

L'iniziativa per l'attuazione minaccia lo Stato di diritto e indebolisce l'economia

dossierpolitica

18 gennaio 2016 Numero 1

Espulsioni Nel novembre del 2010, il popolo e i cantoni hanno approvato il fatto che gli stranieri che commettono dei reati gravi siano espulsi dal paese. Il Parlamento ha adottato tale decisione entro il termine prescritto, ma l'UDC non si è dichiarata soddisfatta. Il partito ha di conseguenza lanciato con successo una nuova iniziativa, l'iniziativa per l'attuazione, le cui esigenze vanno molto più lontano e che sarà posta in votazione il 28 febbraio 2016. Secondo il testo, anche chi è stato condannato per due reati minori nell'arco di 10 anni dovrà lasciare il territorio svizzero. I giudici non disporranno di nessun margine di discrezionalità per emanare la sentenza, nemmeno quando le espulsioni creeranno dei casi di rigore gravi per le persone interessate. Inoltre, le disposizioni estese dell'iniziativa prevarranno sugli impegni internazionali della Svizzera. Gli autori dell'iniziativa fanno dunque correre alla Svizzera il rischio di infrangere la Convenzione europea sui diritti dell'uomo e altri trattati internazionali.

La posizione di economiessuisse

▶ L'iniziativa dev'essere respinta, poiché è contraria all'accordo sulla libera circolazione delle persone, alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ad altri trattati internazionali. Essa mette in pericolo la credibilità della Svizzera quale partner di negoziazione e la isola a livello internazionale.

▶ La grave disparità di trattamento tra Svizzeri e stranieri non è degna del nostro paese e minaccia uno degli atout per promuovere la piazza economica, nonché la sicurezza del diritto.

▶ È disumano ed economicamente irragionevole espellere delle persone che sono cresciute e che hanno frequentato le scuole in Svizzera a causa di reati minori.

▶ L'iniziativa calpesta i principi fondamentali di uno Stato di diritto democratico: essa vuole iscrivere una legge nella Costituzione senza passare prima dal legislatore e privando i tribunali di ogni margine di discrezionalità nelle loro decisioni.

Dall'iniziativa sull'espulsione all'iniziativa per l'attuazione

► L'iniziativa sull'espulsione è stata accettata a stretta maggioranza nell'autunno 2010. Il Parlamento l'ha messa in atto entro il termine prescritto.

Una prima iniziativa accettata a stretta maggioranza

Il 28 novembre 2010, dopo una campagna animata, il 52,3% degli Svizzeri e 17,5 cantoni accettavano l'iniziativa dell'UDC per l'espulsione dei criminali stranieri, mentre il controprogetto del Consiglio federale e del Parlamento veniva respinto. Il nuovo articolo costituzionale prevede di privare del loro permesso di soggiorno gli stranieri residenti in Svizzera colpevoli di determinati crimini. Tra questi figurano l'omicidio e l'assassinio, la violenza carnale o ogni altro reato sessuale grave, gli atti di violenza di altra natura quali rapine, effrazioni, la tratta di esseri umani e il traffico di droga nonché la percezione abusiva di prestazioni da parte delle assicurazioni sociali o dell'assistenza sociale. Il nuovo articolo costituzionale attribuisce cinque anni al Parlamento per procedere ai necessari adattamenti legislativi.

Già durante la campagna di votazione, si sono sentite molte voci affinché l'iniziativa non fosse messa in atto alla lettera, poiché essa infrange altre disposizioni costituzionali come pure il diritto internazionale. Non sorprende dunque che il Parlamento abbia avuto molte difficoltà ad integrare l'articolo costituzionale nella legislazione, poiché doveva vegliare a rispettare sia l'ordine giuridico svizzero sia il diritto internazionale.

► Le condizioni da adempiere affinché la clausola per i casi di rigore possa essere applicata sono state formulate molto più rigidamente rispetto al controprogetto all'iniziativa sull'espulsione, respinto dal popolo.

Controversia sulla clausola di rigore

Per non ignorare completamente il principio di proporzionalità ancorato sia nella Costituzione federale (articolo 5), sia negli accordi internazionali¹, il Parlamento ha introdotto una clausola di rigore, oltretutto molto restrittiva. Questa clausola prevede che «il giudice può rinunciare eccezionalmente a pronunciare l'espulsione se questa costituirebbe per lo straniero un caso grave di rigore personale e l'interesse pubblico all'espulsione non prevale sull'interesse privato dello straniero a rimanere in Svizzera». Le condizioni da adempiere affinché la clausola possa essere applicata sono state formulate molto più strettamente che nel controprogetto, respinto dal popolo, all'iniziativa sull'espulsione. Essa prevede espressamente che il giudice tenga conto della situazione particolare dello straniero che è nato o cresciuto in Svizzera (stranieri di "seconda generazione").

