitate, segnatamente in caso di sospetto di abuso, a procedere in ogni momento al controllo delle condizioni di salario e di lavoro.

Giusta l'Accordo sulla libera circolazione delle persone, dopo un periodo transitorio di due anni questo controllo delle condizioni salariali e lavorative non sarà più possibile per i cittadini di Stati membri dell'UE e dell'AELS. Nell'ottica dell'introduzione della libera circolazione delle persone sono tuttavia state decise misure collaterali che entreranno in vigore dopo il predetto periodo transitorio. Si tratta essenzialmente di prescrizioni relative alle condizioni salariali e lavorative dei prestatori di servizi; inoltre è prevista la possibilità di introdurre salari minimi mediante contratti normali di lavoro e di conferire obbligatorietà generale a contratti collettivi di lavoro se i salari sono sistematicamente e abusivamente inferiori a quelli in uso nella regione e nella professione. Si tratta di una legislazione in materia di abusi. Non avviene più un controllo sistematico.

Questi provvedimenti si applicano sia ai cittadini di Stati dell'UE e dell'AELS che ai cittadini di Stati terzi. L'ulteriore mantenimento di un controllo preliminare generale del salario per i cittadini di Stati terzi è tuttavia utile in quanto per queste persone vi è un maggior rischio di dumping salariale.

Il Consiglio federale ha inoltre approvato il messaggio relativo alla legge federale sulla lotta contro il lavoro nero. Anche tale legge prevede provvedimenti per la lotta al dumping salariale mediante il lavoro nero.

Art. 22 Creazione di posti di tirocinio

Vi è una certa distorsione concorrenziale tra le aziende che formano i giovani all'interno del Paese e le aziende che assumono personale già formato, prevalentemente in provenienza dall'estero. Questa disposizione è volta a richiamare – se del caso – i datori di lavoro alle loro responsabilità sociopolitiche, al fine di sfruttare meglio il potenziale disponibile sul mercato del lavoro svizzero.

In caso di dimostrato bisogno, il rilascio di un permesso a cittadini di Stati terzi può essere subordinato alla creazione di posti di tirocinio da parte del datore di lavoro oppure a pertinenti indennizzi finanziari. L'importanza della disponibilità di posti di tirocinio rende la possibilità di una siffatta condizione utile e opportuna.

Questa soluzione corrisponde inoltre alla richiesta del postulato Strahm (01.3405), accolto dal nostro Consiglio.

Art. 23 Condizioni personali

Possono essere rilasciati permessi per dimoranti temporanei e permessi di dimora a dirigenti, specialisti e altri lavoratori qualificati provenienti da Stati terzi purché ciò sia nell'interesse economico del Paese (art. 17 e 18; n. 1.2.3.1).

Soggiorno temporaneo (cpv. 1)

Per i soggiorni temporanei occorre anzitutto evitare che venga creata una nuova possibilità d'immigrazione di manodopera poco qualificata proveniente da Stati non membri dell'UE e dell'AELS. Siccome in questi casi il fattore dell'integrazione durevole nel mercato del lavoro svizzero è inesistente, sono previsti criteri d'ammissione diversi rispetto a quelli per i soggiorni durevoli (cpv. 2). In particolare, l'età, le conoscenze linguistiche e la capacità di adattamento professionale svolgono un ruolo minore.

La situazione del mercato del lavoro può invece essere maggiormente presa in considerazione. Lo statuto di dimorante temporaneo – come quello di dimorante a titolo durevole – resta tuttavia destinato alla manodopera (altamente) qualificata (ovvero dirigenti, specialisti e altri lavoratori qualificati). L'ammissione avviene in vista di un soggiorno temporaneo per la realizzazione di un determinato progetto (mandato, contratto d'appalto). È essenziale che l'interessato abbia le conoscenze specifiche e le qualifiche necessarie a tale fine. Di regola i dimoranti temporanei lasciano il nostro Paese una volta ultimato il progetto.

Soggiorno durevole (cpv. 1 e 2)

Per l'ammissione durevole occorre dare la priorità ai cittadini di Stati terzi di cui si può presumere l'integrazione nel nostro Paese anche a lungo termine. Anche in caso di disoccupazione, la formazione e le qualifiche professionali di queste persone dovrebbero facilitarne il reinserimento nel mercato del lavoro. Ciò consente di evitare gli errori commessi in passato in relazione allo statuto di stagionale, che ha provocato anzitutto l'immigrazione di manodopera poco qualificata.

Nell'ambito di un soggiorno durevole, l'interessato e i suoi familiari si devono integrare sia dal punto di vista professionale che sociale. L'integrazione avviene essenzialmente sul lavoro.

I criteri d'ammissione personali per questi lavoratori toccano i seguenti punti (cpv. 2): qualifiche professionali, capacità di adattamento professionale, conoscenze linguistiche ed età. Essi coincidono ampiamente con i criteri formulati dalla Commissione peritale «Migrazione» per un sistema di ammissione a punti (cfr. n. 1.2.3.1).

In generale, per un'integrazione a lungo termine in Svizzera sono necessarie buone conoscenze di una lingua nazionale. Nel contesto della globalizzazione dell'economia e del trasferimento internazionale dei quadri, in determinati settori e aziende una buona conoscenza dell'inglese, per esempio, può eccezionalmente bastare per garantire l'integrazione professionale. L'età può essere determinante nella misura in cui le persone di età più giovane sono in genere maggiormente flessibili sul mercato del lavoro e possono integrarsi meglio.

Deroghe (cpv. 3)

Quando non sono adempite le condizioni personali dei capoversi 1 e 2, dev'essere segnatamente possibile ammettere eccezionalmente, a titolo temporaneo, investitori che intendono creare nuovi posti di lavoro qualificati e durevoli oppure lavoratori le cui conoscenze e attitudini professionali specifiche giustificano un'ammissione. Ciò comprende anche il trasferimento di tecnologie e di «know-how», purché se ne possa sperare un auspicabile aumento di valore per l'economia.

Questa disposizione concerne anche lavoratori che, pur non disponendo di qualifiche professionali molto elevate, godono di conoscenze e attitudini speciali che li rendono indispensabili per una determinata attività. Ciò vale segnatamente per gli impiegati di un circo o il personale incaricato della pulizia o della manutenzione di stabilimenti o installazioni speciali oppure della costruzione di gallerie. Deve trattarsi di attività per le quali non siano disponibili o non siano disponibili in numero sufficiente cittadini svizzeri o di Stati membri dell'UE e dell'AELS.

Gli stranieri giusta il capoverso 3 lettera b possono essere ammessi al fine di promuovere gli scambi scientifici, culturali e sportivi. Per le prestazioni riconosciute in questo settore vigono sovente criteri di valutazione diversi rispetto alle condizioni personali formulate ai capoversi 1 e 2.

L'ammissione giusta il capoverso 3 è inoltre possibile per persone attive in organizzazioni non governative ad orientamento internazionale, ad esempio nel settore sportivo, che devono garantire una rappresentanza geograficamente equilibrata dei loro membri tra i collaboratori.

Art. 24 Abitazione

Un permesso iniziale di dimora o un permesso per dimoranti temporanei in vista dell'esercizio di un'attività lucrativa può essere rilasciato unicamente se lo straniero dispone di un'abitazione adeguata (vigente art. 11 OLS). Questa deve soddisfare le prescrizioni in materia di polizia edilizia, sanitaria e del fuoco e non dev'essere occupata da un numero eccessivo di persone. Sono determinanti le pertinenti prescrizioni dei Cantoni e dei Comuni e il contratto stipulato con il locatore. L'abitazione adeguata figura inoltre tra le condizioni per il ricongiungimento familiare giusta gli articoli 43 e 44. La verifica delle condizioni di abitazione è di competenza dell'autorità di rilascio dei permessi.

Art. 25 Ammissione di frontalieri

L'Accordo sulla libera circolazione delle persone disciplina in modo esaustivo l'ammissione di frontalieri provenienti da Stati membri dell'UE e dell'AELS (cfr. anche n. 1.3.3). Il permesso per frontalieri può essere rilasciato, come già previsto dalla prassi vigente, ai lavoratori provenienti da Stati terzi al beneficio di un diritto di residenza durevole in uno Stato limitrofo.

Il disegno di legge non prevede condizioni particolari per quanto concerne le qualifiche personali poiché i frontalieri sono domiciliati all'estero e la loro integrazione professionale e sociale non ha pertanto la medesima importanza. Si esige tuttavia che gli interessati risiedano da almeno sei mesi nella zona di frontiera di un Paese limitrofo.

Le prescrizioni in materia di esenzione dall'obbligo del visto si applicano per analogia alla determinazione dei titoli di residenza esteri necessari (art. 4 cpv. 3 OEnS). Le zone di frontiera continueranno a sussistere per i cittadini di Stati terzi anche dopo la scadenza del periodo transitorio previsto dall'Accordo sulla libera circolazione.

Art. 26 Ammissione di prestatori di servizi transfrontalieri

Occorre disciplinare espressamente anche l'ammissione temporanea di prestazioni di servizi transfrontalieri. Vi è una siffatta prestazione di servizio quando il lavoratore di un'impresa con sede all'estero o un indipendente con sede all'estero fornisce in Svizzera una prestazione di servizi di durata limitata nell'ambito di un contratto di servizi (mandato, contratto d'appalto) e rientra poi al Paese d'origine.

Anche la prestazione di servizi deve coincidere con gli interessi economici della Svizzera (n. 1.2.3.1). Devono parimenti essere adempite le altre condizioni di cui agli articoli 19, 21 e 23.

La presente disposizione si applica anche ai cittadini di Stati dell'UE e dell'AELS che effettuano in Svizzera una prestazione di servizio di almeno 90 giorni per anno civile non disciplinata in nessun accordo sulla prestazione di servizi (cfr. art. 5 ALC e n. 1.3.3).

2.4.3 Ammissione per un soggiorno senza attività lucrativa

Art. 27 Formazione e perfezionamento

Questa disposizione corrisponde in ampia misura al disciplinamento attuale degli articoli 31 e 32 OLS. La distinzione tra allievi e studenti è stata abbandonata. I dettagli saranno disciplinati in un'ordinanza e in pertinenti istruzioni. Questo vale segnatamente per le disposizioni concernenti i tirocini e le attività accessorie per il finanziamento del soggiorno durante la formazione e il perfezionamento nonché le conoscenze linguistiche (richieste per l'ammissione a corsi di formazione o perfezionamento). Trattandosi di regola di soggiorni a lungo termine, al momento del rilascio del permesso è sufficiente che la partenza alla fine del soggiorno appaia garantita sulla base delle circostanze concrete del singolo caso. Le condizioni finanziarie sono adempite se è garantito che non sarà fatto ricorso all'assistenza sociale.

Se alla fine di una formazione coronata da successo lo straniero è assunto da una scuola superiore svizzera o da un'impresa nel nostro Paese, la relativa domanda è di regola accettata poiché sono adempite le pertinenti condizioni concernenti le qualifiche professionali, le conoscenze linguistiche e l'età (art. 23 cpv. 2).

Art. 28 **Redditi**

L'articolo proposto riprende il disciplinamento dell'articolo 34 OLS. Si è rinunciato a fissare l'età minima a livello di legge. Spetta al Consiglio federale sancire l'età determinante in un'ordinanza e, se del caso, adeguarla (attualmente 55 anni).

Esistono legami personali particolari con la Svizzera (lett. b) quando possono essere dimostrati lunghi o ripetuti soggiorni nel nostro Paese, se parenti stretti vivono in Svizzera o se vi sono degli antenati che possedevano la cittadinanza svizzera. Il solo fatto di possedere proprietà fondiaria o di avere relazioni economiche con la Svizzera non basta a soddisfare tale presupposto.

Art. 29 **Cure mediche**

Il presente disegno propone di riprendere la normativa vigente (art. 33 OLS). Le autorità possono esaminare caso per caso se sono veramente necessarie cure in Svizzera e se la partenza al termine del trattamento appare garantita.

Occorre inoltre che tutte le spese legate al trattamento e al mantenimento siano coperte. Le autorità competenti possono far dipendere il rilascio del permesso da un attestato medico circa la necessità di cure mediche in Svizzera. Se lo ritengono necessario, esse possono esigere una dichiarazione supplementare da parte di un medico di fiducia. Il segreto medico è garantito.

2.4.4 Deroche alle condizioni d'ammissione

Art. 30

Le deroghe possibili alle condizioni d'ammissione (art. 17-29) sono elencate in modo esaustivo. Siffatte deroghe figurano attualmente nell'OLS (art. 3, 4, 8 cpv. 2 e 13 OLS); sono riprese e completate laddove è necessario.

Attività lucrativa di familiari

Le condizioni d'ammissione speciali per le persone ammesse nell'ambito del ricongiungimento familiare continuano ad essere applicabili (cpv. 1 lett. a). I coniugi e i figli stranieri di cittadini svizzeri e di stranieri titolari di un permesso di domicilio o di dimora hanno diritto a esercitare un'attività lucrativa dipendente o indipendente (art. 45). Il Consiglio federale deve poter agevolare l'accesso al mercato del lavoro svizzero alle altre persone ammesse nell'ambito del ricongiungimento familiare.

Agevolazione degli scambi internazionali

Gli scambi economici, scientifici e culturali vanno favoriti mediante agevolazioni in materia d'ammissione (cpv. 1 lett. g). Ciò comprende segnatamente il trasferimento di dirigenti o specialisti di aziende attive sul piano internazionale. Occorre inoltre

agevolare la realizzazione di importanti progetti di ricerca in imprese e istituti di ricerca (sinora art. 7 cpv. 5 OLS).

Occorre inoltre rendere possibili i soggiorni nell'ambito di progetti di aiuto e di sviluppo (cpv. 1 lett. f). Si pensi ad esempio ai programmi di politica estera o a progetti per il promovimento civile della pace, dei diritti umani o della politica umanitaria.

Casi personali particolarmente gravi

In casi personali particolarmente gravi sarà determinante la prassi sinora seguita per quanto concerne l'articolo 13 lettera f OLS, fortemente marcata dalla giurisprudenza del Tribunale federale (cpv. 1 lett. b). Ciò concerne segnatamente le persone ammalatesi o divenute invalide a motivo della loro attività lucrativa (sinora art. 13 lett. b OLS). Occorre inoltre rendere possibili i soggiorni nell'ambito di provvedimenti d'integrazione o dell'esame di eventuali diritti a prestazioni delle assicurazioni sociali. Questo concerne anche i familiari fuori del nucleo familiare in senso stretto (p. es. fratelli e sorelle, nonni, zii) che possono invocare il diritto alla protezione della vita familiare in virtù dell'articolo 8 CEDU (cfr. n. 1.3.4.1). Nel disegno di legge si è rinunciato a definire più precisamente la nozione di caso personale particolarmente grave onde poter tenere conto della diversità e imprevedibilità di siffatti casi.

Protezione dallo sfruttamento sessuale e professionale

Sono possibili deroghe alle condizioni d'ammissione onde proteggere le persone particolarmente esposte allo sfruttamento nell'ambito della loro attività lucrativa (cpv. 1 lett. d). Questa disposizione riguarda le ballerine di cabaret, per le quali vigono già oggi particolari condizioni d'ammissione (art. 9 cpv. 5 e art. 20 cpv. 3-4 OLS).

Tale possibilità ha suscitato critiche in procedura di consultazione. Taluni interpellati hanno sostenuto che si tratta di un'attività lucrativa professionalmente poco qualificata e che, per applicare in modo coerente il sistema d'ammissione binario e il principio della parità di trattamento rispetto ad altri rami economici e salvaguardare la reputazione della Svizzera sul piano internazionale, non si dovrebbero più rilasciare permessi a queste donne. Hanno inoltre rilevato che, alla stregua di quanto avviene in altri settori, occorrerebbe prendere in considerazione il crescente pericolo di attività illegali. Altre voci si sono levate a favore di una maggiore protezione delle ballerine di cabaret, sovente sfruttate proprio per la loro situazione particolare; si è segnatamente chiesto di rafforzare i controlli e di consentire il cambiamento di professione.

Date le difficoltà che presenta questo settore, sembra indicato mantenere la prassi seguita sinora. È bene rinunciare alla possibilità del cambiamento di professione onde evitare il rischio di incoraggiare donne a lavorare in Svizzera in qualità di ballerine di cabaret nella speranza – sovente infondata – di poter esercitare più tardi un'altra attività lucrativa.

È essenziale che siano rispettati i contratti di lavoro, le prescrizioni vincolanti del diritto del lavoro e le disposizioni in materia di polizia del commercio e dell'industria. Le autorità competenti sono chiamate a svolgere controlli più severi e a punire più coerentemente le infrazioni. Occorre inoltre migliorare l'accesso delle ballerine di

cabaret agli uffici di consulenza e alle istituzioni sanitarie. Bisogna perseguire una maggiore cooperazione tra le autorità interessate e le organizzazioni di assistenza.

Vittime della tratta di esseri umani

Dev'essere possibile consentire alle vittime della tratta di esseri umani di soggiornare temporaneamente o durevolmente in Svizzera (cpv. 1 lett. e). Anche le ballerine di cabaret possono essere vittime della tratta di esseri umani, ad esempio se sono costrette a prostituirsi contro la loro volontà. Un soggiorno temporaneo può essere necessario segnatamente nell'ambito di un'inchiesta o di un procedimento penale. In simili casi è determinante la valutazione delle autorità competenti per tali procedure. Se risulta che il ritorno nel Paese di provenienza condurrebbe a un caso personale particolarmente grave, vi è la possibilità di accordare un permesso di soggiorno durevole.

La nozione di tratta di esseri umani comprende gli atti volti a fornire risorse umane (donne, uomini e fanciulli) in violazione della loro autodeterminazione e in circostanze di sfruttamento. Ne fanno parte tutte le forme di sfruttamento sessuale, lo sfruttamento di manodopera e il prelievo di organi umani. Non vi è tratta di esseri umani se le persone interessate sono consenzienti o fanno appello a passatori per entrare illegalmente in Svizzera.

Il nostro Consiglio non reputa necessario introdurre un diritto di soggiorno esplicito per le vittime della tratta di esseri umani, in quanto la possibilità di rilasciare permessi in casi di rigore esiste già oggi e sarà espressamente sancita nella legge. La soluzione proposta corrisponde al protocollo addizionale dell'ONU del 15 novembre 2000 (non ancora ratificato dalla Svizzera) per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini. All'articolo 7 di detto protocollo, gli Stati firmatari sono invitati a prendere le misure necessarie onde consentire alle vittime della tratta di esseri umani, laddove sia necessario, di trattenersi temporaneamente o durevolmente sul loro territorio (cfr. anche la risposta del Consiglio federale alla mozione Vermot, «Programma di protezione per donne vittime della tratta degli esseri umani», 00.3055).

Attività lucrative di persone nel settore dell'asilo

Anche in avvenire i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente e quelle bisognose di protezione avranno la possibilità di esercitare un'attività lucrativa. La legge sull'asilo fissa l'inizio e la fine della relativa autorizzazione. Durante i primi tre mesi seguenti l'inoltro della domanda d'asilo, i richiedenti l'asilo non possono esercitare attività lucrative. Se durante tale periodo è pronunciata una decisione negativa di prima istanza, il Cantone può negare per altri tre mesi l'autorizzazione di esercitare un'attività lucrativa (art. 43 LAsi). In seguito, la decisione circa il rilascio di una siffatta autorizzazione è di competenza delle autorità cantonali preposte al mercato del lavoro. Le condizioni d'ammissione giusta gli articoli 17-29 si applicano per analogia anche ai richiedenti l'asilo, alle persone ammesse provvisoriamente e a quelle bisognose di protezione. È tuttavia possibile derogare a tali condizioni d'ammissione al fine di consentire a queste persone di esercitare un'attività lucrativa o di partecipare a programmi d'occupazione.

All'inizio del soggiorno in Svizzera dei richiedenti l'asilo, la priorità non va tuttavia all'integrazione di queste persone nel mercato del lavoro, bensì alla loro partecipazione a programmi d'occupazione (cfr. anche art. 43 cpv. 4 LAsi). Simili programmi

contribuiscono anche ad evitare il coinvolgimento di tali persone in attività criminali. Per quanto concerne i programmi d'occupazione, il Consiglio federale deve avere la possibilità di derogare alle condizioni salariali e lavorative in uso nella professione e nel ramo. Per motivi di trasparenza, i Cantoni sono tenuti anche in questi casi a rendere conto alle autorità federali circa i permessi rilasciati.

2.5 Regolamento del soggiorno

Art. 31 Permesso per dimoranti temporanei

Il permesso per dimoranti temporanei può essere rilasciato per un soggiorno di un anno al massimo. Se necessario può essere prorogato fino a una durata totale di al massimo due anni. I permessi devono poter essere rilasciati, come sinora, per l'esercizio di attività lucrative di breve durata, segnatamente ai prestatori di servizi, ai tirocinanti o ai giovani alla pari nonché alle persone desiderose di effettuare un soggiorno di breve durata senza attività lucrativa al fine di frequentare corsi di formazione o perfezionamento o di sottoporsi a cure mediche.

Di regola, il permesso per dimoranti temporanei è rilasciato unicamente per un lavoro ben preciso di una durata determinata, per cui un cambiamento di posto o di Cantone è possibile solo eccezionalmente e in casi debitamente motivati.

Onde evitare abusi, ad esempio mediante contratti successivi di breve durata, occorre applicare una regolamentazione chiara in materia di interruzione del soggiorno (cpv. 4; cfr. le considerazioni nel n. 1.3.6.1). È necessaria una certa flessibilità che consenta di tenere conto delle esigenze dell'economia come pure di quelle dei lavoratori. Attualmente il rilascio di un ulteriore permesso per dimoranti temporanei presuppone di principio un'interruzione di un anno (art. 26 OLS). Continueranno ad essere possibili soggiorni temporanei che si ripetono di anno in anno (p. es. per lavori di manutenzione, ispezioni, ecc.), purché non vi sia motivo di temere che siano eluse le condizioni d'ammissione per dimoranti temporanei.

Art. 32 Permesso di dimora

Si rinvia alle considerazioni formulate nel numero 1.3.6.2.

Il rilascio di un primo permesso di dimora continuerà di principio ad essere limitato a un anno anche se è previsto un soggiorno più lungo (cpv. 2). Se dopo un anno le condizioni d'ammissione sono sempre adempite, il permesso può essere rilasciato per una durata maggiore. Il pertinente disciplinamento figurerà nell'ordinanza di esecuzione.

Una limitazione dello scopo del soggiorno giusta il capoverso 3 è applicabile ad esempio agli allievi e studenti ammessi in Svizzera unicamente a fini di formazione o di perfezionamento. Dato il carattere temporaneo del soggiorno, non è previsto un diritto legale alla proroga del permesso di dimora. Alla stessa stregua di quanto previsto attualmente, il soggiorno non è inoltre preso in considerazione nel computo del periodo che dà diritto al rilascio di un permesso di domicilio (vedi anche art. 33 cpv. 5).

Siccome una dipendenza dello straniero dall'assistenza pubblica è un motivo di revoca del permesso (art. 61) e può valere all'interessato una misura di allontanamento (art. 65), è giustificato che egli non benefici in tal caso di un diritto alla proroga del permesso (cpv. 4 lett. b). Tuttavia, anche in caso di perdita di tale diritto le autorità competenti possono, nel quadro del loro potere discrezionale, prorogare il permesso tenendo conto delle circostanze personali dello straniero (art. 91).

Art. 33 Permesso di domicilio

Si rinvia alle considerazioni formulate nel numero 1.3.6.3.

Il capoverso 2 precisa che solo i permessi di breve durata o di dimora sono presi in considerazione per il computo del periodo che dà diritto al rilascio del permesso di domicilio. I soggiorni effettuati nell'ambito della procedura d'asilo o di un'ammissione provvisoria non sono presi in considerazione. I rifugiati riconosciuti beneficiano di una deroga (art. 60 LAsi); il loro soggiorno nel contesto della procedura d'asilo è preso in considerazione.

Per le persone bisognose di protezione, le autorità cantonali hanno la possibilità, dopo dieci anni, di rilasciare un permesso di domicilio anche senza un pertinente diritto garantito per legge (art. 74 cpv. 3 LAsi).

La dipendenza dello straniero dall'assistenza pubblica è un motivo di revoca del permesso (art. 61) e può valere all'interessato una misura di allontanamento (art. 65). Giusta il capoverso 2 lettera b non esiste in questo caso alcuna pretesa al rilascio del permesso di domicilio. Tuttavia, anche in caso di perdita di tale diritto le autorità competenti possono, nel quadro del loro potere discrezionale, prorogare il permesso tenendo conto delle circostanze personali dello straniero.

È introdotta la possibilità per tutti gli stranieri di ottenere il permesso di domicilio già dopo cinque anni di dimora, sempreché essi siano bene integrati e dimostrino di possedere buone conoscenze linguistiche. Per il rimanente, il permesso di domicilio può essere rilasciato anzitempo allo straniero che, dopo un lungo soggiorno in Svizzera, ha lasciato temporaneamente il nostro Paese e intende ritornarvi.

