

Rapporto esplicativo

relativo all'avamprogetto

di legge federale sugli stranieri

Giugno 2000

1 Osservazioni generali

11 Cenni storici

Fino alla Prima Guerra mondiale, i cittadini degli Stati con i quali la Svizzera aveva concluso dei trattati di domicilio potevano stabilirsi senza riserve 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 accordo 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%, ha conosciuto un aumento continuo fino a raggiungere un tasso pari al 14,7 % nel 1910, e al 15,4% nel 1914. La Prima Guerra mondiale ha posto un termine alla libertà di circolazione.

Fondandosi sui poteri straordinari conferitigli, il Consiglio federale ha emanato, 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 erano quindi sottoposti a un controllo generale di polizia degli stranieri. Il Consiglio federale ha poi emanato, il 17 novembre 1919, l'ordinanza sul controllo degli stranieri (RU 1919 939), la quale alleggerisce le severe disposizioni in materia di visto. Secondo i trattati di domicilio 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 ha poi emanato 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 è stato necessario dapprima adeguare la Costituzione federale. Con l'adozione, il 25 ottobre 1925, dell'articolo 69ter Cost., la competenza di legiferare sull'entrata, la partenza, la dimora e il domicilio degli stranieri è stata attribuita alla Confederazione. La legge federale sulla dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS) è stata adottata il 26 marzo 1931, è entrata in vigore il 1° gennaio 1934 (RS 142.20) ed è tuttora applicata.

All'inizio della Prima e della Seconda Guerra mondiale numerosi stranieri hanno lasciato la Svizzera. La crisi economica degli anni Trenta ha parimenti indotto un gran numero di stranieri a lasciare il nostro Paese. Di conseguenza, la proporzione della popolazione residente straniera era, nel 1941, ancora pari al 5,2%.

Poco dopo la Seconda Guerra mondiale, il rilancio congiunturale ha provocato un maggior fabbisogno di manodopera straniera. Questo sviluppo è stato 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 le autorità hanno applicato, fino al 1963, una politica d'ammissione liberale. A motivo di un rapido aumento del numero dei lavoratori stranieri verificatosi all'inizio degli anni Sessanta, il Consiglio federale ha deciso, 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 hanno consentito 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%, essa è diminuita fino a raggiungere il 14,1% nel 1979. All'inizio degli anni Ottanta, la proporzione della popolazione residente permanente straniera si è ampiamente stabilizzata.

Dopo il rifiuto, 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 Consiglio federale 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 un'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% alla fine del 1991, a 7'118 persone pari allo 0,5% nel 1998. Tale evoluzione è dovuta principalmente alle condizioni congiunturali sfavorevoli di quegli anni nonché alla nuova politica del Consiglio federale 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 rapporto del Consiglio federale sulla politica in materia di stranieri e di rifugiati, FF 1991 III 228). Gli anni Novanta non hanno tuttavia conosciuto una forte 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.

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%, pari a 20'759 persone. A fine marzo 2000, la proporzione della popolazione residente straniera sull'insieme della popolazione era del 19,3%.

In maniera 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. Cinque di esse sono state respinte in votazione popolare mentre una è stata ritirata. L'ultima iniziativa popolare depositata non è ancora stata presentata al popolo. Essa mira anzitutto a ridurre al 18% la proporzione della popolazione straniera residente in Svizzera. Con decreto federale del 19 marzo 1999, l'Assemblea federale ha raccomandato al popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa (FF 1999 2207). Il Consiglio federale condivide questa posizione. A suo modo di vedere, il contenuto e gli obiettivi dell'iniziativa sono equivoci e la loro realizzazione altamente problematica (FF 1997 IV 431). 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 "Mitenand" per una nuova politica in materia di stranieri (1981), due modifiche costituzionali per agevolare l'acquisto della nazionalità (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 altre modifiche ulteriori), 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).

12 Situazione attuale in materia di politica degli stranieri

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

Nel settembre 1996, il Consiglio federale 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. Nella sua presa di posizione dell'8 giugno 1998, il Consiglio federale ha dichiarato che le conclusioni e le proposte della Commissione concordavano ampiamente con gli obiettivi che si era prefissati in materia di migrazione.

Procedendo a una revisione dell'OLS, entrata in vigore il 1° novembre 1998 (RU 1998 2726), il Consiglio federale 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 lavoro – che già sono stati ammessi in vista di 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 parimenti 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.

L'Accordo tra la Comunità europea, i suoi Stati membri e la Svizzera sulla libera circolazione delle persone¹ 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 persone. Ora che il popolo ha accolto tale accordo occorrerà adeguare alle esigenze attuali anche le disposizioni di legge concernenti i cittadini di Stati terzi.

13 Motivi di una revisione totale della LDDS

A motivo delle difficoltà giuridiche, legislative e politiche connesse, il Consiglio federale 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. Al termine della revisione totale della legge sull'asilo, esso auspica tuttavia sottoporre a revisione totale anche la LDDS del 1931.

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 Consiglio federale, è considerato un'assenza di legittimazione. Per colmare tale lacuna, il Consiglio federale invia ogni anno in consultazione allargata le modifiche previste a tali ordinanze. La delega attuale dei vasti poteri legislativi al Consiglio federale, 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 giuridico degli stranieri adattandolo alla situazione attuale. Con ciò, il disciplinamento in materia di stranieri sarà meglio legittimato politicamente. I principali obiettivi della politica migratoria devono d'altronde essere definiti in un capitolo a parte, come proposto dalla Commissione peritale "Migrazione".

Una revisione totale della LDDS si è parimenti rivelata necessaria al momento dell'esame dell'iniziativa popolare "per una regolamentazione dell'immigrazione" da parte delle Camere. È stata sollevata la questione se sia il caso di opporre a questa settima iniziativa contro l'inforestierimento un controprogetto formale diretto o indiretto. Le Camere hanno potuto associarsi alla presa di posizione del Consiglio federale che prevedeva che i principi generali della politica svizzera in materia di stranieri fossero sanciti nella presente revisione totale della LDDS e ciò parimenti nel senso di un controprogetto di fatto all'iniziativa popolare. La Costituzione federale

¹ FF 1999 5978; Messaggio: FF 1999 5266

conferisce già tuttora alla Confederazione la competenza di emanare disposizioni legali in tale settore. 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 alle Camere quale postulato), sono state prese in considerazione al momento dell'elaborazione della legge. Essa chiede in particolare una limitazione dell'effettivo della popolazione residente straniera nonché 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 del rinvio degli stranieri che non beneficiano di un diritto di soggiorno.

Il Consiglio federale intende elaborare un progetto separato per la modifica pianificata delle disposizioni sulla naturalizzazione. La naturalizzazione agevolata, sollecitata da numerose cerchie, segnatamente dagli stranieri della seconda e terza generazione, presuppone una modifica della Costituzione (art. 38 nCost.; art. 44 cpv. 1 vCost). Gli esperti della Commissione sono parimenti dell'opinione che l'acquisto della cittadinanza svizzera deve essere agevolato segnatamente per gli stranieri della seconda e della terza generazione.

14 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 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 i doveri 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 volte ad appoggiare efficacemente l'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 esempio la CEDU).

La Commissione era composta come segue:

Presidente:

sig. D. Grossen, Direttore supplente, Ufficio federale degli stranieri

Altri membri:

sig. P. Dietrich, Segretario Associazione patronale svizzera dell'industria metalmeccanica

sig. dott. D. Hefti, Unione patronale svizzera
 sig. Ch. Gerber, Segretario Unione svizzera delle arti e mestieri
 sig. J. Kunz, Unione svizzera delle arti e mestieri
 sig. D. Torche, Segretario centrale Federazione svizzera dei sindacati cristiani
 sig.ra U. Cridazzi, Segretaria giuridica Federazione delle società svizzere degli impiegati
 sig. U. Gürtler, Capo della Polizia degli stranieri del Cantone Zurigo
 sig. dott. M. Dini, Capo dell'Ufficio cantonale del lavoro del Cantone Vallese
 sig. F. Caccia, Presidente della Commissione federale degli stranieri (CFS)
 sig.ra O. Rosa, giurista, rappresentante degli stranieri della seconda generazione
 sig. dott. G. Malinverni, professore all'Università di Ginevra
 sig. dott. G. Sheldon, professore all'Università di Basilea
 sig.ra P. Schulz, Direttrice dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo
 sig.ra M. Engler, Divisione politica IV, DFAE
 sig. P. Gasser, Ufficio federale dello sviluppo economico e del lavoro
 sig.ra S. Bischoff, Ufficio federale dei rifugiati
 sig. M Feller, Ufficio federale di giustizia.

2 Commento alle modifiche di legge

21 Rapporto tra l'avamprogetto di legge e l'Accordo bilaterale con la CE sulla libera circolazione delle persone

Per i cittadini di Stati membri dell'UE, i loro familiari nonché determinati prestatori di servizi provenienti da tali Stati, l'accordo tra la Comunità europea ed i suoi membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, accolto in votazione popolare il 21 maggio 2000, prevede un disciplinamento dettagliato e conclusivo 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*).

Il presente avamprogetto di legge si applicherà dunque a queste persone in maniera sussidiaria solo nei rari casi per i quali l'accordo e le previste disposizioni d'applicazione del Consiglio federale non prevedono disposizioni derogatorie oppure il disciplinamento dell'avamprogetto di legge è più vantaggioso (vedi parimenti il messaggio concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE, FF 1999 5092).

Ciò vale segnatamente per quel che concerne 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 (soggiorno superiore a tre mesi all'anno). Restano applicabili le misure di allontanamento e di respingimento previste, le quali dovranno tuttavia essere

applicate conformemente alle direttive e ordinanze della CE determinanti in materia nonché alle sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia europea (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.

Nell'avamprogetto di legge come pure nel presente rapporto esplicativo, la nozione di "straniero" si applica dunque perlopiù ai cittadini di Stati non membri dell'UE.

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.

22 Componenti della politica migratoria

221 Situazione iniziale

Conformemente al mandato conferito alla Commissione peritale "Migrazione" nonché alle proposte della Commissione stessa, la nuova legge deve parimenti contenere una visione d'insieme dei 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. Dunque, occorrerebbe tenere conto dei principi fissati nella nuova legge sugli stranieri anche al momento dell'elaborazione e dell'applicazione di altre leggi. Nel corso dei dibattiti, la maggior parte degli esperti della Commissione incaricata della revisione totale della LDDS sono giunti alla conclusione che non era sensato, segnatamente dal punto di vista legislativo, adottare tale modo di procedere il quale, a causa dell'assenza di disposizioni vincolanti, non contribuirebbe affatto alla concezione di una politica migratoria più coerente. La Commissione peritale a comunque tentato di adempiere il suo mandato proponendo il capitolo 2. Il Consiglio federale desidera che queste disposizioni siano discusse nel contesto della procedura di consultazione.

Politica d'ammissione

222.1 Generalità

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. L'avamprogetto di legge intende stabilire delle linee direttrici in materia. Tuttavia, al momento di applicarle, occorrerà inevitabilmente riconsiderare 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 motivi umanitari importanti.

È inoltre importante non 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 (vedi anche le osservazioni relative all'art. 7).

222.2 Ammissione per motivi umanitari, nel contesto del ricongiungimento familiare nonché per bisogni culturali e scientifici

Nell'avamprogetto di legge, la Commissione peritale si è sforzata di prendere maggiormente in considerazione, nel suo campo d'applicazione, gli aspetti umanitari legati all'ammissione.

Il disciplinamento relativo al ricongiungimento familiare deve essere riveduto. La principale innovazione proposta tocca gli stranieri titolari di un permesso di breve durata nonché le persone in formazione che – pur senza beneficiare di un diritto – potranno d'ora in poi farsi raggiungere dai familiari. Nel contempo è stata consacrata un'attenzione particolare alla lotta efficace agli abusi.

Nei casi particolarmente rigorosi è inoltre possibile, com'era già il caso sinora, derogare alle disposizioni generali in materia di ammissione.

Al momento dell'ammissione di stranieri, occorre inoltre prendere debitamente in considerazione i bisogni culturali e scientifici della Svizzera, anche se non sono legati a un'utilità economica diretta. La popolazione residente straniera contribuisce in generale anche all'arricchimento culturale della 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), non sono previste ulteriori modifiche sostanziali nel settore dell'asilo. È unicamente prevista una chiarificazione, per cui nella legge sull'asilo sarà rilevato che le disposizioni del presente avamprogetto 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 Consiglio federale conserverà la possibilità di derogare alle disposizioni ordinarie in materia di ammissione contenute nell'avamprogetto di legge. La Commissione non ha formulato proposte ulteriori in quest'ambito.

222.3 Ammissione di lavoratori

La Commissione peritale è dell'avviso che 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. Per i cittadini di Stati membri dell'UE l'accordo sulla libera circolazione prevede invece disposizioni dettagliate concernenti la soppressione graduale delle misure limitative esistenti. Le regole per l'ammissione di stranieri provenienti da Stati terzi sono fissate al capitolo 5 dell'avamprogetto 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. In questo contesto occorre sottolineare che la popolazione residente straniera contribuisce in maniera non trascurabile al nostro benessere. La piazza economica elvetica sarà, anche in avvenire, tributaria della manodopera qualificata straniera.

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. Spetta dunque 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. Si tratta di evitare che stranieri appena entrati in Svizzera facciano concorrenza, in modo indesiderato, alla manodopera indigena e mettano in pericolo le aziende esistenti. Tale misura non deve tuttavia introdurre una protezione dei mercati interni dalla concorrenza straniera. Contrariamente al disciplinamento attuale, infatti, è auspicabile, per quel che concerne l'ammissione in vista di esercitare un'attività lucrativa, operare un'apertura controllata del mercato del lavoro che vada nel senso di uno stimolo per la concorrenza.

Con una revisione dell'ordinanza del 21 ottobre 1998, il Consiglio federale ha deciso di sostituire il modello dei tre cerchi mediante un sistema d'ammissione binario (regolamentazione in materia di stranieri 1998/1999; vedi al n. 12).

L'avamprogetto di legge in questione riprende i principi di base del sistema binario, fondato a sua volta sull'apertura reciproca con gli Stati dell'UE nel contesto dell'applicazione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone; attualmente si sta negoziando l'eventuale estensione dell'accordo agli Stati membri dell'AELS.

Secondo l'avamprogetto di legge, il permesso di dimora o di breve durata in vista di esercitare un'attività lucrativa va rilasciato in primo luogo ai cittadini di Stati membri dell'UE e dell'AELS. Solo se non è possibile reclutare in tali Stati nessun lavoratore che corrisponda al profilo desiderato si potranno rilasciare dei permessi a cittadini di altri Stati, a condizione che si tratti di dirigenti, specialisti o altri lavoratori qualificati.

Il Consiglio federale può derogare temporaneamente a tale sistema binario se non è possibile reclutare manodopera senza qualifiche particolari in Stati membri dell'UE e dell'AELS. Occorre tuttavia che sussista una necessità urgente e duratura e che siano garantiti gli interessi economici del Paese. Dev'essere quindi garantito che l'ammissione di cittadini non qualificati provenienti da Stati terzi non serva a dissimulare i bisogni specifici di un ramo professionale o di una regione. Se tale situazione dovesse protrarsi per oltre due anni, sarà necessaria l'approvazione del Parlamento sotto forma di una modifica di legge.

Al momento dell'elaborazione dell'avamprogetto di legge, gli esperti hanno esaminato l'eventuale introduzione di un sistema a punti applicabile all'ammissione di titolari di permessi di dimora durevoli e di breve durata esercitanti un'attività lucrativa al di fuori dello spazio dell'UE e dell'AELS.

Tale sistema era stato proposto nel rapporto della Commissione peritale "Migrazione". 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 i 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'ammissione e attribuiscono a ciascuna un certo numero di punti. L'importanza 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 casi singoli, ad esempio per investitori, sportivi, artisti e altre persone che possiedono conoscenze particolari. L'oggettività di tutto il sistema è relativizzata dalla possibilità di attribuire un "punto speciale" in simili casi;
- 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, che va viepiù globalizzandosi;
- il sistema suggerisce una precisione che non è però realizzabile concretamente. Il sistema stesso non esclude, ad esempio, il potere discrezionale.

Tenuto conto di questi elementi, la Commissione è convinta che un sistema basato su disposizioni legali che conferiscono un potere discrezionale sarebbe preferibile a un sistema a punti. Nel corso della procedura di consultazione relativa alla revisione dell'OLS, nel 1998/1999, varie prese di posizione giungevano alla stessa convinzione. Dato che la Svizzera non si è mai considerata come un Paese d'immigrazione, un sistema a punti non avrebbe grandi probabilità di conseguire la maggioranza dei voti.

La perizia stesa dal professor Sheldon su richiesta del DFGP conclude che l'obiettivo perseguito da una prassi d'ammissione in funzione degli interessi dell'economia svizzera può essere raggiunto sia con l'applicazione di un sistema a punti sia con disposizioni legali che conferiscano un potere discrezionale. Tuttavia, rinunciando al sistema a punti si dovrebbe essere in grado di garantire – mediante provvedimenti organizzativi – che il margine discrezionale di cui beneficiano le autorità sia effettivamente esercitato nell'interesse economico del Paese.

Secondo la maggioranza dei periti della Commissione, le disposizioni legali che conferiscono un potere discrezionale consentono in generale di meglio prendere in considerazione gli intenti dei settori economici nonché del federalismo in materia di disciplinamento sugli stranieri. La grande flessibilità di tale approccio consente un adeguamento più rapido ai cambiamenti economici senza tuttavia negligenza le condizioni specifiche delle regioni. Nell'interesse di una prassi d'ammissione coerente è tuttavia importante che le autorità federali dispongano degli strumenti

necessari al fine di rettificare le decisioni cantonali che contrastano con gli interessi economici della Svizzera. L'esperienza ha dimostrato la necessità, in avvenire, di sopprimere la possibilità di ammettere manodopera straniera per soddisfare anzitutto bisogni settoriali e regionali a breve termine se questi si rivelano contrari agli interessi economici della Svizzera a lungo termine.

L'avamprogetto di legge riprende, oltre al principio del sistema binario d'ammissione (attuale art. 8 OLS) e ai contingenti massimi (art. 12 OLS), anche i principi della priorità dei lavoratori indigeni rispetto a quelli stranieri (art. 7 OLS) nonché del controllo del salario e delle condizioni lavorative (art. 9 OLS).

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

223 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 (OIS) con le pertinenti disposizioni d'esecuzione entrerà in vigore presumibilmente 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). L'avamprogetto di legge riprende inoltre i principi generali della politica d'integrazione.

L'integrazione della popolazione residente straniera è possibile unicamente se è parimenti garantita l'integrazione professionale. In Svizzera, l'integrazione degli stranieri è sinora avvenuta perlopiù nel contesto professionale. Attualmente è indispensabile raddoppiare gli sforzi segnatamente nel settore della formazione, del perfezionamento e della promozione in generale dell'apprendimento linguistico. D'altro canto, per lottare contro la disoccupazione degli stranieri, è importante riorientare la politica 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). 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. Tuttavia sarà possibile realizzare progressi in tali ambiti unicamente se si prenderà sul serio la resistenza, talvolta forte, esistente in seno alla popolazione e tenendone conto nei progetti d'integrazione.

Oggi il fatto che i diritti fondamentali 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.

Attualmente un gruppo di lavoro composto di rappresentanti di diversi Dipartimenti e Cantoni nonché di esperti sta elaborando un progetto di modifica della Costituzione concernente la revisione delle disposizioni in materia di naturalizzazione di giovani stranieri nati e cresciuti in Svizzera nonché di altre questioni inerenti alla naturalizzazione. Il rapporto finale con le proposte di soluzioni dovrebbe essere presentato entro la fine dell'anno.

224 Politica esterna in materia di migrazione

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 forzata.

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.

225 Politica in materia di visti, lotta alle entrate e ai soggiorni illegali

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

Una politica migratoria degna di fiducia presuppone che le prescrizioni vigenti e le decisioni basate su di esse, possano essere eseguite conseguentemente, segnatamente allorquando degli stranieri siano tenuti a lasciare il nostro Paese. Occorre inoltre combattere maggiormente l'occupazione illegale di manodopera straniera.

Perché la regolamentazione attuale sia maggiormente rispettata, occorre che l'obbligo di diligenza del datore di lavoro, del mandante e delle imprese di trasporto sia d'ora in poi chiaramente definito nella legge. Le spese a carico della collettività dovute alla violazione dell'obbligo di diligenza saranno loro imputate. È inoltre fatto salvo un procedimento penale.

A causa delle grandi difficoltà incontrate al momento dell'esecuzione, il DFGP ha istituito, d'intesa e in collaborazione con i Cantoni, un gruppo di lavoro paritetico composto di rappresentanti dei Cantoni e della Confederazione. Le proposte da esso scaturite nel maggio 1998 sono state prese in considerazione nell'elaborazione delle basi legali nella misura in cui toccavano la legislazione in materia di stranieri. È inoltre importante perseguire e rafforzare la cooperazione a livello internazionale con i Paesi di provenienza e gli altri Paesi d'ammissione.

