



23.443

**Iniziativa parlamentare**  
**Espulsione degli stranieri che commettono reati. Per una**  
**ponderazione degli interessi conforme al buon senso**  
**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale**

del 22 maggio 2026

## Compendio

*L'articolo 66a capoverso 1 del Codice penale (CP) e l'articolo 49a capoverso 1 del Codice penale militare (CPM) prevedono l'espulsione obbligatoria degli stranieri condannati per aver commesso uno dei reati riportati in tali disposizioni. Il tribunale penale può però rinunciare eccezionalmente a pronunciare l'espulsione se questa costituirebbe una grave ingerenza nei diritti personali dell'autore del reato (clausola dei casi di rigore). Tale clausola attua il principio di proporzionalità sancito dalla Costituzione federale e dal diritto internazionale. Nell'esaminare la proporzionalità si applicano diversi criteri tra i quali, per esempio, i legami della persona straniera con il proprio Paese d'origine. Tuttavia, se una persona straniera è condannata per crimini violenti (atti di violenza criminali), in futuro le autorità penali dovranno decidere se applicare o meno la cosiddetta «clausola dei casi di rigore» (art. 66a cpv. 2 CP e art. 49a cpv. 2 CPM) senza più tenere conto dei suoi legami con il Paese d'origine. Su questo punto occorre ridurre il margine di apprezzamento delle autorità penali. Non è accettabile che una persona che ha commesso un crimine grave in Svizzera, per il quale è prevista l'espulsione obbligatoria, non sia in ultima analisi espulsa per mancanza di legami con il Paese d'origine o perché tali legami sono troppo deboli.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>2</b>
<b>1 Genesi del progetto</b>	<b>4</b>
1.1 Esame preliminare ed elaborazione di un progetto	4
1.2 Procedura di consultazione	4
1.3 Adozione del progetto	5
<b>2 Necessità di agire e obiettivi</b>	<b>5</b>
<b>3 Punti essenziali del progetto</b>	<b>7</b>
3.1 Situazione giuridica attuale	7
3.2 La normativa proposta	9
<b>4 Commento ai singoli articoli</b>	<b>10</b>
4.1 Codice penale (CP)	10
4.2 Codice penale militare (CPM)	13
<b>5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale</b>	<b>14</b>
<b>6 Aspetti giuridici</b>	<b>14</b>
6.1 Costituzionalità	14
6.1.1 Competenza legislativa	14
6.1.2 Compatibilità con i diritti fondamentali	14
6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	15
6.2.1 CEDU, Patto II dell'ONU, Convenzione sui diritti del fanciullo e Convenzione sui rifugiati	15
6.2.2 ALC e Convenzione AELS	16
6.2.3 Conclusioni	17
6.3 Forma dell'atto	17
6.4 Subordinazione al freno alle spese	17
6.5 Delega di competenze normative	17
<b>Titolo testo di legge (Progetto preliminare)</b>	<b>FF 2026 ...</b>

# Rapporto

## 1 Genesi del progetto

### 1.1 Esame preliminare ed elaborazione di un progetto

L'iniziativa parlamentare 23.443 «Espulsione degli stranieri che commettono reati. Per una ponderazione degli interessi conforme al buon senso», depositata dal consigliere nazionale Jean-Luc Addor, chiede di adeguare la legislazione vigente in modo che «nelle sentenze per crimini violenti, i legami dell'autore con il suo Paese di origine non siano presi in considerazione nella ponderazione degli interessi ai sensi dell'articolo 66a capoverso 2 del Codice penale (CP)<sup>1</sup>». Nella sua motivazione, l'autore dell'iniziativa rileva che l'applicazione della clausola dei casi di rigore prevista dall'articolo 66a capoverso 2 CP non costituisce più l'eccezione, ma è diventata la regola. Nella sua seduta del 17 maggio 2024, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha dato seguito a questa iniziativa con 13 voti contro 11 e 1 astensione, constatando così l'effettiva necessità di intervenire in questo ambito. Secondo la Commissione, le autorità giudiziarie dovrebbero applicare la clausola dei casi di rigore con maggior moderazione. La Commissione ritiene particolarmente sconcertante che le persone straniere condannate per un crimine grave non siano espulse solamente per l'assenza di legami sufficienti con il proprio Paese d'origine.

Riunitasi l'11 febbraio 2025, anche la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha riconosciuto la necessità di intervenire e, con 8 voti contro 1 e 1 astensione, ha aderito alla decisione dell'omologa Commissione del Consiglio nazionale di dare seguito all'iniziativa parlamentare. Spettava quindi alla CIP-N il compito di elaborare un progetto preliminare per l'attuazione dell'iniziativa, corredato di un rapporto esplicativo.