Art. 34 Permesso per frontalieri

Si rinvia alle considerazioni formulate nel numero 1.3.6.4.

Dopo un'attività ininterrotta di cinque anni, il frontaliere ha diritto a una proroga del permesso di due anni, sempreché siano rispettate le eventuali condizioni. Oltre a migliorare lo statuto degli interessati, tale disposizione comporta un'agevolazione amministrativa.

Art. 35 Luogo di domicilio

Si rinvia alle considerazioni formulate nel numero 1.3.6.5.

Il principio secondo il quale il permesso per dimoranti temporanei, di dimora e di domicilio è limitato al Cantone che lo ha rilasciato è mantenuto per considerazioni di natura federalistica. Lo straniero che sposta il centro dei suoi interessi personali e professionali in un altro Cantone deve richiedere un permesso presso il nuovo Cantone. Continua ad essere applicata la prassi seguita sinora.

Art. 36 Trasferimento del domicilio in un altro Cantone

Lo straniero titolare di un permesso di dimora o di domicilio deve avere, a determinate condizioni, un diritto legale al cambiamento di Cantone.

Il titolare di un *permesso di domicilio* ha diritto di cambiare Cantone. Non gode di tale diritto se sussiste un motivo di revoca o d'espulsione secondo l'articolo 62 o 67 e un siffatto provvedimento sarebbe di fatto proporzionato e ragionevolmente esigibile. Si tiene così conto dello statuto giuridico particolare del titolare di un permesso di domicilio. La Svizzera ha inoltre concluso con numerosi Stati accordi di domicilio che garantiscono già oggi, alle medesime condizioni, un diritto al cambiamento di Cantone.

Per quanto concerne i titolari di un *permesso di dimora*, il diritto al cambiamento di Cantone dipende anche dal grado d'integrazione professionale. Tale diritto esiste dunque unicamente se l'interessato può dimostrare di avere un impiego – anche nel nuovo Cantone – e di disporre di mezzi sufficienti per provvedere al proprio sostentamento senza doversi rivolgere all'assistenza sociale.

I disoccupati titolari di un permesso di dimora hanno senz'altro la possibilità di cercare un nuovo posto di lavoro in tutta la Svizzera. Il diritto di cambiare Cantone esiste tuttavia unicamente a partire dal momento in cui l'interessato può accedere al nuovo posto di lavoro. Occorre infatti evitare che gli stranieri a carico dell'assistenza si trasferiscano volutamente in un Cantone con maggiori prestazioni sociali.

Il titolare di un *permesso per dimoranti temporanei* può trasferire il proprio domicilio in un altro Cantone se vi è autorizzato (cpv. 1).

Per un soggiorno temporaneo e di breve durata in un altro Cantone non è necessario un permesso (cpv. 4; art. 8 cpv. 2 LDDS).

Art. 37 Attività lucrativa

Si rinvia alle considerazioni formulate nel numero 1.3.6.5.

L'attività lucrativa dello straniero titolare di un permesso di domicilio non sottostà, come sinora, a restrizione alcuna. D'ora in poi, lo straniero titolare di un permesso di dimora ammesso all'esercizio di un'attività lucrativa dipendente o indipendente potrà esercitare tale attività su tutto il territorio della Svizzera e cambiare il posto di lavoro. È quindi soppressa la necessità del consenso preliminare, previsto attualmente dall'articolo 8 capoverso 2 LDDS, il che semplifica ulteriormente la procedura.

I titolari di un permesso di dimora sottostanno pertanto all'obbligo di procurarsi un nuovo permesso solo se intendono passare a un'attività lucrativa indipendente (cpv. 3).

La mobilità dello straniero titolare di un permesso di breve durata deve restare limitata. In generale tali stranieri sono ammessi unicamente per esercitare un'attività ben precisa, spesso legata a un progetto. Un cambiamento di posto o di Cantone sarà quindi possibile unicamente se importanti motivi personali o argomenti invocati dall'azienda lo giustificano, ad esempio in caso di trasferimento dell'azienda o di cessazione delle attività della stessa, oppure se il contratto è rescisso per motivi non imputabili al lavoratore. Una mobilità professionale illimitata degli stranieri titolari di un permesso di breve durata potrebbe avere incidenze sull'assicurazione contro la

disoccupazione in quanto tali persone potrebbero fare valere un diritto alle prestazioni al di là della durata di validità del permesso.

Art. 38 Attività lucrativa dei frontalieri

Durante cinque anni, il titolare di un permesso per frontalieri resta sottoposto ad autorizzazione in caso di cambiamento del posto di lavoro. Il cambiamento d'impiego può essere autorizzato se sono adempiti i presupposti di cui agli articoli 20 e 21. Se il cambiamento d'impiego comporta il trasferimento nella zona di frontiera di un altro Cantone, occorre inoltre un permesso del nuovo Cantone. Dopo cinque anni di attività ininterrotta il titolare di un permesso per frontalieri ha diritto di cambiare impiego e Cantone entro la zona di frontiera.

Alla stessa stregua di quanto previsto dal diritto vigente, è possibile esercitare un'attività temporanea fuori della zona di frontiera (cpv. 1; art. 23 cpv. 3 OLS).

Art. 39 Autorità competenti per il rilascio dei permessi, preavviso delle autorità preposte al mercato del lavoro

Fatta salva l'autonomia organizzativa della Confederazione e dei Cantoni, questa disposizione determina le autorità competenti in materia di rilascio dei permessi. Il capoverso 2 rinvia al disciplinamento attuale, che esige un preavviso delle autorità preposte al mercato del lavoro per le questioni connesse all'esercizio di un'attività lucrativa. Tale decisione può tuttavia essere impugnata separatamente soltanto se le autorità competenti per decidere in merito all'ammissione all'esercizio di un'attività lucrativa (preavviso delle autorità preposte al mercato del lavoro) e al rilascio del permesso per dimoranti temporanei o di dimora sono diverse. Questa situazione non si presenta più a livello federale; lo stesso vale per diversi Cantoni nei quali vi è un'unica autorità competente in materia di ammissione della manodopera straniera.

Art. 40 Titoli di soggiorno

Questa disposizione corrisponde al disciplinamento attuale (cfr. art. 11 cpv. 3 e 13 cpv. 1 ODDS). I titoli di soggiorno devono indicare il contenuto e la portata dei vari tipi di permessi. Lo straniero, il datore di lavoro e le autorità di controllo devono poter desumere rapidamente dal libretto i diritti e i doveri del titolare dello stesso. Il termine di controllo del permesso di domicilio è di cinque anni anche per i cittadini di Stati terzi (sinora tre anni).

2.6 Ricongiungimento familiare

Art. 41 Familiari di cittadini svizzeri

L'Accordo sulla libera circolazione delle persone prevede per i cittadini degli Stati membri dell'UE e dell'AELS diritti estesi che vanno accordati anche ai cittadini svizzeri (cfr. n. 1.3.7.2).

Per quanto concerne i familiari ai sensi del capoverso 2, non è necessario che vi sia un obbligo di mantenimento di diritto civile. È sufficiente un sostegno effettivo, ad esempio sotto forma di vitto, alloggio o contributi finanziari.

Benché questa disposizione non subordini espressamente il ricongiungimento familiare al possesso di un'abitazione adeguata, tale esigenza risulta indirettamente dal fatto che, per principio, i membri di una famiglia devono coabitare (cfr. n. 1.3.7.5). Occorre quindi che l'abitazione consenta di alloggiare l'intera famiglia. L'attuale giurisprudenza relativa agli articoli 7 capoverso 1 e 17 capoverso 2 LDDS è determinante (DTF 119 Ib 81 segg.). In casi debitamente motivati sono possibili deroghe alla condizione della coabitazione (art. 48).

Secondo la giurisprudenza attuale, il ricongiungimento familiare può essere negato a un membro della famiglia di cittadini svizzeri o di cittadini stranieri domiciliati se lo straniero interessato potrebbe essere espulso a motivo dei mezzi finanziari insufficienti (cfr. art. 10 cpv. 1 lett. d e 11 cpv. 3 LDDS nonché DTF 119 Ib 81 segg.).

La domanda può inoltre essere respinta in caso di rischio di dipendenza dall'assistenza pubblica ai sensi dell'articolo 62 capoverso 1 lettera d. In tale contesto occorre tenere conto non solo della situazione attuale bensì anche della sua probabile evoluzione a lungo termine (cfr. DTF 119 Ib 1 e 81).

D'ora innanzi i figli stranieri di cittadini svizzeri avranno diritto al rilascio immediato del permesso di domicilio solo fino all'età di 14 anni. In seguito avranno diritto, fino ai 18 anni, al rilascio di un permesso di dimora di durata limitata. È così tenuto conto del fatto che le persone che giungono in Svizzera dopo i 14 anni di età possono dover affrontare problemi di integrazione particolari. In siffatti casi, le autorità devono avere la possibilità di rifiutare l'ulteriore dimora in Svizzera a condizioni agevolate.

Art. 42 Coniugi e figli di cittadini stranieri titolari del permesso di domicilio

Questo disciplinamento corrisponde in linea di principio al diritto vigente (art. 17 cpv. 2 LDDS). Per quanto concerne l'esigenza di un'abitazione adeguata, i mezzi finanziari sufficienti e il rilascio del permesso di domicilio ai figli, si rinvia al commento all'articolo 41.

Art. 43 Coniugi e figli di cittadini stranieri titolari del permesso di dimora

Come precisato nel numero 1.3.7.4, lo straniero titolare di un permesso di dimora deve parimenti beneficiare, a determinate condizioni, di un diritto legale al ricongiungimento familiare con il coniuge e i figli minorenni non coniugati. Le condizioni sono più restrittive di quelle illustrate negli articoli 41 e 42 (cfr. anche art. 39 OLS).

Lo straniero deve poter dimostrare di disporre di un'abitazione che gli consenta di accogliere convenientemente l'intera famiglia. A tal proposito sono determinanti le condizioni locali. Il locatore deve inoltre accettare espressamente che la famiglia occupi l'abitazione (cfr. anche il commento all'art. 24).

Per esaminare se la famiglia dispone dei mezzi finanziari necessari restano determinanti le direttive della COSAS. Il ricongiungimento familiare non deve condurre a una dipendenza dall'assistenza pubblica. Deve essere tenuto conto del reddito probabile dei familiari che intendono stabilirsi in Svizzera, sempreché sia stato loro garantito un impiego nel nostro Paese e siano adempite le condizioni per l'esercizio di un'attività lucrativa. In tal caso, la cura dei figli deve essere assicurata.

Art. 44 Coniugi e figli di cittadini stranieri titolari del permesso
per dimoranti temporanei

Si rinvia alle considerazioni formulate nel numero 1.3.7.4.

Nell'ambito del loro potere discrezionale, le autorità cantonali devono avere la possibilità di autorizzare il ricongiungimento familiare temporaneo a favore di stranieri titolari di un permesso per dimoranti temporanei. Le condizioni sono identiche a quelle cui è subordinato lo straniero titolare di un permesso di dimora (art. 43). La legge non prevede tuttavia un diritto al ricongiungimento familiare. Il fatto che i figli siano scolarizzati non costituisce un motivo sufficiente per l'autorizzazione di un ulteriore soggiorno.

Ammissione di altri familiari

Onde evitare casi personali particolarmente gravi (art. 30 cpv. 1 lett. b), è possibile – come è stato il caso sinora nell'ambito della prassi relativa all'OLS – autorizzare il ricongiungimento di altri familiari (soprattutto dei figli maggiorenni e dei genitori).

In questo contesto occorre tener conto anche della giurisprudenza relativa all'articolo 8 CEDU. Le persone che esulano dal nucleo familiare in senso stretto (costituito dai genitori e dai figli minorenni) possono prevalersi del diritto alla protezione della vita familiare se a motivo di un'invalidità fisica o mentale o di una malattia grave che richiede un trattamento di lunga durata, si trovano in una situazione di vera e propria dipendenza da una persona al beneficio di un permesso di soggiorno durevole in Svizzera (DTF 120 II 257; cfr. anche n. 1.3.4.1 e il commento all'art. 30).

Art. 45 Attività lucrativa dei coniugi e dei figli

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, gli stranieri che hanno un diritto di dimora possono appellarsi al diritto fondamentale della libertà economica (DTF 123 I 212 segg.). I coniugi e i figli di cittadini svizzeri e di cittadini stranieri titolari del permesso di domicilio o di dimora hanno pertanto diritto di esercitare un'attività lucrativa dipendente o indipendente in tutta la Svizzera.

Per le altre persone ammesse nell'ambito del ricongiungimento familiare, il Consiglio federale può agevolare l'accesso al mercato del lavoro svizzero (art. 30 cpv. 1 lett. a).

Art. 46 Termine per il ricongiungimento familiare

Si rinvia alle considerazioni formulate nel numero 1.3.7.7.

Per i familiari di cittadini stranieri, il termine di cinque anni decorre dal momento dell'entrata in Svizzera, ovvero con il rilascio del permesso di dimora o di domicilio. Se il matrimonio o la nascita del figlio ha luogo dopo l'entrata in Svizzera, il termine di cinque anni decorre dal momento dell'evento.

Per i familiari di cittadini svizzeri, il termine decorre dall'insorgere del rapporto di parentela. Se prima di tale momento essi vivevano all'estero, il termine decorre parimenti dal momento dell'entrata in Svizzera.

Le domande di ricongiungimento familiare presentate dopo il termine di cinque anni potranno essere accolte unicamente se importanti motivi familiari lo giustificano.

Tale è ad esempio il caso dei figli ai quali non è possibile garantire le cure nel Paese d'origine (p. es. decesso o malattia delle persone cui sono affidati; DTF 126 II 329). Il fattore determinante è l'interesse del figlio, non già considerazioni di tipo economico (ovvero l'assunzione di un'attività lucrativa in Svizzera).

Art. 47 Affiliati in vista d'adozione

Esiste un diritto unicamente se sono adempite tutte le condizioni per l'adozione. È anche nell'interesse del Paese di provenienza che non si accordi un diritto di dimora se sono state eluse le regole sull'adozione internazionale.

Il disciplinamento coincide con l'articolo 7a LDDS, emanato in vista della ratifica della Convenzione dell'Aia sull'adozione internazionale¹⁰⁷. Se non sono adempite le condizioni di cui al capoverso 1, l'autorità competente può, nell'ambito del proprio potere discrezionale, rilasciare un permesso al fine di evitare casi di rigore.

Art. 48 Deroghe all'esigenza della coabitazione

Si rinvia alle considerazioni formulate nel numero 1.3.7.5.

Sono possibili deroghe segnatamente per importanti e plausibili motivi professionali o familiari.

Art. 49 Scioglimento della comunità familiare

Si rinvia alle considerazioni formulate nel numero 1.3.7.6.

È impossibile definire in modo esaustivo i motivi importanti che rendono necessario il prosieguo del soggiorno in Svizzera. Non si possono infatti prevedere tutte le possibili situazioni future.

Art. 50 Estinzione del diritto al ricongiungimento familiare

Si rinvia alle considerazioni formulate nel numero 1.3.7.7.

Le disposizioni sul ricongiungimento familiare offrono agevolazioni considerevoli rispetto alle altre disposizioni previste in materia di ammissione dal diritto degli stranieri. A determinate condizioni, consentono agli stranieri di proseguire o iniziare la vita familiare in Svizzera. Come dimostrato dalla prassi anche in altri Paesi, questo comporta purtroppo un certo rischio di abusi (per es. tentativi di ottenere il diritto al ricongiungimento familiare mediante la conclusione di matrimoni fittizi o facendo passare per propri i figli minorenni di terzi).

Se simili abusi sono smascherati, è possibile rifiutare il ricongiungimento familiare oppure revocare o non prorogare permessi già rilasciati.

Un matrimonio è considerato fittizio o di comodo se è stato contratto unicamente allo scopo di eludere le prescrizioni del diritto degli stranieri o se è mantenuto a tal fine. Manca pertanto l'intenzione di concludere un vero e proprio matrimonio. Di regola, la prova può essere adottata soltanto sulla base di indizi, ad esempio: un matrimonio contratto poco tempo prima della scadenza del termine di partenza fissato

¹⁰⁷ Legge federale del 22 giugno 2001 relativa alla Convenzione dell'Aia sull'adozione; FF 2001 2594.

mediante una decisione di rinvio; la durata e le circostanze dell'incontro precedente il matrimonio; il mantenimento di appartamenti separati dopo il matrimonio senza fondati motivi; una differenza d'età assai grande e poco comune e il versamento di una somma di denaro al coniuge in Svizzera (DTF 122 II 289 segg., 121 II 1 segg., 121 II 97 segg.; Peter Kottusch, Scheinehen aus fremdenpolizeilicher Sicht, Zentralblatt (ZBl) 84/1983, pag. 423 segg.).

Il ricongiungimento familiare è inoltre abusivo se il coniuge straniero si prevale di un matrimonio che non esiste più, se non formalmente, al solo scopo di ottenere o di non perdere il permesso di dimora. In ogni caso occorre esaminare con cura se si è in presenza di un abuso (DTF 127 II 49 segg.).

Il ricongiungimento familiare dei figli è abusivo – come precisato nelle osservazioni relative all'articolo 46 – se l'insieme delle circostanze lascia supporre che i genitori si fanno raggiungere dai figli anzitutto per motivi economici (ammissione agevolata sul mercato del lavoro svizzero) e non in primo luogo al fine di rendere possibile la vita comune dei membri della famiglia.

Per le autorità di polizia degli stranieri la raccolta delle prove dell'esistenza di simili abusi comporta difficoltà non irrilevanti e spese considerevoli. Spesso è possibile dimostrare l'esistenza di un matrimonio di comodo solo in un secondo tempo.

Il ricongiungimento familiare è parimenti escluso se sussistono motivi di revoca. Si tratta ad esempio della violazione o della messa in pericolo della sicurezza e dell'ordine pubblici. Ai familiari di cittadini svizzeri si applicano i motivi di revoca di massima gravità di cui all'articolo 62.

Non sono riprese le formulazioni divergenti degli articoli 7 capoverso 1 e 17 capoverso 2 LDDS. La portata di questa divergenza è restata poco chiara e ha originato numerosi problemi d'interpretazione. Dal punto di vista materiale, tale modifica non ha alcuna incidenza. Si fonda infatti sulla giurisprudenza del Tribunale federale relativa agli articoli 7 capoverso 1 e 17 capoverso 2 LDDS (cfr. p. es. DTF 120 Ib 6 segg.).

2.7 Integrazione

Si rinvia alle considerazioni generali formulate nei numeri 1.2.5 e 1.3.8.

Gli articoli 51-57 descrivono i tratti essenziali del promovimento dell'integrazione. Il nostro Consiglio ha sottolineato a più riprese l'importanza del promovimento dell'integrazione per una politica migratoria efficace e di ampio respiro (cfr. la nostra risposta alla mozione Fetz, «Misure efficaci per integrare gli stranieri in Svizzera», 00.3585).

Ulteriori disposizioni del disegno di legge sono volte, direttamente o indirettamente, a promuovere l'integrazione. Il potenziale d'integrazione (ossia la possibilità di un'integrazione professionale durevole) costituisce una condizione essenziale per l'ammissione (condizioni personali; art. 23). Il miglioramento della mobilità geografica e professionale (art. 31 segg.) e delle condizioni per il ricongiungimento familiare (art. 41 segg.) avranno parimenti un influsso positivo sull'integrazione.

Questo articolo elenca gli obiettivi perseguiti mediante l'integrazione della popolazione straniera.

Come nell'articolo 25a LDDS, si rinuncia volutamente a definire la nozione di «integrazione». Il disegno di legge segue qui l'esempio di altri atti legislativi federali e cantonali che utilizzano questa nozione nell'ambito dell'integrazione degli stranieri (cfr. art. 14 del disegno di legge sulla cittadinanza¹⁰⁸ e la legge del 26 agosto 1996 sull'integrazione degli stranieri del Cantone di Neuchâtel). Il significato attribuito dalla società a questa nozione varia col tempo, per cui non appare sensato prevedere una definizione legale.

La nozione di integrazione designa il processo integrativo generale di gruppi sociali in una società, caratterizzato da una crescente familiarità con la realtà del Paese. Il rapporto sull'integrazione della Commissione federale degli stranieri (CFS) e il rapporto della Commissione peritale «Migrazione» descrivono l'integrazione degli stranieri come il processo di accoglimento in seno alla comunità svizzera nonché la disponibilità delle persone straniere ad inserirsi nel contesto sociale del Paese (cfr. anche CFS, *L'integrazione dei migranti in Svizzera*, Berna 1999, pag. 10 seg. [in francese e tedesco; sunto in italiano]; Commissione peritale «Migrazione», *Ein neues Konzept der Migrationspolitik*, Berna 1997, pag. 34 seg.].

L'obiettivo di tutti gli sforzi integrativi, da parte dei nuovi arrivati come pure dalla società che li ospita, è una coabitazione improntata al rispetto e alla tolleranza reciproci (cpv. 1). Non si chiede agli stranieri di rinunciare alla loro identità o alla loro origine. La molteplicità è un elemento fondamentale e degno di protezione dell'ordine liberale. I principi democratici e dello Stato di diritto rimangono altrettante condizioni irrinunciabili per una coabitazione pacifica. Tutti gli stranieri che dimorano in Svizzera sono pertanto tenuti ad osservare l'ordine giuridico del nostro Paese nonché le regole di comportamento e i principi elementari per una coabitazione pacifica – per esempio il principio della parità dei sessi, il rispetto verso altre opinioni e credenze, il monopolio dello Stato per quel che concerne la forza di polizia o militare, la rinuncia alla soluzione violenta di conflitti. Lo Stato è tenuto a difendere tali prerogative anche nei confronti di diritti divergenti motivati da considerazioni di ordine culturale¹⁰⁹.

L'integrazione può riuscire unicamente se sono garantite agli stranieri autentiche ed effettive opportunità di partecipazione alla vita economica, sociale e culturale della Svizzera (cpv. 2). Le linee direttive cantonali e comunali in materia di integrazione non mancano di reiterare l'importanza dell'accesso al mercato del lavoro, alla formazione e all'alloggio nonché la possibilità di incontri e la partecipazione alla vita sociale¹¹⁰.

¹⁰⁸ FF 2002 1736

¹⁰⁹ Walter Kälin, *Grundrechte im Kulturkonflikt*, Berna 2001, pag. 234 seg.

¹¹⁰ P. es. *Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt*, pag. 2 seg.; *Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Bern*, pag. 15 seg.

Questo articolo descrive i principi fondamentali dell'integrazione, la sua caratteristica di compito globale e pluridisciplinare nonché gli attori principali del suo promovimento.

L'integrazione intesa come processo di reciproco avvicinamento della popolazione svizzera e di quella straniera, costituisce un incarico dell'intera società (cpv. 1). Il processo integrativo presuppone sia la disponibilità degli stranieri ad integrarsi che un atteggiamento di apertura da parte della popolazione svizzera¹¹¹.

Il processo integrativo non coinvolge soltanto i singoli membri della società; le autorità, le parti sociali, le organizzazioni non statali e le organizzazioni di stranieri hanno un ruolo e una responsabilità particolari per la buona riuscita di una convivenza pacifica tra popolazione svizzera e popolazione straniera (cpv. 3).

Tra le parti sociali occorre rilevare il ruolo importante dei datori di lavoro. Un posto di lavoro su quattro è occupato, in Svizzera, da un lavoratore straniero. Offrendo posti lavoro e posti di tirocinio agli stranieri, i datori di lavoro contribuiscono alla loro integrazione professionale, la quale è un presupposto importante per una buona integrazione sociale.

Numerose cerchie consultate hanno espresso il desiderio di vedere i datori di lavoro maggiormente implicati negli sforzi integrativi. La stessa richiesta è stata parimenti formulata in un postulato.

L'articolo 45 capoverso 4 della legge sugli stranieri¹¹², poi respinta in votazione popolare, prevedeva la possibilità di obbligare i datori di lavoro ad assicurare l'informazione dei lavoratori stranieri. Il nostro Consiglio rinuncia a riprendere tale disposizione in quanto oggigiorno l'informazione è considerata anzitutto compito dello Stato (cfr. art. 55).

Un'ulteriore richiesta, spesso rivolta ai datori di lavoro, è quella di consentire la frequenza di corsi linguistici e integrativi nel contesto del tempo lavorativo. Si tratta soprattutto di un'esigenza di cui tenere conto nell'elaborazione dei contratti di lavoro collettivi e dei normali contratti di lavoro.

In procedura di consultazione è stato proposto di prelevare presso i lavoratori, al momento del rilascio di un permesso a uno straniero, una tassa supplementare per l'integrazione; oppure di utilizzare una parte della tassa del permesso per il finanziamento di misure volte a favorire l'integrazione. Ciò solleva tuttavia complesse questioni giuridiche legate alla compatibilità di un siffatto provvedimento con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone nonché con vari aspetti del diritto tributario.