Nel marzo 2015, dopo essersi intesi su questa aggiunta, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati portavano a compimento la legge d'esecuzione relativa all'iniziativa sull'espulsione. Contro la legge d'applicazione non è stato lanciato nessun referendum. Nemmeno da parte dell'UDC. Il Consiglio federale ha tuttavia deciso di attendere il risultato del voto sull'iniziativa per l'attuazione prima di far entrare in vigore queste nuove disposizioni legali.

¹ Secondo la CEDU, può esserci un'ingerenza nel diritto al rispetto della vita privata e familiare solo se questa ingerenza costituisce una misura necessaria in una società democratica (art. 8, cpv. 2 CEDU).

Cos'è un caso di rigore personale? Spieghiamolo, attraverso un esempio.

K., un giovane Portoghese nato e cresciuto in Svizzera, festeggia allegramente con i suoi compagni svizzeri per aver conseguito i suoi esami di fine apprendistato. Alle 3 del mattino, i giovani sotto l'effetto dell'alcool e della fatica, decidono di andare a cercare delle bevande alcoliche nel retrobottega del negozio del quartiere. Durante la loro spedizione, essi buttano giù una porta in vetro e fanno scattare l'allarme prima di essere colti in flagrante dalla polizia. Non avendo nessun precedente giudiziario, ai giovani viene inflitta solo una pena pecuniaria. K., tuttavia, che è l'unico a non avere un passaporto svizzero, viene automaticamente espulso dal paese per una durata di dieci anni, conformemente all'iniziativa per l'attuazione. Il giudice non può tener conto del fatto che la sua impresa formatrice desidera assolutamente continuare ad occuparlo, che un'espulsione gli farebbe perdere la sua rete di relazioni e che non ha mai trascorso più di una settimana in Portogallo. Secondo le disposizioni d'esecuzione dell'iniziativa sull'espulsione, per contro, un giudice potrebbe rinunciare all'espulsione facendo valere un caso di rigore.

La proposta choc dell'UDC

Molto prima della fine dei lavori parlamentari, gli autori dell'iniziativa sull'espulsione avevano intrapreso da tempo una via nuova e inusuale. L'UDC non ha nemmeno voluto attendere la scadenza del termine di cinque anni da lei stessa stabilito per l'applicazione dell'iniziativa. Invece di partecipare all'elaborazione della legge e di combatterla se necessario attraverso un referendum, come sarebbe la prassi, il partito annunciava nella primavera 2012 il lancio dell'iniziativa popolare «per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati (iniziativa detta per l'attuazione)». L'iniziativa munita di 155 788 firme valide è stata depositata il 28 dicembre 2012.

► L'iniziativa prevede l'inserimento non di uno ma di due ampi cataloghi di reati direttamente nella Costituzione.

Il titolo dell'iniziativa è tuttavia ingannevole. Di fatto, gli autori dell'iniziativa non cercano solo di far rispettare alla lettera l'iniziativa sull'espulsione che era stata accettata a debole maggioranza nel novembre 2010. Essi chiedono anche di introdurre degli inasprimenti sostanziali. Per questo, vogliono inserire due cataloghi di reati direttamente nella Costituzione. La prima lista comprende i reati che comporteranno obbligatoriamente e automaticamente un'espulsione in futuro. Essa è simile alla lista dei reati enumerati nell'iniziativa sull'espulsione e comprende l'assassinio, l'omicidio, il furto qualificato, la ricettazione per mestiere e il traffico di droga. La seconda lista, che è una novità, comprende principalmente reati meno gravi, ciò che ha per effetto di inasprire l'iniziativa. Questi reati porterebbero obbligatoriamente ad un'espulsione se la persona interessata è già stata condannata nei dieci anni precedenti ad una pena pecuniaria o a una pena privativa della libertà. Gli autori dell'iniziativa sono coscienti che queste disposizioni non sono compatibili con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Per questa ragione, essi hanno previsto una disposizione sulla relazione con il diritto internazionale nel testo dell'iniziativa: «Le disposizioni concernenti l'espulsione e le sue modalità

d'esecuzione prevalgono sul diritto internazionale non cogente».

Iniziativa dichiarata parzialmente nulla dal Parlamento

L'iniziativa per l'attuazione prevarrebbe su tutte le norme del diritto internazionale non cogente. Il testo della prima iniziativa ne forniva perfino una definizione: «Per diritto internazionale cogente s'intende esclusivamente il divieto della tortura, del genocidio, della guerra di aggressione e della schiavitù, nonché il divieto di respingere una persona verso uno Stato in cui rischia di essere uccisa o torturata». Tutte le altre garanzie del diritto internazionale che la Svizzera si è impegnata a rispettare ne sarebbero state escluse. Si può ad esempio citare il diritto al rispetto della vita familiare o le garanzie iscritte nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia. Questa definizione arbitraria e molto stretta del diritto internazionale data dall'UDC non è stata accettata dal Parlamento. Di conseguenza, su proposta del Consiglio federale, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno dichiarato nulla questa parte del testo dell'iniziativa². L'UDC non ha tardato a reagire alla decisione del Parlamento lanciando ben presto la sua «iniziativa per l'autodeterminazione». Secondo questa nuova iniziativa, il diritto nazionale prevale sempre sul diritto internazionale.