La comminatoria della pena in caso di infrazione alla legge sugli stranieri dev'essere generalmente più severa. Saranno inoltre introdotte sanzioni amministrative supplementari. I problemi riguardano attualmente soprattutto il procedimento penale, segnatamente la lotta all'attività criminale di passatori, in quanto le inchieste si rivelano sovente assai ardue e le prove necessarie difficili da acquisire.

23 Compiti e organizzazione delle autorità

In seguito alla riforma dell'amministrazione e del Governo, è stata trasferita al Consiglio federale la competenza di determinare autonomamente l'organizzazione e i compiti dei dipartimenti e degli uffici. Ecco perché gli uffici federali competenti per i vari incarichi non sono più citati nell'avamprogetto di legge. Il Consiglio federale li inserirà nelle ordinanze d'esecuzione della nuova legge.

Sinora il Consiglio federale ha deciso, fra le altre cose, di concentrare al DFGP tutto ciò che concerne la migrazione e segnatamente di trasferire all'UFDS le sezioni "manodopera e immigrazione" nonché "emigrazione e praticanti" che appartenevano all'ex UFIAML. Ora che le competenze in materia di migrazione sono nelle mani del DFGP e che i settori dei rifugiati e dell'asilo sono di competenza dell'UFR e quelli della polizia degli stranieri e del mercato del lavoro sono di competenza dell'UFDS, il DFGP deve assumere un compito di coordinazione particolare. Esso sarà attribuito al Gruppo di coordinazione per le migrazioni (GCM), composto dei direttori dell'UFR e dell'UFDS, nonché del preposto alle questioni migratorie del capo del dipartimento. Poiché, nonostante la concentrazione del settore migratorio al DFGP, numerosi servizi possono essere interessati da o esercitare un influsso in questioni migratorie, s'imporrà anche in avvenire una cooperazione supradipartimentale. Il Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni (GIM) creato a tal fine funziona da piattaforma in materia d'informazione e di coordinazione e tratta gli affari supradipartimentali a carattere strategico. Il GIM è posto sotto la direzione del GCM (direttori UFR e UFDS per rotazione) ed è composto degli uffici seguenti :

DFGP	Ufficio federale degli stranieri (UFDS) Ufficio federale dei rifugiati (UFR) Ufficio federale di polizia (UFP)
DFAE	Direzione politica (DP IV) Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP) Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC)
DFI	Ufficio federale di statistica (UFS) Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)
DFE	SECO
DFF	Direzione generale delle dogane (DGD) – Corpo guardie di confine Amministrazione federale delle finanze (AFF)
DATEC	Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC)
DDPS	SG DDPS, Politica militare e politica di sicurezza

Contrariamente alla LDDS, l'avamprogetto di legge lascia ai Cantoni l'autonomia per quel che concerne l'organizzazione dei compiti affidati loro. 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 potranno più essere affidate obbligatoriamente 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 dei permessi di propria competenza, sempreché non sussista un diritto legale o nell'ambito del diritto internazionale pubblico al rilascio di un permesso. Una domanda può tuttavia essere sottoposta anche all'approvazione delle competenti autorità federali ("diritto di veto"; cfr. art. 18 LDDS e ordinanza concernente la competenza delle autorità di polizia degli stranieri; RS 142.202). In virtù dell'articolo 121 capoverso 1 della nuova Costituzione del 18 aprile 1999², la legislazione in materia di stranieri spetta come sinora alla 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. Esso è dunque stato ampiamente integrato nel presente avamprogetto di legge (art. 86).

24 Controllo alla frontiera

Secondo il diritto attuale, il Consiglio federale 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 DFF³, il controllo dei passaporti ai punti di transito stradale e, in parte, fluviale nonché nei treni regionali è già tuttora assicurato esclusivamente dalle autorità doganali della Confederazione (giusta la disposizione generale dell'art. 59 della legge sulle dogane⁴ 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). Le polizie 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 stato giudicato sovente come base insufficiente per la prassi attuale⁵. 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 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; l'avamprogetto di legge non deve anticipare il risultato del progetto USIS.

² RS 101

³ Circolare DFGP alle direzioni di polizia dei Cantoni del 14 maggio 1964

⁴ RS 631.0

⁵ cfr. messaggio del 19 giugno 1978 concernente la legge federale sugli stranieri, FF 1978 II 165

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 dei funzionari di collegamento del Corpo delle guardie di confine 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. Questo tipo di missione corrisponde inoltre all'obiettivo del rapporto del 29 giugno 1996 dell'UFDS/DFAE sugli stranieri indesiderati.

25 Regolamentazione del soggiorno

251 Abolizione dello statuto di stagionale e introduzione del nuovo permesso di breve durata

Oltre al permesso di domicilio di durata indeterminata (art. 6 LDDS; RS 142.20), l'attuale legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS) conosce diverse sotto-categorie di permessi di dimora di durata determinata basati sull'articolo 5 LDDS:

- permesso per dimoranti annuali (permesso di dimora annuale; permesso B; art. 14, 15, 31 - 39 dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri; OLS, RS 823.21);
- permesso di dimora stagionale (permesso stagionale, permesso A; art. 16 -19 OLS);
- il permesso per dimoranti temporanei (permesso di breve durata; permesso L; anzitutto art. 13 lett. c e d, art. 20 - 22 OLS);
- il permesso di dimora per esercitare un'attività lucrativa per i familiari di un collaboratore di una rappresentanza straniera o di un'organizzazione intergovernativa (permesso Ci; art. 4 cpv. 2 OLS).

La maggioranza degli esperti della Commissione ritengono che occorra mantenere la differenza fondamentale tra dimora temporanea e permanente. Tale distinzione è necessaria in quanto i permessi rispondono ad esigenze diverse, mirano ad obiettivi diversi e richiedono pertanto una regolamentazione diversa.

L'avamprogetto di legge propone di ridurre i tipi di permessi e di semplificare la procedura. Gli esperti della Commissione sono unanimi nell'affermare che, date le conseguenze economiche e sociopolitiche connesse, lo statuto di stagionale va abolito. Ciò non significa tuttavia che i Cantoni non potranno più continuare a rilasciare permessi di breve durata ai cittadini degli Stati membri dell'UE e dell'AELS per attività stagionali (ad esempio nei settori della costruzione, del turismo o

dell'agricoltura), come previsto esplicitamente dall'accordo bilaterale con l'UE. 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 precaria che ha caratterizzato gli ultimi anni nonché del cambiamento di politica da parte del Consiglio federale in materia di reclutamento. Va detto però che, per principio, i permessi di breve durata possono essere rilasciati a persone provenienti da Stati non membri dell'UE e dell'AELS, solo se si tratta di quadri, specialisti o altri lavoratori qualificati. Questo disciplinamento è già attualmente in vigore.

Un permesso di breve durata potrà d'ora innanzi essere rilasciato a cittadini di Stati terzi che effettuano un soggiorno temporaneo fino a concorrenza di un anno in vista di esercitare o no un'attività lucrativa. Tale permesso potrà essere prorogato fino a due anni, ma non sussiste diritto alcuno in tal senso. Occorre inoltre sottolineare che i permessi di breve durata devono ognora essere motivati da uno scopo ben preciso (soprattutto la realizzazione di un progetto). Sarà possibile rilasciare un nuovo permesso unicamente dopo un'interruzione appropriata del soggiorno, al fine di evitare ogni forma di abuso. I criteri per definire la durata dell'interruzione vanno stabiliti in un'ordinanza d'esecuzione.

Una minoranza degli esperti della Commissione ritiene che non si dovrebbe rilasciare un permesso di breve durata a più riprese alla stessa persona. Nel caso di un'attività lucrativa che subisce interruzioni sarebbe meglio rilasciare un permesso di dimora a carattere durevole. Questa minoranza teme sennò che si installino relazioni di lavoro durature mascherate, segnatamente per attività professionali poco qualificate, che riprodurrebbero i problemi legati all'attuale statuto di stagionale. La maggioranza della Commissione è invece dell'avviso che una soluzione tanto rigida non consentirebbe di prendere debitamente in considerazione la realtà del mercato del lavoro e le giuste aspirazioni dell'economia. Secondo tale maggioranza occorrerebbe piuttosto disciplinare chiaramente l'interruzione della dimora prima del rilascio di un nuovo permesso, onde evitare che lo statuto sia traviato dal proprio senso. Esigendo migliori qualifiche professionali per i lavoratori provenienti da Stati non membri dell'UE e dell'AELS si possono ridurre i rischi d'abuso.

La possibilità di trasformare un permesso di breve durata in permesso di dimora, prevista parzialmente dagli accordi bilaterali 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 bilaterale con l'UE 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).

252 Permesso di dimora

Anche in avvenire si continueranno a rilasciare, per soggiorni che oltrepassano un anno, permessi di dimora temporanei con possibilità di proroga. Come sinora sarà possibile porre condizioni e restrizioni concernenti lo scopo del soggiorno. Tale principio concerne in particolare 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 e a determinate condizioni, deve invece

sussistere un diritto legale alla proroga del permesso di dimora, al fine di tenere conto dell'integrazione progressiva delle persone.

Lo straniero ha dunque la possibilità, dopo cinque anni, di depositare un ricorso di diritto amministrativo presso il Tribunale federale contro un'eventuale decisione di rifiuto di proroga del permesso di dimora. Giusta l'articolo 100 capoverso 1 lettera b cifra 3 della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG; RS 173.1110), il ricorso in materia di diritto degli stranieri è ammissibile se il ricorrente può prevalersi di un diritto al rilascio di un permesso, il che costituisce un vantaggio essenziale dal punto di vista procedurale. La maggioranza degli esperti della Commissione reputano che tale disposizione non dovrebbe influire in maniera troppo importante sulla prassi, in quanto le autorità cantonali prorogano in generale già tuttora i permessi annuali se nessun interesse pubblico vi si oppone.

Taluni membri della Commissione sono invece dell'avviso che le conseguenze nell'ambito dell'organizzazione giudiziaria saranno considerevoli in quanto vi è motivo di temere che l'attribuzione di diritti legali dia adito a un maggiore abuso delle vie di diritto al fine di prolungare la durata del soggiorno in seguito a una decisione negativa in materia.

253 Permesso di domicilio

La Commissione peritale propone che il permesso di domicilio resti come sinora il migliore statuto degli stranieri. Esso deve continuare a essere esente da oneri e di durata indeterminata.

D'ora in poi, dopo una dimora regolare di dieci anni in Svizzera, lo straniero dovrebbe tuttavia beneficiare di un diritto al rilascio di un permesso di domicilio sempreché sia al beneficio di un permesso previsto dalla presente legge e siano adempite le altre condizioni legali.

In tali casi, il Tribunale federale avrà dunque la possibilità di esaminare le decisioni cantonali di ultima istanza, il che consentirà parimenti un miglioramento essenziale dello statuto giuridico dello straniero. Tale disposizione inciderà ben poco sulla prassi. Tutti i cittadini degli Stati membri dell'UE e dell'AELS nonché i cittadini degli Stati Uniti ottengono già tuttora – 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.

254 Il permesso per frontalieri

L'accordo bilaterale con la CE contiene un disciplinamento dettagliato anche per i frontalieri provenienti da Stati membri dell'UE. Per le 700 persone provenienti da Stati terzi che attualmente lavorano in Svizzera sulla scorta di un permesso per frontalieri la Commissione peritale propone un obbligo di ritorno settimanale (e non più quotidiano com'era il caso sinora) al domicilio nella zona di frontiera del Paese limitrofo. Ciò corrisponde al disciplinamento nell'accordo bilaterale con la CE. Analogamente al disciplinamento per il permesso di dimora, la Commissione suggerisce che colui che ha esercitato un'attività lucrativa ininterrotta durante cinque anni benefici per principio di un diritto alla proroga del permesso per frontalieri o al cambiamento di posto di lavoro.

255 Mobilità geografica e professionale

Gli esperti della Commissione ritengono che il titolare di un permesso di dimora o di domicilio – dopo aver soddisfatto le severe condizioni d'ammissione (soglia d'entrata elevata) – dovrebbe per principio beneficiare, all'interno del territorio svizzero, della maggiore mobilità geografica e professionale possibile sulla base dell'accordo bilaterale con la CE. Tale mobilità risponde inoltre ai bisogni attuali dell'economia del Paese e può segnatamente contribuire a evitare la disoccupazione. Essa semplificherà inoltre considerevolmente le procedure amministrative sia per le autorità che per i datori di lavoro. La limitazione di tale mobilità dovrebbe essere possibile unicamente allorquando si trattasse di proteggere interessi pubblici degni di protezione. Il titolare di un permesso di dimora di breve durata o di un permesso per frontalieri sarà escluso da tale liberalizzazione durante i primi cinque anni. Durante tale periodo sarà loro accordata una mobilità geografica e professionale più limitata .

26 Ricongiungimento familiare

261 Situazione iniziale

Il ricongiungimento familiare costituisce uno dei principali motivi di ammissione dal punto di vista numerico. Le possibilità di controllare direttamente l'immigrazione sono limitate da tale fenomeno. Nel 1999, ad esempio, circa il 45% dell'immigrazione era da ascrivere al ricongiungimento familiare. Tale percentuale comprende sia i coniugi stranieri di cittadini svizzeri (15% ca.) sia il ricongiungimento familiare di parenti di stranieri che già risiedono in Svizzera (30% ca.).

Conformemente alla giurisprudenza relativa alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), oltre ai diritti legali garantiti dagli articoli 7 capoverso 1 e 17 capoverso 2 LDDS, esiste a determinate condizioni un diritto al ricongiungimento familiare conferito dal diritto internazionale pubblico.

L'avamprogetto di legge prevede un miglioramento dello statuto giuridico dello straniero anche nel contesto del ricongiungimento familiare. Come le autorità esecutive, la Commissione è tuttavia conscia del fatto che l'ottenimento agevolato di un permesso di dimora o di domicilio sulla base del ricongiungimento familiare comporta un elevato rischio di abuso. Si pensi in particolar modo ai matrimoni conclusi all'unico scopo di ottenere un permesso di dimora (detti matrimoni di compiacenza), come pure al ricongiungimento familiare dei figli poco prima della maggiore età per altri motivi che non la costituzione di una comunità familiare. Spesso è però difficile dimostrare la volontà effettiva di commettere un abuso di diritto. Non vi è nemmeno una statistica esatta relativa ai casi d'abuso constatati. Una minoranza degli esperti della Commissione non ritengono dunque adeguato creare un nuovo diritto legale al permesso di dimora.

Tenuto conto di quanto precede, la Commissione peritale propone al Consiglio federale diverse innovazioni nel campo del ricongiungimento familiare. Il ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati membri dell'UE – come detto – è disciplinato in modo conclusivo dall'accordo bilaterale con la CE.

262 Proposte per un nuovo disciplinamento del ricongiungimento familiare

262.1 Principio della convivenza dei membri della famiglia

Contrariamente al disciplinamento attuale, la Commissione peritale propone, per principio, di fare dipendere il diritto al rilascio e alla proroga del permesso di soggiorno del coniuge straniero di un cittadino svizzero dalla convivenza dei coniugi – com'è il caso per il coniuge di un cittadino straniero titolare di un permesso di domicilio. È particolarmente importante che il conferimento di un diritto di soggiorno sia vincolato all'esistenza di una relazione matrimoniale effettiva e di una pertinente volontà di vivere un matrimonio. Per motivi evidenti è però fatta salva la possibilità di eleggere domicilio separato, conformemente al diritto matrimoniale, per motivi professionali o per altri motivi importanti e comprensibili (vedi parimenti FF 1979 II 1175). Una minoranza degli esperti della Commissione respinge tale proposta. La maggioranza degli esperti della Commissione sono convinti che tale disciplinamento permetterà di combattere più efficacemente gli abusi. L'assenza di convivenza coniugale senza motivo particolare costituisce in generale un indizio importante che consente di dedurre l'esistenza di un matrimonio di compiacenza. Il ritiro del titolo di soggiorno non dovrebbe tuttavia condurre a casi particolarmente rigorosi; in questi casi occorre dunque prevedere un nuovo disciplinamento speciale (cfr. n. 262.3).

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 in quanto Camera prioritaria, in generale contro l'esigenza della convivenza 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 LDDS (FF 1999 2677 e Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale, 1999, pag. 964; vedi anche n. 262.9).

262.2 Ricongiungimento di familiari stranieri di cittadini svizzeri

Rispetto all'avamprogetto di legge, l'accordo bilaterale prevede un diritto più esteso in materia di ricongiungimento familiare di cittadini di Stati membri dell'UE (diritto al ricongiungimento di familiari in linea ascendente e discendente, ossia anche dei genitori e dei nipoti. I figli possono raggiungere i genitori fino a 21 anni, o anche al di là di tale età se sono a carico). Questa estensione del ricongiungimento familiare si applicherà anche ai cittadini svizzeri con parenti stranieri onde evitare che questi siano discriminati rispetto ai cittadini di Stati membri dell'UE. Per il medesimo motivo, il coniuge e i figli minori di 21 anni o a carico devono essere ammessi ad esercitare un'attività lucrativa.

262.3 Mantenimento del diritto di soggiorno dopo lo scioglimento della comunità familiare in casi particolarmente rigorosi

Onde evitare situazioni di rigore, la Commissione peritale considera che il diritto di soggiorno del coniuge e dei figli deve essere mantenuto anche dopo lo scioglimento del matrimonio o della comunità coniugale, sempreché importanti motivi personali esigano il proseguo della dimora in Svizzera. Tale disciplinamento deve essere applicabile a tutte le persone che hanno ottenuto un diritto legale d'ammissione nel quadro del ricongiungimento familiare. Si tratta di una soluzione che corrisponde ampiamente alla proposta della Commissione delle Istituzioni politiche del Consiglio nazionale relativa all'iniziativa parlamentare Goll "Diritti specifici accordati alle donne

migranti " (96.461; vedi anche n. 262.9), la quale è stata consegnata al Consiglio degli Stati il 7 giugno 1999.

Il proseguo del soggiorno in Svizzera può imporsi allorché 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 non è possibile esigere oltre dalla persona ammessa nel contesto del ricongiungimento familiare che continui a vivere la relazione coniugale, segnatamente a motivo di maltrattamenti subiti, è importante tenerne conto nella decisione.

Nulla dovrebbe invece opporsi a un ritorno 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 bene procedere a un esame delle circostanze concrete di ciascun caso; non è dunque possibile identificare in maniera generale e astratta dei criteri precisi.

Accordando un diritto legale di soggiorno si ottiene, grazie alla possibilità di depositare un ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale, l'armonizzazione della prassi, sinora parzialmente divergente in determinati Cantoni per quel che concerne l'esame dei casi particolarmente rigorosi.

Una minoranza degli esperti della Commissione peritale si è espressa contro la creazione di un nuovo diritto di soggiorno protetto dalla legge a motivo dei presunti effetti negativi che ciò avrebbe sull'organizzazione giudiziaria. Tale minoranza ritiene che la possibilità prevista già attualmente come prescrizione potestativa di prorogare il permesso di dimora in casi particolarmente rigorosi è sufficiente.

262.4 Diritto al ricongiungimento familiare per titolari di un permesso di dimora

Nell'ottica di un miglioramento generale della situazione giuridica dei titolari di permessi di dimora, la Commissione peritale propone l'introduzione, per questo gruppo di persone, di un diritto al ricongiungimento familiare. Una minoranza degli esperti reputa che un tale diritto protetto dalla legge si spinga troppo oltre.

Tale diritto presuppone parimenti la vita comune della famiglia. Occorre inoltre che la stessa disponga di un alloggio conveniente e che sopperisca ai propri bisogni senza cadere a carico dell'assistenza pubblica. Queste condizioni sono analoghe al disciplinamento attuale, previsto nell'ordinanza (art. 38 e 39 OLS), e alla prassi di altri Paesi dell'Europa occidentale. Una minoranza degli esperti della Commissione peritale reputa che la dipendenza dall'assistenza pubblica per mancanza di risorse finanziarie sufficienti non dovrebbe tradursi in un rifiuto del ricongiungimento familiare a meno che si protragga nel tempo. Dato che le autorità cantonali competenti autorizzano in generale già oggi il ricongiungimento familiare se sono adempite le condizioni succitate, l'incidenza della nuova disposizione sulla prassi dovrebbe essere minima. È determinante che la creazione di una pretesa protetta dalla legge migliori lo statuto giuridico degli stranieri interessati. La giurisprudenza del Tribunale federale consentirà anche in questo settore di armonizzare la prassi e di esaminare le domande di ricongiungimento familiare depositate da stranieri titolari di un

permesso di dimora sulla base dell'articolo 8 della Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101). Secondo la prassi attuale del Tribunale federale, l'esame delle domande di ricongiungimento familiare depositate da stranieri titolari di un permesso di dimora non è possibile in quanto la maggior parte di queste persone non possono appellarsi a un diritto permanente di soggiorno (cittadinanza svizzera o permesso di domicilio) e in quanto un permesso di dimora è sufficiente soltanto se esiste una pretesa protetta dalla legge al rilascio e alla proroga del permesso di dimora (art. 7 cpv.1; art. 17 cpv. 2 LDDS; art. 26 LAsi; DTF 122 II 1segg.).

262.5 Possibilità di ricongiungimento familiare per i titolari di un permesso di breve durata

Il disciplinamento attuale, secondo cui gli stagionali, i titolari di un permesso di breve durata, 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 (art. 38 cpv. 2 OLS). 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. L'accordo bilaterale con la CE prevede un diritto al ricongiungimento familiare anche per i soggiorni temporanei dei cittadini degli Stati membri dell'UE.