Il capoverso 2 sottolinea l'importanza della disponibilità all'integrazione da parte degli stranieri. Il capoverso 3 stabilisce una correlazione tra questo presupposto e, quale meccanismo di incoraggiamento e di sanzioni, le conseguenze giuridiche legate al rilascio del permesso di domicilio nonché la disposizione di misure di allontanamento e respingimento nel settore della polizia degli stranieri.

¹¹¹ Cfr. anche art. 3 OIntS; RS **142.205**

¹¹² FF **1981** II 554 segg.

In fase di consultazione, alcune prese di posizione hanno rilevato la necessità di statuire un «obbligo integrativo». Un siffatto obbligo consentirebbe di esigere dagli stranieri che partecipino, ad esempio, a corsi integrativi.

Il fatto di sancire nella legge sugli stranieri un obbligo legale vincolante all'integrazione solleva diversi problemi: la necessità d'integrazione può variare assai a seconda delle persone, ad esempio tra uno straniero ammesso nel contesto del ricongiungimento familiare e uno specialista straniero altamente qualificato, reclutato in maniera mirata per occupare un posto sul mercato del lavoro svizzero. L'introduzione di un obbligo legale solleverebbe inoltre la questione della sua realizzazione. Lo spettro delle sanzioni possibili è sempre limitato, per motivi giuridici, in presenza di un diritto di soggiorno in Svizzera garantito da un trattato internazionale (ALC, art. 3 e 8 CEDU) o dalla Costituzione federale (art. 25 cpv. 2 e 3 Cost.). Le persone che godono di un diritto di soggiorno garantito dal diritto internazionale o dalla Costituzione federale non potrebbero inoltre essere obbligate a frequentare corsi integrativi. Ciò lederebbe infatti la loro libertà personale. Infine, un siffatto obbligo diverrebbe vincolante solo se esistesse un'offerta effettiva. Ora, una tale offerta non è tuttora garantita in maniera sufficiente in tutti i Cantoni e Comuni, né sembra possibile garantirla in avvenire.

Nel suo rapporto, la Commissione peritale «Migrazione» ha rilevato a giusto titolo che le persone che entrano nel nostro Paese concludono per così dire un contratto migratorio con la società. Tale contratto significa per lo straniero la disponibilità a un'integrazione strutturale, con gli obblighi che ciò implica, in base a cui si impegnano ad osservare le leggi e le regole sociali del Paese. La Svizzera, dal canto suo, s'impegna, nel contesto di tale contratto, ad offrire aiuti strutturali all'integrazione e ad eliminare eventuali discriminazioni ed ostacoli all'integrazione (cfr. Expertenkommission Migration, Ein neues Konzept der Migrationspolitik, 1997, pag. 34). L'idea di un «contratto migratorio» è evocata anche nella concezione «Esigere e promuovere» («Fordern und Fördern»), ripreso in diverse linee direttive cantionali e comunali per una politica integrativa.

Il disegno di legge tiene conto della domanda di introdurre un «obbligo all'integrazione» nella misura in cui il capoverso 2 sottolinea che le prestazioni dello Stato a favore dell'integrazione presuppongono da parte dello straniero una disponibilità corrispondente ad integrarsi. L'integrazione può riuscire unicamente se gli immigrati si lasciano coinvolgere dallo Stato, dalla società e dall'intero contesto del Paese di accoglienza. Ci si deve segnatamente poter aspettare che l'interessato faccia il possibile per imparare la lingua nazionale parlata nel luogo di domicilio. La facoltà di comunicare costituisce il primo presupposto per una buona integrazione professionale e sociale e consente di evitare un' indesiderata segregazione sociale.

Giusta il capoverso 3, il grado d'integrazione va preso in considerazione per il rilascio del permesso di domicilio nonché nel contesto del potere di apprezzamento per la disposizione di provvedimenti di allontanamento e respingimento.

L'autorità competente per il rilascio dei permessi potrà tenere conto degli sforzi integrativi del singolo rilasciando un permesso di domicilio entro un termine più breve (cfr. anche le osservazioni relative all'art. 33 cpv. 4). Le conoscenze linguistiche rivestono qui un'importanza centrale. Questa disposizione è volta ad incitare personalmente gli stranieri a fare il possibile per integrarsi. Il fatto che lo straniero ometta determinati sforzi integrativi potrà essere valutato negativamente dalle autorità nel

soppesare gli interessi in presenza nel contesto della disposizione di misure di respingimento e di allontanamento (cfr. art. 61 segg.).

Le disposizioni d'esecuzione dovranno formulare criteri praticabili per l'applicazione di questo sistema di incentivi e di sanzioni. Si dovrà tenere conto delle difficoltà legate alla difficile misurabilità del grado d'integrazione. Va inoltre rilevato che il diritto ad ottenere il permesso di domicilio nel contesto delle disposizioni di legge non decade, bensì è mantenuto; in caso di sforzi integrativi coronati di successo, tuttavia, tale permesso può essere rilasciato anticipatamente. Nel contesto della disposizione di misure di respingimento e di allontanamento, le autorità avranno viepiù a che fare con persone la cui integrazione va considerata come non riuscita.

Art. 53 Promovimento dell'integrazione

Lo Stato deve tenere conto delle esigenze dell'integrazione degli stranieri nel suo operato a livello federale, cantonale e comunale (cpv. 1). Per l'integrazione è capitale che siano create condizioni generali favorevoli alle pari opportunità e alla partecipazione alla vita sociale della Svizzera (cpv. 2).

Per l'integrazione sono particolarmente importanti il sistema di formazione e di formazione professionale nonché l'organizzazione del sistema sanitario (cpv. 3). In questi settori, la Confederazione può fornire aiuti finanziari mirati – ad esempio per l'apprendimento delle lingue –, coadiuvando così Cantoni, Comuni o terzi nei loro sforzi in tal senso (cfr. art. 54).

Il promovimento dell'integrazione degli stranieri deve avvenire anche per mezzo delle strutture esistenti¹¹³. Si pensi all'importanza, in tal senso, del mercato del lavoro, della formazione professionale e del promovimento della salute. Queste prestazioni sono destinate all'insieme della popolazione e beneficiano quindi anche a numerosi stranieri. La politica d'integrazione dipende in maniera centrale da tali prestazioni. Nel contesto dell'integrazione professionale occorre citare le offerte della consulenza professionale e delle scuole professionali. Esse prevedono, di regola, misure integrative per i giovani stranieri e gli adulti entrati da poco nel nostro Paese (p. es. corsi di lingue, consulenza professionale, introduzione ai diritti e ai doveri fondamentali in Svizzera). L'integrazione ha così tutte le caratteristiche di un compito pluridisciplinare la cui realizzazione necessita il concorso dei più disparati settori sociali e statali¹¹⁴.

Per gli stranieri che intendono restare in Svizzera a lungo termine, il processo integrativo deve iniziare al più presto. L'offerta a favore di donne, giovani e bambini riveste pertanto un'importanza particolare (cpv. 3). Uno studio svolto nel contesto del programma nazionale di ricerca PNR 39 ha dimostrato che le istituzioni per la prima infanzia (p. es. asili-nido) hanno un forte impatto sull'integrazione futura dei figli di stranieri appena giunti in Svizzera. Lo stesso vale per le offerte ai giovani stranieri nel contesto della formazione professionale. Le offerte nei settori dell'educazione, della scuola e della formazione devono tenere conto in maniera consapevole dei bisogni legati alla necessità dell'integrazione.

¹¹³ Cfr. anche la risposta del Consiglio federale all'interrogazione semplice Rennwald (01.1057).

¹¹⁴ Cfr. anche art. 3 OIntS e risposta del Consiglio federale in margine alla mozione Fetz, Misure efficaci per integrare gli stranieri in Svizzera (00.3585).

Anche le donne sono considerate un gruppo di destinatari particolarmente importante dal punto di vista del promovimento dell'integrazione. Ciò vale in particolare per le donne entrate in Svizzera nel contesto del ricongiungimento familiare e che, a motivo della loro posizione all'interno della famiglia – perlopiù madri e casalinghe – non accedono o non accedono immediatamente a quel fattore d'integrazione che è il mercato del lavoro. Eppure è determinante che anch'esse si familiarizzino con il modo di vita del Paese che le accoglie. La conoscenza della lingua del luogo e i tratti principali del nostro sistema scolastico, ad esempio, sono altrettanti presupposti che consentono ai genitori di accompagnare i figli nell'apprendimento scolastico di base. Nel suo programma d'integrazione, la Confederazione deve pertanto vegliare a che sia data un'importanza particolare a progetti volti a promuovere le conoscenze linguistiche e accessibili anche alle madri di figli in tenera età.

Art. 54 Contributi finanziari

Questo articolo riprende il contenuto dell'attuale articolo 25a LDDS, secondo cui la Confederazione può contribuire finanziariamente al promovimento dell'integrazione degli stranieri. I sussidi si concentreranno in particolar modo su progetti nel settore dell'integrazione sociale. I provvedimenti d'integrazione professionale sono infatti realizzati perlopiù nel contesto della formazione professionale e del mercato del lavoro. Dato che la maggior parte delle misure integrative esplicano un impatto positivo indiretto anche sulla carriera professionale, l'articolo 54 rinuncia – contrariamente all'articolo 25a LDDS – a prevedere sussidi per il promovimento della «integrazione sociale». La pertinente ordinanza d'applicazione (OIntS), che poggia in maniera determinante sul rapporto della CFS, è in vigore dal 1° ottobre 2000.

I contributi finanziari per progetti integrativi possono essere accordati solo se mirano all'integrazione di stranieri che dimorano regolarmente e a lungo termine in Svizzera. Si tratta più precisamente dei titolari di un permesso di dimora o di domicilio, o nei confronti dei quali è stata disposta una misura sostitutiva di una durata non meramente temporanea. Ciò comprende dunque anche le persone ammesse temporaneamente ma il cui allontanamento non ha potuto essere eseguito in quanto ragionevolmente non esigibile o inammissibile (cfr. art. 78 cpv. 3-5).

L'integrazione non deve invece mirare le persone ammesse temporaneamente per impossibilità di eseguire l'allontanamento. In siffatti casi si può partire dall'idea che la misura sostitutiva sarà revocata entro breve tempo.

Contrariamente alle misure integrative destinate all'insieme della popolazione, il promovimento dell'integrazione reso possibile dalla legislazione in materia di stranieri applicata dalla Confederazione è destinato in particolare a specifici bisogni degli stranieri. L'articolo 16 OIntS cita così, tra i settori che possono essere sussidiati, la conoscenza della lingua nazionale del luogo, la formazione generale, l'informazione e la sensibilizzazione della popolazione nonché strutture regionali di collegamento (creazione e potenziamento dei servizi regionali di aiuto agli stranieri).

Il promovimento dell'integrazione da parte della Confederazione viene ad aggiungersi alle prestazioni di Cantoni, Comuni e privati che partecipano in maniera congrua alle spese (cpv. 1). La Confederazione non è tenuta a versare tali contributi.

L'Assemblea federale continuerà come sinora a fissare nel preventivo l'importo annuo per il promovimento dell'integrazione (cpv. 2). Per il 2001 e il 2002 è stato pre-

visto un importo di 10 e rispettivamente 12,5 milioni di franchi, incluse determinate spese per il personale.

In una pertinente ordinanza, il Consiglio federale fisserà i settori del promovimento dell'integrazione e disciplinerà la procedura (cpv. 3). Visti i mezzi limitati a disposizione, anche in avvenire si tratterà di concretizzare maggiormente i settori da promuovere mediante un ordine di priorità (art. 17 OIntS).

Art. 55 Informazione

L'informazione degli stranieri riveste un'importanza centrale. Le autorità federali e cantonali come pure comunali sono pertanto tenute a realizzare i pertinenti compiti informativi nel contesto dei mezzi finanziari disponibili (cpv. 1).

Un'integrazione riuscita presuppone una buona informazione degli interessati circa le condizioni di vita e di lavoro nonché sui loro diritti e sugli obblighi vigenti in Svizzera. Una buona informazione – non solo dei giovani interessati, bensì anche dei genitori – per quel che concerne il sistema di formazione svizzero può ad esempio rivelarsi decisiva per l'integrazione professionale dei giovani stranieri.

Giusta il capoverso 2, d'ora in poi gli stranieri dovranno essere informati circa l'offerta esistente in materia di promovimento dell'integrazione.

Se del caso, tale mansione va assunta in primo luogo dall'autorità competente per il rilascio del permesso (autorità cantonale di polizia degli stranieri) o dal controllo degli abitanti del Comune. Gli stranieri appena entrati su suolo svizzero devono così essere informati tempestivamente circa l'importanza dell'integrazione, segnatamente anche sulle offerte e sui corsi d'integrazione come pure sulle possibilità di consulenza e di formazione professionale disponibili nel Cantone. Un'informazione confacente può ad esempio essere garantita mediante pertinenti opuscoli informativi oppure indirizzando gli interessati verso speciali servizi di consulenza. In diversi Cantoni tali mansioni sono già oggi assicurate dalle autorità di rilascio dei permesso o di controllo degli abitanti dei Comuni, ad esempio mediante pertinenti servizi d'informazione («sportelli per l'integrazione»). Si tratta di una soluzione positiva, in quanto un'informazione il più possibile tempestiva dei nuovi arrivati è utile anche dal punto di vista delle aspettative del Paese d'accoglienza per quanto riguarda l'integrazione. L'autorità competente per il rilascio dei permessi (o il controllo abitanti) ha un ruolo importante da esplicare nell'integrazione, proprio in quanto primo ente statale ad entrare in contatto con lo straniero.

Il compito della Confederazione e dei Cantoni in materia d'informazione giusta il capoverso 3 comprende anche l'informazione dell'insieme della popolazione circa la politica migratoria e la situazione particolare degli stranieri. Una buona informazione dell'insieme della popolazione su tutti gli aspetti dell'immigrazione è indispensabile affinché i diversi gruppi possano convivere nell'armonia e nella tolleranza.

Art. 56 Coordinamento dell'integrazione

Tutte le attività statali che, grazie a strutture esistenti o mediante programmi appositi destinati alla popolazione straniera, concorrono all'integrazione professionale o sociale della stessa, sono rilevanti dal profilo della politica d'integrazione. Questo compito globale e interdisciplinare significa anche che lo Stato deve offrire importanti prestazioni non solo nei vari livelli del nostro sistema federale (Confederazio-

ne, Cantoni e Comuni), bensì che i pertinenti incarichi vanno ripartiti in vari ambiti d'azione e di competenza (formazione, sanità, ecc.).

Onde evitare di dissipare le energie, magari in inutili doppioni, è particolarmente importante coordinare questi sforzi. Nei Cantoni e nelle Città che hanno formulato un assetto per una politica d'integrazione nel contesto delle rispettive legislazioni, sono state create strutture di coordinamento. Ciò è il caso, ad esempio, dei Cantoni di Neuchâtel, Basilea Città, San Gallo, Lucerna, Ginevra e Vaud e delle Città di Berna, Losanna, Lucerna, Winterthur e Frauenfeld. Tali Cantoni e Città hanno creato speciali posti di delegati all'integrazione incaricati di coordinare gli sforzi integrativi. Altri Cantoni e grandi Comuni si stanno muovendo in questo stesso senso.

A livello federale, le competenze in materia di prestazioni e mansioni integrative sono ripartite tra diversi Dipartimenti ed Uffici federali:

- le questioni legate all'integrazione professionale sono di competenza del Segretariato di Stato dell'economia (Seco) e dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT);
- l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) ha elaborato, unitamente all'UFDS, all'UFR e alla CFS, una strategia «Migrazione e salute» a livello federale. Essa sarà presentata al nostro Consiglio nel corso del 2002 e prevede tra l'altro speciali programmi integrativi nel settore dell'assistenza sanitaria;
- l'UFR è competente per l'integrazione dei rifugiati riconosciuti fino al rilascio del permesso di domicilio;
- in seno alla Segreteria generale del Dipartimento federale degli affari esteri, un servizio speciale per la lotta al razzismo si occupa, nel contesto di un programma da svolgersi su tre anni, dell'autorizzazione di progetti dedicati al promovimento dei diritti umani e della lotta al razzismo.

Tutte queste attività, intersecantisi in più punti, sono parte integrante della politica integrativa della Confederazione.

Sinora solo la CFS aveva assunto mansioni di coordinamento a livello federale¹¹⁵.

Data l'accresciuta importanza della politica d'integrazione, espressa anche mediante la creazione di una base legale per il promovimento dell'integrazione (art. 25a LDDS), e dato che recentemente sempre più Cantoni hanno creato strutture amministrative per l'integrazione, il coordinamento degli sforzi integrativi a livello federale non può più essere interamente affidato a una Commissione extra-parlamentare. Dall'integrazione della segreteria della CFS nell'UFDS, nel gennaio 2000, detto ufficio dispone inoltre di pertinenti strutture operative per il promovimento dell'integrazione, che nel corso del 2001 sono state ulteriormente potenziate.

Tutte le mansioni della politica migratoria, eccettuate quelle del settore dell'asilo, sono ora affidate all'UFDS. Giusta il capoverso 1, l'UFDS, nel contesto delle sue mansioni integrative, collabora con altri servizi federali che svolgono importanti

¹¹⁵ Cfr. art. 4 OIntS; Rapporto esplicativo relativo all'ordinanza sull'integrazione degli stranieri, pag. 4 seg., aprile 2000; Messaggio relativo alla revisione totale della legge sull'asilo nonché alla modificazione della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri del 4 dicembre 1995, FF 1996 II 1 segg.

compiti nel contesto della politica d'integrazione della Confederazione, coordinando i rispettivi sforzi. Ciò comprende i settori dell'assicurazione contro la disoccupazione, della formazione professionale nonché della sanità (assistenza e prevenzione).

L'UFDS assicura inoltre lo scambio d'informazioni ed esperienze con i Cantoni nel settore dell'integrazione (cpv. 2). A tal fine, i Cantoni designano, entro le loro strutture amministrative, un servizio che funge da interlocutore per le questioni dell'integrazione (cpv. 3). Un tale collegamento degli sforzi integrativi con i servizi cantonali era già stato previsto nel disegno di una legge sugli stranieri del 19 giugno 1978¹¹⁶. Una cooperazione istituzionalizzata consente ai Cantoni di contribuire alla concezione del promovimento dell'integrazione mediante impulsi e proposte. In base all'attuale ripartizione degli incarichi, sancita dalla legislazione in materia di stranieri, l'attività di coordinamento diretta dell'UFDS si riferisce al rapporto con i Cantoni. In avvenire spetterà ai Cantoni designare le Città o i grossi Comuni che saranno implicati nel nuovo sistema di scambio d'informazione e di esperienze della Confederazione. Mediante uno scambio d'informazioni e di esperienze nonché pertinenti raccomandazioni, l'UFDS può coadiuvare Cantoni, regioni e Comuni nei loro sforzi integrativi.

Art. 57 Commissione degli stranieri

Questo articolo disciplina la posizione, il mandato e le mansioni della Commissione federale degli stranieri (CFS), e in particolare la sua funzione nell'attribuzione dei sussidi federali (art. 54). Questa disposizione coincide con il diritto vigente (art. 25 cpv. 1 lett. i risp. art. 25a cpv. 2 LDDS; art. 4-14 OIntS).

La CFS fu istituita nel 1970 mediante decreto del Consiglio federale. Essa è aggregata al DFGP; dal punto di vista amministrativo, la segreteria della CFS fa capo all'UFDS. La Commissione è composta da cittadini stranieri e svizzeri. Tale composizione mira in maniera consapevole a consentire alla popolazione straniera di partecipare alle decisioni legate alla politica migratoria e d'integrazione.

Le mansioni assegnate con il mandato al nostro Consiglio del marzo 1995 sono ora elencate all'articolo 4 segg. OIntS. Oltre all'attività consultiva, tali mansioni comprendono segnatamente il promovimento della comprensione reciproca tra popolazione svizzera e popolazione straniera, il miglioramento dell'informazione per e sugli stranieri nonché l'assunzione di una funzione di mediazione tra le organizzazioni attive nel settore dell'integrazione e le autorità federali.

In qualità di organo consultivo del Consiglio federale, la CFS si occupa inoltre delle questioni generali in ambito migratorio nonché dell'integrazione sociale della popolazione straniera e del coordinamento dei pertinenti provvedimenti. Essa collabora con tutte le autorità ed organizzazioni interessate, nonché con i rappresentanti della popolazione straniera. Va rilevato che, in numerosi Cantoni e grandi Città, il promovimento dell'integrazione avviene in speciale cooperazione con i servizi per gli stranieri, i quali sono divenuti le forze portanti del lavoro integrativo. Tali servizi, poggiati su basi di diritto privato o pubblico, si sono prefisse di appoggiare in maniera generale l'integrazione degli stranieri (p. es. mediante attività di coordinamento, d'informazione e di formazione). I servizi per gli stranieri sono finanziati da autorità cantonali e comunali nonché da diverse istituzioni; con parecchi di questi

¹¹⁶ Cfr. Messaggio concernente la legge sugli stranieri, n. 204.6, FF 1978 II 165 segg.

servizi, l'UFDS ha concluso accordi di prestazione nel contesto del promovimento dell'integrazione (art. 25a LDDS).

Nel contesto del promovimento dell'integrazione da parte della Confederazione sorgono inoltre nuove mansioni (cpv. 4). La CFS si pronuncia circa le domande di sussidi e di conclusione di contratti di prestazione, presentando all'UFDS pertinenti proposte. La decisione circa la concessione dei sussidi nell'ambito dei crediti autorizzati, spetta all'UFDS o al DFGP.

2.8 Documenti di viaggio

Art. 58

Bisogna che sia possibile come sinora e a determinate condizioni rilasciare un documento di viaggio allo straniero privo di documenti o apolide che soggiorna legalmente in Svizzera ma non possiede più un documento di viaggio valido.

È considerato privo di documenti lo straniero che non possiede un documento nazionale valido e dal quale non si può esigere che faccia il necessario onde procurarsi un siffatto documento o la proroga dello stesso presso le competenti autorità del Paese d'origine o di provenienza.

I rifugiati riconosciuti e gli apolidi beneficiano già di un diritto al rilascio di documenti d'identità in base ai pertinenti accordi internazionali¹¹⁷. Il medesimo diritto dovrebbe essere garantito anche alle persone prive di documenti al beneficio del permesso di domicilio (art. 33). Le ulteriori condizioni per il rilascio di siffatti documenti sono disciplinate nell'ordinanza concernente il rilascio di documenti di viaggio a stranieri (ODV)¹¹⁸.

La persona che ha gravemente e ripetutamente violato l'ordine pubblico o che ha minacciato la sicurezza interna o esterna del nostro Paese non beneficia di tale diritto. Questa esclusione è conforme alla convenzione sullo statuto dei rifugiati e alla convenzione sullo statuto degli apolidi.

Nell'ottica dell'obbligo fondamentale di garantire la parità di trattamento dei rifugiati con dimora regolare e dei propri cittadini e in vista dell'unificazione degli standard di tutti i documenti di viaggio rilasciati dalla Confederazione, in avvenire anche i documenti di viaggio per stranieri saranno leggibili al lettore ottico.

Per il rilascio continuerà ad essere responsabile l'UFR, mentre la realizzazione dei documenti sarà affidata a terzi. Presumibilmente si tratterà – come per il nuovo pasaporto svizzero – dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL).

¹¹⁷ Art. 28: Convenzione sullo statuto dei rifugiati, RS **0.142.30** – Art. 28: Convenzione sullo statuto degli apolidi, RS **0142.40**

¹¹⁸ RS **143.5**

2.9

Fine del soggiorno

2.9.1

Aiuto al ritorno e alla reintegrazione

Art. 59

Scopo dell'aiuto al ritorno e alla reintegrazione

L'esecuzione dell'allontanamento è di competenza delle autorità cantonali di polizia. Le spese sono coperte dai Cantoni a meno che non si tratti di un ex richiedente l'asilo o straniero ammesso provvisoriamente.

In considerazione del fatto che l'esecuzione degli allontanamenti è un elemento importante di una politica migratoria credibile, la Confederazione appoggia i Cantoni nell'adempiere i loro compiti nel settore degli stranieri (art. 70). A tal fine è stata creata, in seno all'Ufficio federale dei rifugiati, una Divisione Rimpatrio responsabile, su incarico dei Cantoni, della preparazione logistica ed organizzativa nonché dell'esecuzione dei rimpatri. I costi di questa prestazione, che comprendono per circa la metà il settore degli stranieri, sono coperti dalla Confederazione.

Sinora la Confederazione non ha invece la possibilità di incoraggiare le persone nel settore degli stranieri colpite da misure di allontanamento, mediante un aiuto al ritorno, a rientrare spontaneamente in patria – cosa che è invece possibile nel settore dei rifugiati. Tale assenza di un aiuto al ritorno rischia di indurre le persone nel settore degli stranieri a depositare una domanda d'asilo, ad esempio in caso di guerre o di situazioni di violenza generalizzata (cpv. 2 lett. a), al fine di beneficiare di questo tipo di aiuto al ritorno. L'esecuzione forzata dell'allontanamento è inoltre nettamente più dispendiosa che non la partenza incoraggiata mediante un aiuto al ritorno e alla reintegrazione. L'esecuzione forzata crea sovente spese considerevoli per la carcerazione in vista del rinvio forzato, per procurare i documenti di viaggio nonché per voli speciali e scorta di polizia. In linea generale, negli scorsi anni le difficoltà di ordine tecnico per l'esecuzione degli allontanamenti sono aumentate, ponendo alle autorità competenti problemi sempre maggiori.