► L'iniziativa inserisce direttamente nella Costituzione circa 50 reati.

Una legislazione severa o un'iniziativa molto dura

Un sistema arbitrario con cartellini rossi e cartellini gialli

Per non più concedere il minimo margine di valutazione al Parlamento o ai giudici nelle cause penali relative a stranieri, l'UDC ha stabilito una lista estesa di reati che ha iscritto nel testo dell'iniziativa. Mentre le iniziative popolari sono generalmente composte da pochi paragrafi, l'iniziativa per l'attuazione conta tre pagine di testo. Queste verrebbero inserite direttamente nella Costituzione federale in caso d'accettazione dell'iniziativa da parte del popolo e dei cantoni. Le circa 50 infrazioni enumerate sono ripartite in due categorie. Se una persona di nazionalità straniera residente in Svizzera è condannata per un'infrazione della prima categoria, essa riceve, come nel calcio, un «cartellino rosso» e viene espulsa dal territorio svizzero per almeno dieci anni. Il catalogo dei reati che comportano un cartellino rosso è molto ampio: esso va dall'infrazione alla legge sugli stupefacenti all'effrazione (intesa come la realizzazione cumulativa delle fattispecie di reato del furto, dei danni alla proprietà e alla violazione di domicilio) al delitto passionale e al genocidio passando dalla coazione sessuale.

► L'UDC vuole distribuire dei «cartellini gialli» per reati minori.

La seconda categoria di infrazioni comporta soprattutto dei reati meno gravi per i quali l'UDC vuole distribuire dei «cartellini gialli». In questi casi, è prevista un'espulsione obbligatoria di almeno cinque anni quando la persona di nazionalità straniera è stata condannata ad una pena pecuniaria o privativa della libertà per un reato qualunque (che non figura necessariamente nel catalogo) durante i dieci anni precedenti. Il testo dell'iniziativa punisce dunque gli stranieri anche in maniera retroattiva. Uno straniero della seconda generazione condannato sei anni prima ad una pena pecuniaria per eccesso di velocità vivrà dunque costantemente nel timore di violare uno dei numerosi reati elencati nel secondo pacchetto dell'iniziativa. Il suddetto catalogo include anche reati come le lesioni corporali semplici, la rissa, l'appropriazione indebita qualificata, ma anche la violenza o la minaccia contro le autorità e i funzionari o ancora l'effrazione (inte-

2

È la prima volta, nella storia della Svizzera, che il Parlamento federale dichiara un'iniziativa parzialmente nulla. Finora, erano state dichiarate totalmente nulle quattro iniziative popolari. Secondo la Costituzione, il Parlamento dichiara un'iniziativa (totalmente o parzialmente) nulla quando quest'ultima non rispetta il principio dell'unità della forma, quello dell'unità della materia o le regole cogenti del diritto internazionale (art. 139, cpv. 3 Cst.).

sa come violazione di domicilio in relazione ai danni alla proprietà o a un furto).

Quali effetti comportano i «cartellini gialli»? Un esempio.

D F., 32 ans, Austriaco, è sposato da cinque anni con una Svizzera con la quale ha avuto due figli. Un giorno, si è intromesso in una rissa per aiutare una giovane donna importunata da un individuo. Durante la rissa, egli ferisce l'individuo e questo gli procura una condanna per lesioni corporali. Essendo già stato condannato sette anni prima ad una pena pecuniaria per aver venduto ad alcuni colleghi della canapa che coltivava, F. riceve un secondo "cartellino giallo" e deve essere espulso immediatamente. Oltre a questi due reati minori, il suo casellario giudiziale non contiene nient'altro. Tuttavia, le disposizioni dell'iniziativa esigono chiaramente che F. rinunci al suo lavoro ben retribuito e che lasci il paese, con la sua famiglia, nel caso in cui la moglie non voglia crescere da sola i due figli.

► Una persona che intende ricorrere contro una decisione d'espulsione verso un paese dove rischia di essere torturata non può più rivolgersi al Tribunale federale.