La Commissione è quindi dell'avviso che occorra dare ai titolari di un permesso di breve durata la possibilità di ottenere il ricongiungimento familiare. Siccome il permesso di breve durata non conferisce diritto alcuno a risiedere durevolmente in Svizzera, il ricongiungimento familiare sarebbe dunque di breve durata e senza diritto legale. Le autorità cantonali possono autorizzare il ricongiungimento familiare se sono adempiti i presupposti previsti per i titolari di un permesso di dimora (alloggio conveniente, mezzi finanziari sufficienti). Evidentemente le autorità decidono secondo il loro potere discrezionale (art. 85), anche se non sussiste un diritto legale e protetto.

Una maggioranza degli esperti della Commissione reputa infondato temere che la scolarità dei figli dei titolari di permessi di breve durata comporti delle difficoltà. Abolendo lo statuto di stagionale e limitando il reclutamento di persone al di fuori dello spazio dell'UE e dell'AELS al solo personale qualificato si attenua notevolmente il problema. In generale, i genitori rinunciano a farsi raggiungere dai figli in età scolastica in un Paese ove si soffermeranno verosimilmente per un breve periodo. Gli Stati membri dell'UE hanno osservato il medesimo fenomeno in seguito all'applicazione delle disposizioni sulla libera circolazione delle persone.

262.6 Limitazione del ricongiungimento familiare differito

L'integrazione dei figli è considerevolmente agevolata se il ricongiungimento familiare ha avuto luogo precocemente. La maggioranza degli esperti della Commissione raccomandano dunque che gli stranieri interessati (il coniuge e tutti i figli) siano per principio tenuti a fare valere il loro diritto al ricongiungimento familiare entro un termine massimo di cinque anni, sempreché siano adempite le pertinenti condizioni previste dalla legge. Le domande di ricongiungimento familiare depositate oltre tale termine saranno ammesse solo in casi eccezionali, se importanti motivi familiari lo giustificano. Una minoranza degli esperti della Commissione peritale reputa invece

che la famiglia debba essere libera di scegliere il momento del ricongiungimento familiare.

La soluzione proposta dalla maggioranza degli esperti consentirebbe inoltre di evitare il deposito abusivo di domande di ricongiungimento familiare, che non comportino nessun motivo importante, a favore dei figli in procinto di raggiungere l'età di lavorare. In siffatti casi, l'obiettivo perseguito non è tanto una vita familiare comune quanto un'ammissione agevolata sul mercato del lavoro svizzero.

262.7 Nessun diritto al ricongiungimento familiare in caso di abuso di diritto

Come detto sopra, gli esperti della Commissione sono consci dei rischi di abuso legati all'ammissione agevolata nel contesto del ricongiungimento familiare in confronto alle altre disposizioni d'ammissione. Essi sono unanimi nell'affermare che tali abusi vanno combattuti conseguentemente ed efficacemente onde salvaguardare una politica credibile in materia di stranieri. Di conseguenza è importante sancire nella legge, unitamente agli agevolamenti proposti in materia, una disposizione che preveda l'estinzione del diritto al ricongiungimento familiare in caso di comportamento abusivo. Occorre combattere segnatamente i matrimoni di compiacenza volti esclusivamente ad eludere le prescrizioni di polizia degli stranieri in materia d'ammissione. Tale principio va parimenti applicato allorché il matrimonio sia mantenuto al solo scopo di non perdere il permesso di soggiorno. La Commissione peritale non ignora però la difficoltà di dimostrare concretamente i casi d'abuso sulla base di meri indizi. Taluni membri della Commissione sottolineano con insistenza l'importanza di tenere conto della situazione particolare delle donne vittime di atti criminali (come può essere il caso per le ballerine di cabaret e le prostitute).

262.8 Le disposizioni proposte in materia di ricongiungimento familiare paragonate alla legislazione europea

Nel quadro delle deliberazioni, la Commissione peritale ha proceduto a un confronto tra le disposizioni sul ricongiungimento familiare in altri Stati e il disciplinamento previsto in seno all'UE. I membri dell'UE applicano le disposizioni estese (e più liberali) dell'insieme normativo comunitario sulla libera circolazione delle persone. Per i cittadini di Stati terzi, l'UE applica attualmente una "Risoluzione sull'armonizzazione delle politiche nazionali nel campo del ricongiungimento familiare" del 1° giugno 1993, che non è vincolante giuridicamente né formulata con grande precisione. Il Trattato di Amsterdam prevede un disciplinamento vincolante dell'UE nei confronti di Stati terzi. Il medesimo Trattato prevede inoltre una competenza dell'UE. In merito sono stati elaborati dei progetti vivamente contestati.

Le diverse disposizioni previste per i cittadini di Stati terzi negli Stati membri dell'UE in materia di ricongiungimento familiare sono paragonabili alle prescrizioni proposte dalla Commissione peritale "Migrazione". Dal confronto emerge che gli altri Stati europei sono parimenti confrontati a problemi di abuso nel settore del ricongiungimento familiare (matrimoni di compiacenza, venuta ingiustificata dei figli) e che, per combattere questi problemi, tali Stati si ispirano per principio alle esigenze della CEDU.

262.9 Disegno di un nuovo disciplinamento del ricongiungimento familiare nel contesto dell'iniziativa parlamentare Goll

Il 7 giugno 1999, il Consiglio nazionale ha trattato l'iniziativa parlamentare Goll "Diritti specifici accordati alle donne migranti" (96.461). Lo ha fatto riferendosi al progetto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale per una revisione parziale della LDDS (Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale, 1999, pag. 964 segg.; Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche: FF 1999 2388; Presa di posizione del Consiglio federale: FF 1999 4355).

Secondo tale progetto, la convivenza dei coniugi non è più una condizione per il diritto di dimora del coniuge di uno straniero domiciliato. Onde lottare più efficacemente contro gli abusi, il Consiglio nazionale vuole tuttavia che siano menzionate esplicitamente nella LDDS le situazioni che consentono di concludere l'esistenza di un abuso di diritto. Ciò non corrisponde però al presente avamprogetto di legge (vedi n. 262.1) né alla presa di posizione del Consiglio federale concernente l'iniziativa parlamentare. La soluzione del Consiglio nazionale crea nuove possibilità di abuso alle quali non è possibile ovviare con la prevista enumerazione degli abusi di diritto possibili.

Il Consiglio nazionale propone inoltre che il coniuge ammesso nel contesto del ricongiungimento familiare ottenga un diritto alla proroga del permesso di dimora anche dopo lo scioglimento del matrimonio, sempreché il rientro in patria si riveli ragionevolmente non esigibile date le circostanze personali dell'interessato. Ciò corrisponde fondamentalmente alla presa di posizione del Consiglio federale come pure al presente avamprogetto di legge (vedi n. 262.3).

La proposta del Consiglio nazionale, che vorrebbe che tale disciplinamento fosse applicato sin d'ora anche ai coniugi di stranieri titolari del permesso di dimora, non corrisponde tuttavia all'opinione del Consiglio federale e della maggioranza degli esperti della Commissione.

262.10 Ulteriore lotta agli abusi mediante la modifica delle disposizioni del Codice civile in materia di matrimonio

È stata avanzata a più riprese la richiesta di un'accresciuta lotta agli abusi legati ai matrimoni contratti onde garantire a sé o al coniuge un permesso di soggiorno in Svizzera, e ciò non solo attraverso il diritto in materia di stranieri bensì anche il diritto civile. Ciò consentirebbe di impedire la conclusione di un matrimonio abusivo oppure di annullarlo ulteriormente. Attualmente le uniche sanzioni possibili riguardano le conseguenze di diritto in materia di stranieri di tali matrimoni (rifiuto del titolo di soggiorno). Tale situazione è spesso considerata insoddisfacente.

Una soluzione possibile sarebbe di adottare il disciplinamento vigente in Germania dal luglio 1998⁶. La nuova regolamentazione in materia di matrimonio prevede infatti che l'ufficiale di stato civile deve rifiutare di collaborare alla conclusione di un matrimonio se è *palese* che i fidanzati non intendono fondare una comunità coniugale⁷. Se sussistono indizi concreti che consentono di concludere all'assenza di volontà di formare una comunità (tali indizi sono segnatamente l'assenza di titolo di

⁶ Legge del 4 maggio 1998 sulla conclusione del matrimonio

⁷ § 1310 cpv.1 in relazione con il § 1314 cpv.2 e il § 1353 cpv.1 del codice civile tedesco

soggiorno di un fidanzato straniero, informazioni contraddittorie sul partner, una differenza d'età anormale, particolare urgenza di concludere un matrimonio, ecc.), l'ufficiale di stato civile tedesco deve procedere a un complemento d'inchiesta. Se dall'inchiesta emerge che si tratta evidentemente di un matrimonio di compiacenza, l'ufficiale di stato civile deve rifiutare la conclusione del matrimonio mediante una decisione motivata. Gli interessati possono impugnare tale decisione.

Per il momento non esistono studi rappresentativi che valutino l'efficacia del disciplinamento tedesco, in vigore da appena due anni. I rappresentanti dello stato civile tedesco non vogliono ancora parlare di un successo percettibile nella lotta ai matrimoni abusivi.

Oltre a considerazioni perlopiù dogmatiche, vi sono ragioni pratiche che si oppongono a una ripresa analoga del disciplinamento tedesco nel Codice civile svizzero. Le inchieste svolte dallo stato civile sull'esistenza della volontà di concludere un'unione coniugale provocherebbero infatti un importante sovraccarico di lavoro nel raccogliere e esaminare i mezzi di prova. Indipendentemente da tale fatto, gli ufficiali di stato civile riuscirebbero in realtà solo assai raramente a dimostrare in modo assoluto e *prima* della conclusione del matrimonio la volontà di *ambo* i fidanzati di concludere un matrimonio puramente di compiacenza. Non si potrebbe inoltre escludere che gli ufficiali di stato civile giungessero a valutazioni e decisioni diverse sulla base della loro esperienza, della loro conoscenza dell'uomo e della mole di lavoro cui sono confrontati. Vi è infine il rischio che l'ufficio di stato civile, in quanto servizio pubblico, si immischi oltremodo nella vita privata o nella sfera intima dei fidanzati e consideri come abusiva ogni coppia che esula dall'ordinario. Gli stessi problemi di principio sussistono allorché le autorità di polizia degli stranieri devono determinare l'esistenza di un matrimonio di compiacenza una volta concluso il matrimonio.

Il presente avamprogetto di legge rinuncia dunque a proporre una modifica concreta del Codice civile. Le autorità particolarmente interessate al problema avranno tuttavia la possibilità di prendere posizione in merito nel contesto della procedura di consultazione.

27 Rafforzamento della lotta agli abusi

271 Protezione dell'ordine e della sicurezza pubblici e lotta agli abusi di diritto

Ai sensi di una riserva generale, tutti i diritti conferiti dalla presente legge devono estinguersi allorché lo straniero violi gravemente e ripetutamente l'ordine pubblico, dimostrando così di non avere la volontà o la capacità di adattarsi al nostro ordinamento giuridico e ai nostri usi e costumi. Questo principio si applica evidentemente anche ai delitti d'ordine politico che minacciano la sicurezza interna o esterna della Svizzera. La prassi attuale delle autorità giudiziarie e amministrative resta determinante per la valutazione di questi casi anche dopo l'entrata in vigore della nuova Costituzione (vedi n. 272).

Gli abusi nell'ambito del ricongiungimento familiare vanno combattuti in modo ancora più sistematico anche dal punto di vista del diritto penale. In avvenire occorrerà dunque sanzionare segnatamente la frode delle autorità e la violazione dell'obbligo di collaborare, comportamenti osservati di frequente al momento del rilascio di documenti ufficiali o durante la procedura di ricongiungimento familiare (cfr. n. 274).

272 Misure di allontanamento e di respingimento

Onde lottare contro gli abusi, le autorità competenti dovranno avere la possibilità anche in avvenire di revocare i permessi di soggiorno. Ingannare le autorità fornendo false indicazioni o tacendo scientemente fatti essenziali durante la procedura di domanda di permesso costituiscono i principali motivi di revoca e devono applicarsi a tutte le categorie di permessi. Giusta la nuova legge, lo straniero e le terze persone che partecipano alla procedura sono vincolati dall'obbligo di collaborare. Essi sono tenuti a fornire informazioni esatte segnatamente sulla loro situazione personale.

La revoca del permesso deve però essere possibile anche in caso di violazione grave e ripetuta dell'ordine pubblico, in Svizzera come all'estero, o in caso di minaccia della sicurezza interna o esterna della Svizzera.

Solo il permesso di domicilio, in quanto migliore statuto di polizia degli stranieri, deve poter essere revocato unicamente se durante la procedura del permesso sono state date false indicazioni o se sono stati dissimulati scientemente fatti essenziali. È tuttavia fatta salva l'espulsione amministrativa, già tuttora applicabile. Questa forma particolare di revoca costituisce una misura di allontanamento e può essere vincolata a una misura di respingimento (divieto d'entrata). L'espulsione amministrativa dovrebbe restare limitata e essere pronunciata solo in caso di violazione grave dell'ordine giuridico, segnatamente in seguito a una condanna a una lunga pena privativa della libertà o in caso di dipendenza durevole e importante dall'assistenza pubblica. Essa può essere pronunciata nei confronti di tutti gli stranieri.

Giusta l'avamprogetto continuerà inoltre a sussistere la possibilità⁸, prevista all'articolo 70 della vecchia Costituzione federale e ripresa all'articolo 121

⁸ In virtù dell'articolo 70 vCost., il Consiglio federale aveva diritto di espellere lo straniero che minaccia la sicurezza interna o esterna della Confederazione. Il Consiglio federale ordinava tale provvedimento se vi era minaccia della sicurezza interna o esterna e se il caso rivestiva una grande importanza politica, o ancora in presenza di motivi di politica interna o esterna. Spettava al Ministero pubblico

capoverso 2 della nuova Costituzione federale, di pronunciare un'espulsione per motivi politici preponderanti. Essa deve però essere ordinata, di regola, non già dal Consiglio federale stesso, bensì dalle autorità federali incaricate dell'esecuzione (attualmente la Polizia federale) onde salvaguardare la sicurezza esterna, l'indipendenza e la neutralità della Svizzera. Anche questa decisione di allontanamento e di respingimento può essere trasmessa all'istanza di ricorso competente. Con ciò è possibile tenere conto adeguatamente della garanzia dei rimedi giuridici sancita dall'articolo 13 CEDU.

In casi di una grande portata politica, il Consiglio federale conserva la possibilità di ordinare direttamente l'espulsione giusta l'articolo 121 capoverso 2 nCost (com'è stato il caso ad esempio nei casi di Maurice Papon o Ahmed Zaoui). Non sussistono rimedi giuridici contro tali decisioni del Consiglio federale. Per motivi legati al mantenimento del segreto, è tuttavia giustificato applicare in maniera restrittiva la legge federale 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 dell'ordine e della sicurezza pubblici.

273 Misure coercitive nel diritto in materia di stranieri

La maggior parte degli esperti della Commissione peritale reputano che si debbano mantenere le misure coercitive nel diritto in materia di stranieri, introdotte abbastanza di recente. Saranno apportate modifiche unicamente quando s'imporrà un adeguamento rispetto alla prassi anteriore. Occorre tuttavia evitare che le misure coercitive provochino un indebolimento dello statuto giuridico degli stranieri.

Una minoranza degli esperti della Commissione si è invece detta favorevole alla soppressione globale delle misure coercitive, adducendo quale motivo il fatto che gli obiettivi perseguiti possono essere conseguiti grazie alle disposizioni penali esistenti.

La Commissione peritale propone di apportare un complemento importante alle misure coercitive, secondo il quale lo straniero possa essere detenuto allorché il rinvio è eseguibile ma le autorità siano costrette a ottenere i documenti ufficiali senza la cooperazione dell'interessato. Ciò consentirebbe di evitare che l'interessato scompaia poco prima dell'esecuzione del rinvio e che i documenti di viaggio, perlopiù di durata limitata (lasciapassare), generalmente assai difficili da ottenere, scadano senza essere stati utilizzati. La carcerazione in siffatti casi non dovrebbe però oltrepassare 20 giorni e il giudice d'arresto deve parimenti esaminarla in procedura ordinaria.

274 Adeguamento delle disposizioni penali

Infine, la Commissione peritale è persuasa della necessità di rafforzare le disposizioni penali dell'attuale LDDS. Taluni esperti considerano tuttavia sproporzionate le nuove pene – più severe – proposte dalla nuova legge.

della Confederazione eseguire la decisione del Consiglio federale. Questo provvedimento non era fondato sulla LDDS (art. 10 cpv. 4 LDDS).

Bisogna combattere sistematicamente l'entrata e la partenza illegali nonché l'attività di passatori, segnatamente in vista di una buona collaborazione 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. Le pene inflitte loro devono essere più severe rispetto al diritto vigente. Con ciò il lavoro nero perde il suo interesse e i datori di lavoro non sono penalizzati meno duramente degli stranieri impiegati illegalmente. Non basta tuttavia rafforzare unicamente la pena prevista. 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 patronali 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. 104) prevista dall'articolo 14 della legge federale sul diritto penale amministrativo⁹. Sinora sussisteva 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 IV 148). Dato 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. In virtù dell'articolo 80, le persone implicate nella procedura sono inoltre tenute a fornire dati autentici. Nel diritto in materia di stranieri è accordata un'importanza capitale a questo obbligo di collaborare; la nuova disposizione penale mira a rafforzarlo (vedi anche le osservazioni relative all'art. 80).

275 Responsabilità civile e sanzioni amministrative

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 domande relative all'assunzione di manodopera straniera possono essere respinte. La Commissione peritale propone inoltre che i datori di lavoro resisi colpevoli siano privati per un certo tempo dell'attribuzione di mercati pubblici assegnati dalla Confederazione, dai Cantoni o dai Comuni. Si potrebbe eventualmente raggiungere lo stesso obiettivo anche completando l'articolo 11 della legge sugli acquisti pubblici¹⁰ nonché il pertinente concordato cantonale.

⁹ Legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (DPA; RS 313.0)

¹⁰ RS 172.056.1

3 Parte speciale

3.01 Oggetto e campo d'applicazione

Articolo 1 Oggetto

L'avamprogetto di legge contiene i principi generali di una politica migratoria nonché un disciplinamento concreto relativo all'entrata e alla dimora degli stranieri che non sottostanno alle prescrizioni sull'asilo.

Articolo 2 Campo d'applicazione

Vedi n. 21

3.02 Politica migratoria

Articolo 3 Principio generale

Vedi n. 221

Articolo 4 Ammissione

Vedi n. 222

Articolo 5 Integrazione

Vedi n. 223

Articolo 6 Politica esterna in materia di migrazione

Vedi n. 224

3.03 Entrata e partenza

Articolo 7 Condizioni d'entrata

L'entrata in vigore, il 14 gennaio 1998, dell'ordinanza concernente l'entrata e la notificazione degli stranieri (OEnS, RS 142.211) ha permesso di sancire in un'ordinanza le condizioni d'entrata che sino ad allora figuravano principalmente in istruzioni interne. Per motivi di trasparenza e di sicurezza del diritto, l'avamprogetto prevede un disciplinamento a livello di legge. Occorre tuttavia rilevare che, come tutti gli altri Stati, la Svizzera non è tenuta, per principio, ad autorizzare l'entrata di cittadini stranieri sul suo territorio. Fatti salvi gli impegni di diritto internazionale pubblico, le pertinenti decisioni sono prese autonomamente⁶. Solo in casi isolati sussiste un diritto all'entrata e alla dimora in virtù degli impegni di diritto internazionale pubblico e sulla base delle disposizioni della Convenzione sui rifugiati⁷ o della CEDU⁸. Il diritto alla libera partenza e al ritorno nel Paese d'origine, di cui all'articolo 12 capoverso 4 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai

⁶ Christian Klos, Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten der europäischen Migrationspolitik (Condizioni generali e possibilità concettuali della politica migratoria europea); Costanza 1998, pagg. 88 - 96; segnatamente pag. 90

⁷ Convenzione sullo statuto dei rifugiati, RS 0.142.30

⁸ Convenzione europea dei diritti dell'uomo, RS 0.101

diritti civili e politici (Patto ONU II)⁹, che la Svizzera ha ratificato, non conferisce un diritto all'entrata in un altro Paese¹⁰. Se sono adempite le condizioni d'entrata, nella prassi la stessa è tuttavia generalmente autorizzata anche se non sussiste un diritto legale.

Il Consiglio federale determina inoltre anche in avvenire, a livello di ordinanza, quali tipi di documenti di viaggio sono necessari per il passaggio della frontiera (passaporto, carta d'identità, ecc.), i cittadini di quali Stati necessitano un visto e in quali casi è necessario che le autorità in Svizzera rilascino un'assicurazione di rilascio del permesso di dimora per l'entrata nel nostro Paese in vista di assumervi un impiego.