Beneficiari

Possono beneficiare di un aiuto al ritorno unicamente i gruppi di persone menzionati al capoverso 2. Analogamente a quanto previsto per la protezione provvisoria giusta l'articolo 4 LAsi, si tratta di persone entrate in Svizzera in seguito a una grave minaccia generalizzata nel Paese d'origine o di provenienza. Il disciplinamento del capoverso 2 lettera a tiene conto in maniera speciale delle esperienze effettuate nel contesto delle azioni umanitarie speciali della Svizzera per la Bosnia e Erzegovina nonché per il Kosovo. In questi casi è stata decretata dal nostro Consiglio la parità di trattamento, dal punto di vista dell'aiuto al ritorno, delle persone nel settore degli stranieri e nel settore dell'asilo. Ciò onde sgravare il settore dell'asilo e evitare le spese procedurali ed assistenziali. Il disciplinamento proposto dal disegno di legge crea una base legale chiara per una politica di soggiorno e di ritorno confacente in caso di eventuali futuri eventi di portata paragonabile.

Le vittime della tratta di esseri umani e le persone particolarmente esposte a sfruttamento a motivo della loro attività lucrativa devono parimenti poter beneficiare di un aiuto al ritorno. Ciò a condizione che si tratti di persone prive di mezzi e la cui situazione individuale giustifichi effettivamente un aiuto speciale. Lo strumento

dell'aiuto al ritorno può inoltre essere adatto per accrescere la disponibilità a cooperare, da parte delle persone interessate, nel contesto della lotta alla criminalità organizzata, segnatamente alla tratta di esseri umani.

Prestazioni dell'aiuto al ritorno e alla reintegrazione

Gli aiuti menzionati al capoverso 3 corrispondono pienamente alle misure previste dall'articolo 93 LAsi, dimostrate valide nella prassi sin dal 1995. Il Gruppo inter-dipartimentale «Aiuto al ritorno» (Interdepartementale Leitungsgroupe Rückkehrhilfe [ILR]), istituito nel 1999, concepisce ed attua progetti giusta la lettera b negli Stati d'origine, di provenienza o in Stati terzi, così da garantire la coerenza tra l'aiuto umanitario e la cooperazione allo sviluppo e anche onde garantire una politica di ritorno e d'esecuzione.

Analogamente alle disposizioni del capitolo 6 dell'ordinanza 2 sull'asilo dell'11 agosto 1999¹¹⁹ relativa alle questioni finanziarie, spetta al Consiglio federale disciplinare i presupposti e la procedura per l'attribuzione e il conteggio delle prestazioni nel contesto di una pertinente ordinanza (cpv.4).

2.9.2 Estinzione e revoca dei permessi

Art. 60 Estinzione dei permessi

Questa disposizione riprende essenzialmente il diritto vigente. Essa precisa, rispetto all'attuale articolo 9 capoverso 1 LDDS, che il permesso di breve durata, di dimora e di domicilio perde ogni validità unicamente in caso di notifica della partenza all'estero. Se la notifica della partenza ha luogo in previsione di un cambiamento di Cantone, il permesso perde ogni validità unicamente al momento del rilascio di un nuovo permesso da parte dell'altro Cantone.

È inoltre regolamentata più chiaramente la situazione giuridica dei permessi in caso di abbandono del soggiorno effettivo in Svizzera senza notifica della partenza. Uno straniero titolare di un permesso per dimoranti temporanei o di dimora deve potere lasciare la Svizzera durante tre o sei mesi senza notificare la propria partenza e senza che il suo permesso perda ogni validità. Sinora tale possibilità era prevista dalla legge unicamente per i titolari del permesso di domicilio. Secondo la nuova disposizione, inoltre, il titolare di un permesso di domicilio disporrà, su domanda, di un periodo di tre anni (attualmente due anni) durante il quale possa assentarsi dalla Svizzera senza notificarsi e senza perdere il proprio permesso.

Tale disciplinamento mira segnatamente a incoraggiare la mobilità e il perfezionamento professionali su scala internazionale. Più generoso, esso consente inoltre allo straniero di tentare una nuova integrazione nel proprio Paese d'origine o di provenienza senza temere di perdere il permesso in Svizzera.

Il Consiglio federale può inoltre facilitare il ritorno degli stranieri il cui permesso ha da poco perso ogni validità (art. 30 cpv. 1 lett. h). L'articolo 13 lettera i OLS prevede già tale possibilità. Lo straniero che ha soggiornato per un lungo periodo in Svizzera e che desidera ritornarvi può ottenere un permesso se si trova in una situazione

¹¹⁹ RS 142.312

personale particolarmente rigorosa ai sensi dell'articolo 30 capoverso 1 lettera b (sinora art. 13 lett. f OLS).

Stando alle esperienze effettuate sinora, le prestazioni della Cassa pensione (secondo pilastro) versate anticipatamente pongono in parte problemi. Nella decisione circa il mantenimento del permesso, gli interessati possono essere obbligati per scritto a versare nuovamente queste prestazioni alla Cassa pensione, in caso di ritorno, affinché continui ad essere garantita la previdenza assicurativa.

Art. 61 Revoca delle decisioni

Si rinvia alle considerazioni formulate nel numero 1.3.10.

La revoca delle decisioni giusta la presente legge comprende segnatamente i permessi per dimoranti temporanei e di dimora, il visto e l'assicurazione d'un permesso.

Lo straniero nonché i terzi implicati nella procedura giusta la presente legge sono tenuti a collaborare alla constatazione dei fatti determinanti e a fornire indicazioni corrette (obbligo di collaborare, art. 85). Se tale dovere è violato ed è rilasciato un permesso sulla base di false indicazioni, il permesso deve potere essere revocato conformemente a un principio generale del diritto amministrativo (lett. a). Ciò vale ad esempio anche se, con la domanda, sono stati forniti documenti falsi o falsificati.

La possibilità di revoca deve segnatamente sussistere per i permessi di stranieri colpiti da una pena privativa della libertà (lett. b). Occorre tuttavia osservare il principio della proporzionalità (art. 91). In caso di pene privative della libertà assai brevi si può, di regola, rinunciare a una siffatta decisione.

La sicurezza e l'ordine pubblici (lett. c) costituiscono il concetto sovraordinato dei beni da proteggere nel contesto della polizia: l'*ordine pubblico* comprende l'insieme della nozione di ordine, la cui osservanza dal punto di vista sociale ed etico costituisce una condizione indispensabile della coabitazione ordinata delle persone. La *sicurezza pubblica* significa l'inviolabilità dell'ordine giuridico obiettivo, dei beni giuridici individuali (vita, salute, libertà, proprietà, ecc.) nonché delle istituzioni dello Stato.

Vi è violazione della sicurezza e dell'ordine pubblici segnatamente se sono commesse infrazioni gravi o ripetute di prescrizioni di legge o di decisioni delle autorità nonché in caso di mancato adempimento di doveri di diritto pubblico o privato. Ciò può anche essere il caso in presenza di atti che di per sé non giustificano una revoca ma la cui ripetizione lascia presupporre che l'interessato non è disposto ad osservare l'ordine vigente.

In merito alla minaccia della sicurezza interna ed esterna della Svizzera quale motivo di revoca rinviato alle osservazioni al numero 1.3.10 e al commento in margine all'articolo 67.

Un contegno punibile può provocare la revoca di un permesso indipendentemente da una condanna da parte di un tribunale, sempreché sia incontestato o emerga dagli atti che esso va indubbiamente attribuito all'interessato.

È possibile revocare il permesso di persone che dipendono in maniera rilevante dall'aiuto sociale (cpv. 1 lett. e). Anche qui, la decisione di revoca o di allontanamento deve ossequiare il principio della proporzionalità (art. 91).

Onde evitare una nuova entrata dell'interessato, al termine della procedura di revoca o di allontanamento può essere richiesta presso l'UFDS l'emanazione di un divieto d'entrata (art. 66).

Art. 62 *Revoca del permesso di domicilio*

Nell'interesse di una semplificazione sistematica, la possibilità di revocare il permesso di domicilio sostituisce l'espulsione giusta l'articolo 10 LDDS, che secondo la prassi attuale si applica ormai unicamente ai titolari di un permesso di domicilio. I permessi di dimora, invece, o sono revocati (art. 9 cpv. 2 LDDS) oppure non sono prorogati. Questo disciplinamento divergente ha provocato parecchi malintesi ed è parimenti stato criticato in fase di consultazione.

L'espulsione di titolari del permesso di domicilio applicata sinora (art. 10 LDDS) comporta al contempo l'allontanamento dalla Svizzera e un divieto d'entrata (art. 11 cpv. 4 LDDS). Oltre alla revoca del permesso di domicilio è pertanto possibile – come per la revoca del permesso di dimora – ordinare parimenti l'allontanamento dalla Svizzera (art. 65) e, se del caso, un divieto d'entrata (art. 66).

Conformemente alla prassi attuale in materia di espulsione di titolari del permesso di domicilio (art. 10 LDDS), per la revoca del permesso di domicilio devono essere applicate esigenze superiori rispetto alla revoca del permesso di dimora (art. 61). Si tiene così conto della lunga dimora degli stranieri domiciliati e della relazione più stretta che essi intrattengono dunque con la Svizzera.

La revoca dev'essere possibile segnatamente nei confronti di stranieri colpiti da una pena privativa della libertà di lunga durata o di un provvedimento di diritto penale (lett. b). Secondo la prassi attuale, l'espulsione è possibile se la persona interessata è condannata a una pena privativa della libertà di due o più anni oppure se è colpita da un provvedimento di diritto penale (DTF 125 II 521).

Vi è motivo di revoca anche quando l'interessato viola gravemente e ripetutamente la sicurezza e l'ordine pubblici del nostro Paese, incurante dei provvedimenti di diritto penale disposti nei suoi confronti, dimostrando così di non essere disposto o in grado, anche in avvenire, di osservare l'ordine giuridico del nostro Paese. In siffatti casi vi è un interesse pubblico preponderante all'allontanamento e al respingimento anche di un titolare di un permesso di domicilio. Rinviamo alle considerazioni circa le nozioni di «sicurezza e ordine pubblici» nonché di «sicurezza interna ed esterna» in margine agli articoli 61 e 67.

La revoca del permesso di domicilio dev'essere inoltre possibile – com'era il caso sinora per l'espulsione – anche in caso di dipendenza durevole e considerevole dall'aiuto pubblico. Occorre tenere conto della prassi attuale del Tribunale federale secondo cui una siffatta espulsione è possibile se la persona ha ottenuto importanti prestazioni dell'assistenza pubblica e se, a motivo del suo comportamento, non è dato di sperare che in avvenire egli sarà in grado di sopperire autonomamente ai propri bisogni (DTF 123 II 529segg.). La dipendenza involontaria dall'assistenza pubblica, ad esempio nel caso delle madri che allevano sole i propri figli, può diventare un problema serio. Le autorità sono quindi tenute a procedere a un esame approfondito di ogni caso (art. 91). La prassi attuale in materia di espulsione per motivi d'assistenza è già caratterizzata da un certo riserbo.

Nella sua giurisprudenza in merito all'articolo 10 capoverso 1 LDDS, il Tribunale federale parte dal presupposto che una misura di allontanamento è di principio ammissibile anche dopo lunghi anni di dimora e nei confronti di stranieri della seconda generazione (stranieri nati in Svizzera) (DTF 122 II 433 segg.). In caso di gravi delitti, segnatamente reati di violenza, reati sessuali e gravi reati legati al traffico di stupefacenti, e a maggior ragione in caso di recidiva, esiste un interesse pubblico preponderante a disporre nei confronti di queste persone una misura di allontanamento. Considerata la durata della dimora in Svizzera nonché gli inconvenienti personali e familiari di una revoca del permesso di domicilio con conseguente allontanamento dalla Svizzera, appare tuttavia indicato ricorrere a questa possibilità solo con grandissima cautela, soprattutto nei confronti delle persone cresciute nel nostro Paese.

Giusta il capoverso 2, la revoca del permesso di domicilio per dipendenza dall'assistenza pubblica in maniera durevole e considerevole dev'essere esclusa se l'interessato dimora ininterrottamente da almeno 15 anni in Svizzera. È così tenuto conto del forte grado d'integrazione. In siffatti casi, la revoca sarebbe sproporzionata.

2.9.3 Misure di allontanamento e di respingimento

Art. 63 Allontanamento senza formalità

Per lo straniero allontanato dalle autorità competenti in quanto, nel corso del soggiorno in Svizzera esente da permesso (art. 8), non adempie più le condizioni d'entrata di cui all'articolo 3 oppure in quanto necessita di un permesso ma non ne possiede uno (soggiorno illegale), l'allontanamento può avvenire nel contesto di una procedura semplificata. L'allontanamento senza formalità può essere disposto oralmente. È tuttavia previsto di preparare un pertinente modulo e un foglio informativo con le principali informazioni.

È rilasciata una decisione impugnabile solo su richiesta esplicita dell'interessato, com'è il caso anche nel contesto della procedura di rilascio del visto (art. 4 cpv. 2), per il respingimento alla frontiera (art. 6 cpv. 2) o per l'allontanamento all'aeroporto (art. 64 cpv. 2). Contro la decisione può essere interposto un ricorso che non esplica tuttavia un effetto sospensivo. L'istanza di ricorso deve decidere entro dieci giorni circa il ripristino dell'effetto sospensivo.

Se la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblici esigono un intervento rapido, la decisione di allontanamento è immediatamente esecutoria e l'espulsione giusta l'articolo 68 capoverso 1 lettera b può avvenire senza indugio. Ciò significa che il risultato di un'eventuale procedura ricorsuale va atteso all'estero. Ciò vale ad esempio per gli «hooligans» il cui contegno costituisce una minaccia evidente.

Le autorità sono tenute ad esaminare in maniera circostanziata se l'esecuzione dell'allontanamento è possibile, ammissibile e ragionevolmente esigibile. Se tale non è il caso, l'UFR statuisce, su richiesta dell'autorità cantonale, circa l'ammissione provvisoria (art. 78).

Controllo di confine all'aeroporto

Dopo l'atterraggio dell'aeromobile, i passeggeri si trovano da subito in Svizzera in quanto la zona di transito appartiene al territorio nazionale. Se al momento del controllo da parte della polizia di frontiera è negata l'entrata in quanto non sono adempite le pertinenti condizioni (art. 3), la persona interessata deve lasciare immediatamente la Svizzera (ovvero la zona di transito). Per il rifiuto dell'entrata all'aeroporto vige di principio la medesima procedura applicata negli altri posti di confine (p. es. stradali; art. 5).

L'allontanamento all'aeroporto avviene mediante procedura semplificata come al confine o come in caso di fermo in seguito a un soggiorno illegale in Svizzera (art. 6 e 63). Se non è d'accordo con la misura adottata, la persona allontanata ha la possibilità di esigere una decisione impugnabile. Per poter far valere tale diritto, l'interessato deve essere reso edotto, in una lingua a lui comprensibile, delle conseguenze dell'allontanamento senza formalità e della possibilità di richiedere una decisione formale. Tale informazione può avvenire mediante fogli informativi.

Dietro richiesta esplicita e immediata della persona interessata, l'UFDS emana entro 48 ore una decisione formale (sinora l'allontanamento era sempre disposto senza formalità giusta l'art. 17 cpv. 1 ODDS, con possibilità di inoltrare dall'estero una domanda d'entrata formale). Se è richiesta una decisione formale, fino all'emanazione di una decisione di allontanamento eseguibile non è possibile procedere all'esecuzione del provvedimento.

Siccome in caso di rifiuto dell'entrata all'aeroporto è automaticamente disposto anche l'allontanamento dalla Svizzera (ovvero dalla zona di transito), contrariamente a quanto avviene agli altri posti di confine, l'UFDS deve emanare rapidamente una decisione.

L'interessato ha la possibilità di interporre un ricorso entro 48 ore se ritiene che l'entrata gli sia stata negata ingiustamente o che l'esecuzione dell'allontanamento non sia possibile, ammissibile o ragionevolmente esigibile.

Il Servizio dei ricorsi del DFGP deve emanare una decisione definitiva entro 72 ore. L'interessato non può essere allontanato prima della notifica della decisione. La decisione circa il rifiuto d'entrata (ovvero la constatazione che non sono adempite le condizioni d'entrata) va invece attesa all'estero, com'è il caso anche per il respingimento agli altri posti di confine.

Soggiorno nella zona di transito

Il rinvio immediato verso uno Stato limitrofo è impossibile a motivo delle condizioni particolari che regnano in un aeroporto. L'interessato può dunque soggiornare temporaneamente entro la zona di transito dell'aeroporto.

Tale soggiorno entro la zona di transito non può essere considerato come una privazione della libertà ai sensi dell'articolo 31 Cost. e dell'articolo 5 CEDU. Siccome la prosecuzione del viaggio – contrariamente a quanto avviene nel settore dell'asilo – è per principio possibile in ogni momento, giuridicamente ed effettivamente, non è necessaria una procedura particolare per l'assegnazione della zona di transito quale luogo di soggiorno (come nel settore dell'asilo). È inoltre possibile inoltrare una

domanda d'asilo oppure, nel contesto della procedura di ricorso, attirare l'attenzione su eventuali ostacoli all'allontanamento.

Le persone interessate hanno inoltre la possibilità di contattare il loro legale e di beneficiare della sua consulenza entro la zona di transito. È parimenti garantita l'assistenza medica.

L'esecuzione dell'allontanamento o la disposizione della carcerazione in vista del rinvio forzato deve avvenire entro il termine massimo di soggiorno nella zona di transito, pari a 15 giorni (art. 73 o 74). In caso contrario, occorre autorizzare l'entrata in Svizzera.

Rapporto con la procedura all'aeroporto giusta il diritto d'asilo

Se l'interessato lascia intendere alle autorità di essere venuto in Svizzera onde cercare protezione da persecuzioni, l'esame della domanda d'asilo (art. 18 LAsi) precede la procedura all'aeroporto giusta il diritto in materia di stranieri. Sono applicabili le disposizioni degli articoli 22 e 23 della legge sull'asilo (procedura all'aeroporto giusta il diritto d'asilo).

Chiunque intende chiedere protezione a uno Stato lo deve fare al più presto. Se l'interessato si decide a farlo solo dopo l'esito negativo di una procedura d'entrata giusta il diritto in materia di stranieri, egli perde la propria credibilità e si può presumere che agisca solo onde evitare l'esecuzione dell'allontanamento (art. 23 cpv. 3 LAsi).

Art. 65 Allontanamento ordinario

Per lo straniero che possedeva un permesso o che ha depositato una domanda formale di permesso, l'allontanamento va disposto formalmente.

Si rinuncia alla decisione dell'UFDS giusta l'articolo 12 capoverso 2 LDDS. L'esperienza ha dimostrato che lo straniero espulso da un Cantone non ottiene, di regola, un permesso in un altro Cantone. Esiste inoltre comunque la possibilità, in seguito a un allontanamento, di depositare una domanda di permesso dall'estero. È quindi giustificato che le autorità cantonali possano in tutti i casi allontanare direttamente lo straniero dalla Svizzera. Una decisione supplementare di un'autorità federale è superflua e complicherebbe inutilmente le procedure.

Come per l'allontanamento senza formalità (art. 63), occorre esaminare caso per caso se l'allontanamento è possibile, ammissibile e ragionevolmente esigibile. Se tale non è il caso, l'UFR statuisce circa l'ammissione provvisoria su domanda dell'autorità cantonale (art. 78).

Art. 66 Divieto d'entrata

Vedi parimenti il numero 1.3.10.

Il disegno prevede la possibilità di impedire, mediante un divieto d'entrata (attualmente previsto all'articolo 13 LDDS), l'entrata o il rientro in Svizzera allo straniero il cui soggiorno nel nostro Paese è indesiderabile. Il divieto d'entrata mira a lottare contro le perturbazioni della sicurezza e dell'ordine pubblici, non già a sanzionare un determinato comportamento. Si tratta dunque di una misura a carattere preventivo e non repressivo. Per una definizione della nozione di «sicurezza e ordine pubblici» si veda il commento all'articolo 61.

Tale provvedimento amministrativo dovrebbe poter essere applicato segnatamente nei confronti degli stranieri che hanno violato le prescrizioni del diritto in materia di stranieri oppure che rischiano di provocare nuove spese assistenziali o di rinvio in caso di nuova entrata. Il divieto d'entrata può essere ordinato anche per motivi di carattere preventivo se lo straniero ha commesso all'estero atti punibili con un rapporto al nostro Paese. Se lo straniero ha dovuto essere rinvio in maniera forzata o se è stata ordinata nei suoi confronti la carcerazione preliminare o in vista del rinvio forzato, si può parimenti disporre nei suoi confronti un divieto d'entrata (art. 68 e 72-74). Lo stesso vale anche se la carcerazione non è stata esaminata da un giudice competente per la carcerazione.

L'Ufficio federale di polizia può disporre un divieto d'entrata onde salvaguardare la sicurezza interna ed esterna della Svizzera (cpv. 2; vedi anche i commenti in margine all'art. 67).

Se vi sono importanti motivi, il divieto d'entrata può essere sospeso temporaneamente o abrogato definitivamente. Tale è il caso per ordini di comparizione davanti a un tribunale o per decessi in seno alla famiglia. Occorre tenere conto dell'interesse pubblico a un respingimento.

Art. 67 Espulsione

La nozione di minaccia alla sicurezza interna ed esterna della Svizzera comprende, giusta la prassi attuale del nostro Consiglio in merito all'articolo 70 della vecchia Costituzione federale, segnatamente la minaccia della priorità statale in materia di prerogative militari e politiche. Ciò comprende ad esempio la minaccia mediante terrorismo, estremismo violento, attività vietata di servizio d'informazione, criminalità organizzata, atti o tentativi volti a compromettere gravemente le relazioni della Svizzera con altri Stati o a modificare mediante la violenza l'ordine dello Stato. In siffatti casi vi è un interesse pubblico preponderante e legittimo all'allontanamento e al respingimento dello straniero.

L'espulsione è ordinata dalla competente autorità federale di polizia. In casi di grande rilievo politico, il Consiglio federale può ordinare direttamente l'espulsione in virtù dell'articolo 121 paragrafo 2 Cost. (art. 70 vCost.), contro la quale non vi sono rimedi giuridici (si rinvia alle considerazioni formulate nel n. 1.3.10).

L'espulsione può essere disposta anche nei confronti di persone che al momento della decisione si trovano all'estero.

2.9.4 **Rinvio forzato**

Art. 68 Decisione di rinvio forzato

È ripreso il disciplinamento attuale dell'articolo 14 LDDS. Il capoverso 2 precisa tuttavia che lo straniero non beneficia di un diritto assoluto al rinvio verso il Paese di sua scelta.

Giusta l'articolo 25 Cost., nessuno può essere rinvio in uno Stato in cui rischia la tortura o un altro genere di trattamento o punizione crudele o inumano. Le autorità sono pertanto vincolate dal principio del «non-refoulement».

L'applicazione di tale provvedimento può, in un caso concreto, necessitare l'uso di mezzi coercitivi di polizia. La sua disposizione è retta dalle prescrizioni cantonali. Occorre rispettare il principio della proporzionalità al momento di ordinare tale provvedimento.

Attualmente un gruppo di lavoro sta esaminando, unitamente a rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni, l'eventualità di unificare le misure coercitive applicabili nel contesto del rinvio forzato per via aerea (Passagier 2). Le proposte che scaturiranno da questo progetto potranno se del caso essere riprese in un secondo tempo nella nuova legge sugli stranieri.

Art. 69 Perquisizione

Questo articolo riprende il disciplinamento attuale dell'articolo 14 capoversi 3 e 4 LDDS.

Art. 70 Assistenza della Confederazione alle autorità d'esecuzione

È ripreso l'attuale articolo 22a LDDS.

Parecchi Cantoni e l'Associazione dei capi della polizia cantonale degli stranieri chiedono una maggiore partecipazione finanziaria della Confederazione alle spese legate al rinvio forzato di stranieri entrati illegalmente, analogamente a quanto avviene nel settore dell'asilo.

Un siffatto contributo finanziario della Confederazione in un settore di responsabilità cantonale contraddirebbe gli sforzi in vista di una chiara attribuzione dei compiti tra i vari livelli dello Stato. Le mansioni esecutive delle autorità nel settore degli stranieri escluso il settore dell'asilo sono parte integrante della sovranità cantonale in materia di polizia. La nuova perequazione finanziaria tenta di evitare simili parallelismi e il connesso pericolo di una confusione di competenze. Va detto inoltre che la Confederazione si è già impegnata finanziariamente a favore dei Cantoni garantendo l'intero finanziamento di appositi edifici destinati all'attuazione delle misure coercitive anche al di fuori del settore dell'asilo.