Limitazione delle vie legali a vantaggio di una rapida esecuzione

Le autorità cantonali dovrebbero procedere all'espulsione dal territorio svizzero una volta che la condanna è cresciuta in giudicato o, secondo il caso, una volta che la pena è stata scontata. Se la persona fa valere di essere stata respinta da un certo paese o di essere perseguita o addirittura torturata, essa può fare ricorso alla decisione presso il competente tribunale cantonale. La decisione del tribunale cantonale è tuttavia definitiva. Un ricorso davanti al Tribunale federale è volontariamente escluso in questo caso. Secondo il parere degli iniziativaisti, non deve inoltre più essere possibile ricorrere alla Corte di Strasburgo.

Una nuova infrazione: l'abuso in materia di assistenza sociale

L'ultima parte del testo dell'iniziativa introduce un nuovo reato: chiunque indebitamente ottiene o tenta di ottenere per sé o per altri prestazioni dell'aiuto sociale o di un'assicurazione sociale sarà punito con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria. Questo passaggio si applicherà sia agli Svizzeri sia agli stranieri. La nuova infrazione è tuttavia anche elencata nella prima parte del testo dell'iniziativa ossia nel catalogo dei reati che comportano un'espulsione immediata («cartellino rosso»).

► L'iniziativa per l'attuazione va molto più lontano dell'iniziativa sull'espulsione, ma in modo inadeguato.

Attuazione o inasprimento?

L'UDC giustifica la sua iniziativa con la necessità di far rispettare alla lettera la volontà popolare espressa durante la votazione del 28 novembre 2010. Il Parlamento non avrebbe effettuato il proprio lavoro, ragione per cui sarebbe necessario, secondo l'UDC, iscrivere le disposizioni relative direttamente nella Costituzione federale. Un confronto diretto mostra tuttavia che il Parlamento ha svolto molto bene il proprio lavoro, ma ha anche vegliato a rispettare i principi dello Stato di diritto, come quello della proporzionalità. Su alcuni punti importanti, l'iniziativa per l'attuazione va inoltre molto più lontano della revisione del codice penale.

Tabella 1

► Il progetto del Parlamento prevede molti più crimini gravi, mentre l'iniziativa prevede un automatismo inutile – anche per reati minori.

La nuova legislazione sull'espulsione e l'iniziativa per l'attuazione

Differenze

	Applicazione dell'iniziativa sull'espulsione (Consiglio federale e Parlamento)	Iniziativa per l'attuazione (UDC)
Reati che comportano un'espulsione («cartellino rosso»)	Lista estesa: assassinio, omicidio passionale, lesioni corporali gravi, furto qualificato, rapina, estorsione, abuso in materia di aiuto sociale <i>Reati figuranti unicamente in questo testo: mutilazioni genitali femminili, frode fiscale, matrimoni forzati</i>	Lista estesa: assassinio, delitto passionale, lesioni corporali gravi, furto qualificato, rapina, estorsione, abuso in materia di aiuto sociale
Reati che comportano un'espulsione unicamente in caso di precedenti condanne («cartellino giallo»)	Nessuno	Lista estesa: lesioni corporali semplici, abusi per mestiere di carte di credito, pornografia, contraffazione di monete, finanziamento del terrorismo, violenza o minacce contro le autorità o i funzionari, denuncia mendace
Istanza competente per pronunciare un'espulsione	Tribunale	Tribunale o ministero pubblico
Durata dell'espulsione	Tra 5 e 15 anni, 20 anni o a vita in caso di recidiva	Tra 5 e 15 anni (dopo due cartellini gialli), tra 10 e 15 anni (dopo un cartellino rosso), 20 anni in caso di recidiva
Espulsione verso un paese pericoloso	La decisione può essere contestata davanti a tutti i tribunali	La decisione può essere contestata solo davanti al tribunale cantonale
Proporzionalità di un'espulsione	Il giudice può rinunciare ad un'espulsione nei casi di rigore, in particolare quando la persona di nazionalità straniera è nata o cresciuta in Svizzera	Le eccezioni nei casi di rigore sono espressamente escluse
Relazione con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo	Compatibile sull'essenziale	Viola la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), la Convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti dell'infanzia e il Patto ONU II
Relazione con l'accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE	Compatibile sull'essenziale	Non compatibile (espulsione per reati minori)

Le conseguenze dannose dell'iniziativa**Attaccato il modello al quale la Svizzera deve il proprio successo**

La legge d'applicazione dell'iniziativa sull'espulsione adottata dal Parlamento tiene conto della volontà popolare, ed è molto più compatibile con i nostri principi costituzionali e con il diritto internazionale. L'iniziativa per l'attuazione, per contro, non ne tiene conto: essa inasprisce la legislazione e allunga il catalogo dei reati. Il testo dell'iniziativa e la procedura politica così imposta contraddicono per molteplici aspetti la visione elvetica delle nostre istituzioni. Inoltre, ed è importante per le imprese di questo paese, l'iniziativa ha ripercussioni dannose sulla posizione della Svizzera nei confronti dei suoi partner e sulla sua immagine. Essa provoca inoltre un'ulteriore incertezza giuridica nonché una nuova violazione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone concluso con i paesi dell'UE e dell'AELS. In un momento in cui la Svizzera cerca di salvare la via bilaterale, lotta contro il franco forte e attende un nuovo regime d'imposizione delle imprese, introdurre nuove incertezze