Questa disposizione conferma la competenza attuale del Consiglio federale di disciplinare l'introduzione e la soppressione dell'obbligo del visto mediante una procedura semplificata. In questo contesto, il Consiglio federale può parimenti concludere accordi internazionali (art. 88 cpv. 1). 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 delle condizioni d'entrata non può tuttavia avere luogo prima dell'arrivo alla frontiera. Il visto non conferisce dunque un diritto all'entrata. L'assicurazione di rilascio del permesso di dimora garantisce che entreranno in Svizzera unicamente le persone che adempiono le condizioni d'ammissione in vista di esercitare un'attività lucrativa.

Articolo 8 Rilascio del visto

Questo articolo sancisce i principi essenziali della procedura in materia di visti. Le altre disposizioni relative alla procedura figurano nell'ordinanza concernente l'entrata e la notificazione degli stranieri (OEnS¹¹). Se il visto è rifiutato, la competente autorità federale rilascia, su richiesta esplicita dell'interessato, una decisione motivata e impugnabile sottostante a tassa. Attualmente, il richiedente è informato di tale procedura nel foglio informativo relativo alla domanda di visto. Tale modo di procedere si è dimostrato valido nella prassi.

Articolo 9 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. 24). Oltre all'entrata illegale in Svizzera, occorre impedire che le persone prive di documenti di legittimazione validi entrino nel territorio dei Paesi limitrofi o che, per ciò fare, abbiano ricorso a passatori. La Commissione peritale propone dunque di sanzionare in maniera generale le persone che lasciano la Svizzera passando da un posto di confine non autorizzato (art. 101 cpv. 1, quarto periodo) o che esercitano un'attività di passatore (art. 102). D'ora in poi vi sarà parimenti sanzione contro coloro che, entrando in un Paese limitrofo in provenienza dalla Svizzera, violano le prescrizioni vigenti ivi (art. 101 cpv. 1, sesto periodo).

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,

⁹ RS 0103.2

¹⁰ cfr. DTF 122 II 433 E. 3c pag. 442 segg.

¹¹ Ordinanza, del 14 gennaio 1998, concernente l'entrata e la notificazione degli stranieri (OEnS, RS 142.211)

oltre al disciplinamento dell'estensione della zona di frontiera e alle disposizioni relative ai titolari di permessi per frontalieri, il rilascio di carte per frontalieri e di permessi giornalieri.

I controlli alla frontiera in materia di polizia degli stranieri avvengono sulla base dei criteri illustrati a livello di ordinanza (OEnS) nonché delle istruzioni poggianti su questa base. Tali controlli implicano parimenti un controllo del passaporto (constatazione 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 di compiti di polizia, indipendentemente dalla nazionalità della persona, nel quadro del pertinente disciplinamento federale e della sovranità dei Cantoni in materia di polizia.

Articolo 10 Controllo alla frontiera

Questo articolo prevede che tutte le persone che entrano e escono dalla Svizzera sottostanno a un controllo alla frontiera avulso da qualsiasi sospetto d'infrazione. I cittadini svizzeri subiranno un controllo d'identità, mentre per gli stranieri saranno esaminate le condizioni d'entrata. A motivo dell'affluenza del traffico, tuttavia, il controllo può avvenire unicamente in maniera casuale (cfr. anche il n. 24).

Il capoverso 2 precisa che il rifiuto dell'entrata quale decisione immediatamente esecutiva (vedi art. 3 lett. f della legge federale sulla procedura amministrativa; PA ; RS 172.021) può essere pronunciato informalmente. La persona respinta deve tuttavia avere la possibilità, come nel quadro del rifiuto del visto (art. 8 cpv. 2), di ottenere una decisione impugnabile dell'ufficio competente se ne esprime il desiderio immediatamente dopo il rinvio. È così garantito un controllo giuridico. In seguito a un rinvio bisogna tuttavia attendere l'eventuale procedura ricorsuale sempre all'estero.

Articolo 11 Competenza in materia di controllo alla frontiera

Vedi al n. 24.

3.04 Soggiorno sottostante a permesso, obbligo di notificazione

Articolo 12 Soggiorno senza attività lucrativa

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

Articolo 13 Soggiorno con attività lucrativa

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

Al capoverso 2 è stabilito, ai sensi di una definizione legale, cosa si deve intendere per attività lucrativa. La nozione di attività lucrativa è attualmente definita all'articolo 6 OLS. L'avamprogetto di legge riprende tale definizione senza modificarla. L'accezione, sinora assai larga, dell'attività lucrativa è mantenuta, cosicché gran parte degli immigrati sottostanno alle condizioni d'ammissione previste per l'esercizio di un'attività lucrativa. Il fatto che l'attività procuri un guadagno o sia esercitata gratuitamente non ha importanza. È invece determinante il carattere normalmente

lucrativo o meno dell'attività. Questa definizione riduce le possibilità di eludere le disposizioni sull'ammissione.

Articolo 14 Obbligo di notificazione dell'arrivo

Il capoverso 1 di questa disposizione riprende essenzialmente il disciplinamento vigente degli articoli 2 LDDS e 2 ODDS.

Articolo 15 Prestazione di servizi transfrontaliera

Il Consiglio federale deve avere la competenza di disciplinare l'obbligo di notificare l'arrivo e di sollecitare un permesso di dimora in deroga alla legge, allorchando tale provvedimento consenta segnatamente una semplificazione per certi gruppi di stranieri prestatori di servizi transfrontalieri e per determinate attività lucrative (ad es. il personale degli stand d'esposizioni e di montaggio). Giusta l'articolo 2 capoverso 1 LDDS in relazione con l'articolo 2 capoverso 6 ODDS, l'obbligo di notificare l'arrivo e di sollecitare un permesso di dimora è già tuttora tolto se vi è esercizio di un'attività lucrativa indipendente o di un'attività per mandato di un datore di lavoro straniero (attività lucrativa senza assunzione d'impiego) e se tale attività non oltrepassa otto giorni in un periodo di 90 giorni. Giusta le istruzioni del DFGP e del DFE, queste disposizioni particolari sull'obbligo di sollecitare un permesso di dimora e di notificare l'arrivo non si applicano ai lavoratori dell'industria delle costruzioni.

Articolo 16 Procedura di notificazione dell'arrivo

In questo articolo 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 tuttavia come sinora, di caso in caso, esigere un estratto del casellario giudiziale nazionale o la produzione di altri documenti (atti di stato civile, ecc.). In virtù dell'obbligo di collaborare (art. 81), lo straniero è tenuto a procurarsi questi documenti e a presentarli alle autorità competenti.

Articolo 17 Notificazione della partenza

Questo articolo corrisponde al disciplinamento attuale.

Articolo 18 Notificazione da parte di terzi

Contrariamente al diritto vigente, solo le persone che ospitano uno straniero dietro remunerazione sono tenute a notificarlo. Gli altri ospiti sono liberati da tale obbligo, che nella prassi non è già tuttora quasi più osservato.

A fini di controllo e onde combattere il lavoro nero, il datore di lavoro deve notificare l'inizio e la fine dei rapporti di lavoro con uno straniero. Tale obbligo è indipendente dal tipo di permesso di soggiorno. Il termine di notificazione è stabilito dal Consiglio federale.

Analogamente a quanto previsto dall'articolo 15, il Consiglio federale deve avere la competenza di dispensare determinate categorie di stranieri o determinate attività lucrative dall'obbligo di notificazione. La questione di una deroga si pone segnatamente per i titolari di un permesso di domicilio.

Articolo 19 Soggiorno fino alla decisione relativa al permesso

Questa disposizione prevede che lo straniero entrato legalmente in Svizzera può, in generale e sempreché si sia notificato entro i termini previsti, soggiornare nel nostro Paese durante la procedura per il rilascio del permesso. Questa disposizione corrisponde in larga misura al disciplinamento di cui all'articolo 1 capoverso 1 ODDS. Tuttavia, il richiedente non può, per principio, prevalersi già durante la procedura, del diritto di dimora che ha appena sollecitato. Le persone che, durante la procedura d'autorizzazione d'entrata, hanno indicato uno scopo del soggiorno diverso (ad es. turismo, visita) da quello menzionato nella domanda del permesso di dimora (ad es. soggiorno presso familiari) possono essere invitate ad attendere l'esito della procedura all'estero. Questo provvedimento può parimenti essere ordinato in vista di una procedura ricorsuale che si annuncia lunga. Un disciplinamento analogo vale parimenti per le domande di proroga del permesso di dimora temporaneo.

Condizioni d'ammissione

Come menzionato più sopra, l'accordo bilaterale con la CE disciplina in modo conclusivo anche l'ammissione di cittadini dell'UE con o senza attività lucrativa (vedi n. 21). Le disposizioni di questo capitolo si applicano dunque solo ai cittadini di Stati terzi.

3.051 Ammissione per un soggiorno con attività lucrativa

Articolo 20 Esercizio di un'attività lucrativa dipendente

Al momento dell'ammissione, occorre verificare se esiste una domanda di un datore di lavoro pronto ad assumere un lavoratore straniero per occupare un determinato posto vacante e se le altre condizioni previste agli articoli 23 – 28 sono effettivamente adempite. Diversamente dai sistemi d'ammissione anglosassoni (Australia, Canada, Stati Uniti), l'avamprogetto di legge prevede che il rilascio di un permesso in vista di esercitare un'attività lucrativa dipendente è sempre vincolato a un determinato posto di lavoro, anche se il richiedente possiede le qualifiche necessarie e adempie le altre condizioni (contingenti, ecc.). Con ciò è garantito che l'immigrante dispone effettivamente di un posto di lavoro e che non sarà immediatamente disoccupato.

Articolo 21 Esercizio di un'attività lucrativa indipendente

Affinché possa essere rilasciato un permesso in vista di esercitare un'attività lucrativa indipendente, è necessario che siano garantiti i bisogni e gli interessi economici del nostro Paese. Occorre inoltre che sussista un interesse economico generale. Le condizioni in materia di finanziamento e d'esercizio sono soddisfatte se è fornita la prova – o se appare credibile – che è riunito il capitale necessario, sono state rilasciate le eventuali autorizzazioni nel campo del diritto industriale e nessun ostacolo d'esercizio si oppone all'apertura dell'azienda.

Articolo 22 Attività lucrativa intrapresa in un secondo tempo

Questa disposizione precisa che le condizioni in vista di esercitare un'attività lucrativa sono parimenti applicabili allo straniero ammesso nel quadro di un

soggiorno senza attività lucrativa e che desidera in seguito esercitare un'attività. Questo principio concerne in particolare le persone desiderose di esercitare un'attività lucrativa in seguito a una formazione o a un tirocinio di perfezionamento.

Articolo 23 Misure limitative

Il principio delle misure limitative relative agli stranieri esercitanti un'attività lucrativa è mantenuto. Una volta scaduto il termine transitorio dell'accordo bilaterale con le CE, ciò non sarà più possibile per i cittadini degli Stati dell'UE. Durante la fase transitoria si applicano i contingenti massimi annui stabiliti nell'accordo. L'avamprogetto di legge valido per i cittadini di Stati terzi 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 degli esperti della Commissione peritale non ritengono che si debba affidare al Parlamento la decisione relativa all'attribuzione dei contingenti, in quanto la procedura legislativa non è sufficientemente rapida e flessibile. Di conseguenza, il Consiglio federale deve, come sinora, fissare i contingenti massimi a disposizione della Confederazione e dei Cantoni. È previsto un contingentamento dei permessi di breve durata e dei permessi iniziali di dimora. I soggiorni di breve durata devono essere, come sinora, esclusi dai contingenti massimi segnatamente a motivo del lavoro amministrativo connesso. 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 in Svizzera (art. 24), il controllo delle condizioni salariali e lavorative (art. 25), nonché le disposizioni relative alle condizioni personali (art. 26). Onde garantire una migliore protezione della manodopera indigena, una minoranza degli esperti della Commissione si è pronunciata a favore del contingentamento dei permessi validi fino a quattro mesi.

Una minoranza degli esperti propone inoltre una disposizione secondo cui la decisione di massima in funzione del mercato del lavoro (priorità dei lavoratori in Svizzera, controllo delle condizioni salariali e lavorative, ripartizione dei contingenti a disposizione dei Cantoni) sarebbe presa in seno a una "commissione tripartita" composta di rappresentanti del padronato, dei lavoratori e delle autorità. La maggioranza degli esperti della Commissione riconosce l'importanza di tali commissioni, in parte già esistenti, ma auspica che siano i Cantoni a deciderne autonomamente l'istituzione.

L'attribuzione dei contingenti è per principio di competenza della Confederazione. La competenza primaria della Confederazione per i cittadini di uno Stato al di fuori dello Spazio UE/AELS si giustifica segnatamente nel modo seguente: dopo la totale liberalizzazione della circolazione delle persone con l'UE sarà possibile canalizzare unicamente l'immigrazione della manodopera proveniente da Stati non membri dell'UE o dell'AELS. Diventa quindi particolarmente importante applicare nei confronti di tale spazio un'ammissione controllata e rispettosa del principio di parità; ecco perché l'avamprogetto di legge prevede che l'esecuzione per i cittadini di Stati terzi sia per principio di competenza della Confederazione. Nonostante tale competenza federale, i Cantoni conservano per principio il loro potere in materia di permessi; come sinora, la Confederazione deciderebbe in materia di contingentamento sulla base di un preavviso positivo del Cantone.

Al momento del reclutamento di un cittadino di uno Stato terzo, il Consiglio federale avrebbe però anche la possibilità, se ciò si rivelasse opportuno, di delegare ai Cantoni la decisione in materia di attribuzione dei contingenti (cpv. 4).

Articolo 24 Priorità

La priorità per il reclutamento è attualmente disciplinata dall'articolo 7 OLS. L'avamprogetto di legge resta essenzialmente 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 potere beneficiare della priorità per il reclutamento anche gli stranieri titolari di un permesso di domicilio o di dimora (il che corrisponde al concetto di "lavoratori sul mercato indigeno del lavoro" ai sensi dell'art. 7 cpv. 3 OLS). Il richiedente può addurre la prova che non è disponibile nessuna persona che beneficia della priorità, in particolare in seguito a una messa al bando infruttuosa nel sistema AVAM.

Godono inoltre di priorità i cittadini di Stati membri dell'UE e dell'AELS giusta il sistema d'ammissione binario vigente (art. 8 OLS). Ciò si giustifica per il fatto che l'ammissione di cittadini di Stati membri dell'UE è disciplinata in modo conclusivo nell'accordo bilaterale sulla libera circolazione e che è prevista un'estensione di tale accordo ai cittadini di Stati membri dell'AELS; i pertinenti negoziati hanno già preso il via. Con ciò, l'ammissione di cittadini di Stati terzi è possibile unicamente se non possono essere reclutati, per il mercato del lavoro svizzeri, lavoratori provenienti da Stati dell'UE o dell'AELS che rispondano al profilo richiesto. Dato che è spesso difficile dimostrare l'impossibilità di reclutare manodopera proveniente da Stati membri dell'UE e dell'AELS, è sufficiente che il datore di lavoro sia in grado di rendere la cosa credibile. L'accordo tra la Svizzera e la CE nonché i suoi Stati membri sulla libera circolazione delle persone prevede una cooperazione nel contesto della rete elettronica EURES (European Employment Services) della CE. Essa serve segnatamente allo scambio internazionale di offerte e domande di lavoro. Grazie ad essa sarà più facile reclutare manodopera proveniente dagli 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 richieste per la prima entrata sono piuttosto elevate. Lo straniero che è stato autorizzato ad esercitare un'attività lucrativa e che è integrato nel mercato del lavoro svizzero non dovrebbe invece incontrare ulteriori ostacoli inutili al momento di un cambiamento di posto di lavoro o della proroga del permesso di dimora (vedi n. 25 e art. 40).

Il principio della priorità per il 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 nella fattispecie un trattamento privilegiato; con ciò 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 soppressa definitivamente alla scadenza del termine transitorio previsto nell'accordo bilaterale con l'UE.

Poiché le persone del settore dell'asilo non adempiono i presupposti del capoverso 2, esse non possono reclamare una priorità nel reclutamento fintantoché non sono titolari di un permesso di dimora o di domicilio (permesso B o C).

Articolo 25 Condizioni di salario e di lavoro

Questo articolo conferma il principio della parità di trattamento tra lavoratori stranieri e svizzeri per quel che concerne le condizioni di salario e di lavoro. Esso è volto a proteggere i lavoratori, indigeni e non, dal dumping salariale e sociale.

Diversamente dal disciplinamento attuale (art. 9 OLS), le condizioni di salario e di lavoro sono controllate solo al momento del rilascio del primo permesso, mentre non sono controllate al momento di un cambiamento del posto di lavoro o della proroga del permesso di dimora. Tale controllo deve invece essere effettuato nei casi di permessi in vista di un cambiamento di posto di lavoro per persone titolari di un permesso per frontalieri o nei casi 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 bilaterale sulla libera circolazione, dopo un periodo transitorio di due anni questo controllo delle condizioni salariali e lavorative prima del rilascio del primo permesso non sarà più possibile per i cittadini di Stati membri dell'UE. Nell'ottica dell'introduzione della libera circolazione delle persone sono tuttavia state decise delle misure collaterali (legge sui lavoratori distaccati, possibilità di salari minimi nei contratti di lavoro normali, alleggerimento delle condizioni per la dichiarazione di obbligatorietà di contratti di lavoro collettivi), le quali si applicano a tutti i lavoratori in Svizzera indipendentemente dalla loro cittadinanza. Il mantenimento del controllo preliminare per i cittadini di Stati terzi ha dunque un senso in quanto in tale settore sussiste in parte un maggior rischio di dumping salariale.

Articolo 26 Condizioni personali

Soggiorno durevole

L'ammissione di uno straniero titolare di un permesso di dimora durevole non deve compromettere gli interessi economici del Paese. La capacità d'integrazione a lungo termine nel mercato del lavoro e nella società costituisce un criterio determinante per un'ammissione a carattere durevole di manodopera proveniente da Stati non membri dell'UE e dell'AELS. La formazione e le qualifiche professionali devono consentire di migliorare le possibilità di reinserimento nel mercato del lavoro in caso di disoccupazione. I quadri, gli specialisti e altri lavoratori qualificati adempiono tale condizione. Per la valutazione della qualifica e delle condizioni di una futura integrazione durevole – seguendo il sistema a punti presentato nel rapporto della Commissione peritale "Migrazione" – sono stati stabiliti i seguenti criteri (cpv. 2): qualifica professionale, capacità d'adattamento professionale, conoscenze linguistiche, età.

Soggiorno di breve durata

Anche qui si tratta di evitare che venga creata una nuova possibilità d'immigrazione di manodopera poco qualificata proveniente da Stati non membri dell'UE o

dell'AELS. Siccome in questi casi il fattore dell'integrazione durevole nel mercato del lavoro svizzero è inesistente, i criteri previsti per l'ammissione di un titolare di un permesso di breve durata che non sia cittadino di un Paese dell'UE o dell'AELS sono diversi da quelli applicabili ai titolari di un permesso a carattere durevole. L'età, le conoscenze linguistiche e la capacità di adattamento professionale giocano qui un ruolo minore, mentre è accordata una maggiore importanza alle condizioni del mercato del lavoro. Il permesso di breve durata e il permesso a carattere durevole restano comunque riservati a una manodopera altamente qualificata (quadri, specialisti e altri lavoratori qualificati).

L'ammissione di un titolare di un permesso di breve durata o di un permesso a carattere durevole non deve compromettere gli interessi economici del Paese. L'avamprogetto di legge non definisce in modo esatto "gli interessi economici del Paese", che comprendono non da ultimo la componente del mercato del lavoro. Tale concetto comprende parimenti gli interessi dell'economia pubblica e quelli delle aziende. D'altro canto, la politica d'ammissione è volta a incoraggiare un'immigrazione esente da problemi sociopolitici e atta a migliorare la struttura del mercato del lavoro nonché a favorire l'equilibrio dello stesso.

Giusta il capoverso 3, dev'essere possibile ammettere anche singole persone – anche se non adempiono interamente i criteri di qualifica di cui sopra – se si tratta di investitori che intendono creare nuovi posti lavoro oppure di lavoratori le cui conoscenze e capacità professionali giustificano un'ammissione. Menzioniamo in questo contesto gli impiegati di un circo o il personale incaricato della pulizia di una centrale nucleare, le cui qualifiche professionali non sono molto elevate ma che devono possedere delle nozioni e delle capacità specifiche indispensabili per una determinata missione. Per giustificare un'ammissione occorre però, nella fattispecie, che non siano disponibili o non siano disponibili in numero sufficiente cittadini svizzeri o di Stati membri dell'UE o dell'AELS debitamente qualificati.

Il Consiglio federale deve inoltre avere la competenza di derogare per un periodo limitato a queste disposizioni d'ammissione restrittive in caso di bisogno dimostrato, urgente e durevole (cfr. art. 33 cpv. 3 e n. 222.3).

Possono tuttavia essere rilasciati dei permessi di dimora e per dimoranti temporanei anche a manodopera qualificata proveniente da Stati non membri dell'UE e dell'AELS se ciò è nell'interesse economico generale del Paese.

Articolo 27 Alloggio

Un permesso iniziale di dimora o un permesso di breve durata può essere rilasciato unicamente se lo straniero dispone di un alloggio conveniente. Questo deve rispondere alle prescrizioni in materia di costruzione, d'incendio e di polizia sanitaria e non dev'essere abitato da inquilini in sovrannumero. Sono determinanti le pertinenti prescrizioni dei Cantoni e dei Comuni. L'avamprogetto di legge non prevede in tal senso modifiche del diritto vigente. Alle autorità competenti in materia di permessi incombe la responsabilità di esaminare se lo straniero dispone di un alloggio conveniente.