La proposta avanzata da più parti dell'acquisizione dei documenti da parte della Confederazione in tutti i casi, non è ragionevole (lett. a). Nei casi che non presentano particolari problemi è assai più facile se le autorità cantonali si procurano da sé i documenti. La Confederazione viene in aiuto in caso di particolari difficoltà.

2.9.5 Misure coercitive

Vedi parimenti le osservazioni al numero 1.3.13.

Art. 71 Assegnazione di un luogo di soggiorno e divieto di accedere a un dato territorio

È ripreso il disciplinamento dell'attuale articolo 13e LDDS.

Art. 72 Carcerazione preliminare

Questa disposizione riprende ampiamente l'attuale articolo 13a LDDS.

Il *capoverso 1 lettera d* (sinora art. 13a lett. d LDDS) è stato riformulato. D'ora in poi potrà essere revocato anche il permesso di domicilio (art. 62) e l'espulsione potrà essere ordinata solo dalle autorità federali. Con la revisione parziale del Codice penale, attualmente in corso, sarà inoltre eliminata l'espulsione giudiziaria¹²⁰.

Il *capoverso 1 lettera e* riprende una nuova fattispecie per la carcerazione preliminare. Essa va ricondotta all'iniziativa parlamentare Hess Hans (00.420) del 30 aprile 2001. Nel nostro parere del 30 maggio 2001, avevamo accettato tale proposta. Essa è stata accolta in data 12 giugno 2001 dal Consiglio degli Stati, mentre il Consiglio nazionale non si è ancora pronunciato in attesa del presente messaggio.

La nuova fattispecie considera che esistono gravi violazioni all'obbligo di collaborare sinora non contemplate dall'articolo 13a LDDS e che rendono necessaria la carcerazione preliminare volta a garantire l'esecuzione dell'allontanamento (FF 1994 I 292).

L'impulso all'introduzione di una nuova fattispecie per la carcerazione preliminare è venuto da due decisioni del Tribunale federale del 27 aprile 2000, secondo cui spetta al legislatore intervenire quando è necessario coordinare tra le fattispecie relative alla carcerazione preliminare e quelle relative ai motivi di non entrata nel merito in caso di inoltrato tardivo ed abusivo di una domanda d'asilo (art. 33 LAsi).

Deve essere possibile porre in carcerazione preliminare uno straniero quando questi deposita una domanda d'asilo dopo un lungo soggiorno illegale nel nostro Paese, al solo ed evidente scopo di sfuggire all'espulsione imminente. Tale comportamento rivela inoltre il pericolo che l'interessato scompaia, pericolo esistente già prima dell'emanazione della decisione di allontanamento. La nuova fattispecie è pertanto volta esclusivamente a garantire una procedura d'espulsione senza attriti ai sensi dell'articolo 5 CEDU.

Le persone che effettivamente cercano asilo o protezione in Svizzera non sottostanno a questa regolamentazione. L'autorità che ordina la carcerazione è tenuta a verificare se motivi scusabili giustificano l'inoltrato tardivo della domanda d'asilo. In tal caso non può essere ordinata la carcerazione giusta la nuova fattispecie. Non si può considerare tardivo l'inoltrato di una domanda d'asilo nel caso in cui il controllo di polizia è effettuato immediatamente dopo il passaggio legale al confine o nella zona immediatamente prossima alla frontiera, se un centro di accoglienza è temporaneamente chiuso, se la persona interessata è malata e si reca dapprima presso parenti per riposarsi oppure se tale persona è visibilmente traumatizzata.

Art. 73 Carcerazione in vista del rinvio forzato

Questo articolo riprende il contenuto dell'articolo 13b LDDS. I motivi di una carcerazione in vista del rinvio forzato (mancata cooperazione con le autorità, pericolo di fuga), attualmente previsti all'articolo 13b capoverso 1 lettera c LDDS, sono meglio definiti ai numeri 2 e 3. Sono elencati i diversi elementi necessari per pronunciare la carcerazione in vista del rinvio forzato dai quali si può dedurre che le persone interessate intendono sottrarsi al respingimento (ingannando le autorità per quel che

¹²⁰ FF 1999 1782

concerne la loro identità, dissimulando i documenti di viaggio, violando il loro obbligo di collaborare).

Senza indicazioni circa l'identità e la provenienza non è possibile procedere all'espulsione; anche le persone interessate ne sono conscie. Il fatto di tacere tali dati costituisce pertanto una grave violazione dell'obbligo di collaborare, la quale può causare la carcerazione in vista del rinvio forzato giusta il capoverso 1 lettera b numero 3. Sinora il Tribunale federale riteneva che secondo la legislazione attuale un comportamento passivo non costituiva da solo un motivo sufficiente per la carcerazione in vista del rinvio forzato (DTF 122 II 49).

Art. 74 Carcerazione in vista del rinvio forzato dopo che le autorità hanno procurato i documenti di viaggio

Questa nuova possibilità di carcerazione è volta a impedire alle persone interessate di scomparire una volta che le autorità hanno procurato i documenti. Le esperienze effettuate sinora dimostrano che ciò accade abbastanza spesso. Bisogna dunque che sia possibile procedere alla carcerazione a condizioni chiaramente definite e per una durata limitata.

L'impulso per questa carcerazione in vista del rinvio forzato non è, come all'articolo 72, una decisione di allontanamento o di espulsione di prima istanza, bensì una decisione cresciuta in giudicato ed esecutoria. Occorre inoltre che siano adempiti i due criteri seguenti: il termine di partenza dev'essere scaduto inutilizzato e i documenti devono già essere stati acquisiti dalle autorità. Non è necessario un altro comportamento soggettivo oltre al fatto di non aver rispettato il termine di partenza.

Siccome al momento della disposizione della carcerazione in vista del rinvio forzato sono già disponibili i documenti di viaggio, all'autorità competente resta solo da organizzare il viaggio di ritorno. Di regola le autorità degli Stati d'origine o di provenienza rilasciano, per i loro cittadini che non sono in grado di documentare sufficientemente la loro identità, documenti sostitutivi detti «lasciapassare», validi spesso per una breve durata. Una durata massima di 20 giorni della carcerazione è pertanto sufficiente.

Se l'allontanamento conseguente alla carcerazione non è eseguibile entro 20 giorni, l'interessato può essere posto in carcerazione in vista del rinvio forzato giusta l'articolo 73, purché vi sia un pertinente motivo di carcerazione.

Questa speciale carcerazione in vista del rinvio forzato, di breve durata, può essere ordinata indipendentemente dalla carcerazione ordinaria in vista del rinvio forzato. Essa non è pertanto computata sulla durata massima di nove mesi. Di principio, allo scadere dei nove mesi di carcerazione ordinaria in vista del rinvio forzato e a condizione che siano disponibili i documenti di viaggio, bisogna che sia possibile ordinare ancora una carcerazione in vista del rinvio forzato giusta il presente articolo. Esiste infatti una nuova fattispecie e quindi un nuovo motivo di carcerazione. Nella prassi, il termine di nove mesi non è tuttavia quasi mai esaurito (vedi anche il n. 1.3.13.2).

Art. 75 Disposizione ed esame della carcerazione

I capoversi 1 e 2 riprendono l'attuale disciplinamento dell'articolo 13c LDDS. Il capoverso 2 è completato mediante la disposizione secondo cui, in caso di carcerazione giusta l'articolo 74, se la carcerazione è di breve durata e giustificata da chiari

motivi di carcerazione, si rinuncia a tradurre la persona carcerata e la decisione sulla legalità della carcerazione è presa in base agli atti. Anche in questo caso la persona interessata ha un diritto di essere sentita. Essa deve nel contempo essere resa edotta circa la procedura scritta di esame della carcerazione.

La prassi ha dimostrato che, in generale, la procedura per la disposizione della carcerazione nel diritto in materia di stranieri comporta un onere notevole per le autorità. Il capoverso 3 prevede pertanto di rinunciare a un dibattimento orale dinanzi al giudice competente per la carcerazione se il rinvio forzato può aver luogo entro un termine prevedibile e la persona interessata dà il proprio consenso per scritto. L'interessato ha il diritto di essere sentito. In siffatti casi l'esame della carcerazione è effettuato per scritto sulla base degli atti.

Se più tardi dovesse emergere che, contrariamente alle aspettative, il rinvio forzato non ha potuto essere eseguito, occorre procedere al dibattimento orale. È così garantito un esame giudiziario completo.

Art. 76 Condizioni di carcerazione

Questa disposizione riprende il disciplinamento dell'attuale articolo 13*d* LDDS. In sede di consultazione è stato richiesto da più parti che le persone incarcerate debbano beneficiare in ogni caso di un'assistenza giudiziaria gratuita. Secondo una giurisprudenza costante, non sussiste un diritto legale assoluto in tal senso. Un siffatto diritto è dato soltanto se l'interessato è indigente, la procedura non pare infruttuosa e un gratuito patrocinio necessario¹²¹. Ciò va verificato caso per caso; secondo le sentenze del Tribunale federale, in caso di misure coercitive la questione dell'assistenza giudiziaria gratuita si pone regolarmente soltanto se si tratta di decidere della proroga della carcerazione in vista del rinvio forzato.

Art. 77 Finanziamento da parte della Confederazione

È ripreso di principio il disciplinamento dell'articolo 14*e* LDDS. Non esiste più la necessità di un aiuto iniziale da parte della Confederazione per la costruzione e l'equipaggiamento di stabilimenti penitenziari cantonali. Dall'introduzione delle misure coercitive nel diritto in materia di stranieri, nel 1995, il fabbisogno di posti di carcerazione è di 290 unità circa. I contributi federali ammontano in totale a 51 milioni di franchi; alcuni progetti sono ancora in corso.

2.10 Ammissione provvisoria

Nel contesto della prevista revisione totale della legge sull'asilo sono state proposte modifiche nel settore dell'ammissione provvisoria. Essendo intimamente legate al settore dell'asilo, non sono state riprese nel presente disegno di legge (vedi anche n. 1.3.2).

¹²¹ Rhinow/Koller/Kiss, *Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes*, 1996, n. marg. 240.

Art. 78 Disposizione dell'ammissione provvisoria

Il contenuto di questa disposizione riprende il disciplinamento attuale dell'articolo 14a LDDS. Le modifiche applicate sono di carattere sistematico e linguistico.

Art. 79 Fine dell'ammissione provvisoria

Il contenuto di questa disposizione riprende il disciplinamento attuale dell'articolo 14b LDDS. Le modifiche applicate sono di carattere sistematico e linguistico.

Art. 80 Regolamentazione dell'ammissione provvisoria

Il Consiglio federale può emanare disposizioni più severe per la regolamentazione dell'ammissione provvisoria se necessario visto il comportamento dello straniero (ad es. mancata cooperazione all'ottenimento dei documenti, resistenza all'allontanamento). In simili casi occorrerebbe in particolare limitare la scelta del luogo di soggiorno e l'attività lucrativa (cpv. 7).

In applicazione dell'articolo 30 capoverso 1 lettera i, il Consiglio federale può disciplinare l'inizio dell'attività lucrativa in deroga alle condizioni d'ammissione ordinarie. La regolamentazione dell'articolo 14c LDDS è stata ampiamente ripresa senza modifiche.

Art. 81 Aiuto sociale

La disposizione riprende di principio il disciplinamento attuale dell'articolo 14c LDDS.

L'avamprogetto prevedeva, per le persone che hanno dovuto essere ammesse provvisoriamente per mancata collaborazione alla procedura, una limitazione dell'aiuto sociale al minimo vitale garantito dalla Costituzione federale. La proposta si situava nel contesto dei lavori preliminari di revisione parziale della legge sull'asilo e riguardanti in particolare l'introduzione di prestazioni sociali minime per le persone nel settore dell'asilo che, allo scadere del termine di partenza, si oppongono all'esecuzione dell'allontanamento. Visto che la concessione di prestazioni assistenziali spetta di principio ai Cantoni e che diverse leggi cantonali prevedono già oggi una simile possibilità di limitazione, la regolamentazione nel settore dell'asilo è stata respinta. Si rinuncia pertanto ora anche a un pertinente disciplinamento per le persone ammesse provvisoriamente.

Art. 82 Contributi della Confederazione

La Confederazione non assume più le spese cagionate dalle persone che, prima dell'ammissione provvisoria, erano al beneficio di un permesso di polizia degli stranieri (cpv. 1). Questa novità si giustifica in quanto le autorità cantonali hanno dato il loro consenso esplicito al soggiorno.

Art. 83 Garanzie

Questo articolo corrisponde all'attuale disciplinamento dell'articolo 14c capoverso 6 LDDS.

2.11 Obblighi

2.11.1 Obblighi degli stranieri, dei datori di lavoro e dei destinatari di prestazioni di servizio

Art. 84 Possesso di un documento di legittimazione valido

Il fatto di possedere documenti di legittimazione nazionale validi riveste una grande importanza nel diritto in materia di stranieri. Ciò garantisce infatti la possibilità di ritorno al Paese d'origine in qualsiasi momento. Lo straniero è pertanto tenuto ad essere in possesso di documenti di legittimazione validi per l'intera durata del soggiorno. Al momento della notificazione dell'arrivo lo straniero presenta un documento valido (art. 11). Se il documento perde la sua validità, lo straniero è tenuto a richiedere alle autorità del proprio Paese il rinnovo o la proroga dello stesso oppure a collaborare per acquisire il documento necessario.

Art. 85 Obbligo di collaborare

L'obbligo di collaborare è ora sancito esplicitamente nella legge (cpv. 1). Nel settore del diritto degli stranieri, le autorità sono particolarmente tributarie della collaborazione delle persone interessate, che consente loro di meglio valutare la situazione personale degli interessati stessi o di ottenere i documenti di viaggio richiesti (vedi anche DTF 124 II 361 consid. 2b pag. 365). Nella legge sull'asilo (art. 8 LAsi) figura un disciplinamento analogo. Il richiedente è tenuto a fornire indicazioni complete e veritiere circa i fatti determinanti per la decisione. Lo straniero che non si conforma all'obbligo di collaborare deve subirne le conseguenze. Se fornisce indicazioni false può essere giustificato revocare i permessi rilasciati (art. 61 e 62).

Art. 86 Obbligo di diligenza del datore di lavoro e del destinatario di una prestazione di servizio

L'obbligo di diligenza del datore di lavoro sancito in questo articolo corrisponde all'attuale disciplinamento dell'articolo 10 OLS. Ora sono però sottoposti all'obbligo di diligenza anche i beneficiari di prestazioni (in particolare il mandante). L'esperienza degli ultimi anni ha mostrato l'esistenza di una lacuna in materia, in quanto i lavori si svolgono sempre più nel contesto di mandati.

2.11.2 Obblighi delle imprese di trasporto

Vedi anche osservazioni al numero 1.3.12.

Art. 87 Obbligo di diligenza e assistenza da parte delle autorità

Questo articolo sancisce l'obbligo di diligenza delle imprese di trasporto aereo per quel che concerne i documenti di viaggio dei passeggeri. Non spetta unicamente ad esse stabilire se e come svolgere siffatti controlli. È inoltre importante che collaborino con le autorità di controllo nel contesto della lotta alle falsificazioni e del rinvio forzato.

Per considerazioni legate alla proporzionalità, nei casi normali non è previsto di obbligare le imprese di trasporto aereo ad effettuare controlli sistematici dei documenti prima dell'imbarco. Neppure il controllo al confine ad opera delle autorità è sistematico. Tuttavia il controllo per campionatura non è sufficiente in quei luoghi noti come luoghi di partenza o transito della migrazione illegale.

In tali luoghi occorre effettuare, in cooperazione con le autorità, controlli sistematici e adottare altre misure adeguate e ragionevolmente esigibili (p. es. controlli immediati prima dell'imbarco, fotocopie dei documenti di viaggio), da pattuire caso per caso a seconda degli sviluppi della situazione. Dato che le condizioni generali mutano costantemente, è utile che il Consiglio federale disponga di una congrua competenza per disciplinare il settore dell'obbligo di diligenza.

Per la conclusione di accordi (cpv. 2) l'UFDS fa capo anche all'Ufficio federale dell'aviazione civile.

Art. 88 Obbligo di presa a carico e copertura dei costi

L'obbligo di presa a carico, per le imprese di trasporto aereo, delle spese scoperte nel caso in cui ai loro passeggeri sia negata l'entrata corrisponde alle pertinenti norme dell'Appendice 9 della Convenzione del 7 dicembre 1944¹²² relativa alla navigazione aerea civile internazionale. Indipendentemente da una violazione o no dell'obbligo di diligenza, l'impresa di trasporto è tenuta a rimpatriare lo straniero senza indugio.

Se l'impresa di trasporto aereo rifiuta, senza sufficienti motivi, di prendere un passeggero a carico, essa può essere obbligata a coprire le spese occasionate da una soluzione sostitutiva. Se al momento dell'imbarco dei passeggeri è stato ossequiato l'obbligo di diligenza, la compagnia di trasporto non può essere obbligata a prendere a suo carico le spese dovute alla scorta di polizia di un passeggero pericoloso o al volo speciale reso necessario dal rinvio dello stesso. Giusta la raccomandazione 3.43 dell'Appendice 9, in questo caso anche i costi della carcerazione non possono essere messi a carico dell'impresa di trasporto.

La compagnia di trasporto aereo che, violando il proprio obbligo di diligenza giusta l'articolo 87, trasporta passeggeri privi dei documenti necessari, sono invece tenute ad assumere tutte le spese scoperte di mantenimento ed assistenza fino a concorrenza di un soggiorno di sei mesi, inclusa la carcerazione nell'ambito del diritto in materia di stranieri, le spese di accompagnamento e di rinvio (cpv. 3). In virtù dell'Appendice 9, le spese per il mantenimento e l'assistenza durante la procedura di autorizzazione dell'entrata – dal controllo delle persone al confine alla decisione di rifiuto d'entrata – non possono essere messe a carico dell'impresa di trasporto aereo.

Contrariamente alla critica espressa in sede di consultazione, in questi casi non vi è violazione del numero 3.51 dell'Appendice 9 secondo il quale l'obbligo d'assistenza e di riammissione cessa con l'autorizzazione dell'entrata. Le opinioni convergono nell'affermare che la garanzia finanziaria dell'impresa di trasporto si protrae oltre nel caso di un passeggero che, nell'ottica dell'articolo 5 CEDU, dopo un certo tempo dev'essere autorizzato a lasciare la zona di transito. In altri Stati tale garanzia comporta parecchi mesi o è addirittura di durata indeterminata.

¹²² RS 0.748.0

Non vi è violazione dell'obbligo di diligenza se il passeggero distrugge il proprio documento dopo l'imbarco oppure se non si poteva esigere dalla compagnia di trasporto che identificasse la falsificazione di un documento.

La compagnia aerea non è tenuta ad assumere le spese per le persone cui, dopo l'entrata, è accordato l'asilo oppure sono riconosciute come rifugiati. In situazioni straordinarie quali guerre o catastrofi naturali, il Consiglio federale può inoltre prevedere ulteriori deroghe (cpv. 4).

Art. 89 Multa in caso di violazione dell'obbligo di diligenza

Le multe previste in questa disposizione servono all'applicazione dell'obbligo di diligenza giusta l'articolo 87. L'ammontare corrisponde a quanto previsto in una pertinente direttiva dell'UE.

Vigono di principio le medesime regole di prova e i medesimi motivi di esclusione vaevoli per la carcerazione giusta l'articolo 88, il che suggerisce di affidare l'esame del rispetto dell'obbligo di diligenza a un'unica autorità. Nel contesto del disciplinamento ordinario delle competenze, il procedimento penale sarebbe di per se di competenza dei tribunali penali dei Cantoni sul cui territorio si trova l'aeroporto e la loro sentenza sarebbe determinante per stabilire se il diritto di regresso verso l'impresa di trasporto per l'indennizzo dei costi spetti alle autorità federali o a quelle cantonali.

Attualmente i costi di assistenza e di rinvio ocasionati da passeggeri privi dei documenti necessari sono assunti praticamente solo dalla Confederazione. È pertanto proposta una procedura giusta le disposizioni della legge federale del 22 marzo 1974¹²³ sul diritto penale amministrativo. La decisione è emanata dall'UFDS il quale, giusta l'articolo 87, è competente per la conclusione di convenzioni con le imprese di trasporto. Tale soluzione è ragionevole anche dal punto di vista processuale. Essa consente inoltre di evitare l'esistenza di prassi cantonali diverse in materia penale e di migliorare così l'efficacia della lotta alla migrazione illegale.

Il numero 3.41.1 dell'Appendice 9 raccomanda esplicitamente, in determinate circostanze, di rinunciare alla multa (cpv. 3). Tale possibilità va utilizzata soprattutto se vi è una convenzione giusta l'articolo 87 tra la competente autorità federale e la compagnia di trasporto aereo oppure se l'interessato è riconosciuto quale rifugiato. Come per la carcerazione giusta l'articolo 88, il Consiglio federale può inoltre prevedere ulteriori deroghe in situazioni straordinarie quali guerre e catastrofi naturali.

Queste due deroghe tengono conto del timore espresso da alcune cerchie consultate, secondo cui queste disposizioni rischiano di indurre le compagnie aeree a rifiutare di trasportare determinate persone che, per motivi umanitari, necessitano di un aiuto urgente.

Art. 90 Altre imprese di trasporto

Contrariamente alle altre imprese di trasporto, le compagnie aeree trasportano i loro passeggeri verso punti situati all'interno del Paese, caratteristica che pone maggiori difficoltà in caso di respingimento. Esse hanno pertanto uno statuto speciale che giustifica il trattamento particolare loro destinato.

¹²³ RS 313.0

Il Consiglio federale mantiene tuttavia la possibilità, in base all'evoluzione della situazione ad esempio in vista della firma del protocollo addizionale sulla tratta di esseri umani o di un'associazione alla regolamentazione di Schengen, di sottoporre altre compagnie di trasporto commerciali a singole disposizioni di questa sezione. Sinora si era già chiesto alle compagnie di trasporto per torpedone, nel contesto di una pertinente concessione, di verificare se i passeggeri dispongono dei necessari documenti di viaggio. Con questa disposizione è creata una chiara base legale in tal senso.

2.12 Compiti e competenze delle autorità

Art. 91 Esercizio del potere discrezionale

Questo articolo indica i principi riconosciuti generalmente per l'esercizio del potere discrezionale nella procedura amministrativa. Nelle loro decisioni, le autorità sono tenute a tenere conto di tutte le circostanze del caso. Nel contesto di questo esame della proporzionalità occorre soppesare accuratamente gli interessi pubblici e privati in presenza. Se il provvedimento di allontanamento o respingimento appare giuridicamente giustificato ma, date le circostanze concrete, non proporzionato, l'interessato è ammonito mediante una decisione impugnabile. L'ammonimento può minacciare la messa in pratica del provvedimento previsto dalla legge in caso di ulteriori infrazioni.

Art. 92 Assistenza amministrativa e comunicazione di dati

La disposizione proposta disciplina la cooperazione delle autorità incaricate dell'esecuzione della presente legge (cpv. 1). Le altre autorità sono tenute a fornire alle autorità d'esecuzione, in casi singoli debitamente motivati, tutte le indicazioni necessarie alla regolamentazione del soggiorno degli stranieri (cpv. 2).

Giusta il capoverso 3, alcuni dati di centrale importanza per la regolamentazione del soggiorno vanno comunicati spontaneamente. Nel contesto della lotta ai matrimoni di compiacenza, gli uffici di stato civile sono tenuti a notificare i rifiuti di celebrare un matrimonio nonché gli indizi che possono far presumere l'esistenza di un matrimonio di compiacenza. Le multe minime, singole contravvenzioni e atti che non influiscono sulla regolamentazione del soggiorno non sottostanno a tale obbligo di notificazione. Il Consiglio federale disciplinerà più precisamente tale obbligo generale in una pertinente ordinanza.

Se altre leggi comportano uno speciale obbligo di mantenimento del segreto applicabile anche a pubblici uffici, queste disposizioni speciali continuano ad essere applicabili.

Art. 93 Ripartizione degli incarichi

Rinviamo alle osservazioni al numero 1.3.14.

Lo statuto giuridico dei gruppi di persone menzionati al capoverso 2 risulta in gran parte da convenzioni internazionali e accordi di sede. Il margine di manovra in questo settore è assai esiguo. La competenza per l'emanazione delle necessarie disposi-

zioni d'esecuzione dovrebbe dunque essere attribuita al Consiglio federale, il che coincide con il disciplinamento attuale (art. 25 cpv. 1 lett. f LDDS).

Art. 94 Procedura d'approvazione

La procedura d'approvazione sussiste già oggi (art. 18 LDDS; cfr. n. 1.3.14).

Per semplificare e accelerare la procedura del permesso, il nostro Consiglio ritiene necessario sottoporre all'approvazione dell'autorità federale anche le decisioni preliminari cantonali relative al mercato del lavoro. Sinora vi erano sottoposte soltanto le autorizzazioni delle autorità cantonali del mercato del lavoro in caso di decisione preliminare positiva. La possibilità di una procedura d'approvazione già nella fase della decisione preliminare consente di far intervenire il controllo degli organi federali in uno stadio iniziale; da qui la semplificazione procedurale. In caso di decisione negativa, la decisione della polizia degli stranieri cantonale risulta superflua.