► Il testo dell'iniziativa e la procedura politica sono contrari, sotto numerosi aspetti, alla visione elvetica delle nostre istituzioni.

giuridiche e lanciare dei segnali disastrosi ai nostri partner internazionali significa tirarsi la zappa sui piedi. E non solo sul piano economico. L'iniziativa per l'attuazione costituisce un attacco massiccio contro il modello al quale dobbiamo il nostro successo, e ciò a due livelli.

I principi giuridici fondamentali e le convenzioni internazionali rimessi in discussione

► Il principio giuridico fondamentale della proporzionalità e quello della valutazione giudiziaria per casi singoli rimessi in discussione.

L'automatismo richiesto dall'iniziativa rimette in discussione il principio giuridico fondamentale della proporzionalità nonché quello della valutazione giudiziaria dei singoli casi quando si tratta di limitare i diritti fondamentali. Il testo proposto esclude anche la clausola per i casi di rigore introdotta dal Parlamento. In questo modo, l'iniziativa non rispetta il diritto in vigore, che si basa sul principio della giustizia per ogni caso singolo. Di fatto, i giudici sarebbero privati della loro attitudine a giudicare e ridotti a dei "robots dell'applicazione del diritto".

L'iniziativa crea inoltre molta confusione per quanto concerne l'utilizzo adeguato del diritto. Da una parte, essa introduce nella Costituzione una procedura da seguire estremamente rigida e dettagliata, alla quale i tribunali e il Parlamento devono attenersi. Dall'altra, indica varie leggi, disposizioni costituzionali superiori e diverse convenzioni internazionali che devono essere prese in considerazione. Nella realtà, bisognerà fare in modo che diversi casi possano giungere al Tribunale federale affinché la giurisprudenza così stabilita definisca la gerarchia delle varie norme di diritto. Nel frattempo, resteremo nel dubbio giuridico.

Un attacco allo Stato di diritto democratico

Depositando l'iniziativa per l'attuazione, l'UDC minaccia il processo legislativo abituale e le basi dello Stato di diritto svizzero. Il Parlamento aveva adottato le disposizioni legislative richieste per l'applicazione dell'iniziativa per l'espulsione entro i termini prescritti e conformemente all'articolo costituzionale. La legge d'applicazione è inoltre pronta per essere introdotta. Ora, l'iniziativa per l'attuazione prevede l'introduzione di un testo di legge più rigido direttamente nella Costituzione. Il Parlamento eletto dal popolo è dunque privato intenzionalmente della possibilità di coordinare le nuove regole con le norme nazionali e internazionali esistenti. Non è più stato possibile realizzare una consultazione dove i vari ambienti siano stati invitati a pronunciarsi sull'accettazione politica della praticabilità del progetto. Ne risultano incertezze giuridiche per le persone interessate.

Focalizzazione sulle persone sbagliate e costi elevati

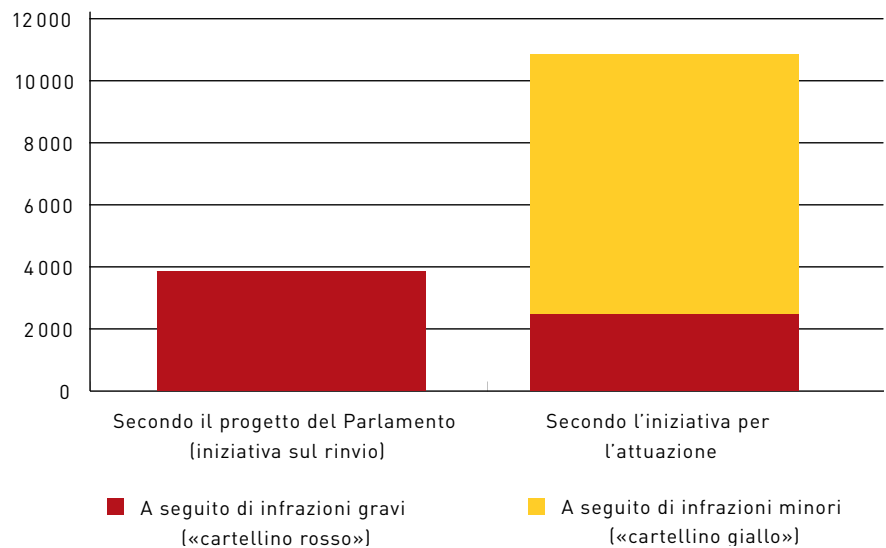
La figura 1 mostra che nel complesso l'iniziativa per l'attuazione moltiplica le espulsioni. I casi supplementari non concernono delle persone che hanno commesso reati gravi, i quali sono meglio coperti dal progetto di legge del Parlamento. Secondo l'UDC, la frode fiscale e la mutilazione di una donna non sono motivi per un'espulsione. Il numero elevato di espulsioni deriva principalmente dalle espulsioni conseguenti ai «cartellini gialli», in altre parole a reati di minore gravità. Le numerose procedure di espulsione supplementare provocherebbero costi elevati per la Confederazione e i cantoni. È una delle ragioni per le quali i consiglieri di Stato UDC si sono nettamente distanziati dall'iniziativa.