Articolo 28 Ammissione di frontalieri

L'accordo bilaterale con la CE disciplina in maniera conclusiva l'ammissione di frontalieri provenienti da Stati membri dell'UE (vedi anche n. 254). Il permesso per frontalieri può essere rilasciato, come previsto dalla prassi attuale, ai lavoratori

provenienti da Stati terzi al beneficio di un diritto di residenza durevole in uno Stato limitrofo. L'avamprogetto di legge non prevede condizioni particolari relative alla qualifica in quanto l'integrazione professionale e sociale dei frontalieri non rivestono la medesima importanza a motivo del domicilio all'estero.

Articolo 29 Ammissione di prestatori di servizi transfrontalieri

L'ammissione provvisoria dei prestatori di servizi transfrontalieri sottostà a un nuovo disciplinamento. Vi è prestazione allorquando un dipendente di un'azienda straniera con sede all'estero o un lavoratore indipendente domiciliato all'estero effettui una prestazione temporanea in Svizzera e rientri poi al Paese d'origine. Conformemente all'avamprogetto di legge, la prestazione non deve compromettere gli interessi economici del Paese né ignorare le altre condizioni previste agli articoli 23 - 27. Se sarà applicato l'accordo tra la Svizzera e l'UE sulla libera circolazione delle persone e applicabile ai cittadini di uno Stato membro dell'UE, queste prescrizioni si applicheranno solo se la prestazione supera 90 giorni lavorativi all'anno e nella misura in cui non sia stata convenuta, in un accordo bilaterale, nessuna liberalizzazione ulteriore in materia (cfr. anche n. 21).

3.052 Ammissione per un soggiorno senza attività lucrativa

Articolo 30 Formazione e perfezionamento

Questa disposizione corrisponde ampiamente al disciplinamento attuale degli articoli 31 e 32 OLS. La distinzione tra allievi e studenti è stata abbandonata. I dettagli sono ora disciplinati in un'ordinanza e in istruzioni, tra cui disposizioni concernenti i tirocini e le attività accessorie nel quadro della formazione e del perfezionamento.

Articolo 31 Redditi

L'articolo proposto riprende il disciplinamento dell'articolo 34 OLS. Per motivi di flessibilità, si è rinunciato a fissare l'età massima nella legge. Spetta al Consiglio federale sancire tale età in un'ordinanza e adeguarla se del caso.

Articolo 32 Cure mediche

L'avamprogetto propone di riprendere il disciplinamento dell'articolo 33 OLS. Le autorità possono esaminare di caso in caso se sono veramente necessarie cure in Svizzera.

3.053 Deroghe alle prescrizioni d'ammissione

Articolo 33

La Commissione peritale propone di conferire al Consiglio federale la competenza di prevedere deroghe alle condizioni d'ammissione previste agli articoli 20 - 23 e di determinare la procedura. Nell'OLS sono già tuttora previste deroghe alle condizioni generali d'ammissione (cfr. art. 3, 4, 8 cpv. 2 e 13 OLS). Per principio, esse devono essere riprese nell'avamprogetto di legge. Tali deroghe comprendono segnatamente le persone che si sono ammalate o sono divenute invalide a causa della loro attività lucrativa in Svizzera. Dovrebbero parimenti essere resi possibili soggiorni nel contesto di misure d'integrazione nonché in vista del chiarimento dei diritti relativi alle

assicurazioni sociali. Lo straniero che era titolare di un permesso di dimora o di domicilio può inoltre beneficiare di un ritorno agevolato.

Oltre a ciò, il Consiglio federale deve avere la possibilità di disciplinare l'attività lucrativa degli stranieri ammessi nel quadro del ricongiungimento familiare (lett. a). Esso avrà in particolare la possibilità di operare delle distinzioni a seconda del genere di ricongiungimento familiare. I coniugi e i figli stranieri di cittadini svizzeri nonché di stranieri titolari di un permesso di domicilio devono ad esempio beneficiare di un accesso facilitato al mercato del lavoro rispetto ai familiari di stranieri titolari di un permesso di dimora o di un permesso di breve durata. Il Tribunale federale ha deciso che in questi casi vigono anche i principi della libertà di commercio e d'industria (DTF 123 I 212 segg.).

Continuerà a sussistere la possibilità di prevedere deroghe onde disciplinare l'attività dei richiedenti l'asilo, delle persone ammesse provvisoriamente e delle persone bisognose di protezione (cpv. 2). L'attività lucrativa e la partecipazione a programmi d'occupazione delle persone nell'ambito dell'asilo (eccettuati i rifugiati riconosciuti) deve in generale essere disciplinata nella presente legge e nelle ordinanze d'esecuzione. L'adeguamento della legge sull'asilo proposto all'articolo 111 capoverso 2 costituisce una chiarificazione in materia. Per riguardo verso il mercato del lavoro e onde evitare un rafforzamento indesiderato dell'attrattiva della Svizzera quale Paese d'immigrazione, l'attività lucrativa deve anzitutto essere esercitata nel quadro di programmi d'occupazione (vedi anche art. 43 cpv. 4 LAsi). Per quel che concerne i programmi d'occupazione, il Consiglio federale deve segnatamente potere decidere deroghe alle condizioni di salario e di lavoro usuali nella regione e nella professione.

Ulteriori deroghe devono consentire di tenere conto di determinati interessi pubblici (ad es. la salvaguardia di circostanze politiche straordinarie) nonché di determinati interessi fiscali.

3.06 Regolamento del soggiorno

Articolo 34 Permesso di breve durata

Vedi i commenti al n. 251.

Il permesso di breve durata può essere rilasciato per un soggiorno di un anno al massimo. Se necessario esso può essere prorogato fino a una durata totale massima di due anni. I permessi devono poter essere rilasciati, come sinora, per l'esercizio di attività lucrative a breve termine, 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 in vista di una formazione, di un perfezionamento o di cure mediche.

Di regola, il permesso di breve durata 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 in casi debitamente motivati.

La Commissione peritale intende evitare ogni sorta d'abuso; essa è dell'avviso che un permesso di breve durata non dev'essere rilasciato in vista di esercitare un'attività lucrativa per definizione durevole. In questo senso essa si oppone all'eventualità di

eludere il nuovo statuto di breve durata ad esempio mediante contratti successivi di breve durata. La maggioranza degli esperti della Commissione sono favorevoli a una regolamentazione flessibile di competenza del Consiglio federale. Nelle sue decisioni, lo stesso dovrà tenere conto in modo appropriato degli interessi economici e dell'evoluzione del mercato del lavoro, conformemente alle condizioni d'ammissione di cui all'articolo 4 dell'avamprogetto di legge.

Una minoranza degli esperti della Commissione preferirebbero invece un disciplinamento più restrittivo che fissi nella legge la durata dell'interruzione in funzione della durata del soggiorno di breve durata. Si dovrebbe tenere conto anche della natura dell'ultimo rapporto di lavoro. Se il contratto di lavoro è di breve durata può bastare un'interruzione di breve durata, mentre un soggiorno più lungo può implicare un'interruzione più prolungata. In considerazione dei diversi bisogni economici, la maggioranza degli esperti respinge l'idea di fissare una durata minima d'interruzione, ad esempio di un anno. D'altro canto, la possibilità di un solo soggiorno di breve durata può dare adito a "rotazioni" indesiderate di titolari di un permesso di breve durata. Per evitare una tale situazione, per niente auspicabile, la maggioranza degli esperti della Commissione ha respinto questa proposta. È vero che è necessaria una certa flessibilità che tenga conto non solo degli interessi legittimi dell'economia bensì anche di quelli dei lavoratori. Va detto però che la possibilità di una trasformazione automatica dei permessi di breve durata in permessi di dimora non è auspicabile.

Un disciplinamento più restrittivo dell'interruzione sopra citata è necessario anzitutto per le persone poco qualificate sul piano professionale. La maggioranza degli esperti della Commissione propongono dunque che tali aspetti siano presi in considerazione nel quadro di un'ordinanza d'esecuzione del Consiglio federale.

Articolo 35 Permesso di dimora

Vedi i commenti al n. 252.

Una limitazione dello scopo del soggiorno giusta il capoverso 3 è applicabile ad esempio agli allievi e studenti ammessi in Svizzera unicamente in vista di una formazione o di un perfezionamento. Dato il carattere temporaneo del soggiorno, non è previsto un diritto legale alla proroga del permesso di dimora e il soggiorno non è computato per il rilascio del permesso di domicilio (vedi anche art. 37 cpv. 5). Ciò corrisponde alla prassi attuale (cfr. Istruzioni dell'UFDS, cifre 333.2 e 337.6).

Siccome una dipendenza importante e durevole dello straniero dall'assistenza pubblica è un motivo di revoca del permesso (art. 58) e può valere all'interessato una misura di allontanamento (art. 59), è giustificato che egli non benefici in tal caso di un diritto alla proroga del permesso (cpv. 4 lett. b). Anche in caso di perdita di tale diritto, tuttavia, le autorità competenti possono, nel quadro del loro potere discrezionale, prorogare il permesso tenendo conto delle circostanze personali dello straniero (art. 80).

Articolo 36 Permesso di domicilio

Vedi commenti al n. 253.

Il capoverso 2 precisa che solo i permessi di breve durata o di dimora sono presi in considerazione per il computo dei soggiorni in vista del rilascio del permesso di

domicilio. I soggiorni effettuati nel contesto della procedura d'asilo o di un'ammissione provvisoria non sono presi in considerazione.

Il soggiorno delle persone bisognose di protezione riveste per definizione un carattere temporaneo. Si tratta di un soggiorno con uno scopo del soggiorno limitato nel tempo (art. 66 segg. LAsi); in applicazione dell'articolo 76 LAsi, il Consiglio federale è autorizzato a revocarlo allorquando la protezione non sia più indispensabile. Ecco perché tale soggiorno temporaneo non può, giusta il capoverso 5, essere preso in considerazione per il computo in vista del rilascio del permesso di domicilio. L'articolo 74 capoverso 3 LAsi conferisce ai Cantoni la possibilità, dopo dieci anni di dimora, di rilasciare il permesso di domicilio a uno straniero che ha beneficiato di una protezione provvisoria; non sussiste tuttavia un diritto in tal senso.

Giusta l'articolo 62 capoverso 1 lettera c, lo straniero titolare di un permesso di domicilio può, per principio, essere espulso dalla Svizzera se cade ripetutamente e in grande misura a carico dell'assistenza pubblica. È quindi giustificato che il diritto al rilascio di un permesso di domicilio dipenda dal fatto che l'interessato non sia a carico della collettività (vedi anche le spiegazioni ad art. 35).

Articolo 37 Permesso per frontalieri

Vedi i commenti al n. 254 nonché l'articolo 28. Dopo un'attività ininterrotta di cinque anni, il frontaliere gode di un diritto alla proroga del permesso di due anni, sempreché siano rispettate le eventuali condizioni. Oltre a migliorare lo statuto degli interessati, tale disposizione comporta un agevolamento amministrativo sia per i frontalieri che per le autorità.

Articolo 38 Luogo di dimora

Vedi i commenti al n. 255.

Il principio secondo il quale il permesso di polizia degli stranieri è limitato al Cantone competente o, per i frontalieri, alla zona di frontiera del Cantone, è mantenuto. Lo straniero che sposta il proprio centro di interessi personali e professionali in un altro Cantone deve sollecitare un permesso presso il nuovo Cantone.

Articolo 39 Cambiamento di Cantone

D'ora in poi, lo straniero titolare di un permesso di dimora o di domicilio deve avere un diritto legale al cambiamento di Cantone. Sono fatte salve determinate condizioni.

La Commissione peritale propone, al capoverso 2, di garantire allo straniero titolare di un permesso di domicilio un diritto al cambiamento di Cantone sempreché non sussista un motivo d'espulsione ai sensi degli articoli 62 e 63. Si tiene così conto della natura giuridica particolare del permesso di domicilio.

Per quel che concerne lo straniero titolare di un permesso di dimora, il diritto al cambiamento di Cantone dipenderà inoltre dal grado d'integrazione professionale. Il diritto al cambiamento di Cantone sussiste dunque unicamente se l'interessato può dimostrare di avere un impiego e di disporre di mezzi sufficienti per sovvenire ai propri bisogni senza cadere a carico dell'assistenza pubblica.

Le persone disoccupate 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 sussiste 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.

I titolari di un permesso per frontalieri hanno diritto a cambiare Cantone solo dopo un'attività ininterrotta di cinque anni. Se prima di tale scadenza essi spostano il centro della loro attività lucrativa nella zona di frontiera di un altro Cantone, necessitano di un nuovo permesso che può essere loro rilasciato se sono adempiti i presupposti di cui all'articolo 40 capoverso 4.

Alcuni esperti della Commissione peritale reputano che lo straniero disoccupato deve parimenti beneficiare di un diritto incondizionato al cambiamento di Cantone.

Articolo 40 Attività lucrativa

Vedi commenti al n. 255.

Fatte salve le disposizioni sul cambiamento di Cantone, l'attività lucrativa dello straniero titolare di un permesso di domicilio non sottostà, come sinora, a restrizione alcuna dal punto di vista della polizia degli stranieri. D'ora in poi, lo straniero titolare di un permesso di dimora ammesso all'esercizio di un'attività lucrativa dipendente o indipendente può, come il titolare di un permesso di domicilio, esercitare tale attività su tutto il territorio della Svizzera. Per i titolari di un permesso di dimora o di domicilio è quindi soppressa la necessità del consenso preliminare, previsto attualmente dall'articolo 8 capoverso 2 LDDS, il che semplifica ulteriormente la procedura.

Altra novità, il titolare di un permesso di dimora deve avere la possibilità di cambiare senz'altro posto di lavoro senza autorizzazione – com'era il caso sinora per le persone titolari di un permesso di domicilio. L'autorizzazione resta obbligatoria se il cambiamento avviene in vista di esercitare un'attività indipendente (cpv. 5). Con ciò, le autorità competenti conservano la possibilità di esercitare un certo controllo. La Commissione peritale è unanime nel riconoscere che, data la prassi attuale applicabile allo straniero titolare di un permesso di dimora, è parimenti auspicabile una certa "apertura del mercato" per l'esercizio di un'attività indipendente (cfr. anche le osservazioni ad art. 21).

Il titolare di un permesso per frontalieri resta sottoposto ad autorizzazione in caso di cambiamento di posto di lavoro (cpv. 4). Dopo cinque anni bisogna però che sussista un pertinente diritto. Nel corso dei primi cinque anni, il cambiamento di posto può essere autorizzato se lo straniero è in grado di fare valere motivi importanti – come per i titolari di un permesso di breve durata. Se il cambiamento di posto implica il cambiamento di zona di frontiera e di Cantone, lo straniero titolare di un permesso di frontalieri necessita di un'autorizzazione del nuovo Cantone (art. 39 cpv. 4).

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, per cui un cambiamento di posto o di Cantone sarà possibile unicamente se importanti motivi personali o se gli 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 un influsso 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.

Articolo 41 Riserva della sicurezza e dell'ordine pubblici

La clausola generale (riserva dell'ordine pubblico) contenuta in questo articolo prevede che lo straniero che ha violato gravemente e ripetutamente l'ordine pubblico o ha minacciato la sicurezza interna o esterna della Svizzera perde i diritti garantitigli.

Uno straniero viola l'ordine pubblico allorquando commetta un crimine o un delitto ai sensi del Codice penale o contravvenga gravemente e reiteratamente ad altre disposizioni legali o a regolamenti emanati consecutivamente dalle autorità. Può sussistere una violazione dell'ordine pubblico allorquando gli atti commessi isolatamente non costituiscano ancora una delinquenza grave ma il numero di delitti e di recidive dimostri che l'interessato non è disposto a adeguarsi all'ordinamento giuridico vigente (vedi anche art. 10 cpv. 1 lett. b LDDS).

Conformemente alla giurisprudenza relativa all'articolo 70 vCost., la nozione di minaccia della sicurezza interna o esterna della Svizzera comprende prioritariamente il potere statale nei settori politico e militare. Si tratta nella fattispecie della minaccia costituita da terrorismo, estremismo violento, servizio d'informazione non autorizzato, criminalità organizzata nonché atti e sforzi consentiti in vista di mettere seriamente a repentaglio le relazioni esterne della Svizzera o di cambiare con la forza l'ordine statale.

La collettività manifesta per principio un legittimo interesse al rinvio o al mantenimento dell'allontanamento degli interessati. Tali misure sono d'altronde conformi all'articolo 8 CEDU. Giusta il capoverso 2 di tale disposizione, è ammissibile un'ingerenza nell'esercizio del diritto garantito dall'articolo 8 capoverso 1 CEDU se tale ingerenza è prevista dalla legge e costituisce una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del Paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui (DTF 119 Ib 81segg., DTF 122 II 1segg.). Siffatti provvedimenti sono possibili anche nel contesto delle disposizioni della CE relative alla circolazione delle persone.

Articolo 42 Autorità competenti per il rilascio dei permessi e preavvisi 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 di permessi. Il capoverso 2 rinvia al disciplinamento attuale che prevede in tutti i casi una decisione di massima delle autorità preposte al mercato del lavoro se si tratta dell'esercizio di un'attività lucrativa. Tale decisione è tuttavia impugnabile come tale unicamente se le autorità che decidono l'ammissione sono diverse. Dall'ultima riorganizzazione dell'Amministrazione federale, questa situazione non si presenta più a livello di Confederazione; lo stesso vale in vari Cantoni ove l'autorità competente in materia di ammissione della manodopera straniera è una sola. Se l'entrata necessita un'assicurazione di rilascio del permesso di dimora (art. 9 cpv. 1 lett. c), le autorità sono tenute, dopo l'entrata legale dello straniero in Svizzera, a rilasciargli il pertinente permesso (cpv. 3), a meno che sussista un motivo di revoca.

Articolo 43 Titoli di soggiorno

Questa disposizione corrisponde al disciplinamento attuale (vedi art. 13 cpv. 1 e art. 11 cpv. 3 ODDS). Onde garantire la trasparenza e la sicurezza del diritto, i titoli di soggiorno devono indicare il contenuto e la portata dei vari tipi di permessi. Sia lo straniero che terze persone (ad es. il datore di lavoro – vedi art. 81 – e le autorità di controllo) devono infatti poter desumere rapidamente dal libretto i diritti e i doveri del titolare dello stesso.

Il capoverso 3 specifica che le persone al beneficio di una procedura d'asilo o di un'ammissione provvisoria non sono titolari di un vero e proprio permesso di soggiorno. Il loro soggiorno è infatti regolamentato unicamente durante la procedura, o fino alla revoca dell'ammissione provvisoria, quale misura sostitutiva all'allontanamento. Questo principio si applica parimenti, durante i primi cinque anni, alle persone bisognose di protezione in virtù degli articoli 66 segg. LAsi. Di fatto, le persone bisognose di protezione ricevono un permesso di dimora ai sensi di questa legge solo dopo una dimora di cinque anni (art. 74 capoverso 2 LAsi).

3.07 Ricongiungimento familiare

Articolo 44 Ricongiungimento familiare di cittadini svizzeri

L'accordo bilaterale con la CE prevede diritti più estesi per i cittadini di uno Stato membro dell'UE per quel che concerne il ricongiungimento familiare. Il ricongiungimento familiare così concepito, comprendente la parentela in linea ascendente e discendente, è ripreso nell'avamprogetto di legge anche per i cittadini svizzeri con parenti stranieri. Non sarebbe infatti giustificato che essi fossero svantaggiati (vedi anche n. 2.1 e in particolare 262.2).

Benché questa disposizione non stipuli esplicitamente la clausola dell'alloggio conveniente per il ricongiungimento familiare, tale esigenza è indirettamente dettata dal fatto che, per principio, i coniugi devono convivere. Occorre quindi che l'appartamento sia tale da poter accogliere tutti i familiari. L'attuale giurisprudenza relativa agli articoli 7 capoverso 1 e 17 capoverso 2 LDDS è determinante (DTF 119 Ib 81 segg.).

Conformemente alla giurisprudenza attuale, il ricongiungimento familiare può essere rifiutato ai familiari di cittadini svizzeri come a quelli di una famiglia straniera domiciliata se lo straniero interessato è minacciato d'espulsione a motivo dei mezzi finanziari insufficienti (vedi art. 10 cpv. 1 lett. d e 11 cpv. 3 LDDS nonché DTF 119 Ib 81 segg.). La domanda di ricongiungimento familiare per raggiungere cittadini svizzeri può quindi essere respinta in caso di rischio di dipendenza prolungata e importante dall'assistenza pubblica ai sensi dell'articolo 10 capoverso 1 lettera d LDDS. 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 et 81). Inoltre, non ci si può concentrare unicamente sul reddito dei familiari che risiedono in Svizzera, bensì occorre prendere in considerazione, conformemente all'obiettivo perseguito dalla legge che è il ricongiungimento dell'intera famiglia, anche le possibilità finanziarie di tutti i membri della famiglia a lungo termine. Il Tribunale federale rileva inoltre l'obbligo legale di mantenimento ai sensi degli articoli 163 e 328 CC (cfr. DTF 122 II 1 segg. con ulteriori indicazioni). In questo contesto è bene precisare che la possibilità di esercitare un'attività lucrativa che garantisca un reddito accessorio sarà

presa in considerazione solo se la sua verosimiglianza può essere stabilita concretamente e corroborata, se possibile, durante un periodo lungo (decreto non pubblicato del 24 agosto 1995 nella causa G.).