Riunitasi il 4 settembre 2025, la CIP-N ha incaricato la sua segreteria e l'Amministrazione di elaborare un progetto preliminare. Il 22 maggio 2026, nel quadro di una votazione sul complesso provvisoria, la Commissione ha adottato il progetto da porre in consultazione con 13 voti contro 9 e 2 astensioni. I contrari all'iniziativa ritengono che tale modifica violi il principio di proporzionalità perché non consente un'adeguata ponderazione degli interessi. L'espulsione costituisce una restrizione significativa dei diritti fondamentali; l'esame della proporzionalità deve pertanto essere ancor più rigoroso. Il progetto proposto costituisce quindi una violazione dei principi dello Stato di diritto così come dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione federale e da vari trattati internazionali, in particolare dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Vi è inoltre il rischio che tale modifica non abbia alcun effetto, poiché potrebbe non essere applicata dai tribunali.

### 1.2 Procedura di consultazione

Il progetto preliminare e il relativo rapporto esplicativo sono quindi stati posti in consultazione dal [data] al [data]. ... *Segue dopo la consultazione*

<sup>1</sup> RS 311.0

### 1.3 Adozione del progetto

Dopo aver preso atto dei risultati della consultazione, la CIP-N ha accolto il progetto nella votazione sul complesso con X voti contro Y e Z astensioni.

## 2 Necessità di agire e obiettivi

Gli articoli 66a–66d sono stati adottati dal Parlamento il 20 marzo 2015. Si tratta della normativa di attuazione dell'articolo 121 capoversi 3–6 della Costituzione federale (Cost.<sup>2</sup>) sull'espulsione di stranieri che hanno commesso reati. Tale disposizione costituzionale, in vigore dal 1° ottobre 2016, è stata inserita nella Costituzione federale dopo che, nella votazione del 28 novembre 2010, Popolo e Cantoni avevano accolto l'«Iniziativa espulsione».

Nell'articolo 66a capoverso 1 CP sono elencati i reati che comportano l'espulsione delle persone straniere dalla Svizzera. Il capoverso 2 contiene una «clausola dei casi di rigore», attualmente formulata in questo modo:

«<sup>2</sup> Il giudice può rinunciare eccezionalmente a pronunciare l'espulsione se questa costituirebbe per lo straniero un grave caso di rigore personale e l'interesse pubblico all'espulsione non prevale sull'interesse privato dello straniero a rimanere in Svizzera. Tiene in ogni modo conto della situazione particolare dello straniero nato o cresciuto in Svizzera.»

Questa clausola dei casi di rigore dà attuazione al principio di proporzionalità previsto dalla Costituzione (art. 5 cpv. 2 Cost). Prima di pronunciare l'espulsione, il giudice deve esaminare la proporzionalità di tale provvedimento. Riguardo ai criteri in base ai quali procedere a tale esame, si rimanda al numero 3.1 del presente rapporto.

L'iniziativa parlamentare 23.443 chiede che, nell'esaminare la proporzionalità del provvedimento, i giudici non tengano più in considerazione i legami dell'autore del reato con il proprio Paese d'origine, verso il quale lo straniero sarà espulso. In altri termini: deve essere possibile espellere anche gli stranieri che non hanno alcun legame con il proprio Paese d'origine o che hanno solo legami deboli. Tale restrizione non dovrà essere applicata a tutti i reati riportati nell'articolo 66a capoverso 1 CP, ma unicamente in caso di crimini violenti.

Così facendo si vuole ridurre il numero di casi in cui viene applicata la clausola dei casi di rigore, aumentando di conseguenza il numero di espulsioni.

Nel 2024 (ultimo anno interamente rilevato nelle statistiche dell'Ufficio federale di statistica [UST]) sono state pronunciate in Svizzera 2984 condanne di persone straniere per reati di cui all'articolo 66a capoverso 1 CP<sup>3</sup>. Gli autori sono stati espulsi in 1789 casi, mentre in 1195 casi non è stata pronunciata alcuna espulsione obbligatoria.

<sup>2</sup> RS 101

<sup>3</sup> Il numero di «condanne» per i reati elencati nell'art. 66a cpv. 1 CP non corrisponde al numero di «persone condannate». Nel corso del medesimo anno una persona può essere condannata per più reati riportati nell'elenco. Nella statistica annuale delle «persone condannate» una persona viene contata una sola volta, anche se nel medesimo anno la stessa persona viene condannata più volte con obbligo di espulsione. Quindi, nel 2024 figuravano 2130 condanne con espulsione, mentre le persone condannate erano 2117.