Art. 95 Convenzioni internazionali

Questa disposizione corrisponde all'attuale articolo 25b LDDS. La formulazione relativa alla formazione e al perfezionamento è improntata a una maggiore apertura (lett. e).

Il Consiglio federale deve inoltre ottenere la competenza esplicita di concludere accordi nel settore del controllo al confine, segnatamente per quel che concerne l'agevolamento e la celerità delle procedure nonché il regolare scambio di dati nel contesto delle prescrizioni di legge (art. 100). Anche i due protocolli addizionali sulla tratta e sul traffico di esseri umani relativi alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, obbligano esplicitamente gli Stati contraenti a rafforzare la cooperazione diretta tra le rispettive autorità di controllo al confine¹²⁴. Occorre inoltre osservare – oltre alle disposizioni del diritto in materia di protezione dei dati – le pertinenti norme e raccomandazioni dell'organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI).

Il Consiglio federale deve inoltre poter concludere degli accordi con altri Stati, ad esempio nel settore del reclutamento della manodopera (lett. f), in considerazione delle condizioni d'ammissione sancite dalla presente legge. Attualmente esistono simili accordi con Italia¹²⁵, Spagna¹²⁶ e Francia¹²⁷. Essi disciplinano segnatamente l'assunzione di personale nello Stato di reclutamento, determinano le condizioni lavorative e stabiliscono determinati provvedimenti sociali. Con l'entrata in vigore dell'accordo sulla libera circolazione delle persone, questi accordi perderanno gran parte della loro importanza.

Il Consiglio federale dovrebbe avere anche la possibilità di concludere accordi relativi ai dettagli dello statuto giuridico degli stranieri con uno statuto particolare giusta l'articolo 93 capoverso 2 (lett. h).

¹²⁴ Cfr. art. 11 n. 6 del protocollo.

¹²⁵ Accordo fra la Svizzera e l'Italia relativo all'emigrazione dei lavoratori italiani in Svizzera (con protocollo) del 10 agosto 1964 (RS **0.142.114.548**).

¹²⁶ Accordo tra la Svizzera e la Spagna sul reclutamento di lavoratori spagnoli e il loro impiego in Svizzera del 2 marzo 1961 (RS **0.142.113.328**).

¹²⁷ Trattato di lavoro tra la Svizzera e la Francia (con protocollo) del 1° agosto 1946 (RS **0.142.113.494**).

2.13 Protezione dei dati

Il contenuto delle disposizioni in materia di protezione dei dati corrisponde in larga misura alla regolamentazione della LDDS e della legge sull'asilo. Queste disposizioni si applicano ora anche alle autorità cantonali in quanto nei Cantoni mancano le disposizioni in materia di protezione dei dati specifiche per l'esecuzione del diritto degli stranieri. Queste disposizioni consentono di ovviare alle incertezze attuali presso le autorità esecutive cantonali e di unificare l'esecuzione del diritto in materia di stranieri.

Per l'identificazione degli stranieri vi è ora la possibilità di rilevare i dati biometrici (p. es. impronte digitali, iride dell'occhio, geometria della mano e del viso, art. 97). È inoltre creata una base legale per una sorveglianza tecnica dei passeggeri in arrivo agli aeroporti (art. 98). Nel contesto degli obblighi delle imprese di trasporto (art. 87-89) è poi disciplinato lo scambio dei dati (art. 99). Questi provvedimenti sono volti ad impedire gli abusi del diritto in materia di stranieri e d'asilo nonché a proteggerli dalle persone che costituiscono una minaccia per la sicurezza pubblica.

La comunicazione di dati all'estero è necessaria segnatamente per l'acquisizione di documenti di viaggio da parte delle autorità cantonali e della divisione speciale Rimpatrio del DFGP. Tale comunicazione può essere necessaria anche per l'esecuzione di allontanamenti ed espulsioni nonché per la lotta all'attività dei passatori. Come sinora, diversi Stati dispongono di una protezione dei dati equivalente sottostante a regolamentazioni diverse (art. 100). Lo stesso vale per gli Stati con cui sono stati conclusi accordi di riammissione o di transito (art. 102) nonché per gli Stati d'origine o di provenienza (art. 101).

La situazione iniziale per quel che concerne la comunicazione dei dati all'estero è di principio identica nel settore dell'asilo e in quello degli stranieri. Le previste disposizioni corrispondono ampiamente con la prevista revisione parziale della legge sull'asilo.

Art. 96 Trattamento dei dati

Il contenuto corrisponde fondamentalmente alla regolamentazione del vigente articolo 22*b* LDDS. È espresso più chiaramente che le autorità competenti per l'esecuzione della legge possono come sinora trattare e fare trattare anche dati o profili della personalità particolarmente degni di protezione ai sensi dell'articolo 3 lettere c e d della legge federale del 19 giugno 1992¹²⁸ sulla protezione dei dati (LPD).

Sono inoltre applicabili le disposizioni generali della LPD segnatamente per quel che concerne il diritto di consultare gli atti e la distruzione degli stessi.

Art. 97 Rilievo di dati per stabilire l'identità

Questa disposizione si basa sull'articolo 22*c* capoverso 3 LDDS.

Nell'ottica dei rapidissimi progressi tecnici, si rinuncia a limitare esplicitamente l'identificazione al rilevamento delle impronte digitali applicato già oggi. Onde ga-

¹²⁸ RS 235.1

rantire un'identificazione affidabile e rapida e lottare contro l'abuso di documenti di viaggio, visti, biglietti d'aereo, carte di credito, ecc., è stata sviluppata tutta una serie di nuove tecniche applicabili in luogo dell'attuale rilevamento delle impronte digitali ed altri dati biometrici (p. es. voce, firma, geometria della mano, iride, retina e viso).

Al momento del rilascio di un documento di legittimazione (p. es. visto, permesso per stranieri, ecc.), questi dati biometrici possono essere digitalizzati e inseriti nel documento così da essere leggibili al lettore ottico. Ciò consente di individuare rapidamente e senza dubbi l'uso abusivo di documenti e costituisce inoltre una soluzione vantaggiosa per il personale sempre più ridotto. La semplificazione e l'accelerazione della procedura di controllo è anche nell'interesse del titolare legittimo di un documento di viaggio o di legittimazione valido.

Attualmente mancano tuttavia tecnologie applicate su larga scala e soprattutto standard vincolanti a livello internazionale del tutto indispensabili se si vuole giungere a un uso generalizzato di queste tecniche. La necessaria standardizzazione nel settore del traffico aereo avviene nel contesto della Convenzione del 7 dicembre 1944¹²⁹ sull'aviazione civile internazionale, da parte dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (OACI).

Gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti hanno rafforzato la necessità di procedure di controllo uniformi e sicure. La formulazione aperta adottata nel disegno di legge consente di tenere conto degli sviluppi futuri.

Per stabilire l'identità nel contesto dell'esame delle domande nel settore del diritto degli stranieri possono essere utili anche i profili del DNA. La disposizione e l'utilizzo di tali profili dev'essere disciplinato in maniera esaustiva nella prevista legge federale sugli esami genetici umani. Non è pertanto necessario disciplinare ulteriormente tale pratica nel presente disegno di legge. I profili del DNA sono già utilizzati in diversi Paesi europei (p. es. analisi della saliva). La loro applicazione è indicata solo in determinate fattispecie in cui la situazione particolare nel Paese d'origine non consente la presentazione di documenti ufficiali affidabili sulle relazioni familiari e sussistono seri dubbi sulle informazioni fornite dal richiedente.

Art. 98 Sorveglianza dell'arrivo all'aeroporto

All'aeroporto di Zurigo-Kloten, 2500 stranieri in media sono respinti ogni anno al momento del controllo al confine, in quanto non adempiono le condizioni d'entrata o per il prosieguo del viaggio in un altro Paese. Nel 10 per cento circa dei casi, è impossibile stabilire quale compagnia aerea ha trasportato queste persone in quanto mancano i relativi documenti oppure gli interessati rifiutano di cooperare. Allo scadere della durata massima della dimora nella zona di transito, queste persone devono essere ammesse in Svizzera. Le spese scoperte sono assunte dalla Confederazione per gli stranieri che depositano una domanda d'asilo; negli altri casi, le spese sono a carico del Comune o Cantone sul cui territorio si trova l'aeroporto. Tali costi ammontano annualmente a 20 000 franchi circa per persona.

Per questi motivi, la Confederazione e i Cantoni coinvolti sono interessati alla creazione di una base legale per la sorveglianza e la registrazione degli arrivi agli aeroporti svizzeri. La soluzione più efficace appare l'impiego di sistemi di identifica-

¹²⁹ RS 0.748.0

zione dei tratti del viso, i quali registrano i volti degli arrivanti e misurano le porzioni interne (distanza tra gli occhi, dagli occhi alla bocca e al naso).

Siffatti sistemi di identificazione sono tuttora in fase di sviluppo; essi non hanno ancora raggiunto la necessaria affidabilità. Non intendiamo decidere del loro impiego prima che siano adempite tutte le condizioni di sicurezza e affidabilità. Disciplineremo in una pertinente ordinanza le specificazioni per le quali deve bastare un sistema di identificazione dei tratti del viso. Nella medesima ordinanza saranno disciplinati tutti i dettagli della procedura di sorveglianza (cpv. 5). Benché non esista ancora un sistema adeguato, è necessario regolamentarne già sin d'ora l'uso in quanto, dopo l'11 settembre 2001, gli sviluppi osservati in questo campo negli Stati Uniti sono assai rapidi.

Siffatte registrazioni vanno previste segnatamente all'arrivo di persone provenienti da aeroporti in cui per esperienza è necessario un accurato controllo. In caso di respingimento al momento del controllo al confine, questo provvedimento dovrebbe consentire di risalire alla compagnia di trasporto aereo responsabile per il rimpatrio (art. 87 segg.) nonché alla destinazione finale del viaggio.

Se lo straniero è respinto alla frontiera e non è possibile risalire con altri mezzi all'aeroporto di partenza, il confronto dei dati registrati consente la pertinente attribuzione (cpv. 1 lett. a). Ciò è particolarmente utile laddove l'interessato non si reca al controllo al confine immediatamente dopo l'arrivo. Le esperienze effettuate sinora hanno dimostrato che sono numerosi i casi in cui, onde sottacere la sua provenienza, uno straniero si reca in Stati terzi transitando dalla Svizzera e cerca di entrare nel nostro Paese o di depositarvi una domanda d'asilo solo durante il volo di ritorno. Considerando simili situazioni, è necessario un termine di conservazione massimo dei dati registrati di 30 giorni, sempreché i dati non siano ulteriormente necessari nel contesto di una procedura penale pendente o in una procedura nel settore del diritto degli stranieri o d'asilo (cpv. 3).

La sorveglianza tecnica può essere applicata anche allo scopo di confrontare i dati di tutti gli arrivati con quelli contenuti nei sistemi di ricerca di persone (cpv. 1 lett. b). Può trattarsi del sistema Ripol ma anche di altri sistemi per la salvaguardia della sicurezza interna, come ad esempio una banca dati concernente gli «hooligans». Lo svolgimento esatto della procedura di confronto va disciplinato nel contesto delle disposizioni per la protezione dei dati dei diversi sistemi di ricerca di persone. La registrazione mediante un sistema elettronico di riconoscimento dei tratti del viso avviene senza che gli interessati siano dapprima avvertiti; altrimenti l'intero sistema verrebbe vanificato.

La sorveglianza dell'arrivo all'aeroporto per la salvaguardia della sicurezza interna ed esterna sarà esaminata nel contesto della prevista revisione della legge federale del 21 marzo 1997¹³⁰ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI). Nel presente disegno di legge, l'obbligo di notifica delle autorità incaricate del controllo al confine giusta l'articolo 13 LMSI è precisato per l'uso di procedure di identificazione tecnica. Se mediante questi strumenti le predette autorità osservano concrete minacce alla sicurezza interna o esterna, sono tenute a notificarle all'Ufficio federale di polizia (cpv. 2).

Un controllo efficace delle condizioni d'entrata agli aeroporti è nell'interesse dell'intero Paese. I costi dell'introduzione di un siffatto sistema non sono ancora stati quantificati in maniera esatta. Essi dipendono segnatamente dal volume d'impiego. È previsto un impiego di prova i cui costi sono stimati, per unità (telecamera, software e ordinatore), a 18 000-25 000 franchi circa. Se non è possibile risalire allo Stato di provenienza e alla compagnia di trasporto aereo, Confederazione e Cantoni devono sopportare costi elevati. Questi costi possono essere limitati mediante apposite procedure di identificazione. Tale provvedimento serve inoltre a lottare contro gli abusi della legislazione sull'asilo e sugli stranieri nonché a salvaguardare la sicurezza e l'ordine pubblici. Esso costituisce una necessità indipendentemente dalla minaccia attuale dovuta al terrorismo. Una partecipazione finanziaria da parte della Confederazione è pertanto giustificata e proporzionata (cpv. 4).

Art. 99 Scambio di dati con le imprese di trasporto

L'obbligo delle autorità di collaborare con le imprese di trasporto, giusta l'articolo 87, rende necessario uno scambio di dati. Le imprese di trasporto necessitano segnatamente gli elenchi dei documenti di viaggio rubati. Migliorando il controllo nella località di partenza è possibile evitare laboriosi quanto costosi rinvii forzati.

Gli elenchi dei passeggeri (Passenger Name Record; PNR¹³¹) sono necessari per un trasporto sicuro, economico, favorevole al cliente e conforme alle norme di legge. Determinate informazioni, registrate nel contesto del PNR, sono rilevanti anche per la valutazione della violazione dell'obbligo di diligenza (art. 87) e della salvaguardia della sicurezza. Questi elenchi non costituiscono dati particolarmente degni di protezione giusta la LPD. Sempre più Stati ottengono accesso al PNR, sia mediante disposizioni legali che in base a trattati.

Nel contesto dell'obbligo di diligenza delle imprese di trasporto (art. 87), le autorità competenti per il controllo al confine hanno pure la possibilità di consultare i PNR anche se non sussistono sospetti precisi nei confronti di un passeggero. Nell'ambito della cooperazione giusta l'articolo 87 capoverso 2, l'UFDS può esigere la trasmissione sistematica dei PNR di cui necessitano le autorità per il controllo al confine.

Per lottare contro la migrazione illegale (attività di passatori) come pure in relazione agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, la necessità di una cooperazione stretta tra le imprese di trasporto aereo e le autorità di controllo si è fortemente accentuata.

Art. 100 Comunicazione di dati personali all'estero

Lo scambio di informazioni con le autorità estere è significativo segnatamente per il controllo al momento dell'entrata per via aerea. La cooperazione internazionale comprende anche lo sviluppo di nuove concezioni per il controllo, con l'appli-

¹³¹ Il PNR contiene dati relativi al nome, numero telefonico, itinerario, riservezioni, agenzia di viaggio, biglietti di viaggio, assegnazione del posto a bordo, bagagli, modalità di pagamento, bisogno di assistenza, ecc. di ogni passeggero. Solitamente tali dati sono raccolti al momento della riservazione, per lo meno se questa avviene per mezzo di un'agenzia di viaggio. L'impresa di trasporto aereo non verifica sistematicamente la veridicità dei dati. Il nome completo, la data di nascita, la cittadinanza, il numero di passaporto e l'autorità che lo ha rilasciato sono registrati sistematicamente solo se il diritto nazionale lo prescrive.

cazione di tecnologie moderne o la partecipazione a sistemi internazionali volti a facilitare, accelerare e migliorare il controllo all'entrata e alla partenza.

L'attuale articolo 22c LDDS è adeguato nel modo seguente al disciplinamento previsto anche nella legge sull'asilo:

Capoverso 2

Lettera a: l'elenco è completato con l'ultimo indirizzo conosciuto nel Paese d'origine o di provenienza. Tale dato può essere determinante per l'identificazione di una persona.

Lettera c: dati biometrici (cfr. art. 97) e fotografie non erano menzionati esplicitamente nell'articolo 22c LDDS. Essi costituiscono tuttavia importanti elementi per stabilire l'identità.

Lettera f: per l'entrata in un altro Stato occorre rendere noti determinati dati atti ad aumentare la sicurezza anche delle persone che accompagnano lo straniero. Tra di essi figurano ad esempio il numero di accompagnatori, la motivazione della misura coercitiva applicata, l'ora di arrivo nello Stato di destinazione nonché il disciplinamento relativo alla consegna dei documenti di viaggio. L'autorità dello Stato di destinazione deve inoltre essere informata delle misure necessarie dopo l'arrivo in vista di garantire la sicurezza. Giusta la presente disposizione, non dovrebbero invece essere comunicati dati concernenti sentenze penali.

Art. 101 Comunicazione di dati personali allo Stato d'origine o di provenienza

La comunicazione di dati allo Stato d'origine o di provenienza giusta il presente articolo si limita all'acquisizione di documenti di viaggio e all'esecuzione degli allontanamenti e delle espulsioni. La disposizione trae spunto dal disciplinamento dell'articolo 97 capoverso 2 della legge sull'asilo. Le lettere a-f coincidono con il catalogo di dati dell'articolo 100. La comunicazione di dati giusta l'articolo 100 lettere g ed h non è necessaria per il predetto scopo limitato.

All'infuori del settore dell'asilo è possibile contattare le autorità estere già prima della decisione di espulsione cresciuta in giudicato, purché la persona colpita o i suoi congiunti non ne subiscano un pregiudizio. Non è necessario che vi sia una protezione dei dati equivalente a quella svizzera. È fatto salvo il ricorso in virtù dell'articolo 109.

Art. 102 Comunicazione di dati personali nel contesto degli accordi di transito e di riammissione

L'articolo corrisponde materialmente all'attuale articolo 25c LDDS.

Art. 103 Sistema d'informazione

L'articolo corrisponde materialmente all'attuale disciplinamento dell'articolo 22d LDDS. Questa disposizione stabilisce esaustivamente quali dati particolarmente degni di protezione possono essere trattati in un sistema centrale di registrazione (attualmente: Registro centrale degli stranieri, RCS) per l'adempimento dei compiti.

In avvenire, questo trattamento dei dati sarà disciplinato in una legge federale separata sul trattamento dei dati del settore degli stranieri e dell'asilo in un sistema d'informazione. Attualmente è in preparazione il pertinente messaggio.

Art. 104 Comunicazione di dati personali registrati nel sistema d'informazione

Questo articolo corrisponde all'attuale disciplinamento dell'articolo 22e LDDS. L'Ufficio federale di polizia dispone già oggi di un accesso per la ricerca di persone scomparse (cpv. 1 lett. h n. 5).

Art. 105 Sistema di fascicoli personali e di documentazione

Questo articolo corrisponde all'attuale disciplinamento dell'articolo 22f LDDS.

Art. 106 Sistemi d'informazione per documenti di viaggio

Per trattare le domande di rilascio di un titolo di viaggio o in vista del rilascio di un documento di viaggio o di un visto di ritorno a cittadini privi di documenti (art. 58), l'UFR necessita di un sistema d'informazione.

Si tratta da un lato di un sistema di gestione e controllo degli affari già esistente (cpv. 1), grazie al quale è possibile organizzare efficacemente e razionalmente i processi relativi ai documenti di viaggio e alla tenuta di statistiche. Vi hanno accesso solo i collaboratori dell'UFR incaricati del trattamento di domande di rilascio di documenti di viaggio o visti di ritorno (cfr. art. 15 dell'ordinanza sui documenti di viaggio per gli stranieri sprovvisti di documenti; RS 143.5).

L'adeguamento ai criteri internazionali di sicurezza dei documenti di viaggio per stranieri privi di documenti necessita la creazione di un ulteriore sistema d'informazione (cpv. 2). In esso saranno elaborati – oltre ai dati contenuti nel documento – anche le indicazioni relative a sanzioni amministrative nel contesto del rilascio di documenti di viaggio. Ciò consente di evitare molteplici rilasci ingiustificati nonché abusi. Trattandosi di dati particolarmente degni di protezione ai sensi della LPD, occorre garantire una pertinente base legale nel presente disegno di legge.

L'elaborazione dei dati avviene ad opera dell'UFR nonché del servizio incaricato della realizzazione dei documenti. Per stabilire l'identità e, in parte, per l'elaborazione di notifiche di perdita, il Corpo delle guardie di confine e i posti di polizia designati dai Cantoni necessitano di un accesso ai dati tramite procedura di richiamo.

2.14 Rimedi giuridici

Art. 107 Procedura

Il capoverso 1 rinvia alle leggi applicabili ed ha pertanto una portata puramente dichiaratoria. Il capoverso 2 riprende il disciplinamento dell'attuale articolo 21 LDDS.

Attualmente l'organizzazione giudiziaria federale è in fase di revisione totale¹³². Una volta approvata dal Parlamento, essa necessiterà un adeguamento del presente disegno di legge.

Art. 108 Autorità di ricorso

Vista la critica espressa in sede di consultazione nonché la revisione totale in corso dell'organizzazione giudiziaria, si rinuncia a limitare esplicitamente le istanze cantonali di ricorso. Il capoverso 2 riprende il disciplinamento dell'attuale articolo 20 capoverso 3 LDDS.

Art. 109 Ricorsi relativi alla protezione dei dati

Il contenuto corrisponde all'attuale disciplinamento dell'articolo 22g LDDS. È inoltre stabilito che, per le decisioni delle autorità cantonali relative alle disposizioni della presente legge in materia di protezione dei dati, si applica il diritto procedurale cantonale.

2.15 Disposizioni penali e sanzioni amministrative

Vedi anche il numero 1.3.11.

Giusta l'articolo 333 del Codice penale, le disposizioni generali di detto Codice si applicano ai reati previsti da altre leggi federali, in quanto queste non contengano disposizioni sulla materia. Dette disposizioni disciplinano anche la competenza *loci ratione*.

Si rinuncia all'introduzione di pene minime, previste dall'avamprogetto per determinati casi di recidiva o di intenzione di arricchimento. Il Tribunale federale ha rilevato che le pene minime paleserebbero l'intenzione del legislatore di accrescere le pene e sostiene che in taluni casi ciò condurrebbe a rigori ingiustificati.

I reati in materia di documenti, sinora contemplati dalla LDDS (art. 23 cpv. 1 primo e secondo periodo) non sono ripresi dal disegno di legge in quanto costituirebbero una *lex specialis* nel settore del diritto degli stranieri rispetto alle disposizioni generali del Codice penale relative ai documenti (vedi anche DTF 117 V 175).

Art. 110 Entrata, partenza, soggiorno illegali e attività lucrativa
senza autorizzazione

Il contenuto corrisponde in larga misura all'attuale disciplinamento dell'articolo 23 capoverso 1 quarto periodo LDDS. D'ora in poi la partenza illegale, ovvero la partenza avvenuta in un punto non aperto al passaggio della frontiera (art. 5) oppure in violazione delle prescrizioni d'entrata dello Stato limitrofo, potrà essere punita.

Nell'ottica dell'attuale, indispensabile cooperazione transfrontaliera una tale estensione delle fattispecie si impone. Essa è inoltre stata raccomandata in un protocollo aggiuntivo alla Convenzione dell'ONU volta a lottare contro la criminalità organizzata transfrontaliera (non ancora ratificato dalla Svizzera). Questa disposizione con-

¹³² Vedi pertinente messaggio del 28 febbraio 2001; FF 2001 3764

sente anche la condanna di persone che trasportano illegalmente in un altro Paese persone entrate regolarmente in Svizzera.

Anche quando l'interessato soggiorna unicamente nella zona di transito dell'aeroporto e auspica proseguire il suo viaggio a destinazione di uno Stato terzo, vi è un'entrata o un'uscita illegale. Dato che la zona di transito fa parte del territorio nazionale della Svizzera, le disposizioni del diritto in materia di stranieri possono essere violate anche se il controllo delle persone ha luogo di regola all'uscita dalla zona di transito. Sono quindi applicabili le disposizioni penali. Ciò vale parimenti per l'incitazione all'entrata e all'uscita illegale nonché alla dimora illegale (art. 111).

Giusta il capoverso 3 è possibile rinunciare al procedimento penale, al deferimento in tribunale o alla pena se la persona interessata è allontanata immediatamente. Attualmente è solo prevista, sulla base di una disposizione legale, la rinuncia a infliggere una pena (art. 23 cpv. 3 primo periodo LDDS). In siffatti casi si rinuncia già oggi al procedimento penale e al deferimento in tribunale, optando per l'allontanamento immediato (principio dell'opportunità).

Il disegno di legge rinuncia inoltre alla disposizione che prevede di lasciare impunte le persone che si sono rifugiate in Svizzera o chi le ha aiutate se il genere e la gravità della persecuzione giustificano il passaggio illegale della frontiera (art. 23 cpv. 3 secondo periodo LDDS). Nella prassi, questa disposizione ha sempre posto problemi d'interpretazione. Dopo la firma da parte degli Stati limitrofi della Convenzione di Ginevra relativa ai rifugiati nonché della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, non vi è più il rischio che tali persone siano oggetto, in questi Paesi, di una persecuzione di rilievo dal punto di vista del diritto in materia d'asilo. Non possono dunque essere invocati motivi degni di considerazione che giustifichino un passaggio illegale della frontiera. Vi è inoltre la possibilità di depositare una domanda d'asilo alla frontiera. Per il resto, è possibile rinunciare alle sanzioni previste dalle disposizioni generali del Codice penale quando è dato un interesse degno di protezione.