L'articolo 62 capoverso 1 lettera c prevede inoltre che la persona titolare di un permesso di domicilio o una persona a suo carico può essere espulsa se cade ripetutamente e gravemente a carico dell'assistenza pubblica. Conformemente all'articolo 58 capoverso 1 lettera e, un permesso di dimora può essere revocato per i medesimi motivi. L'avamprogetto di legge riprende la giurisprudenza precitata relativa al ricongiungimento familiare e stipula che il ricongiungimento familiare può essere rifiutato giusta gli articoli 44 e 45 anche se vi sono indizi concreti della dipendenza dall'assistenza pubblica. Per lo straniero titolare di un permesso di dimora, i mezzi finanziari costituiscono già una condizione legale per il ricongiungimento familiare (art. 47); le esigenze relative al rifiuto del ricongiungimento familiare per tale motivo sono dunque meno elevate.

Articolo 45 Coniugi e figli di stranieri titolari del permesso di domicilio

Questo disciplinamento corrisponde per principio al diritto vigente dal 1° gennaio 1992 (art. 17 cpv. 2 LDDS). Per quel che concerne la condizione di un alloggio adeguato e dei mezzi finanziari sufficienti rimandiamo alle considerazioni in margine all'articolo 44.

Articolo 46 Familiari di uno straniero titolare del permesso di dimora

Come precisato al n. 262.3, lo straniero titolare di un permesso di dimora deve parimenti beneficiare di un diritto legale al ricongiungimento familiare dei figli minorenni e non coniugati. Tale diritto non può tuttavia essere accordato senza riserve, bensì unicamente alle condizioni cumulative menzionate in questo articolo. Si tratta di condizioni più restrittive che non quelle illustrate agli articoli 44 e 45, in quanto il soggiorno in Svizzera è più breve e il grado d'integrazione minore.

Anche lo straniero titolare di un permesso di dimora avrà diritto al ricongiungimento familiare, per principio solo se la famiglia vive nella medesima economia domestica. Egli deve inoltre poter dimostrare di disporre di un alloggio che gli consenta di accogliere convenientemente l'intera famiglia. Nella prassi, per l'esame dei mezzi finanziari necessari restano determinanti le direttive della COSAS. Se nel quadro dell'esame individuale della convivenza (alloggio conveniente) e dell'eventualità di un'espulsione (mezzi finanziari), i familiari di un cittadino svizzero o di uno straniero titolare di un permesso di domicilio sottostanno alle medesime condizioni, l'applicazione delle stesse è più restrittiva per lo straniero titolare di un permesso di dimora. È possibile effettuare qui una valutazione schematica basata su norme generali.

Articolo 47 Familiari di uno straniero titolare del permesso di breve durata

Vedi commenti al n. 262.5.

Secondo il disciplinamento attuale, lo scopo del soggiorno di uno straniero titolare di un permesso di breve durata è di natura temporanea. Di conseguenza, il ricongiungimento familiare non può, per principio, essere considerato (vedi art. 38 cpv. 2 OLS). Per motivi di reciprocità, sono in parte garantite delle deroghe, segnatamente a favore dei tirocinanti (art. 22 OLS) e praticanti (art. 21 OLS).

Il nuovo diritto prevede di conferire alle autorità cantonali la libertà di autorizzare il ricongiungimento familiare temporaneo a favore dello straniero titolare di un permesso di breve durata. Esso sottostará alle medesime condizioni dello straniero titolare del permesso di dimora (art. 46) ma la legge non prevede un diritto al ricongiungimento familiare.

Articolo 48 Ricongiungimento familiare differito

Vedi commenti al n. 262.6.

La scolarità in Svizzera riveste un'importanza particolare per il giovane straniero. Una buona formazione scolastica costituisce infatti una base importante per l'integrazione professionale e sociale nel nostro Paese, in quanto consente di acquisire segnatamente le conoscenze linguistiche necessarie. Se sono adempite le condizioni legali, è certamente nell'interesse pubblico che il fanciullo straniero possa rapidamente essere ammesso nel quadro del ricongiungimento familiare. L'articolo proposto prevede dunque che lo straniero titolare di un permesso di dimora o di domicilio è tenuto a far valere il proprio diritto al ricongiungimento familiare entro un termine di cinque anni. Questo termine comincia a decorrere dalla data del rilascio del permesso di dimora o di domicilio oppure della cittadinanza svizzera. Se il matrimonio o la nascita del figlio ha luogo oltre tale data, il termine di cinque anni comincia a decorrere dall'evento. Le domande depositate oltre il termine stabilito potranno essere accolte unicamente se importanti motivi familiari lo giustificano.

Questo disciplinamento corrisponde, nel fondo, alla prassi attuale del Tribunale federale. Conformemente all'articolo 17 capoverso 2, terzo periodo LDDS, non esiste un diritto incondizionato al ricongiungimento familiare dei figli. Nemmeno l'articolo 8 CEDU conferisce un tale diritto (DTF 122 II 289 consid. 3b, DTF 122 II 385 consid. 4b; 119 Ib 81 consid. 4a; 118 Ib 153 consid. 2b). La protezione della famiglia, quale è garantita da tali disposizioni, consente tuttavia di evitare una misura di allontanamento o un rinvio – e quindi anche una separazione forzata della famiglia - allorquando la vita familiare sia divenuta impossibile o si trovi fortemente ostacolata.

Il genitore che deliberatamente si è trasferito all'estero e che intrattiene con il figlio un rapporto meno stretto che non il genitore o il familiare cui il fanciullo è affidato nel Paese d'origine non ha un diritto incondizionato al ricongiungimento familiare fintantoché può coltivare delle relazioni con il figlio. Affinché sussista un diritto al ricongiungimento familiare occorre che il figlio abbia una relazione privilegiata con il genitore in Svizzera e che il ricongiungimento familiare risulti così necessario. In tale contesto si deve tenere conto non solo delle condizioni osservate sinora, bensì anche delle circostanze già intervenute o future. Di regola, la situazione familiare del fanciullo dovrebbe per principio seguire le vie del diritto civile; l'autorità parentale e il diritto di custodia dovrebbero parimenti essere regolate conseguentemente. Sono riservati i casi caratterizzati da una ridefinizione chiara delle relazioni familiari o da un trasferimento evidente della relazione sull'altro genitore, ad esempio in caso di decesso del genitore titolare del diritto di custodia (DTF 122 II 385 consid. 4b; 118 Ib 153 consid. 2b).

Di conseguenza, conformemente a questa giurisprudenza, il rifiuto del ricongiungimento familiare è giustificato se la separazione della famiglia (per un lungo periodo) è stata decisa del tutto liberamente dagli interessati, se non vi è un interesse familiare preponderante a modificare le condizioni esistenti o se non

s'impone nessun altro cambiamento e se l'autorità non si oppone al mantenimento delle relazioni familiari.

Il ricongiungimento familiare persegue peraltro il solo scopo di riunire la famiglia. Se le persone interessate non perseguono in primo luogo tale obiettivo, bensì piuttosto l'ammissione dei figli per motivi economici, le domande vanno respinte immediatamente in quanto costituiscono un abuso di diritto.

Articolo 49 Affiliati

Questa disposizione conferisce all'affiliato, la cui adozione è prevista in Svizzera, un nuovo diritto al regolamento delle sue condizioni di soggiorno. In questo contesto è tuttavia determinante che il fanciullo sia entrato legalmente in Svizzera (nel rispetto, cioè, degli obblighi e delle condizioni richieste in siffatte situazioni). Non bisogna infatti coprire i comportamenti volti a eludere le disposizioni nazionali e internazionali relative alla protezione degli affiliati.

Se l'adozione non ha luogo come previsto, il fanciullo deve potere conservare, per motivi umanitari, lo statuto che gli consente di soggiornare in Svizzera. Il ritorno al Paese d'origine è riservato sempreché serva il benessere del fanciullo e sia deciso dal detentore dell'autorità parentale (in particolare le autorità tutorie).

La Commissione peritale ha proposto di mantenere il disciplinamento attuale nonostante non si sia attualmente a conoscenza di un caso concreto in cui un affiliato sia stato rinviato dalle autorità di polizia degli stranieri contro la volontà dei genitori d'affidamento o delle autorità tutorie. Occorre però rispettare la volontà di migliorare la situazione giuridica di questi fanciulli, volontà espressa da parecchie cerchie nel quadro della nuova Convenzione dell'Aia sull'adozione internazionale.

Articolo 50 Altri familiari

Scopo di questa disposizione è quello di menzionare esplicitamente nella legge la possibilità di ammettere il ricongiungimento familiare di altri familiari (anzitutto i figli maggiorenni e i genitori) in casi singoli e se importanti motivi lo giustificano, secondo quanto previsto dall'OLS. La legge non prevede tuttavia un diritto vero e proprio. Le autorità competenti trattano queste domande e decidono nel quadro del loro potere discrezionale (art. 84). In merito si deve tenere conto parimenti della giurisprudenza relativa all'articolo 8 CEDU. Le persone che non sono parte del nucleo familiare (nucleo costituito da genitori e figli minorenni) non possono prevalersi della protezione della vita familiare a meno che un handicap mentale o fisico, una malattia grave o una situazione di dipendenza nei confronti di una persona al beneficio di un diritto di soggiorno durevole in Svizzera lo giustifichi.

Articolo 51 Scioglimento della comunità familiare

Vedi commenti al n. 262.3.

Articolo 52 Ricongiungimento familiare escluso

Vedi commenti al n. 262.7.

Il capoverso 1 lettera a è volto a combattere qualsiasi forma di uso abusivo del ricongiungimento familiare. Si tratta essenzialmente dei matrimoni di compiacenza, del mantenimento dell'unione coniugale unicamente per considerazioni legate allo

statuto di polizia degli stranieri e del ricongiungimento familiare ad altri scopi che non quello di preservare la comunità familiare.

Si parla di matrimonio fittizio o di compiacenza se esso è stato contratto unicamente allo scopo di eludere le prescrizioni del diritto degli stranieri o se è mantenuto a tal fine. In generale, la prova può essere addotta sulla base di soli indizi, ad esempio: matrimonio contratto poco tempo prima della scadenza del termine di partenza fissato mediante una decisione di rinvio; la durata e le circostanze dell'incontro prima del matrimonio; le condizioni d'alloggio dopo il matrimonio; le altre circostanze della comunità coniugale (assenza di interessi e amici comuni, ecc.); 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 1segg., 121 II 97 segg.; Peter Kottusch, Scheinehen aus fremdenpolizeilicher Sicht, Zentralblatt (ZBI) 84/1983, pag. 423 segg.).

Il ricongiungimento familiare è 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 (DTF 121 II 104; DTF 123 II 49). Ciò può essere il caso se il matrimonio non è stato contratto inizialmente allo scopo di eludere le disposizioni sulla dimora e il domicilio degli stranieri. Occorre quindi esaminare ogni caso con grande cura in quanto solo l'abuso manifesto va punito (DTF 121 II 104).

Il ricongiungimento familiare dei figli è abusivo – come precisato nelle osservazioni relative all'articolo 48 – se l'insieme delle circostanze invocate 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 familiari.

Giusta il capoverso 1 lettera d, la violazione della sicurezza e dell'ordine pubblici comporta incontestabilmente una perdita del diritto al ricongiungimento familiare. Ciò è per principio il caso tuttora. Giusta gli articoli 7 capoverso 1 e 17 capoverso 2 LDDS, tali diritti si estinguono in presenza di un motivo d'espulsione (art. 7 cpv. 1 LDDS) o in caso d'infrazione dell'ordine pubblico (art. 17 cpv. 2 LDDS). Il significato di questa differenza è poco chiaro e dà adito a numerosi problemi d'interpretazione. Secondo la giurisprudenza, occorre accordare un'importanza minima agli interessi privati per quel che concerne l'articolo 17 capoverso 2 LDDS rispetto all'articolo 7 capoverso 1, in quanto una violazione dell'ordine pubblico basta. Secondo le regole generali del diritto amministrativo, tuttavia, il rifiuto di un permesso di dimora deve rispettare anche in tal caso il principio della proporzionalità. L'articolo 10 capoverso 1 lettera b prevede inoltre già tuttora un motivo d'espulsione la cui descrizione corrisponde né più né meno alla violazione dell'ordine pubblico. Gli esperti della Commissione peritale reputano che motivi di trasparenza e di semplificazione giustificano un'uniformazione di tutte le definizioni della nozione di violazione dell'ordine pubblico. Dal punto di vista materiale, questa proposta non avrà incidenza alcuna nella misura in cui la giurisprudenza attuale del Tribunale federale relativa agli articoli 7 capoverso 1 e 17 capoverso 2 LDDS resterà determinante (cfr. ad es. DTF 120 Ib 6 segg.).

3.08 Integrazione

Vedi commenti al n. 223, il Rapporto sull'integrazione della CFS¹² nonché la documentazione relativa alla procedura di consultazione concernente l'avamprogetto di ordinanza del Consiglio federale sull'integrazione sociale degli stranieri¹³.

Articolo 53 Promovimento dell'integrazione

Per quel che concerne i contributi finanziari della Confederazione, i capoversi 2 - 5 riprendono il disciplinamento attuale dell'articolo 25a LDDS. Il capoverso 1 precisa inoltre che l'integrazione deve essere presa in considerazione da tutte le autorità nell'adempiere i loro compiti rispettivi (ad es. in ambito scolastico e professionale).

Articolo 54 Commissione degli stranieri

Questa disposizione prevede che, oltre alla composizione della Commissione degli stranieri, siano sanciti dalla legge anche i principali incarichi che le incombono (sinora art. 25 cpv. 1 lett. i LDDS).

Articolo 55 Informazione

La Commissione peritale reputa che l'informazione fornita agli stranieri è particolarmente importante. La Confederazione e i Cantoni sono quindi tenuti a diffondere tale informazione nel contesto delle loro mansioni e dei loro mezzi finanziari. 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.

D'altro canto è parimenti indispensabile una buona informazione dell'insieme della popolazione su tutti gli aspetti dell'immigrazione, affinché i diversi gruppi possano vivere insieme nell'armonia e nella tolleranza.

3.09 Documenti di viaggio per stranieri privi di documenti e apolidi

Articolo 56

Bisogna che l'autorità federale competente (UFR) possa 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. Le condizioni sono disciplinate nell'ordinanza, dell'11 agosto 1999¹², concernente il rilascio di documenti di viaggio a stranieri (ODV), che fa tuttora fede. L'avamprogetto precisa semplicemente che lo straniero che adempie la qualità di rifugiato e lo straniero riconosciuto come apolide ai sensi dei pertinenti accordi internazionali¹³ nonché lo straniero riconosciuto privo di documenti al beneficio di un permesso di domicilio ai sensi dell'articolo 37 hanno diritto a un documento di viaggio. La persona che ha gravemente e ripetutamente violato l'ordine pubblico o che ha minacciato la sicurezza interna o esterna del nostro

¹² "L'integrazione dei migranti in Svizzera. Fatti, settori d'attività, postulati"; ottobre 1999

¹³ La documentazione relativa alla procedura di consultazione è ottenibile presso l'Ufficio federale degli stranieri.

¹² RS 143.5

¹³ Art. 28 Convenzione sullo statuto dei rifugiati, RS 0.142.30
Art. 28 Convenzione sullo statuto degli apolidi, RS 0.142.40

Paese non beneficia di tale diritto. Questa esclusione è conforme alla convenzione sullo statuto dei rifugiati e alla convenzione sullo statuto degli apolidi.

3.10 Fine del soggiorno

3.101 Estinzione e revoca dei permessi

Articolo 57 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 di breve durata 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 deve disporre, a sua richiesta, 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, tale disciplinamento 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. 33 cpv. 1 lett. f). 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 personale particolarmente rigorosa ai sensi dell'articolo 13 lettera f OLS.

Articolo 58 Revoca delle decisioni

Vedi anche i commenti al n. 272.

La Commissione peritale è persuasa della necessità di mantenere la possibilità di revocare i permessi e altre decisioni (assicurazione di rilascio del permesso di dimora, visti, ecc.) prevista all'articolo 9 capoversi 2 e 3 LDDS. 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. 80). 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. La violazione dell'obbligo di collaborare deve inoltre essere sanzionata mediante carcerazione o multa in applicazione dell'articolo 96 capoverso 1 lettera f.

Bisogna inoltre che la possibilità di revoca sussista in particolare per i permessi di stranieri che cadono in modo rilevante a carico dell'assistenza pubblica (cpv. 1 lett. e). Anche in questo caso, una decisione di revoca o di rifiuto di un permesso deve rispettare il principio della proporzionalità. Le autorità sono tenute a statuire secondo il loro potere discrezionale, tenendo debitamente conto delle circostanze personali dell'interessato (art. 84).

Il permesso di domicilio sottostà a un disciplinamento particolare. Esso può essere revocato unicamente se lo straniero fornisce false indicazioni o dissimula fatti essenziali (cpv. 2). È inoltre possibile espellere uno straniero titolare del permesso di domicilio anche se beneficia di uno statuto giuridico più favorevole; le condizioni per la revoca di tale permesso sono tuttavia più restrittive che non per gli altri permessi (art. 62 e 63).

3.102 Misure di allontanamento e di respingimento

Articolo 59 Allontanamento

D'ora innanzi, la cosiddetta decisione dell'UFDS di estensione a tutto il territorio della Confederazione giusta l'articolo 13 capoverso 2 LDDS sarà abbandonata. L'esperienza ha dimostrato che lo straniero espulso da un Cantone non ottiene, di regola, un permesso in un altro Cantone. Sussiste 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.

Per lo straniero allontanato dalle autorità competenti in quanto, nel corso del suo soggiorno in Svizzera esente da permesso, non adempie più le condizioni d'entrata di cui all'articolo 7 oppure in quanto necessita di un permesso ma non ne possiede uno (soggiorno illegale), il capoverso 3 stabilisce che, in deroga alle disposizioni generali, l'eventuale ricorso non ha effetto sospensivo. L'articolo 55 capoverso 5 della legge federale sulla procedura amministrativa¹⁴ prevede esplicitamente la possibilità di revocare l'effetto sospensivo sulla base di un disciplinamento contenuto in una legge federale. Ciò vale parimenti in caso di decisione da parte delle autorità cantonali in quanto, nel contesto sopra descritto, la revoca dell'effetto sospensivo è al servizio dell'applicazione conforme e effettiva del diritto federale (cfr. Andreas Kley-Struller, Aktuelle Juristische Praxis [Prassi giuridica attuale], AJP, 2/95, pag. 148 segg.).

Per le persone il cui soggiorno è illegale o che non adempiono o non adempiono più le condizioni d'entrata, s'impone regolarmente un'esecuzione rapida della decisione di allontanamento onde salvaguardare l'interesse pubblico. Se circostanze particolari inducono a ritenere che l'esecuzione immediata sia sproporzionata, è possibile tenere conto di tale situazione e fissare un termine di partenza adeguato (cpv. 2). È tuttavia possibile rinunciare a fissare un termine di partenza se motivi legati alla salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblici della Svizzera lo esigono. Si pensi ad esempio agli "hooligans" provenienti da Paesi limitrofi. Prima di decidere, le autorità competenti devono tuttavia esaminare se l'esecuzione dell'allontanamento

¹⁴ RS 172.021

non violerebbe il principio del “non-refoulement” o non si rivelerebbe illecita, impossibile o ragionevolmente non esigibile. Se ciò fosse il caso, l’ufficio federale competente statuisce, su richiesta dell’autorità cantonale, circa l’ammissione provvisoria (art. 75).

Articolo 60 Respingimento all’aeroporto

Su incarico del DFGP e della Direzione degli affari sociali e della sicurezza del Canton Zurigo, nel dicembre 1999 è stato istituito un gruppo di lavoro sotto la direzione del sig. Peter Arbenz. Tale gruppo è composto di rappresentanti dell’UFR, dell’UFDS e della Direzione degli affari sociali e della sicurezza del Canton Zurigo (progetto di pianificazione, procedura all’aeroporto). Esso è incaricato di analizzare, entro fine 2000, tutte le procedure e le partenze all’aeroporto di Zurigo nei settori dell’asilo e degli stranieri, di presentare delle proposte in vista di migliorarle e di evidenziare i bisogni sul piano giuridico. Il presente articolo di legge corrisponde alla proposta elaborata nel contesto del sottoprogetto II. Rappresentanti dell’UFR e dell’UFDS hanno parimenti partecipato alla sua elaborazione.