Grafico 1

► L'iniziativa per l'attuazione è controproduttiva, poiché sovraccarica inutilmente la magistratura.

Espulsioni costose per reati di minore entità

Quanti criminali stranieri sarebbero stati toccati nel 2014?



Fonte: UST, 2015

► In alcuni casi, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo avrà solo un valore limitato.

In caso d'accettazione dell'iniziativa per l'attuazione, figurerà nero su bianco nella Costituzione federale che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo avrà, in alcuni casi, solo un valore limitato. Questo sarebbe indegno di uno Stato di diritto rispettato come la Svizzera che è pure membro del Consiglio d'Europa. Occorre sottolineare l'importanza del «principio del non-respingimento», che è parte integrante delle norme imperative del diritto internazionale ed esclude l'espulsione quando la persona è perseguitata nel paese dove essa dovrebbe essere rispettata, o quando rischia la tortura o altri trattamenti crudeli e disumani. Precisando che la decisione dei tribunali cantonali chiamati a pronunciarsi su una sospensione dell'espulsione per questi motivi imperiosi è definitiva, l'iniziativa limita in misura massiccia il diritto di ricorso. Essa è inoltre in contraddizione con il diritto alla vita familiare, contravviene al Patto II dell'ONU relativo ai diritti civili e politici e può provocare la violazione della Convenzione dell'ONU relativa ai diritti dell'infanzia. Di fatto, secondo i paesi, l'espulsione di un genitore renderebbe impossibile la continuazione del legame tra quest'ultimo e il bambino, tranne se quest'ultimo dovesse lasciare la Svizzera.

Protezione minima soltanto con una clausola per i casi di rigore

La clausola per i casi di rigore permette ai giudici di tener conto delle circostanze personali e familiari delle persone che vengono arrestate. Le persone che hanno sempre vissuto in Svizzera, dette di «seconda generazione» non devono essere automaticamente respinte nel loro paese d'origine, con il quale non hanno più nessun legame. La clausola per i casi di rigore garantisce norme giuridiche minime. Essa si applica quando l'interesse pubblico non impone un'espulsione. Senza una simile clausola, i tribunali non avrebbero più la possibilità di effettuare correttamente il loro lavoro, il quale consiste molto spesso nel soppesare i diritti fondamentali di una persona nei confronti dell'interesse della collettività. Applicando il trattamento automatico senza clausola per i casi di rigore, come chiede l'iniziativa per l'attuazione, la Svizzera si distanzerebbe dalle prassi internazionali e minaccerebbe l'art. 5 della propria Costituzione e un principio liberale fondamentale, ossia il fatto che l'azione statale debba sempre essere proporzionata.

► Un sì all'iniziativa per l'attuazione costituirebbe un ostacolo importante alla ricerca di una soluzione accettabile per l'applicazione dell'iniziativa «contro l'immigrazione di massa».

Un ostacolo pericoloso sulla via dei bilaterali

Il Consiglio federale, il Parlamento, l'economia e la società si sforzano attualmente di mettere in atto l'iniziativa «contro l'immigrazione di massa» accettata dal popolo il 9 febbraio 2014. Oggi, a quasi due anni di distanza, appare sempre più difficile conciliare l'articolo costituzionale e l'accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC). È tuttavia essenziale, poiché da ciò dipende nulla di meno che l'insieme degli accordi bilaterali I. Porre dei nuovi ostacoli sulla via già sufficientemente complicata è dannoso politicamente ed economicamente. Un sì all'iniziativa per l'attuazione costituirebbe un importante ostacolo alla ricerca di una soluzione accettabile. Richiesta dall'iniziativa, l'espulsione automatica e senza esame preliminare (proporzionalità) in virtù di un catalogo dettagliato di reati è contraria all'ALC e discrimina tutti i cittadini dell'UE e dell'AELS che risiedono in Svizzera. Oggi, una persona che ha commesso un crimine può essere espulsa se un tribunale giunge alla conclusione che essa ha durevolmente messo in pericolo la sicurezza pubblica in Svizzera. Se l'iniziativa fosse accettata, dei cittadini dell'UE e dell'AELS potrebbero già essere espulsi per almeno cinque anni dopo due reati minori, ciò che rappresenta una grave discriminazione. La Svizzera contravverrebbe allora deliberatamente agli accordi sulla libera circolazione delle persone. Dopo l'accettazione dell'iniziativa «contro l'immigrazione di massa», questo ulteriore attacco contro l'Europa indebolirebbe la posizione della Svizzera nei suoi negoziati con quest'ultima e annullerebbe i timidi progressi già realizzati.