In 802 di questi 1195 casi senza espulsione è stata applicata la clausola dei casi di rigore<sup>4</sup>. Questo significa che, nel 2024, l'applicazione della clausola dei casi di rigore ha portato alla rinuncia all'espulsione obbligatoria nel 27 per cento delle condanne per un reato di cui all'articolo 66a CP (cfr. le cifre dell'UST del 20 maggio 2025)<sup>5</sup>. A titolo di confronto: nel 2021 sono state pronunciate in Svizzera 3024 condanne di persone straniere per un reato di cui all'articolo 66a capoverso 1 CP. In 952 casi è stata applicata la clausola dei casi di rigore, con rinuncia all'espulsione obbligatoria in circa il 31 per cento dei casi<sup>6</sup>. Non esistono dati che rivelino in che misura, nell'esame dei casi di rigore, si sia tenuto conto dei legami tra gli autori dei reati e il loro Paese d'origine.

Va notato che questi dati riguardano tutti i reati riportati nell'articolo 66a capoverso 1 CP, ivi comprese le infrazioni meno gravi come l'ottenimento illecito di prestazioni di un'assicurazione sociale o dell'aiuto sociale (art. 148a cpv. 1 CP; cfr. art. 66a cpv. 1 lett. e CP). Nel caso di crimini violenti come omicidio intenzionale (art. 111 CP), assassinio (art. 112 CP) o violenza carnale (art. 190 CP), la percentuale di espulsioni è maggiore.

4 Esistono diversi motivi per cui un'espulsione non viene pronunciata nonostante sia commesso un reato che la prevede: l'applicazione della clausola dei casi di rigore (art. 66a cpv. 2 CP) oppure dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC; RS **0.142.112.681**) e, più raramente, i casi di stato di necessità disculpante o legittima difesa disculpante (art. 66a cpv. 3 CP). I motivi in base ai quali si rinuncia all'espulsione obbligatoria non sono attualmente riportati in maniera sistematica nel casellario giudiziale – fatta eccezione per la legittima difesa (disculpante), lo stato di necessità (disculpante) (art. 66a cpv. 3 CP) e la clausola dei casi di rigore (art. 66a cpv. 2 CP). Nel caso di cittadini UE/AELS non è quindi possibile sapere in base alle statistiche se l'espulsione obbligatoria non è stata pronunciata in virtù dell'ALC oppure in seguito all'applicazione della clausola dei casi di rigore (cfr. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/criminalita-diritto-penale/giustizia-penale/sanzioni-adulti.assetdetail.35348203.html>).

5 La statistica delle condanne penali degli adulti si basa sulle condanne iscritte nel casellario giudiziale. L'iscrizione avviene solamente dopo che la sentenza è passata in giudicato. In caso di ricorso, con procedure che possono protrarsi anche diversi anni, la condanna confermata viene iscritta alla data della sentenza di primo grado. Per questo motivo può succedere che, soprattutto in presenza di reati gravi, trascorrono molti anni prima che tutte le condanne di un determinato anno siano iscritte nel casellario giudiziale e compaiano nella statistica. Ne consegue che anche il quadro dell'evoluzione dei reati gravi nel passato recente non è completo, in quanto non si può presumere che tutti i casi siano già stati rilevati.

6 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/criminalita-diritto-penale/giustizia-penale/sanzioni-adulti.assetdetail.35348195.html> e <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/criminalita-diritto-penale/giustizia-penale/sanzioni-adulti.assetdetail.35348184.html>

### 3 Punti essenziali del progetto

#### 3.1 Situazione giuridica attuale

L'articolo 66a CP e l'articolo 49a del Codice penale militare del 13 giugno 1927<sup>7</sup> (CPM) disciplinano l'espulsione obbligatoria. Secondo il capoverso 1 di tali disposizioni, il giudice deve imperativamente (ossia «obbligatoriamente») espellere dalla Svizzera, per un tempo da cinque a quindici anni, una persona di cittadinanza straniera che viene condannata in base a uno dei reati riportati nell'elenco esaustivo di cui alle lettere a–p<sup>8</sup> o a–h<sup>9,10</sup>. Il giudice può però rinunciare «eccezionalmente» – sulla base della cosiddetta clausola dei casi di rigore di cui all'articolo 66a capoverso 2 CP o all'articolo 49a capoverso 2 CPM – a pronunciare un'espulsione obbligatoria<sup>11</sup> se questa costituirebbe per la persona interessata un grave caso di rigore personale e l'interesse pubblico all'espulsione non prevale sull'interesse privato della persona straniera a rimanere in Svizzera (cfr. art. 66a cpv. 2, primo periodo CP e art. 49a cpv. 2, primo periodo CPM)<sup>12</sup>. L'esame va eseguito in due passaggi, che però in un certo qual modo si sovrappongono (v. ulteriori informazioni più sotto)<sup>13</sup>.