Controlli di frontiera all’aeroporto:

Dopo l’atterraggio, i passeggeri si trovano in Svizzera in quanto la zona di transito fa parte del territorio nazionale. Se l’entrata è rifiutata al momento di lasciare la zona di transito (dopo il controllo alla frontiera) in quanto non sono adempite le condizioni d’entrata (art. 7), l’interessato deve lasciare immediatamente la Svizzera, ovvero la zona di transito. La procedura del rifiuto d’entrata, prevista dall’avamprogetto di legge per gli altri posti di confine (anzitutto stradali, art. 10), è per principio parimenti valida per rifiutare l’entrata all’aeroporto. Su domanda esplicita e immediata dello straniero rinviato, l’UFDS deve emanare una decisione formale (sinora il rinvio avveniva informalmente giusta l’art. 17 cpv. 1 ODDS).

Contrariamente agli altri posti di confine, il rifiuto d’entrata all’aeroporto rende necessario un rinvio dalla Svizzera (ovvero dalla zona di transito). Di conseguenza, l’autorità competente deve emettere una decisione rapida. L’interessato ha la possibilità di impugnare tale decisione entro 24 ore se reputa che l’entrata gli sia stata rifiutata a torto o che l’esecuzione del rinvio sia impossibile, illecita o non esigibile. Al fine di non prolungare la procedura, l’istanza di ricorso deve prendere una decisione definitiva di rinvio entro 72 ore. Fino alla decisione finale d’esecuzione del rinvio, l’interessato non può essere rinviato. La decisione dell’Ufficio dei ricorsi del DFGP sul rifiuto d’entrata (ovvero la constatazione che non sono adempite le condizioni d’entrata), deve invece, per principio, essere attesa all’estero, com’è il caso anche per i casi di rinvio a un altro posto 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.

La maggioranza dei membri del gruppo di lavoro precitato ritiene che tale soggiorno entro la zona di transito non può essere considerata come una privazione della libertà ai sensi dell’articolo 31 nCost e dell’articolo 5 CEDU. Siccome la prosecuzione del viaggio è per principio possibile in ogni momento, non è necessaria una procedura particolare per l’assegnazione della zona di transito quale luogo di soggiorno (come nel settore dell’asilo).

Una minoranza del gruppo di lavoro precitato è invece dell'opinione che un soggiorno nella zona di transito dopo il rinvio pronunciato dal posto di confine può costituire una privazione della libertà se la persona non rientra nel settore dell'asilo. In tal caso, devono essere prese in considerazione le garanzie dell'articolo 31 nCost e 5 CEDU, segnatamente i capoversi 2 (diritto all'informazione) e 4 (diritto a un esame giudiziario della detenzione).

I membri del gruppo di lavoro sono consci che sussiste in questo settore un certo potere discrezionale e che, ad eccezione del settore dell'asilo, non esistono decisioni giudiziarie chiare.

Articolo 61 Divieto d'entrata

Vedi parimenti il n. 272.

Allo straniero il cui soggiorno in Svizzera è indesiderabile per motivi inerenti alla protezione dell'ordine e della sicurezza pubblici, deve poter essere impedito di entrare o di rientrare in Svizzera mediante un divieto d'entrata attualmente previsto all'articolo 13 LDDS. 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.

La legge dovrà presentare più chiaramente i principali motivi che nella prassi giustificano un divieto d'entrata. Tale provvedimento amministrativo dovrebbe poter essere applicato segnatamente nei confronti degli stranieri che violano gravemente o ripetutamente le prescrizioni del diritto in materia di stranieri (ad es. soggiorno illegale o attività lucrativa non autorizzata) oppure che cadono a carico dell'assistenza, segnatamente se ciò avviene nel contesto di un soggiorno esente da permesso. Se lo straniero ha dovuto essere sfrattato in maniera forzata o se è stata ordinata nei suoi confronti la carcerazione preliminare o in vista di sfratto, occorre parimenti disporre nei suoi confronti un divieto d'entrata (vedi art. 66 e 70).

Articolo 62 Espulsione

L'espulsione di polizia degli stranieri, prevista attualmente all'articolo 10 capoverso 1 LDDS, va mantenuta. Tale provvedimento amministrativo, il più severo del diritto in materia di stranieri, dovrebbe poter essere applicato per principio a tutti gli stranieri indipendentemente dal regolamento delle condizioni di soggiorno. Di regola, però, per i titolari di un permesso di breve durata o di dimora s'imporrà una misura di revoca ai sensi dell'articolo 58 capoverso 1, in quanto le condizioni sono in generale meno restrittive di quelle previste per l'espulsione ai sensi dell'articolo 62.

Lo straniero titolare di un permesso di domicilio dovrà poter essere espulso segnatamente se è stato condannato a una pena privativa della libertà di lunga durata. Secondo la giurisprudenza attuale del Tribunale federale, ciò è il caso se lo straniero è stato condannato a una pena privativa della libertà di due anni o più. Può inoltre essere invocato un motivo d'espulsione allorché lo straniero abbia violato gravemente e ripetutamente l'ordine pubblico del nostro Paese senza tenere conto delle misure penali pronunciate nei suoi confronti e manifesti quindi il suo rifiuto o la sua incapacità di conformarsi, anche in avvenire, all'ordinamento giuridico svizzero. In siffatti casi sussiste un interesse pubblico preponderante all'allontanamento dell'interessato anche se questi è titolare di un permesso di domicilio.

L'espulsione dovrà essere possibile anche in avvenire allorché lo stesso sia dipendente in maniera durevole e importante dall'assistenza pubblica. In tale contesto ci si deve riferire alla giurisprudenza 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 (vedi ad es. DTF 123 II 529segg.). La Commissione peritale è tuttavia conscia che 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. 65 e 84). La prassi attuale in materia di espulsione per motivi d'assistenza è già caratterizzata da una certa riserva.

Articolo 63 Espulsione volta a salvaguardare la sicurezza interna ed esterna

Vedi commenti al n. 272 .

Articolo 64 Limitazione all'espulsione

Nella sua giurisprudenza relativa all'articolo 10 capoverso 1 LDDS, il Tribunale federale reputa che un'espulsione è per principio ammissibile anche se si tratta di uno straniero che ha risieduto per molti anni nel nostro Paese oppure di uno straniero della seconda generazione (persone nate in Svizzera; DTF 122 II 433segg.). In siffatti casi sussiste infatti un interesse pubblico preponderante all'espulsione dello straniero che si è reso colpevole di gravi delitti quali atti di violenza, abusi sessuali o infrazioni gravi alla legislazione in materia di stupefacenti, a maggior ragione se si tratta di recidive. Tale provvedimento va tuttavia disposto con riserva, in considerazione della durata della presenza in Svizzera, soprattutto per gli stranieri cresciuti nel nostro Paese, e degli inconvenienti personali e familiari consecutivi a un'espulsione. L'avamprogetto propone quindi che lo straniero che vive in Svizzera dalla nascita o da oltre 15 anni in modo regolare e ininterrotto sia espulso unicamente in caso di condanna a una pena privativa della libertà di lunga durata ai sensi dell'articolo 62 capoverso 1 lettera a. Una minoranza degli esperti della Commissione ritiene invece che si debba rinunciare interamente all'espulsione di questi stranieri in quanto – contrariamente all'opinione espressa dal Tribunale federale (vedi DTF 122 II 433, consid. 3c, p. 442segg.) – l'espulsione di uno straniero che risiede in Svizzera dalla nascita o da molti anni non è compatibile con il Patto II dell'ONU sui diritti civili e politici, ratificato dal nostro Paese.

Articolo 65 Proporzionalità e ammonimento

Questo articolo fissa il principio generale secondo cui le autorità debbono tenere conto, nelle loro decisioni, di tutte le circostanze della fattispecie. Nel contesto dell'esame della proporzionalità, occorre valutare accuratamente gli interessi privati e pubblici in presenza. Se una misura di allontanamento appare giuridicamente giustificata ma inadeguata alle circostanze della fattispecie, l'interessato dev'essere avvertito mediante una decisione impugnabile.

3.103 Sfratto

Articolo 66 Decisione di sfratto

Questo articolo riprende ampiamente il disciplinamento attuale dell'articolo 14 LDDS. Il secondo capoverso precisa tuttavia che lo straniero non gode di un diritto assoluto allo sfratto verso il Paese di sua scelta. L'uso dell'espressione "sfratto" è stato parzialmente criticato. La maggioranza degli esperti della Commissione peritale propone tuttavia al Consiglio federale di mantenere tale designazione, rilevando che essa designa sempre l'esecuzione coercitiva di una decisione d'espulsione o di rinvio delle autorità. Le autorità sono tuttavia parimenti vincolate dal principio del "non-refoulement".

L'applicazione di tale provvedimento può, in un caso concreto, necessitare l'uso di mezzi coercitivi di polizia. Di conseguenza è importante rispettare il principio della proporzionalità al momento di ordinare tale provvedimento.

Articolo 67 Perquisizione

Questa disposizione riprende il disciplinamento attuale dell'articolo 14 capoversi 2 e 3 LDDS.

Articolo 68 Appoggio della Confederazione alle autorità d'esecuzione

Questa disposizione riprende il disciplinamento attuale dell'articolo 22a LDDS.

3.104 Misure di sicurezza e misure coercitive

Vedi parimenti le osservazioni al n. 273. Occorre rilevare che una parte degli esperti della Commissione peritale si è espressa contro il mantenimento delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri.

Articolo 69 Assegnazione di un luogo di soggiorno e divieto di accedere a un dato territorio

Questa disposizione riprende l'attuale articolo 13e LDDS.

Articolo 70 Carcerazione preliminare

Questa disposizione riprende l'attuale articolo 13a LDDS.

Articolo 71 Carcerazione in vista di sfratto

Ad eccezione del capoverso 1 lettera b cifre 2 - 4 LDDS, questo articolo riprende il contenuto dell'articolo 13b LDDS. I motivi di una carcerazione in vista di sfratto (mancata cooperazione con le autorità, pericolo di fuga), attualmente previsti all'articolo 13b capoverso 1 lettera c LDDS, sono meglio definiti alle cifre 2 e 3. Sono elencati i diversi elementi necessari per pronunciare la carcerazione in vista di sfratto dai quali si può dedurre che le persone interessate intendono sottrarsi al respingimento (ingannando le autorità per quel che concerne la loro identità, dissimulando i documenti di viaggio, violando il loro obbligo di collaborare).

D'ora innanzi lo straniero potrà inoltre essere posto in carcerazione in vista di sfratto se, a motivo del suo comportamento passivo, le autorità hanno dovuto procurarsi i documenti di viaggio necessari presso le autorità dello Stato d'origine (cpv. 1 lett. b n. 4). Con questo provvedimento si potrà impedire alle persone interessate di scomparire una volta in possesso dei loro documenti, evitando così l'allontanamento reso possibile da tali documenti. Siccome in tali casi resta da organizzare solo il viaggio di ritorno, la carcerazione non può oltrepassare 20 giorni (cpv. 3).

Articolo 72 Autorità competenti ed esame della carcerazione

I capoversi 1 e 2 riprendono l'attuale disciplinamento dell'articolo 13c LDDS. La prassi ha dimostrato che la procedura di detenzione nel diritto degli stranieri rappresenta un compito importante per le autorità. La Commissione peritale propone dunque di rinunciare a un'audizione dinanzi al giudice dell'arresto allorché l'allontanamento sia eseguito entro una scadenza prevedibile e la persona interessata abbia dato il proprio consenso (cpv. 3). In siffatti casi, la carcerazione sarà esaminata per scritto sulla base dell'incarto. Se in seguito dovesse rivelarsi che, contrariamente alle previsioni, l'allontanamento previsto non può essere eseguito, l'audizione avrà luogo ulteriormente.

Articolo 73 Condizioni di carcerazione

Questa disposizione riprende il disciplinamento attuale dell'articolo 13d LDDS.

Articolo 74 Finanziamento da parte della Confederazione

Questa disposizione riprende il disciplinamento attuale dell'articolo 14e LDDS. La soppressione dei contributi della Confederazione per promuovere la creazione e l'allestimento di penitenziari giusta il capoverso 1 sarà esaminata in un secondo tempo.

3.11 Ammissione provvisoria

Articolo 75 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.

Articolo 76 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.

Articolo 77 Regolamentazione dell'ammissione provvisoria

La Commissione peritale propone che il Consiglio federale possa emanare disposizioni più severe per la regolamentazione dell'ammissione provvisoria se essa è stata resa necessaria dal comportamento dello straniero (ad es. mancata cooperazione al momento di presentare i documenti, resistenza all'allontanamento). In simili casi occorrerebbe in particolare limitare la scelta del luogo di soggiorno, l'attività lucrativa e le prestazioni finanziarie (art. 79 cpv. 2). Per il resto, l'essenziale del contenuto della regolamentazione di cui all'articolo 14c LDDS è rimasto invariato. Viene semplicemente precisato che, in applicazione dell'articolo 33, il Consiglio

federale può determinare le condizioni per l'autorizzazione ad esercitare un'attività lucrativa.

Articolo 78 Copertura da parte della Confederazione delle spese legate all'ammissione provvisoria

Il contenuto di questa disposizione riprende per principio il disciplinamento attuale dell'articolo 14c LDDS.

Le persone che devono essere ammesse provvisoriamente a causa del loro comportamento beneficeranno unicamente di prestazioni assistenziali limitate al minimo vitale garantito dalla Costituzione (cpv. 2; DTF 121 I 367; vedi anche le osservazioni ad art. 77).

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. Questa novità si giustifica in quanto le autorità cantonali hanno dato il loro consenso esplicito al soggiorno.

Peraltro, la Confederazione avrà la possibilità di diminuire o sopprimere interamente la somma forfettaria prevista allorché un Cantone non adempia o adempia insufficientemente ai doveri conferitigli dalla legge di eseguire i rinvii e una decisione di ammissione provvisoria s'imponga di conseguenza (cpv. 4). La Confederazione non può assumere a proprio carico dei costi supplementari che risultano dal comportamento di un Cantone. Questo provvedimento non provocherà, in generale, una diminuzione dell'appoggio di cui beneficiano gli stranieri ammessi provvisoriamente. I Cantoni interessati saranno chiamati a coprire i costi supplementari.

Articolo 79 Garanzie

Questo articolo corrisponde all'attuale disciplinamento dell'articolo 14c capoverso 10 LDDS.

3.12 Doveri in generale

Articolo 80 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. Giusta il capoverso 3, tutte le autorità sono tenute a collaborare all'esecuzione di questa legge, come pure a trasmettere le informazioni indispensabili a un determinato caso. Una disposizione analoga figura a livello di ordinanza, ovvero all'articolo 15 ODDS.

Articolo 81 Obbligo di diligenza del datore di lavoro e del mandante

L'obbligo di diligenza del datore di lavoro 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.

Articolo 82 Obbligo di diligenza dell'impresa di trasporto

Articolo 83 Obbligo di presa a carico per l'impresa di trasporto

Le imprese di trasporto aereo sono tenute già in virtù delle disposizioni dell'Appendice 9 alla Convenzione del 7 dicembre 1944 relativa alla navigazione aerea civile internazionale¹⁶ a prendere le adeguate misure prima dell'imbarco affinché i passeggeri dispongano dei documenti di viaggio necessari per il transito e per l'entrata. I passeggeri che non adempiono le condizioni richieste saranno posti sotto la responsabilità della compagnia aerea interessata. La stessa è tenuta a rimpatriare lo straniero senza indugio o a trasportarlo verso un'altra destinazione che gli è accessibile, il tutto indipendentemente dalla validità o meno dei suoi documenti di viaggio. La compagnia aerea deve inoltre assumere tutte le spese occasionate dalla presenza e dal rimpatrio dei loro passeggeri, compresi i costi di un'eventuale scorta di sicurezza. Queste disposizioni dell'Appendice 9 sono immediatamente applicabili, giusta l'articolo 122f dell'ordinanza sulla navigazione aerea¹⁷, nella misura in cui sono sufficientemente chiare e determinate. Questa legislazione (reiterata nelle licenze di esercizio dell'Ufficio federale dell'aviazione civile) basta a combattere le entrate clandestine per via aerea. A motivo della maggiore concorrenza, vi è tuttavia il rischio che certe compagnie aeree vengano meno ai loro doveri. È quindi bene prevedere un mezzo di pressione efficace per prevenire l'apparizione di tale fenomeno nonché una formula che inciti i trasportatori a cooperare con le autorità al fine di impedire le entrate clandestine, in particolare la distruzione dei documenti di viaggio prima dell'arrivo.

Si è invece rinunciato, per le difficoltà nell'addurre prove e data la situazione particolare, all'introduzione supplementare di una disposizione penale specifica o di misure amministrative legate alla colpa in caso di mancato rispetto del dovere di diligenza per problemi legati al procedimento penale contro persone giuridiche. Siffatte sanzioni sono inoltre efficaci unicamente se è nota la compagnia aerea resasi colpevole. Spesso, però, gli interessati o i loro passatori nascondono il percorso del viaggio onde sottrarsi all'espulsione. Contro tali manovre è necessario agire in cooperazione con le compagnie aeree.

L'applicazione conseguente di un dovere di presa a carico delle spese d'assistenza, di allontanamento e di procedura legato alla colpa e previsto all'articolo 83 capoverso 1 non basta ad obbligare le compagnie aeree a rispettare l'obbligo di diligenza. Se la compagnia aerea non è disposta a rimpatriare entro i termini un passeggero rinvitato, dopo un pertinente ammonimento è possibile prendere una misura sostitutiva quale l'organizzazione di un volo charter con tutte le spese che ciò comporta (da 80'000 a 150'000 franchi a seconda della destinazione).

L'obbligo supplementare di prendere a carico le spese amministrative, di mantenimento e di assistenza è limitato a un importo massimo di 30'000 franchi. Se occorre autorizzare l'entrata in quanto il termine massimo previsto per il soggiorno nella zona di transito è scaduto, questo obbligo si protrae per un periodo di tre mesi supplementari, purché non sia depositata una domanda d'asilo all'aeroporto (art. 83

¹⁶ RS 0.748.0

¹⁷ RS 748.01

cpv. 1 lett. b). I costi legati al ritorno devono parimenti essere presi a carico oltre tale termine (art. 82 cpv. 1 lett. a).

I problemi in sospeso dovrebbero inoltre essere risolti mediante la conclusione di una convenzione concernente una collaborazione intensa e costruttiva mediante la conclusione di accordi. Per onorare tale buona collaborazione, le autorità competenti dovranno avere la possibilità di esonerare del tutto o in parte le imprese di trasporto aereo dall'obbligo causale di coprire le spese amministrative, di mantenimento e di assistenza (art. 82 cpv. 2).

Il procedimento penale è comunque fatto salvo nei confronti delle persone che, nel contesto della loro attività in seno a una compagnia aerea, violano la disposizione penale dell'articolo 101 (incoraggiamento all'entrata, alla partenza o al soggiorno illegale).

Per gli esperti della Commissione peritale è affatto insoddisfacente osservare che solo le compagnie aeree possono essere sottoposte al dovere di diligenza, quando si sa che la percentuale d'immigrazione illegale per via terrestre (strade e ferrovie) è assai più cospicua. Essi reputano tuttavia che l'estensione del dovere di diligenza non sarebbe realizzabile, se non altro per ragioni tecniche (forte aumento del traffico, impossibilità di effettuare un controllo sistematico di tutti i passeggeri, ad esempio in un treno). Ora, contrariamente a quanto avviene negli aeroporti, esiste la possibilità, al momento dell'entrata per via terrestre, di rinviare immediatamente la persona alle autorità dello Stato limitrofo (accordi sulla riammissione). Conformemente all'articolo 83 capoverso 2, il Consiglio federale deve tuttavia avere la possibilità di allargare il dovere di diligenza e la responsabilità connessa ad altre imprese di trasporto pubblico (segnatamente le imprese di trasporto in torpedone), se ciò si rivelasse necessario in avvenire.

Situazione negli Stati di Schengen

Conformemente all'articolo 26 della Convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen, gli Stati firmatari sono tenuti a riprendere nel loro diritto nazionale le disposizioni concernenti le "Carrier sanctions". Il diritto nazionale dovrebbe contenere gli elementi seguenti:

- controllo dei documenti di viaggio necessari;
- obbligo di rimpatriare i passeggeri;
- sanzioni contro le compagnie aeree che trasportano sul territorio di uno Stato passeggeri privi dei necessari documenti di viaggio.

Occorre distinguere due gruppi in seno allo spazio di Schengen. Il primo, al quale appartengono la Francia, la Germania e l'Italia, applicano effettivamente le sanzioni e multano le imprese di trasporto pubblico con un montante che varia a seconda della colpa e delle circostanze. L'altro gruppo, cui appartengono l'Austria, la Norvegia, i Paesi Bassi, la Spagna e la Svezia (Accordo di cooperazione), applicano sì alle imprese di trasporto aereo il dovere di riprendere i passeggeri, mettendo a loro carico parte dei costi derivanti, ma rinunciano de facto o de iure a sanzioni più severe. Il presente avamprogetto di legge vincola a tale soluzione.

L'esperienza degli altri Stati mostra che, per lottare efficacemente contro l'immigrazione illegale, è determinante collaborare con le imprese di trasporto pubblico. L'articolo 82 capoverso 2, che disciplina la collaborazione delle autorità

competenti della Confederazione e dei Cantoni con le imprese di trasporto pubblico, prende in considerazione questo elemento importante.

3.13 Obblighi delle autorità

Articolo 84 Esercizio del potere discrezionale

Questo articolo dovrebbe indicare i principi riconosciuti generalmente per l'esercizio del potere discrezionale nella procedura amministrativa.