Questo segnale di politica estera sarebbe fatale e l'immagine della Svizzera ne sarebbe considerevolmente oscurata ben al di là dell'UE. In simili condizioni, gli specialisti di Stati terzi rifletterebero anch'essi due volte prima di accettare un impiego in Svizzera.

Una spada di Damocle sui nati della seconda generazione e gli «expat»

► I nati della seconda generazione e le loro famiglie vivrebbero in permanenza nel timore di un'espulsione per un reato minore.

In caso d'accettazione, l'iniziativa colpirebbe in pieno tutti coloro che, sebbene non in possesso del passaporto rossocrociato, hanno trascorso tutta la loro vita in Svizzera. Poiché il vero obiettivo dell'iniziativa per l'attuazione rispetto alla legge in vigore è che bastano due delitti o reati minori per espellere senza indugio tutti i titolari di un passaporto straniero. Questo sarebbe fatale ai giovani che sono nati in Svizzera e non conoscono quasi nulla del loro paese d'origine o tutt'al più vi hanno trascorso delle vacanze. L'applicazione di questa prassi condurrebbe a un diritto penale a due velocità e dunque alla discriminazione di un quarto della popolazione svizzera, esposto a un non-diritto specifico per essi. Essa costituirebbe un segnale devastante per gli sforzi d'integrazione; la paura di un reato minore sarebbe per le persone straniere della seconda generazione e le loro famiglie come una spada di Damocle sulle loro teste.

La stessa cosa può essere detta a proposito della situazione degli «expat» altamente qualificati, che sarebbero anch'essi costantemente minacciati di essere rispediti nella loro patria. Altri paesi sarebbero contenti di accogliere una manodopera ricercata. È un tema particolarmente preoccupante per le imprese svizzere. Supponiamo che un top manager dimentichi ad esempio di annunciare entro i termini che uno dei suoi figli ha interrotto la propria formazione e riceve pertanto degli assegni familiari ai quali non avrebbe diritto. Egli dovrebbe essere automaticamente espulso. Per delle società internazionali che dipendono da una manodopera estera di livello superiore, questa situazione può avere conseguenze drammatiche. In un momento in cui la penuria di manodopera qualificata diventa cronica, ciò non è per nulla trascurabile. La percezione abusiva di prestazioni sociali è certo ritenuta come un motivo d'espulsione nella legge d'applicazione dell'iniziativa sull'espulsione, ma i giudici hanno la possibilità di rinunciare ad una pena così sproporzionata quando questa metterebbe la per-

sona in una situazione grave.

Espulsione degli stranieri di seconda generazione: impensabile dal punto di vista economico

Quando delle persone che sono cresciute in Svizzera devono essere espulse per due reati minori, non si fa altro che smembrare delle famiglie e annullare delle prospettive. Ciò è assurdo anche dal punto di vista economico. Di fatto, queste persone cresciute da noi e che hanno frequentato le nostre scuole sono quasi tutte titolari di un CFC o di un diploma di un'alta scuola. Esse dispongono spesso di qualifiche che permettono loro di fornire un contributo alla creazione di valore in Svizzera. Lo Stato e la società hanno investito parecchio nella loro formazione e la loro integrazione. Degli investimenti annullati da un'espulsione.

► Accettare l'iniziativa per l'attuazione equivarrebbe non solo ad accettare consapevolmente la disdetta di una convenzione internazionale, ma in taluni casi perfino a prescriverla.

La volontà di infrangere un tabù politico

L'iniziativa per l'attuazione ha lo scopo di integrare nella Costituzione il principio ideologico dell'UDC, quello della prevalenza del diritto nazionale sul diritto internazionale, anche in un campo d'applicazione strettamente definito come qui. L'accettazione equivarrebbe non solo ad accettare consapevolmente la disdetta di una convenzione internazionale, ma in taluni casi perfino a prescriverla, in altre parole ad infrangere un tabù politico, ciò che farebbe in modo di isolare la Svizzera a livello internazionale. Chi vorrebbe ancora stipulare un accordo con uno Stato la cui Costituzione precisa che in alcune circostanze, gli accordi internazionali non devono essere rispettati? Per un paese come la Svizzera, Stato di diritto democratico per tradizione e partner contrattuale apprezzato, ciò sarebbe fatale. Le conseguenze a lungo termine di questo attacco alla nostra immagine e di questa incertezza giuridica sulle imprese, sugli investimenti e sulla piazza economica svizzera nel suo insieme sono difficili da valutare.