È fatta salva l'applicazione diretta dell'articolo 31 numero 1 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati¹³³. Le persone che effettivamente giungono in Svizzera direttamente da uno Stato nel quale sono perseguitate non subiscono sanzione alcuna (DTF non pubblicata del 17 marzo 1999, 6S.737/1998). Ciò vale anche per le persone che le hanno aiutate a raggiungere la Svizzera.

Art. 111 Incitazione all'entrata, partenza o soggiorno illegali

Questa disposizione penale è destinata a combattere la criminalità nell'ambito dell'attività dei passatori. Il contenuto corrisponde all'articolo 23 capoverso 1 quinto periodo e capoverso 2 LDDS. Il numero 1 contiene la fattispecie, mentre il numero 2 concerne la perpetrazione qualificata del reato a scopo di arricchimento. Le pene sono state rafforzate.

Art. 112 Impiego di stranieri sprovvisti di permesso

Il contenuto riprende largamente l'attuale disciplinamento dell'articolo 23 capoversi 4 e 5 LDDS, benché le pene siano più severe (soprattutto pene minime in caso di recidiva). Anche i beneficiari di prestazioni di servizio dall'estero possono ora esse-

¹³³ Convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati, RS **0.142.30**

re puniti se non dispongono dei necessari permessi. Ciò concerne i mandanti in senso lato giusta il Codice delle obbligazioni¹³⁴, per cui concerne anche i contratti d'appalto e i contratti misti.

È comunque fatta salva la possibilità di confisca di valori patrimoniali in virtù dell'articolo 59 del Codice penale. In generale si deve constatare che sinora la pena prevista attualmente è stata usata in modo del tutto insufficiente e la confisca di beni nell'ambito del lavoro nero è stata applicata assai di rado. Manca spesso la convinzione della gravità di tali reati.

Art. 113 Inganno nei confronti delle autorità

Vedi anche i commenti al numero 1.3.11.

Questa disposizione è volta a lottare contro la conclusione o l'incitazione alla conclusione di matrimoni di compiacenza. La disposizione concerne però anche altri comportamenti volti a ingannare le autorità (ad es. false indicazioni circa i rapporti di parentela, produzione di documenti errati in materia di stato civile). Giusta il capoverso 2, le persone che commettono tali infrazioni a scopo di arricchimento rischiano di incorrere in pene più severe. Ciò consentirà di punire più duramente le persone che incitano alla conclusione di matrimoni di compiacenza o che si prestano a tali matrimoni a scopo lucrativo.

Conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale, fino alla revoca o alla mancata proroga del permesso, il soggiorno legato al matrimonio è considerato regolare anche se il matrimonio è stato concluso al solo scopo di eludere le prescrizioni sulla dimora e il domicilio degli stranieri. Non si tratta pertanto di un soggiorno illegale in Svizzera che costituisce una fattispecie ai sensi dell'articolo 23 capoverso 1 quarto periodo LDDS. Il fatto di celebrare, favorire o organizzare un matrimonio di compiacenza non è pertanto considerato come l'incitazione o la preparazione di un soggiorno illegale (punibile ai sensi dell'art. 23 cpv. 1 quinto periodo LDDS).

Il fatto di aiutare uno straniero ad ingannare le autorità è riprovevole anche secondo il Tribunale federale. Nella LDDS manca tuttavia una prescrizione paragonabile all'articolo 14 della legge federale del 22 marzo 1974¹³⁵ sul diritto penale amministrativo (DPA), secondo cui è punibile chiunque inganna con astuzia l'amministrazione affermando cose false o dissimulando cose e in tal modo consegue indebitamente dall'ente pubblico, per sé o per un terzo, un'autorizzazione indebita (DTF 125 IV 148 segg.). Il diritto penale amministrativo è applicabile solo se il procedimento e il giudizio sono demandati a un'autorità amministrativa della Confederazione. Ciò non è il caso nel diritto in materia di stranieri.

Con il loro contegno, gli interessati ingannano l'autorità in quanto questa non rilascerebbe il permesso se fosse a conoscenza delle vere circostanze. Giusta l'articolo 85, le persone coinvolte nella procedura sono tenute a fornire indicazioni veritiere. Il richiedente è inoltre tenuto, giusta l'articolo 13 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021), a collaborare alla constatazione dei fatti.

¹³⁴ CO; RS 220

¹³⁵ RS 313.0

Questo obbligo di collaborare riveste un'importanza centrale nel diritto in materia di stranieri in quanto le autorità dipendono dalle indicazioni veritiere fornite dal richiedente. Ciò vale anzitutto per i fatti che l'interessato conosce meglio e che non possono essere stabiliti senza la loro cooperazione o senza un considerevole dispendio di energie (cfr. anche DTF 124 II 361 E. 2b pag. 365).

Gli inganni nelle procedure del diritto in materia di stranieri non sono constatati solo nei matrimoni di compiacenza. Anche nel settore del ricongiungimento familiare si tenta ad esempio di far passare per propri i figli di terzi. Nel contesto dell'esercizio di un'attività lucrativa sono invece fornite intenzionalmente indicazioni false circa le condizioni salariali e lavorative determinanti per la decisione in merito al permesso.

L'inganno nei confronti delle autorità può comprendere anche il fatto di sottacere fatti determinanti per la procedura del permesso. Ciò è regolarmente il caso per i matrimoni di compiacenza in quanto è sottaciuta la mancata volontà di contrarre un vero e proprio matrimonio (o piuttosto, è finta tale volontà). Naturalmente bisogna che esista un nesso causale adeguato tra l'inganno e il rilascio del permesso. L'inganno dev'essere stato determinante per la regolamentazione del soggiorno.

La nuova disposizione penale è stata accolta positivamente dalla maggior parte delle cerchie consultate, segnatamente dai Cantoni. Alcune cerchie esprimono invece il dubbio che la formulazione non esprima in maniera sufficiente che l'incitazione, la conclusione o il mantenimento di matrimoni di compiacenza sono punibili. Questi comportamenti non sono direttamente legati all'esecuzione del diritto in materia di stranieri e alle autorità per essa competenti. Il disegno di legge menziona pertanto il matrimonio di compiacenza come particolare forma di inganno.

La formulazione dell'articolo coincide con la richiesta della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati nel rapporto del 30 aprile 2001 in margine all'Iniziativa parlamentare Hess Hans, Carcerazione preliminare in caso di abuso in materia di asilo)¹³⁶. Nel nostro parere abbiamo approvato la proposta¹³⁷.

Art. 114 Violazione dell'assegnazione di un luogo di soggiorno o del divieto di accedere a un dato territorio

Questa disposizione corrisponde in larga misura all'attuale articolo 23a LDDS. Con la formulazione attuale, il fatto che il rinvio o l'espulsione non sia eseguibile costituisce tuttavia una condizione obiettiva della punibilità. Se l'esecuzione del rinvio o dell'espulsione si rivela eseguibile dopo il delitto, la pena giusta l'articolo 23a LDDS non è più possibile (DTF 126 IV 30).

Spetta alle autorità la decisione di procedere o meno penalmente se l'interessato può essere allontanato oppure posto in carcerazione preliminare o in vista del rinvio forzato (analogamente al disciplinamento dell'art. 110 cpv. 3; vedi anche art. 23 cpv. 4 LDDS). La condanna penale persegue obiettivi diversi che non la carcerazione amministrativa preliminare o in vista del rinvio forzato. Il diritto penale mira a proteggere la società dai delinquenti, mentre la carcerazione amministrativa nel contesto del diritto degli stranieri serve unicamente a garantire l'allontanamento.

¹³⁶ FF 2001 4871

¹³⁷ FF 2001 4884 segg.

Art. 115 Altre infrazioni

Questa disposizione sostituisce l'articolo 23 capoverso 6 LDDS. Le «altre infrazioni alle prescrizioni di polizia degli stranieri» ivi menzionate sono ora elencate in maniera dettagliata ed esauriente nell'interesse della certezza del diritto. Il Consiglio federale deve tuttavia conservare la possibilità di punire con la multa le infrazioni a disposizioni importanti delle ordinanze d'esecuzione.

Art. 116 Confisca di documenti di viaggio

Questa disposizione riprende l'attuale articolo 24a LDDS.

Art. 117 Sanzioni amministrative e copertura delle spese

Questo articolo riprende l'attuale articolo 55 OLS. Il capoverso 3 precisa che le spese di sostentamento a carico del datore di lavoro comprendono anche eventuali spese di malattia e infortunio non coperte (vedi anche DTF 121 II 465).

2.16 Emolumenti

Art. 118

Questo articolo corrisponde all'articolo 25 capoverso 1 lettera c LDDS. Possono essere fatturati anche pagamenti in contanti ad esempio per traduzioni di documenti in lingua straniera, onorari di periti, indennità per i testimoni e altri versamenti contanti per la raccolta delle prove.

2.17 Disposizioni finali

Art. 119 Alta vigilanza ed esecuzione

Nessuna osservazione.

Art. 120 Abrogazione e modifica del diritto vigente

Attività lucrativa di richiedenti l'asilo e persone bisognose di protezione (cpv. 2)

La possibilità per i richiedenti l'asilo e le persone ammesse provvisoriamente di esercitare un'attività lucrativa continua ad essere retta dalla legge sull'asilo (art. 43 e 75 LAsi).

Se la legge sull'asilo consente di principio l'esercizio di un'attività lucrativa, la procedura del permesso è retta dalle prescrizioni generali del presente disegno di legge (condizioni d'ammissione, art. 16 segg.; anzitutto priorità dei lavoratori indigeni e controllo delle condizioni salariali e lavorative). Il Consiglio federale ha la possibilità di tenere conto in maniera flessibile di circostanze particolari nonché di prevedere deroghe alle condizioni generali d'ammissione (cfr. art. 30 cpv. 1 lett. i).

Rifiuto di celebrare matrimoni di compiacenza (art. 97a CC)

D'ora in poi, l'ufficiale di stato civile deve disporre di una norma legale chiara che gli consenta di rifiutare di collaborare in presenza di un manifesto abuso di diritto. Si tratta unicamente dei matrimoni di compiacenza contratti non già allo scopo di fondare una comunità coniugale, bensì unicamente per eludere le regole sull'ammissione e il soggiorno degli stranieri. Vista l'ampiezza che tale fenomeno ha assunto negli ultimi anni e come richiesto in procedura di consultazione, è giustificato prevedere una norma esplicita che concretizza il principio figurante all'articolo 2 capoverso 2 del Codice civile («Il manifesto abuso del proprio diritto non è protetto dalla legge»; vedi n. 1.3.7.8). Resterà tuttavia possibile, sulla base di questo principio generale, evitare la conclusione di altri tipi di matrimoni abusivi, ad esempio per sole considerazioni di successione o per vantaggi in materia di assicurazioni sociali. La norma prevista si riferisce alle regole sull'ammissione e la dimora degli stranieri; essa non copre solo l'elusione della nuova legge sugli stranieri bensì anche l'abuso di altre normative, segnatamente di trattati internazionali quali l'Accordo sulla libera circolazione delle persone¹³⁸.

Il disegno di legge attribuisce la competenza di rifiutare il matrimonio all'ufficiale di stato civile responsabile dell'esecuzione della procedura preparatoria di decidere se i presupposti per il matrimonio sono soddisfatti (art. 99 CC). Secondo il diritto attuale, i Cantoni hanno tuttavia la possibilità di prevedere che gli incarti in cui uno dei futuri sposi non è svizzero siano sistematicamente sottoposti all'autorità cantonale di sorveglianza dello stato civile (art. 162 dell'ordinanza sullo stato civile; OSC¹³⁹). D'ora in poi tale esame potrà comprendere anche la questione dei matrimoni di compiacenza¹⁴⁰.

La nuova disposizione non deve indurre l'ufficiale di stato civile a cercare l'abuso ogni qualvolta uno straniero chiede di sposarsi. Si presume la buona fede (art. 3 CC), anche perché la grande maggioranza dei matrimoni di stranieri sono autentici. Non è neppure previsto che l'ufficiale di stato civile si sostituisca al servizio della polizia degli stranieri, il quale resta competente per statuire circa il rilascio (o il rifiuto) del permesso richiesto dal coniuge straniero.

Solo se l'abuso è manifesto, ovvero flagrante, l'ufficiale di stato civile può e deve considerare il rifiuto di collaborare e procedere a pertinenti chiarimenti. In tal senso non è sufficiente una mera impressione o intuizione. L'ufficiale di stato civile intra-

¹³⁸ L'Accordo bilaterale comprende il ricongiungimento familiare (vedi il messaggio del Consiglio federale relativo all'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE del 23 giugno 1999, FF **1999** 5440 segg.; n. 273.11).

¹³⁹ **RS 211.112.1**

¹⁴⁰ Nella sua presa di posizione relativa all'avamprogetto, l'Associazione svizzera degli ufficiali di stato civile ha suggerito di attribuire la competenza di rifiutare il matrimonio non già agli ufficiali di stato civile bensì alle autorità cantonali di sorveglianza dello stato civile. Questa soluzione, tuttavia, non sarebbe conforme ai principali obiettivi dell'ultima revisione del Codice civile, volta a rafforzare la posizione dell'ufficiale di stato civile nella procedura di preparazione del matrimonio (vedi il messaggio del Consiglio federale concernente la revisione del Codice civile svizzero del 15 novembre 1995, n. 133, FF **1996** I 1 segg.; Reinhard, Die am 1. Januar 2000 in Kraft tretende Revision vom 26. Juni 1998 des Zivilgesetzbuches: Übersicht über die Änderung im Bereich der Beurkundung des Personenstands sowie des Eheschliessungsverfahrens, pubblicato in RSC 1999, pag. 372).

prenderà delle indagini e sentirà i futuri coniugi circa le circostanze del matrimonio solo se nutre fondati dubbi circa la loro intenzione matrimoniale, ovvero se sussistono indizi obiettivi e concreti d'abuso. La volontà di fondare un'unione coniugale è un elemento intimo e, in quanto tale, difficilmente dimostrabile in maniera diretta. Il più delle volte sarà possibile stabilire l'abuso solo mediante un insieme di indizi (grande differenza d'età tra i fidanzati, impossibilità per essi di comunicare, mancata conoscenza reciproca, versamento di una somma di denaro, ecc.)¹⁴¹.

In virtù del capoverso 2, l'ufficiale di stato civile è tenuto a sentire i fidanzati. Essi sono generalmente consultati separatamente al fine di far emergere le eventuali contraddizioni. L'ufficiale di stato civile potrà parimenti informarsi presso altre autorità ed eventualmente richiedere l'incarto della polizia degli stranieri (segnatamente onde chiarire lo statuto della parte straniera). In casi più rari esso chiederà informazioni presso terzi, segnatamente se i fidanzati lo hanno proposto¹⁴².

Annullamento dei matrimoni di compiacenza (art. 105 n. 4 P CC)

La norma prevista, scaturita dai risultati della procedura di consultazione, corrisponde alla vecchia disposizione che consentiva di annullare i matrimoni detti di nazionalità¹⁴³. Questa disposizione è stata stralciata in occasione della revisione della legge sulla cittadinanza (LCit¹⁴⁴), entrata in vigore il 1° gennaio 1992¹⁴⁵. In caso di annullamento di un matrimonio di nazionalità, la cittadinanza svizzera acquisita dalla donna straniera era revocata d'ufficio.

Le unioni fittizie mirano ora all'ottenimento di un titolo di soggiorno nel nostro Paese. Il matrimonio conserva tuttavia taluni effetti in materia di cittadinanza, ad esempio in merito alla naturalizzazione agevolata del coniuge straniero e all'acquisto della cittadinanza svizzera da parte dei figli mediante la presunzione di paternità del marito della madre. Negli ultimi anni il numero di matrimoni di compiacenza per ottenere un permesso è considerevolmente aumentato. È pertanto giustificato reintrodurre una causa assoluta di annullamento per i matrimoni contratti al solo scopo di eludere le disposizioni sull'ammissione e la dimora degli stranieri; tali matrimoni potranno essere annullati anche retroattivamente. In tal modo si garantisce inoltre la coerenza dell'attività statale, ovviando a talune situazioni paradossali riscontrate oggi, ad esempio quando un matrimonio simulato, esistente solo sulla carta, continua ad esplicare i propri effetti dal punto di vista del diritto civile nono-

¹⁴¹ Vedi DTF del 9 ottobre 1987, pubblicata in RSC 1988, pag. 44 segg. (46) e DTF 127 II 49 segg. c. 5a). Per un'enumerazione di esempi d'indizi possibili, vedi inoltre Nyffenegger, *Abus de droit lié au mariage*, pubblicato in RSC 2001, pag. 163 seg.; Wurzbürger, *La jurisprudence récente du Tribunal fédéral en matière de police des étrangers*, Berna, 1997, pag. 7 segg. e la Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 4 dicembre 1997 sulle misure da adottare in materia di lotta ai matrimoni di compiacenza, diffusa sul sito internet dell'UE all'indirizzo http://europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/1997/fr_397Y1216_01.html.

¹⁴² L'obbligo di collaborare imposto ai terzi dev'essere previsto in una disposizione legale speciale (vedi Kölz/Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2ª ed., Zurigo, 1998, cap. 285, e rif. citati).

¹⁴³ L'art. 120 n. 4 CC nel suo tenore fino al 31 dicembre 1991 prevedeva: «*Il matrimonio è nullo: ... 4. se la donna non intende creare l'unione coniugale, ma vuole eludere le disposizioni di naturalizzazione*».

¹⁴⁴ RS 141.0

¹⁴⁵ RU 1991 1034

stante il permesso di dimora del coniuge straniero sia ritirato dall'autorità di polizia degli stranieri.

L'azione di nullità del matrimonio di compiacenza può essere promossa d'ufficio dall'autorità cantonale competente del domicilio degli sposi, come avviene attualmente in caso di bigamia, d'incapacità di discernimento duratura o di legami di parentela o d'affinità proibiti (art. 105 CC). L'azione di nullità può parimenti essere promossa in ogni momento da qualsiasi persona interessata, segnatamente dagli sposi (art. 106 CC). Il giudice civile può basarsi sull'incarto della polizia degli stranieri; come negli altri casi di nullità del matrimonio, egli valuta tuttavia liberamente le prove e decide in maniera indipendente¹⁴⁶.

Per quel che concerne gli effetti delle sentenze di nullità di matrimoni di compiacenza, essi non differiscono dagli altri casi di nullità, fatta salva la questione dei figli. La nullità del matrimonio produce i propri effetti solo dopo essere stata pronunciata dal giudice; fino alla sentenza il matrimonio produce tutti gli effetti di un matrimonio valido, eccettuati i diritti di successione del coniuge superstite (effetti «ex nunc»; art. 109 CC).

Cessazione della presunzione di paternità in caso di nullità di un matrimonio di compiacenza (art. 109 cpv. 3 P CC)

Giusta l'articolo 109 capoverso 3 P CC, la nullità di un matrimonio di compiacenza ha anche l'effetto di fare cessare la presunzione di paternità. Secondo il diritto attuale, il fanciullo nato da un matrimonio di compiacenza tra un cittadino svizzero e una cittadina straniera è considerato come figlio del marito della madre (art. 255 cpv. 1 CC) e acquista pertanto la cittadinanza svizzera (art. 1 cpv. 1 lett. a della legge sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera; LCit¹⁴⁷). L'annullamento del legame di filiazione (azione in contestazione) può essere chiesto solo dal marito e dal figlio (art. 256 cpv. 1 CC) e comporta la perdita della cittadinanza svizzera a meno che il figlio diventi apolide (art. 8 LCit).

La disposizione legale proposta costituisce, al medesimo titolo della questione dei diritti successori del coniuge superstite, una deroga al principio della non-retroattività degli effetti della nullità del matrimonio (nessun effetto «ex nunc»). L'esperienza dimostra che solitamente il figlio nato da un matrimonio simulato non è figlio del marito della madre, né questi assume, dinanzi alla società, il ruolo di padre. La misura prevista consente così di ristabilire la verità biologica e sociale della filiazione paterna e, in particolare, di evitare di attribuire la cittadinanza svizzera¹⁴⁸

¹⁴⁶ Secondo la prassi attuale, il permesso di dimora può essere ritirato se il coniuge straniero invoca abusivamente un matrimonio già fallito senza che sembri verosimile la ripresa della coabitazione (DTF 127 II 49 segg.). In siffatta ipotesi, il matrimonio non potrebbe tuttavia essere annullato sul piano del diritto civile in quanto gli sposi hanno voluto l'unione coniugale e la stessa è stata effettivamente vissuta per un certo tempo. Per quel che concerne un matrimonio effettivamente voluto, dal punto di vista del diritto civile non vi è abuso, per cui il matrimonio non potrà essere sciolto d'ufficio in base alle disposizioni sulla nullità del matrimonio, bensì in base alle disposizioni sul divorzio (art. 111 segg. CC).

¹⁴⁷ RS 141.0

¹⁴⁸ Cfr. DTF 122 II 289.

sulla base di una presunzione di paternità non realista¹⁴⁹. Se il fanciullo è invece stato effettivamente concepito dal marito della madre, il legame di filiazione potrà sempre essere stabilito mediante il riconoscimento del fanciullo (art. 260 cpv. 1 CC) o l'azione di accertamento della paternità (art. 261 CC).

Legge federale sull'organizzazione giudiziaria (cpv. 4)

L'adeguamento al capoverso 4 avviene segnatamente nell'ottica dei timori espressi da parecchi Cantoni ed altre cerchie consultate, secondo i quali i nuovi diritti legali rischiano di condurre a procedure lunghe e a una mole di lavoro supplementare per il Tribunale federale.

Il ricorso a questo tribunale è escluso quando la negazione di un diritto legale non rimette in causa la dimora in Svizzera. Ciò vale per il diritto al rilascio di un permesso di domicilio (art. 33 cpv. 2), al cambiamento di Cantone (art. 36 cpv. 2 e 3) nonché al diritto degli apolidi di ottenere dei documenti di viaggio (art. 58). È inoltre escluso il ricorso di persone titolari di un permesso per frontalieri che esercitano unicamente l'attività lucrativa in Svizzera e sono domiciliate in uno Stato limitrofo (art. 34 cpv. 4 e 38 cpv. 2).

Questa limitazione è costituzionale anche nell'ottica della garanzia del ricorso alle vie legali sancita dall'articolo 29a Cost. (cfr. FF 1997 I 469). Se nel contesto della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria emergerà che una siffatta limitazione contrasta con il nuovo sistema dell'organizzazione giudiziaria, questa disposizione andrà adeguata conseguentemente.

In confronto alla LDDS, il disegno di legge prevede così soltanto in tre casi una possibilità più ampia di ricorso al Tribunale federale: in caso di diritto alla proroga del permesso di dimora dopo cinque anni (art. 32 cpv. 4), in caso di ricongiungimento familiare di persone titolari del permesso di dimora (art. 43) e in caso di mantenimento del diritto di dimora dopo lo scioglimento della comunità familiare (art. 49).

È inoltre stata apportata una modifica di ordine linguistico nel testo tedesco («Einreiseperrre» sostituito da «Einreiseverbot»; in italiano «divieto d'entrata»).

Legge federale sul collocamento e il personale a prestito (cpv. 5)

Nella prassi, il disciplinamento attuale dell'articolo 21 della legge sul collocamento e il personale a prestito, secondo cui il prestatore può assumere soltanto stranieri autorizzati a esercitare un'attività lucrativa, si è rivelato troppo restrittivo nonché superato dallo sviluppo dell'economia; occorre pertanto introdurre una disposizione speciale corrispondente (cpv. 2) che attribuisce al Consiglio federale la competenza di emanare un disciplinamento più differenziato nei casi importanti.

¹⁴⁹ La presunzione legale è dedotta dall'essenza del matrimonio inteso come comunione di vita estesa ed esclusiva. Ne deriva la presunzione di fatto che solo il marito ha convissuto con la madre ed ha così generato il figlio. Hegnauer, Grundriss des Kindesrechts, Berna, 1999, cap. 5.02. Meier/Stettler, Droit civil VI/1, L'établissement de la filiation, (art. 252-269c CC), Friburgo, 1998, pag. 23.

Art. 121 Disposizioni transitorie

Per il ricongiungimento familiare differito giusta l'articolo 46, il termine per le persone che già vivono in Svizzera deve cominciare a decorrere solo al momento dell'entrata in vigore della legge. Altrimenti in molti casi il diritto al ricongiungimento familiare cesserebbe prima ancora dell'entrata in vigore del nuovo disciplinamento e potrebbero essere applicati pertinenti provvedimenti.

Art. 122 Referendum ed entrata in vigore

Nessuna osservazione.