Articolo 85 Assistenza amministrativa

In base alla disposizione proposta, tutte le autorità saranno tenute, al momento dell'esecuzione della presente legge, a cooperare e a comunicare le informazioni necessarie nel caso singolo. Una disposizione analoga a livello di ordinanza – senza però un pertinente obbligo formale sancito dalla legge – si trova all'articolo 15 ODDS.

La disposizione corrisponde alle esigenze della protezione dei dati. È segnatamente stabilito quali dati possono essere comunicati regolarmente alle autorità responsabili dell'esecuzione della presente legge da parte di altri uffici (tribunali, uffici controllo abitanti, autorità di polizia degli stranieri). Se altre leggi prevedono obblighi di segreto cui sono vincolati anche i servizi ufficiali, tali disposizioni continuano ad essere applicate.

Articolo 86 Competenze

Vedi osservazioni al n. 23.

Lo statuto giuridico dei gruppi di persone menzionati al capoverso 2 risulta in gran parte da convenzioni internazionali e accordi di sede. Il campo d'azione in questo settore è assai esiguo. La competenza per l'emanazione delle necessarie disposizioni d'esecuzione dovrebbe dunque essere attribuita al Consiglio federale, il che coincide con il disciplinamento attuale (art. 25 cpv. 1 lett. f LDDS).

Articolo 87 Procedura d'approvazione

La procedura d'approvazione esiste a grandi linee già tuttora (art. 18 LDDS; vedi n. 23).

Per agevolare la procedura, già le decisioni di massima delle autorità cantonali preposte al mercato del lavoro possono essere sottoposte all'approvazione delle autorità federali, sempreché siano impugnabili giusta l'articolo 99. Sinora sottostavano alla procedura d'approvazione solo i permessi emanati dalle autorità di polizia degli stranieri in seguito alla decisione di massima positiva da parte delle autorità preposte al mercato del lavoro. Grazie alla possibilità di una procedura d'approvazione già al momento della decisione di massima dell'autorità preposta al mercato del lavoro, il controllo federale può intervenire ad uno stadio più precoce; con ciò la procedura è semplificata. In caso di decisione negativa non è più necessaria, contrariamente alla prassi attuale, una decisione relativa al permesso da parte dell'autorità cantonale di polizia degli stranieri.

Articolo 88 Accordi con altri Stati

Questa disposizione corrisponde all'attuale articolo 25 LDDS. La formulazione relativa alla formazione o al perfezionamento è divenuta più flessibile (lett. e; non solo gli Accordi sui tirocinanti). 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 dall'avamprogetto di legge. Attualmente esistono simili accordi con Italia¹⁸, Spagna¹⁹ e Francia²⁰. 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 tra l'UE e la Svizzera, questi accordi perderanno gran parte della loro importanza. Il Consiglio federale dovrebbe però avere anche la possibilità di concludere accordi relativi ai dettagli dello statuto giuridico degli stranieri con uno statuto particolare giusta l'articolo 86 capoverso 2 (lettera h).

3.14 Protezione dei dati

Il contenuto delle disposizioni in materia di protezione dei dati corrisponde in larga misura alla regolamentazione della LDDS quale è entrata in vigore il 1° marzo 1999. 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 che caratterizzano attualmente le autorità esecutive cantonali e di unificare l'esecuzione del diritto in materia di stranieri.

Articolo 89 Trattamento dei dati

Il contenuto corrisponde largamente alla regolamentazione attuale dell'articolo 22b LDDS. È detto 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 LPD²¹.

Articolo 90 Rilievo di dati per stabilire l'identità

Il contenuto corrisponde alla regolamentazione attuale dell'articolo 22c capoverso 3 LDDS. Il capoverso 2 deve inoltre creare la possibilità di procedere ad analisi genetiche limitate agli ambiti dell'identificazione e del ricongiungimento familiare. Queste analisi, che sono già praticate in diversi Paesi europei, sono necessarie 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. Sono fatte salve le

¹⁸ 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)

¹⁹ 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)

²⁰ Trattato di lavoro tra la Svizzera e la Francia (con protocollo), del 1° agosto 1946 (RS 0.142.113.494)

²¹ RS 235.1

disposizioni della prevista legge federale sugli esami genetici umani (p. es. relative alla protezione dei dati).

Articolo 91 Comunicazione di dati all'estero

Il contenuto corrisponde al disciplinamento attuale dell'articolo 22c capoversi 1 e 2 LDDS.

Articolo 92 Comunicazione di dati allo Stato d'origine o di provenienza

Questa disposizione poggia sul disciplinamento dell'articolo 97 capoverso 2 della legge sull'asilo. Al di fuori del settore dell'asilo, è possibile prendere contatto con le autorità straniere già prima che la decisione di allontanamento sia esecutiva, sempreché ciò non metta in pericolo l'interessato o i suoi familiari. Lo scambio di dati si limita tuttavia, in questi casi, ai dati menzionati al capoverso 2 e serve esclusivamente all'esecuzione della decisione di rinvio. L'interessato dev'essere inoltre informato della presa di contatto con le autorità straniere. È fatto salvo il ricorso giusta l'articolo 100.

Articolo 93 Comunicazione di dati nel contesto degli accordi di transito e di riammissione

Il contenuto corrisponde all'attuale disciplinamento dell'articolo 25c LDDS.

Articolo 94 Sistema di registrazione

Il contenuto corrisponde all'attuale disciplinamento dell'articolo 22d LDDS. Questa disposizione stabilisce quali dati particolarmente degni di protezione possono essere trattati in un sistema centrale di registrazione (attualmente: Registro centrale degli stranieri, RCS). I lavori in corso in vista del rinnovamento del RCS metteranno verosimilmente in luce la necessità di legiferare ulteriormente in questo settore.

Articolo 95 Comunicazione di dati personali mediante procedura di richiamo

L'articolo proposto corrisponde all'attuale disciplinamento dell'articolo 22e LDDS. Con decisione del 21 maggio 1999, il Consiglio federale ha inoltre incaricato l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali di valutare tra l'altro, entro fine giugno 2000, la fattibilità tecnica e giuridica di uno scambio diretto dei dati tra i sistemi di registrazione delle assicurazioni sociali e il Registro centrale degli stranieri (attualmente RCS) onde combattere il lavoro nero e le truffe in materia di tributi.

Articolo 96 Sistema di fascicoli personali, di informazione e di documentazione

Il contenuto corrisponde all'attuale disciplinamento dell'articolo 22f LDDS.

3.15 Rimedi giuridici

Articolo 97 Procedura

Il capoverso 1 ha una portata puramente dichiaratoria. Il capoverso 2 riprende il disciplinamento attuale dell'articolo 21 LDDS.

Articolo 98 Procedura relativa ai preavvisi dell'autorità preposta al mercato del lavoro

Un ricorso indipendente contro il preavviso dell'autorità preposta al mercato del lavoro ha senso unicamente se le autorità coinvolte nella procedura del permesso sono distinte (autorità preposta al mercato del lavoro, autorità di polizia degli stranieri).

Articolo 99 Autorità di ricorso

Ad eccezione del capoverso 1 lettera a, questo disciplinamento risulta dalle disposizioni procedurali generali del diritto federale. Esso ha un carattere puramente dichiarativo. Per semplificare e rendere più severo il giudizio d'impugnazione, la Commissione propone che vi sia un'unica istanza ricorsuale sul piano cantonale. Deve trattarsi di un'autorità giudiziaria allorquando sussista un diritto al rilascio o alla proroga di un permesso. Ciò concorda con le prescrizioni dell'articolo 98a OG.

Articolo 100 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.

3.16 Disposizioni penali e sanzioni amministrative

Si rinvia parimenti alle osservazioni al n. 274. I delitti in materia di documenti, sinora contemplati dalla LDDS (art. 23 cpv.1, primo e secondo periodo) non sono ripresi dall'avamprogetto di legge in quanto costituirebbero una *lex specialis* nel settore del diritto degli stranieri rispetto alle disposizioni generali del codice penale relative ai documenti, le quali saranno ulteriormente modificate (vedi anche DTF 117 V 175). Non vi è nessun motivo politico-giuridico di prevedere una tale disposizione. Come già rilevato, una minoranza degli esperti della Commissione peritale considerano le disposizioni penali proposte come troppo severe.

Articolo 101 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 (vedi anche le osservazioni all'art. 9) oppure in violazione delle prescrizioni d'entrata dello Stato limitrofo, potrà essere punita. Nell'ottica dell'attuale cooperazione transfrontaliera, del tutto indispensabile, un tale aumento delle pene è necessario. Esso è inoltre stato consigliato in un disegno relativo a un protocollo aggiuntivo alla Convenzione dell'ONU volto a lottare contro la criminalità organizzata transfrontaliera.

Allorquando l'interessato soggiorna unicamente nella zona di transito dell'aeroporto e auspica proseguire il suo viaggio a destinazione di uno Stato terzo, nella pratica attuale si poneva la domanda se sussistesse 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. 102).

Le pene comminate sono state generalmente aumentate. Alcuni membri della Commissione peritale ritengono che le infrazioni alle prescrizioni relative all'entrata e alla partenza devono essere sanzionate unicamente con la multa.

Giusta il capoverso 3, è possibile rinunciare al procedimento penale, al deferimento in tribunale o alla comminazione di una pena se la persona interessata è allontanata immediatamente. Attualmente è solo prevista, sulla base di una disposizione legale, la rinuncia alla comminazione della pena (art. 23 cpv. 3 LDDS; primo periodo). In siffatti casi si rinuncia già tuttora al procedimento penale e al deferimento in tribunale, optando per l'allontanamento immediato (principio dell'opportunità).

L'avamprogetto rinuncia inoltre alla disposizione che prevede di lasciare impunte le persone che si sono rifugiate in Svizzera o che le hanno aiutate nella misura in cui il genere e la gravità della persecuzione giustificano il passaggio illegale della frontiera (art. 23 cpv. 3; secondo periodo). 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 le persone menzionate poc'anzi siano oggetto, in tali 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 giustificino 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 allorquando sussiste un interesse degno di protezione.

È però fatta salva l'applicazione diretta dell'articolo 31 n. 1 della Convenzione del 28 luglio 1951²³ sullo statuto dei rifugiati. Le persone che effettivamente giungono in Svizzera direttamente da uno Stato nel quale sono perseguitate non subiscono sanzione alcuna (DTF non pubblicato del 17 marzo 1999, 6S.737/1998).

Articolo 102 Incitazione a entrare, soggiornare o partire illegalmente dalla Svizzera

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 n. 1 contiene la fattispecie, mentre il n. 2 concerne la perpetrazione qualificata del reato a scopo di arricchimento. In generale, le pene sono state rafforzate e in caso di intenzione di arricchimento sono previste pene minime.

Articolo 103 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 essere

²³ RS 0.142.30

puniti se non dispongono dei necessari permessi. Ciò concerne i mandanti in senso largo giusta il codice delle obbligazioni, per cui concerne anche i contratti d'appalto e i contratti misti. Il capoverso 4 prevede esplicitamente la possibilità di confiscare dei beni (art. 59 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.

Articolo 104 Inganno nei confronti delle autorità

Vedi anche i commenti al n. 274.

Questa disposizione è volta a lottare contro la conclusione o l'incitazione alla conclusione di matrimoni di compiacenza (n. 262.7). 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 diritto 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.

La Commissione peritale spera che questa disposizione esplicherà un effetto preventivo. Una minoranza degli esperti della Commissione considera la nuova disposizione sproporzionata.

Articolo 105 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. Anche se l'esecuzione del rinvio o dell'espulsione si rivela eseguibile solo dopo il delitto, la pena giusta l'articolo 23a LDDS è esclusa (DTF 126 IV 30). La Commissione peritale propone quindi di lasciare alle autorità la decisione di procedere o meno penalmente se l'interessato può essere allontanato oppure posto in carcerazione preliminare o in vista di sfratto (analogamente al disciplinamento dell'art. 101 cpv. 3; vedi anche art. 23 cpv. 3 LDDS). La condanna penale persegue obiettivi diversi che non la carcerazione amministrativa preliminare o in vista di sfratto. 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.

Articolo 106 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 sicurezza e del diritto. Il Consiglio federale deve tuttavia conservare la possibilità di punire con la multa le infrazioni a disposizioni importanti delle ordinanze d'esecuzione.

Articolo 107 Confisca di documenti di viaggio contraffatti o falsi

Questa disposizione riprende l'attuale articolo 24a LDDS.

Articolo 108 Sanzioni amministrative e copertura delle spese

Il capoverso 1 riprende il contenuto dell'articolo 55 capoverso 1 OLS.

La Commissione peritale è favorevole a che l'esclusione dall'attribuzione di mercati pubblici sia introdotta quale sanzione amministrativa supplementare. Allorquando il lavoro nero arrechi un danno considerevole alla collettività pubblica, è giustificato che i datori di lavoro colpevoli siano esclusi dai mercati pubblici per un periodo determinato di al massimo cinque anni (vedi anche n. 275).

Il capoverso 3 corrisponde all'articolo 55 capoverso 3 OLS. È tuttavia precisato che le spese di sostentamento comprendono anche la malattia e l'infortunio (vedi anche DTF 121 II 465).

3.17 Emolumenti

Articolo 109

Corrisponde al contenuto dell'articolo 25 capoverso 1 lettera c LDDS.

3.18 Disposizioni finali

Articolo 110 Esecuzione

Nessuna osservazione.

Articolo 111 Abrogazione e modifica delle disposizioni

L'abrogazione del decreto federale menzionato al capoverso 1 risulta dal nuovo disciplinamento dell'articolo 60 capoverso 2 relativo alla presa a carico delle spese da parte della Confederazione.

Giusta il capoverso 2, le condizioni per l'esercizio di un'attività lucrativa da parte dei richiedenti l'asilo e le persone bisognose di protezione saranno disciplinate nella presente legge. La legge sull'asilo sarà precisata di conseguenza. Con l'articolo 33, il Consiglio federale deve avere la possibilità di tenere conto in modo flessibile della situazione particolare di queste persone e di prevedere deroghe alle disposizioni generali in materia d'ammissione (vedi anche le osservazioni ad art. 33).

Il capoverso 3 è stato adeguato per motivi linguistici. Il termine tedesco "Einreisperre" è stato sostituito dal termine "Einreiseverbot".

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 rivela nella prassi troppo restrittivo nonché superato dallo sviluppo dell'economia; motivo per cui occorre introdurre una disposizione speciale corrispondente (capoverso 2) che attribuisce al Consiglio federale la competenza di emanare un disciplinamento più differenziato nei casi importanti.

Articolo 112 Disposizioni transitorie

Nessuna osservazione.

Articolo 113 Referendum ed entrata in vigore

Nessuna osservazione.

4 Conseguenze finanziarie

41 Sul piano federale

L'avamprogetto di legge non prevede nuove spese per la Confederazione. Ciò vale parimenti per il settore dell'integrazione (art. 53 segg.).

Sul piano cantonale e comunale

Le semplificazioni della procedura previste, segnatamente nel campo della mobilità professionale e geografica, consentiranno netti risparmi amministrativi. Non si può tuttavia escludere che i diritti previsti nell'avamprogetto di legge comportino un aumento delle spese procedurali e ricorsuali.

5 Conseguenze economiche

Nel corso degli ultimi anni, tre quarti degli stranieri sottoposti a contingenti e reclutati in Paesi non membri dell'UE e dell'AELS per l'economia svizzera sono entrati in Svizzera sulla scorta di permessi di dimora durevoli. Questa percentuale dovrebbe mantenersi nei prossimi anni. L'accordo sulla libera circolazione del 21 giugno 1999 con l'UE comporta una liberalizzazione totale e reciproca nel settore della circolazione delle persone, e ciò al più tardi dopo la fase transitoria. Il Consiglio federale ha effettuato un apprezzamento positivo degli effetti della libera circolazione delle persone sull'economia del Paese (vedi dettagli nel Rapporto sull'integrazione Svizzera-UE relativo all'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE, FF 1999 5092 segg.).

L'avamprogetto di legge intende limitare ai quadri, agli specialisti e ai lavoratori qualificati l'arrivo di manodopera straniera reclutata in Paesi terzi e che costituisce il rimanente quarto. Sarà dunque l'unica possibilità di controllare l'ammissione di manodopera straniera sul mercato del lavoro svizzero. Oltre alla garanzia dell'integrazione, lo scopo di questa limitazione è di garantire un rapporto equilibrato tra popolazione svizzera e straniera.

L'interesse, a lungo termine, dell'economia del Paese esige di prevedere disposizioni d'ammissione regolatrici nel settore che non sottostà alla libera circolazione delle persone. Questi provvedimenti (segnatamente le condizioni di qualifiche elevate, priorità del mercato indigeno, controllo delle condizioni salariali e lavorative, contingenti) possono d'altro canto entrare in conflitto con gli obiettivi a breve termine costituiti dal mercato libero e dalla libera concorrenza. Condizioni d'ammissione qualitativamente elevate per i cittadini di Stati terzi che desiderano esercitare un'attività lucrativa favoriscono tuttavia l'integrazione professionale e sociale del lavoratore straniero e della sua famiglia. Esse corrispondono parimenti agli obiettivi dell'economia del Paese e offrono migliori prospettive nell'ipotesi di una

disoccupazione o di un reinserimento professionale. Di conseguenza, esse servono, a lungo termine, l'economia del Paese. L'abbandono dello statuto di stagionale a favore della trasformazione del soggiorno in soggiorno durevole permette d'altro canto di diminuire i relativi costi economici.

Varie soluzioni sono state esaminate (tra cui l'attribuzione dei contingenti "al miglior offerente"). Alla fine si è optato per un concetto che riprende i principali criteri d'ammissione del sistema "a punti". L'attribuzione di punti a ogni richiedente è stata abbandonata. Il sistema "a punti" non consente infatti una flessibilità e un margine di apprezzamento tali da consentire di tener conto rapidamente dell'evoluzione dell'economia. D'altro canto, il sistema avrebbe provocato una grande mole di lavoro amministrativo (p. es. esami linguistici o d'attitudine nel Paese d'origine del richiedente) e non avrebbe sostituito totalmente il potere discrezionale delle autorità. Per finire è stato scelto un sistema "di disposizioni di legge basate sull'apprezzamento" in quanto i principali criteri d'ammissione sono sanciti nella legge mentre le disposizioni d'esecuzione sono emanate dal Consiglio federale (vedi n. 222.3).

La procedura di domanda proposta per il lavoratore straniero si basa, per principio, sul disciplinamento attuale, ovvero: deposito di una domanda documentata da parte del datore di lavoro, trasmissione della domanda da parte delle autorità cantonali con preavviso alle autorità federali competenti, esame nell'ottica del mercato del lavoro (anzitutto priorità del mercato indigeno, controllo delle condizioni salariali e lavorative, rilascio di unità di contingente) e a livello di polizia (salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblici). L'avamprogetto di legge consente al Consiglio federale di delegare ai Cantoni la competenza della Confederazione (UFDS) di rilasciare unità di contingente se ciò si rivela necessario ed è garantita un'applicazione uniforme del diritto federale.

La situazione giuridica degli stranieri provenienti da Stati terzi e che adempiono le severe condizioni d'ammissione – anche dal punto di vista del disciplinamento applicabile ai cittadini di Stati membri dell'UE giusta l'accordo bilaterale – sarà migliorata. Tra i miglioramenti figurano in particolare la semplificazione dei tipi di permessi, un disciplinamento più generoso nei confronti delle persone che dimorano temporaneamente in Svizzera (anzitutto introduzione del ricongiungimento familiare per queste persone), la possibilità di esercitare un'attività lucrativa su tutto il territorio svizzero, il diritto di cambiare Cantone (se la persona non è a carico dell'assistenza pubblica e se è disponibile un posto di lavoro) nonché l'abbandono dell'obbligo di procurarsi un nuovo permesso per cambiare professione e Cantone cui sottostavano i titolari di un permesso annuale. Questi alleggerimenti favoriscono l'integrazione sociale, sopprimono gli inconvenienti amministrativi esistenti e rendono più attrattiva la piazza economica svizzera (vedi anche n. 255).

L'avamprogetto 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, retta essenzialmente dalla legge federale del 26 giugno 1998 sull'asilo. Una prassi generosa del rilascio dei permessi di lavoro ai richiedenti l'asilo può 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.

6 Programma di legislatura

La revisione totale della LDDS corrisponde a un obiettivo legislativo del Consiglio federale (rapporto del 1° marzo 2000 sul programma di legislatura 1999 – 2003; Obiettivo 11, R 23; FF 2000 2063).

7 Rapporto con il diritto europeo

Si fa qui riferimento alle osservazioni alle singole cifre.

L'avamprogetto di legge prende in considerazione le disposizioni determinanti del diritto internazionale. Ora che il ricongiungimento familiare è reso possibile anche ai titolari di un permesso di dimora (art. 47), la Svizzera dovrebbe essere in grado di sormontare la propria riserva nei confronti dell'articolo 10 della Convenzione, del 20 novembre 1989, sui diritti del fanciullo²⁴, in vigore dal 26 marzo 1997. Esso comprende infine anche la pertinente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

8 Costituzionalità

Le disposizioni dell'avamprogetto di legge si basano sull'articolo 121 capoverso 1 della Costituzione federale.

²⁴ RS 0.107