► Secondo i suoi autori, l'iniziativa per l'attuazione costituirebbe solo un primo passo.

Un passo verso una marginalizzazione totale

L'iniziativa per l'attuazione comporta tutta una serie di svantaggi e non costituisce che un primo passo secondo i suoi autori. Nell'estate 2015, l'UDC ha lanciato l'iniziativa "Il diritto svizzero anziché giudici stranieri (iniziativa per l'autodeterminazione)". È lecito ritenere che la stessa venga posta in votazione nei prossimi anni. Questo nuovo progetto rischia di andare ancora più lontano nella distruzione dello Stato di diritto. Esso auspica che il principio introdotto dall'iniziativa per l'attuazione per un determinato settore venga applicato in regola generale: la prevalenza assoluta delle decisioni popolari su ogni altra norma giuridica. Il testo dell'iniziativa lascia aperte numerose questioni, ma concerne potenzialmente quasi tutti gli accordi di diritto internazionale. E soprattutto l'iniziativa comporterebbe la disdetta della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e l'uscita della Svizzera dal Consiglio d'Europa. Una rottura così netta con il diritto internazionale indebolirebbe e isolerebbe terribilmente la Svizzera. Occorre rammentare che il diritto internazionale è della massima importanza in particolare per un piccolo Stato. Esso attribuisce non solo una legittimità alla neutralità e alla sovranità svizzere, ma comporta anche numerose disposizioni di diritto economico. Per le imprese esportatrici, la certezza fornita da una rete di diritto internazionale è decisiva. Dal momento che il futuro è posto sotto il segno di blocchi commerciali internazionali, della digitalizzazione e della concorrenza mondiale, ogni discriminazione della nostra piaz-

za economica avrà conseguenze sul benessere e la qualità della vita. L'iniziativa per l'attuazione costituirebbe un primo passo fatale in questa direzione.

Conclusioni

L'iniziativa per l'attuazione è pericolosa dal punto di vista dello Stato di diritto e della democrazia; essa è contraria allo spirito elvetico, contraria ai diritti umani e inutile. Essa finge di voler mettere in atto semplicemente una decisione popolare, ma inasprisce notevolmente la legislazione. L'economie suisse rifiuta il progetto anche per ragioni economiche.

Violazione della libera circolazione delle persone con gli Stati membri dell'UE/AELS

► In caso d'accettazione dell'iniziativa, sarebbe ancora più difficile trovare un accordo con l'UE sul proseguimento delle relazioni bilaterali.

Attualmente è possibile espellere una persona originaria dell'UE/AELS che si è resa colpevole di un crimine se un tribunale giunge alla conclusione che essa minaccia durevolmente la sicurezza pubblica della Svizzera. Ora l'iniziativa esclude categoricamente un simile esame per casi singoli. Essa contiene un vasto catalogo di reati molto diversi che devono obbligatoriamente comportare l'espulsione – senza esame delle circostanze. Con una simile pratica, la Svizzera pregiudicherebbe la libera circolazione delle persone. In caso d'accettazione dell'iniziativa, sarebbe ancora più difficile trovare un accordo con l'UE sul proseguimento della via bilaterale.

Violazione delle convenzioni dei diritti dell'uomo e dell'ONU

L'iniziativa calpesta il principio fondamentale della proporzionalità dell'azione statale. Una regolamentazione dei casi di rigore è esplicitamente esclusa. Pertanto, l'iniziativa minaccia i diritti dell'uomo garantiti dal diritto internazionale. La Svizzera rischia condanne regolari da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Danni per la piazza economica

Se la piazza economica svizzera è attrattiva per investitori, imprese e lavoratori stranieri, ciò è in particolare dovuto alla sua qualità di vita elevata e alla sua grande certezza giuridica. Il mancato rispetto dei diritti dell'uomo fondamentali e di altre convenzioni di diritto internazionale nuocerebbe fortemente alla sua buona reputazione. A ciò va aggiunto che non è né etico né difendibile dal punto di vista economico penalizzare a tal punto sul piano giuridico delle persone nate e formate in Svizzera che possiedono un passaporto estero ("seconda generazione"), rispetto alle persone che possiedono un passaporto svizzero.

Informazioni:

jan.atteslander@economiesuisse.ch
oliver.steimann@economiesuisse.ch
carmelo.lagana@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Federazione delle imprese svizzere
Hegibachstrasse 47, Casella postale, CH-8032 Zurigo
www.economiesuisse.ch