3 Conseguenze

3.1 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale

3.1.1 Per la Confederazione

Il disegno di legge comporta nuovi incarichi per la Confederazione per quel che concerne la sorveglianza tecnica dell'arrivo dei passeggeri agli aeroporti (art. 98 cpv. 4), la maggiore cooperazione con le imprese di trasporto aereo (art. 87 cpv. 2) e l'assegnazione di multe da parte dell'UFDS (art. 89). Per ora non è possibile valutare le spese che ne deriveranno per la Confederazione.

Analogamente all'articolo 93 della legge sull'asilo, la Confederazione dovrà inoltre accordare un aiuto al ritorno a determinati gruppi di stranieri (art. 59 cpv. 3). I costi addizionali legati a tale aiuto al ritorno saranno compensati da una diminuzione dei casi di richieste abusive d'asilo e dai risparmi che ciò comporterà dal punto di vista della procedura d'asilo, dell'assistenza e dell'esecuzione delle espulsioni.

I costi addizionali secondo l'articolo 59 capoverso 2 lettera b sono giustificati per motivi umanitari. L'aiuto al ritorno va accordato solo alle persone che necessitano effettivamente di un'assistenza speciale e che sono prive di mezzi.

3.1.2 Per i Cantoni

Le semplificazioni procedurali previste segnatamente nel campo della mobilità professionale e geografica consentono netti risparmi amministrativi. Non si può tuttavia escludere che i diritti previsti dal disegno di legge comportino un aumento delle spese procedurali e ricorsuali.

3.2 Conseguenze economiche

Benché in passato la politica migratoria per la manodopera straniera sia spesso stata utilizzata per regolamentare il mercato del lavoro svizzero, essa non costituisce uno strumento adeguato per fronteggiare efficacemente l'invecchiamento della popolazione e il disequilibrio che va viepiù delineandosi sul mercato del lavoro. Anche in Svizzera – come entro lo spazio dell'OCSE – l'esperienza ha dimostrato che la migrazione della manodopera (segnatamente nel contesto del ricongiungimento fami-

liare) può essere guidata solo in maniera limitata e che anche i migranti invecchiano e diventano un giorno pensionati. Accanto ad una politica migratoria confacente, vi sono altri elementi in grado di influire positivamente sulle conseguenze economiche dell'andamento demografico. Anzitutto vi sono i vantaggi della crescita economica mediante i profitti della produttività e il miglior sfruttamento del potenziale di manodopera straniera tuttora disponibile o nel contesto dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone.

Dal censimento del 2000 è emerso che, dal 1990, la popolazione in Svizzera è aumentata appena del 6 per cento raggiungendo circa 7,28 milioni di persone. Tale incremento è dovuto al saldo naturale e migratorio.

Negli ultimi anni, circa tre terzi della manodopera straniera reclutata per il mercato svizzero, sottostante a contingente e con uno statuto di polizia degli stranieri durevole, proveniva dallo spazio dell'UE e dell'AELS. Contemporaneamente, la proporzione globale di stranieri immigrati e dimoranti permanentemente in provenienza da tali Paesi è diminuita al 58 per cento circa.

Tra il 1994 e il 2001 sono stati rilasciati in media 3000-4000 permessi annuali circa in vista di un soggiorno durevole a manodopera proveniente da Stati terzi; le proroghe di questi permessi e le ammissioni nel contesto del ricongiungimento familiare sono avvenute senza computo sui contingenti. I permessi per dimoranti temporanei (soggiorni di 6-18 mesi) per persone provenienti da Stati terzi si aggirano attorno al medesimo ordine di grandezza. Nell'ottica della crescente globalizzazione dell'economia, anche in avvenire si deve prevedere un aumento del numero di permessi rilasciati a cittadini di Stati terzi. Dal 1996 i permessi stagionali possono essere rilasciati solo a lavoratori provenienti da Stati dell'UE dell'AELS. Con l'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, il disciplinamento attuale per i stagionali sarà interamente abrogato.

L'Accordo sulla libera circolazione darà progressivamente luogo – passando per una fase transitoria – a una liberalizzazione reciproca della circolazione delle persone. Ciò garantirà una ripartizione ottimale del lavoro e consentirà di ridurre la penuria di manodopera qualificata. L'impatto di tale accordo sull'economia del Paese dovrebbe pertanto essere positivo¹⁵⁰.

Il disegno di legge riprende il sistema d'ammissione binario introdotto dal nostro Consiglio con la revisione dell'OLS per il periodo di contingente 1998/1999. Nel contesto di tale sistema e dell'introduzione graduale della libera circolazione delle persone occorre anzitutto applicare la priorità dei cittadini di Stati dell'UE e dell'AELS rispetto ai cittadini di Stati terzi. La manodopera richiesta va reclutata di principio entro lo spazio dell'UE e dell'AELS. Ciò vale segnatamente per i lavoratori poco qualificati.

Come in gran parte già la legislazione attuale, anche il disegno di legge tiene conto dei molteplici interessi economico-politici della Svizzera nonché del contesto internazionale in cui evolve il nostro Paese. Anche l'attribuzione al Consiglio federale della competenza di fissare i contingenti massimi per i primi permessi per dimoranti temporanei e di dimora va in tal senso (art. 19). È inoltre perseguita una politica

¹⁵⁰ Cfr. Svizzera - Unione europea: Rapporto sull'integrazione 1999 del 3 febbraio 1999, FF 1999 3391 segg.; ma anche: Messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE, FF 1999 5266 segg.

flessibile e moderata in materia di contingenti in vista dell'ammissione di manodopera proveniente da Stati non membri dell'UE e dell'AELS. Il disciplinamento per il quale si è optato consente, entro i limiti legali, di tenere conto adeguatamente degli obblighi di diritto internazionale (p. es. GATS/OMC) o di importanti esigenze dell'economia (p. es. trasferimento internazionale dei quadri di imprese multinazionali). Anche in avvenire dovrà inoltre essere possibile tenere conto di esigenze particolari del mondo culturale e sportivo.

Il disegno di legge parte dall'idea che anche in avvenire occorrerà limitare l'ammissione di cittadini di Stati terzi, sottoponendola a contingenti e gestendola in funzione dell'interesse dell'economia del Paese. Tale nozione riveste un'importanza centrale per l'ammissione sul mercato del lavoro. L'interesse economico del Paese può essere descritto come un miglioramento della struttura del mercato del lavoro allo scopo di assicurare a lungo termine un equilibrio ottimale dell'impiego (cfr. anche art. 1 OLS). Nel contesto dell'esame degli interessi economici del Paese è d'uopo promuovere uno sviluppo economico sostenibile tenendo conto anche degli interessi di politica sociale e nazionale. Occorre evitare di reclutare manodopera poco qualificata e «a basso costo» nell'intento di mantenere la struttura attuale, così come occorre evitare di promuovere interessi particolari indesiderati all'interno dell'economia. La nozione di interesse economico del Paese non può essere definita in maniera esaustiva in quanto dipende fortemente dalla situazione del mercato del lavoro (vedi anche i n. 1.2.3.1 e 1.3.5).

Nell'interesse economico del Paese a lungo termine occorre prevedere disposizioni volte a regolamentare l'ammissione di cittadini di Stati terzi. Questi provvedimenti (condizioni severe in materia di qualifiche, controllo delle condizioni salariali e lavorative, contingenti) possono tuttavia entrare in conflitto con gli interessi a breve termine di singoli operatori del mercato. L'orientamento in funzione dell'interesse economico del Paese significa tuttavia che la politica degli stranieri, orientata su tempi lunghi, non deve essere subordinata ad interessi regionali o settoriali a breve termine. In tal senso, l'ammissione di manodopera poco qualificata proveniente da Stati terzi in vista di effettuare lavori stagionali temporanei (p. es. nell'agricoltura) o lavori sull'arco di tutto l'anno (p. es. lavori di casa) è contraria all'interesse a lungo termine dell'economia del Paese. Ciò a maggior ragione se per tali lavori sono offerte condizioni salariali e orari lavorativi sfavorevoli.

Il fatto di porre severe condizioni d'ammissione per quel che concerne la qualità della manodopera proveniente da Stati terzi favorisce l'integrazione professionale di queste persone nonché l'integrazione sociale dei loro familiari, favorendo uno sviluppo sostenibile del mercato del lavoro e offrendo maggiori possibilità di reinserimento nel mondo del lavoro in caso di disoccupazione.

Il disegno di legge rinuncia a delegare al Consiglio federale la competenza di derogare temporaneamente alle esigenze qualitative per l'ammissione di manodopera. Ciò soprattutto per evitare che si ripetano gli errori commessi in passato nel contesto dello statuto di stagionale.

La politica in materia di stranieri del passato recente è stata caratterizzata dal forte afflusso di manodopera poco qualificata, immigrata in Svizzera segnatamente grazie allo statuto di stagionale e passata poi all'industria una volta ottenuta la trasformazione del permesso stagionale in permesso duraturo. Durante la recessione che ha caratterizzato gli anni Novanta era soprattutto questa manodopera poco qualificata

ad essere minacciata dalla disoccupazione. Tale politica ha aggravato il fenomeno della disoccupazione, ostacolato l'evoluzione strutturale e ritardato lo sviluppo della produttività della nostra economia. Durante la recessione era inoltre difficile trovare lavoro per questa manodopera poco qualificata. Tra la popolazione straniera, a metà degli anni Novanta il tasso di disoccupazione era tre volte superiore rispetto a quello tra i cittadini svizzeri.

L'aumento della produttività allo scopo di elevare il livello di vita non può andare di pari passo con l'immigrazione di manodopera poco qualificata. Come illustrato dall'esperienza degli anni Ottanta, l'estensione puramente numerica dell'offerta di manodopera favorisce principalmente una crescita orizzontale senza una crescita rilevante dal profilo della produttività. A lungo termine una siffatta strategia di crescita non è tuttavia sostenibile. Occorre pertanto dare la priorità all'immigrazione di manodopera qualificata. Una siffatta politica d'ammissione è inoltre importante in vista della garanzia finanziaria dei servizi sociali; i lavoratori qualificati, beneficiando di salari più elevati, contribuiscono infatti maggiormente al finanziamento della previdenza per la vecchiaia che non la manodopera meno qualificata e retribuita in funzione della sua minore produttività.

Sono state esaminate diverse alternative, tra cui anche una messa all'asta dei contingenti. La soluzione per la quale si è optato riprende gli importanti criteri d'ammissione del «modello a punti». Si è tuttavia rinunciato ad attribuire dei punti ai singoli richiedenti. Il modello a punti non offre un margine di manovra sufficientemente flessibile al fine di tenere conto delle esigenze economiche e del loro rapido evolvere; esso avrebbe inoltre implicato un maggiore dispendio amministrativo (p. es. esami linguistici e d'idoneità nei Paesi di provenienza dei richiedenti) senza essere in grado di sostituire interamente il potere discrezionale delle autorità.

Si è pertanto optato per un sistema basato su disposizioni di legge che fungono da guida nell'esercizio del potere discrezionale. Tale sistema assicura la necessaria flessibilità e consente di tenere conto delle esigenze fluttuanti del mercato del lavoro. Il disegno di legge consente inoltre ai Cantoni di attribuire delle unità di contingente quando è garantita un'applicazione unitaria del diritto federale.

Lo statuto giuridico dei cittadini di Stati terzi che adempiono le severe condizioni d'ammissione è migliorato – anche nell'ottica dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Tra i miglioramenti figurano la semplificazione dei tipi di permessi, una regolamentazione più generosa per i dimoranti temporanei (p. es. possibilità del ricongiungimento familiare), la possibilità di esercitare l'attività lucrativa in tutta la Svizzera, il diritto di cambiare Cantone (sempreché l'interessato non sia a carico dell'assistenza e sia disponibile un impiego) nonché la soppressione dell'obbligo di procurarsi un nuovo permesso per cambiare impiego o professione anche per i dimoranti. Questi alleggerimenti favoriscono l'integrazione sociale, abbattano alcuni ostacoli burocratici esistenti e contribuiscono ad accrescere l'attrattiva della piazza economica e del polo di ricerca svizzere.

Il disegno di legge non disciplina l'immigrazione tramite l'asilo. In quanto elemento dell'immigrazione nel suo insieme, essa è tuttavia in relazione stretta con la questione del reclutamento di stranieri. Ciò vale anzitutto per l'ammissione sul mercato del lavoro di richiedenti l'asilo. Una prassi generosa del rilascio dei permessi di lavoro

ai richiedenti l'asilo può sì ridurre i costi sociali a breve termine. Essa può però anche comportare un'immigrazione indesiderata supplementare, spinta da motivi economici, nonché generare a lungo termine costi economici supplementari.

4 Programma di legislatura

La revisione totale della LDDS corrisponde a un obiettivo del nostro Consiglio (rapporto del 1° marzo 2000 sul programma di legislatura 1999-2003: Obiettivo 11, R 23; FF 2000 2063).

5 Rapporto con il diritto europeo

Il rapporto del disegno di legge con l'Accordo bilaterale sulla libera circolazione con l'UE e l'AELS è illustrato al numero 1.3.3. Il disegno è applicabile ai cittadini dell'UE e dell'AELS solo in maniera sussidiaria e in rari casi.

Fino al 1999, l'UE non era competente in materia di politica d'immigrazione nei confronti dei cittadini di Stati terzi. Gli Stati membri hanno iniziato a collaborare in questo settore quando è sorto un interesse comune (Giustizia e affari interni, 3° pilastro, Trattato di Maastricht). Solo con il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999, la CE ha ottenuto la competenza di sviluppare una politica d'immigrazione e d'ammissione comune nei confronti dei cittadini di Stati terzi.

Da allora, la Commissione dell'UE ha preparato diverse proposte per una regolamentazione relativa ai cittadini di Stati terzi, tuttora in esame presso il Consiglio dei ministri e il Parlamento europeo. All'infuori dei settori dell'asilo e del controllo al confine, si tratta delle proposte seguenti:

- proposta di una Direttiva del Consiglio concernente il diritto al *ricongiungimento familiare* (COM (1999) 638 fin.¹⁵¹ e COM (2000) 624 fin.¹⁵²);
- la proposta di una Direttiva del Consiglio concernente *lo statuto dei cittadini di Stati terzi con dimora durevole* (COM (2001) 127¹⁵³);
- la proposta per una Direttiva del Consiglio concernente la condizione per l'entrata e la dimora di cittadini di Stati terzi in vista di esercitare un'attività lucrativa dipendente o indipendente (COM (2001) 0386 fin.¹⁵⁴).

Attualmente la Commissione sta elaborando ulteriori proposte:

- proposta per una Direttiva concernente le condizioni d'entrata e per la dimora di cittadini di Stati terzi per motivi di studio;
- proposta di una Direttiva concernente le condizioni d'entrata e per la dimora di cittadini di Stati terzi in vista di svolgere un'attività non retribuita;
- Proposal for a Council directive on short-term permit to stay for victims of trafficking and smuggling who co-operate with the authorities.

¹⁵¹ GUCE n. C 116 del 16 aprile 2000

¹⁵² GUCE n. C 062 del 27 febbraio 2001

¹⁵³ GUCE n. C 240 del 28 agosto 2001

¹⁵⁴ GUCE n. C 332 del 24 novembre 2001

L'ammissione di cittadini di Stati terzi a svolgere un'attività lucrativa dipendente o indipendente dev'essere fatta dipendere, negli Stati membri, da un esame dal punto di vista del mercato del lavoro (necessità economica dell'ammissione, esame della priorità dei lavoratori indigeni e rispetto delle condizioni salariali e lavorative). Se del caso, gli Stati membri possono inoltre prevedere contingenti massimi. Il rilascio e la proroga del permesso presuppongono inoltre che l'interessato disponga di mezzi finanziari sufficienti e si conformi all'ordine giuridico vigente.

Per il ricongiungimento familiare, il criterio principale è la migliore integrazione dei cittadini di Stati terzi. In generale, il ricongiungimento familiare dev'essere possibile solo per le persone titolari di un permesso di dimora valido per almeno un anno e in grado di dimostrare che dispongono di un appartamento conveniente e di mezzi finanziari sufficienti. I parenti in linea ascendente possono valersi delle disposizioni sul ricongiungimento familiare solo se non hanno, nel Paese di provenienza, altri parenti in grado di garantire loro la necessaria assistenza.

In caso di scioglimento dal matrimonio per decesso, divorzio o separazione, il coniuge entrato nel contesto del ricongiungimento familiare ottiene la possibilità di richiedere la proroga del permesso di dimora solo dopo un anno di dimora e in casi di rigore (senza che sussista un diritto in tal senso). Un diritto di dimora indipendente per i familiari è garantito solo dopo una dimora di quattro anni.

La proposta per una regolamentazione del ricongiungimento familiare prevede la possibilità di ritirare il permesso se vi è stato inganno nei confronti delle autorità, violazione della sicurezza e dell'ordine pubblici o se il matrimonio è stato concluso al solo scopo di eludere le prescrizioni in materia d'ammissione.

La Commissione propone inoltre di rilasciare ai cittadini di Stati terzi che da cinque anni dimorano ininterrottamente in uno Stato membro, un permesso valido dieci anni che corrisponde ampiamente al permesso di domicilio svizzero. Per il rilascio di siffatto permesso occorre disporre di mezzi finanziari sufficienti e di un'assicurazione malattia. I cittadini di Stati terzi titolari di un siffatto permesso godono in ampia misura della parità di trattamento rispetto i cittadini di altri Stati dell'UE (soprattutto diritto all'aiuto sociale, espulsione solo in casi gravissimi). È inoltre prevista la possibilità di essere ammesso in via agevolata, a determinate condizioni, in un altro Stato dell'UE.

Non è ancora stata presa una decisione definitiva su queste proposte; sono pertanto ancora possibili modifiche. Nonostante le divergenze di opinione tra gli Stati membri, la Commissione cerca di fissare le grandi linee di una politica migratoria comune. La politica migratoria del nostro Consiglio corrisponde ampiamente alla politica dell'UE nelle questioni fondamentali.

Anche gli Stati dell'UE sono confrontati al problema degli stranieri che tentano di eludere le condizioni d'ammissione (passatori, lavoro nero, matrimoni di compiacenza); anch'essi si orientano in funzione delle esigenze della CEDU.

Contrariamente al disegno di legge, in seno all'UE si sta discutendo dell'introduzione di uno statuto di stagionale per i soggiorni fino a sei mesi per anno civile senza possibilità del ricongiungimento familiare.

6 **Costituzionalità**

Le disposizioni del disegno di legge si basano sull'articolo 121 della Costituzione federale.

3331

Indice

Compendio	3330
1 Osservazioni generali	3333
1.1 Situazione iniziale	3333
1.1.1 Cenni storici	3333
1.1.2 Situazione attuale in materia di politica degli stranieri	3336
1.1.3 Motivi di una revisione totale della LDDS	3337
1.1.4 Mandato e obiettivi della Commissione peritale	3338
1.2 Elementi di politica migratoria	3339
1.2.1 Situazione iniziale	3339
1.2.2 Evoluzione demografica della Svizzera	3340
1.2.3 Politica d'ammissione	3342
1.2.3.1 Ammissione sul mercato del lavoro	3343
1.2.3.2 Ammissione nel settore dell'asilo	3346
1.2.3.3 Ammissione di familiari per motivi umanitari nonché per bisogni culturali e scientifici	3348
1.2.4 Migrazione e politica estera	3348
1.2.5 Politica d'integrazione	3350
1.2.6 Salvaguardia della sicurezza e dell'ordine pubblici	3351
1.3 Linee guida della nuova legge	3352
1.3.1 Concezione	3352
1.3.2 Rapporto con la revisione parziale della legge sull'asilo e con altri progetti legislativi	3352
1.3.3 Rapporto con l'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone con l'UE e l'AELS	3353
1.3.4 Rapporto con l'altro diritto internazionale pubblico	3354
1.3.4.1 Gli accordi multilaterali a livello europeo	3354
1.3.4.1.1 La Convenzione europea del 4 novembre 1950 dei diritti dell'uomo (CEDU)	3354
1.3.4.1.2 Il Protocollo n. 7 alla CEDU del 22 novembre 1984	3358
1.3.4.1.3 La Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio	3359
1.3.4.1.4 Accordo generale del 15 marzo 1994 sugli scambi di servizi	3359
1.3.4.1.5 Convenzione europea del 26 novembre 1987 per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti	3360
1.3.4.2 Altri accordi multilaterali	3360
1.3.4.2.1 Il Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto I)	3360

1.3.4.2.2	Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (Patto II)	3360
1.3.4.2.3	Convenzione internazionale del 21 dicembre 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale	3361
1.3.4.2.4	Convenzione del 18 dicembre 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna	3362
1.3.4.2.5	Convenzione del 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti inumani o degradanti	3362
1.3.4.2.6	Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo	3363
1.3.4.2.7	Convenzione dell'Aia del 29 maggio 1993 sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale	3363
1.3.4.3	Accordi bilaterali	3364
1.3.4.4	Altri Accordi internazionali non applicabili in Svizzera	3364
1.3.5	Ammissione in vista di un'attività lucrativa	3365
1.3.6	Regolamento del soggiorno	3365
1.3.6.1	Abolizione dello statuto di stagionale e introduzione del nuovo permesso per dimoranti temporanei	3365
1.3.6.2	Permesso di dimora	3366
1.3.6.3	Permesso di domicilio	3366
1.3.6.4	Permesso per frontalieri	3367
1.3.6.5	Mobilità geografica e professionale	3367
1.3.7	Ricongiungimento familiare	3368
1.3.7.1	Situazione iniziale	3368
1.3.7.2	Ricongiungimento familiare di familiari stranieri di cittadini svizzeri	3368
1.3.7.3	Diritto al ricongiungimento familiare per titolari di un permesso di domicilio o di dimora	3369
1.3.7.4	Possibilità di ricongiungimento familiare per i titolari di un permesso per dimoranti temporanei	3369
1.3.7.5	Principio della coabitazione dei membri della famiglia	3370
1.3.7.6	Mantenimento del diritto di soggiorno dopo lo scioglimento della comunione familiare in casi di rigore	3370
1.3.7.7	Limitazioni al ricongiungimento familiare	3371
1.3.7.8	Nuovi provvedimenti di diritto civile per evitare i matrimoni di compiacenza	3372
1.3.8	Integrazione	3375
1.3.9	Controllo alla frontiera	3376
1.3.10	Misure di allontanamento e di respingimento	3377
1.3.11	Disposizioni penali e sanzioni	3378
1.3.12	Sanzioni contro le imprese di trasporto e scambio di dati	3379
1.3.13	Misure coercitive nel diritto in materia di stranieri	3381
1.3.13.1	Situazione iniziale	3381

1.3.13.2	Inchiesta relativa all'applicazione delle misure coercitive	3382
1.3.14	Compiti e organizzazione delle autorità	3385
1.4	Procedura di consultazione	3385
1.4.1	Posizioni di fondo	3385
1.4.2	Ammissione in vista di un'attività lucrativa	3386
1.4.3	Ricongiungimento familiare	3387
1.4.4	Integrazione	3388
1.4.5	Rafforzamento delle misure coercitive, sanzioni e provvedimenti	3388
1.4.6	Rielaborazione dell'avamprogetto	3389
1.4.7	Proposte non prese in considerazione o solo parzialmente	3389
2	Parte speciale	3390
2.1	Oggetto e campo d'applicazione	3390
2.2	Entrata e partenza	3390
2.3	Soggiorno sottostante a permesso, obbligo di notificazione	3393
2.4	Condizioni d'ammissione	3395
2.4.1	Principi	3395
2.4.2	Ammissione per un soggiorno con attività lucrativa	3395
2.4.3	Ammissione per un soggiorno senza attività lucrativa	3401
2.4.4	Deroghe alle condizioni d'ammissione	3402
2.5	Regolamento del soggiorno	3405
2.6	Ricongiungimento familiare	3408
2.7	Integrazione	3412
2.8	Documenti di viaggio	3421
2.9	Fine del soggiorno	3422
2.9.1	Aiuto al ritorno e alla reintegrazione	3422
2.9.2	Estinzione e revoca dei permessi	3423
2.9.3	Misure di allontanamento e di respingimento	3426
2.9.4	Rinvio forzato	3429
2.9.5	Misure coercitive	3430
2.10	Ammissione provvisoria	3433
2.11	Obblighi	3435
2.11.1	Obblighi degli stranieri, dei datori di lavoro e dei destinatari di prestazioni di servizio	3435
2.11.2	Obblighi delle imprese di trasporto	3435
2.12	Compiti e competenze delle autorità	3438
2.13	Protezione dei dati	3440
2.14	Rimedi giuridici	3445
2.15	Disposizioni penali e sanzioni amministrative	3446
2.16	Emolumenti	3450
2.17	Disposizioni finali	3450
3	Conseguenze	3455

3.1 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale	3455
3.1.1 Per la Confederazione	3455
3.1.2 Per i Cantoni	3455
3.2 Conseguenze economiche	3455
4 Programma di legislatura	3459
5 Rapporto con il diritto europeo	3459
6 Costituzionalità	3461
Legge federale sugli stranieri (LStr) (Disegno)	3466