«Tiene in ogni modo conto», così prosegue il testo della legge (cfr. art. 66a cpv. 2, secondo periodo CP e art. 49a cpv. 2, secondo periodo CPM), «della situazione particolare dello straniero nato o cresciuto in Svizzera» (cosiddetti «stranieri di seconda generazione» o «secondos»), che spesso non mantengono affatto o conservano solo in misura molto limitata un legame con il loro Paese d'origine<sup>14</sup>. In termini più generali, i legami che la persona straniera condannata ha con la Svizzera vanno sempre tenuti

<sup>7</sup> RS 321.0

<sup>8</sup> Cfr. l'elenco esaustivo dei reati nell'art. 66a cpv. 1 lett. a–p CP. I reati elencati comportano l'espulsione obbligatoria dalla Svizzera.

<sup>9</sup> Cfr. l'elenco esaustivo dei reati nell'art. 49a cpv. 1 lett. a–h CPM; v. anche nota 8.

<sup>10</sup> Per converso, è esclusa la possibilità di pronunciare un'espulsione obbligatoria se non è stato commesso alcuno dei reati elencati all'art. 66a cpv. 1 lett. a–p CP o all'art. 49a cpv. 1 lett. a–h CPM. Per i crimini o i delitti che non sono riportati nell'elenco dei reati che comportano l'espulsione obbligatoria, può eventualmente essere pronunciata un'espulsione non obbligatoria o facoltativa secondo l'art. 66a<sup>bis</sup> CP o l'art. 49a<sup>bis</sup> CPM (cfr. tra gli altri BSK Strafrecht I-ZURBRÜGG/HRUSCHKA, art. 66a n. 12).

<sup>11</sup> Il giudice può inoltre rinunciare a pronunciare l'espulsione obbligatoria in virtù dell'art. 66a cpv. 3 CP o dell'art. 49a cpv. 3 CPM se il reato è stato commesso per legittima difesa disculpante (art. 16 cpv. 1 CP o art. 16a cpv. 1 CPM) o in stato di necessità disculpante (art. 18 cpv. 1 CP o art. 17a cpv. 1 CPM) (eccesso di legittima difesa o dello stato di necessità).

<sup>12</sup> Cfr. sull'argomento BSK Strafrecht I-ZURBRÜGG/HRUSCHKA, art. 66a n. 1 segg., 38 e 116.

<sup>13</sup> Cfr. BSK Strafrecht I-ZURBRÜGG/HRUSCHKA, art. 66a n. 116; GEISELMANN, pag. 77.

<sup>14</sup> Cfr. RASELLI, pag. 148 seg.; ROSSI, pag. 45, con ulteriori rimandi; BUSSLINGER/UEBERSAX, pagg. 98, 116 seg. e 120; BSK Strafrecht I-ZURBRÜGG/HRUSCHKA, art. 66a n. 38 seg. nonché 122 seg., secondo cui la clausola dei casi di rigore deve essere applicata in particolare nel caso di cittadini stranieri nati in Svizzera; cfr. inoltre DTF 146 IV 105, consid. 3.4.4, con ulteriori rimandi: «La situazione particolare dello straniero nato o cresciuto in Svizzera è presa in considerazione in quanto un soggiorno prolungato unitamente a una buona integrazione costituiscono di regola forti indizi di un importante interesse alla permanenza in Svizzera e quindi dell'esistenza di un caso di rigore. Nella successiva ponderazione degli interessi, quanto più aumenta il periodo di presenza in Svizzera tanto più va riconosciuto all'interessato un importante interesse privato a potervi restare».

in considerazione<sup>15</sup>. Con questa formulazione il legislatore non intendeva escludere l'espulsione degli stranieri di seconda generazione, ma solamente chiarire che proprio l'espulsione di questi «secondos» può spesso determinare casi di rigore<sup>16</sup>. La clausola dei casi di rigore serve in ultima analisi a garantire l'attuazione del principio di proporzionalità<sup>17</sup>, ma deve essere applicata in maniera restrittiva come previsto dalla giurisprudenza del Tribunale federale<sup>18</sup>.

Il giudice può *rinunciare eccezionalmente* a pronunciare un'espulsione obbligatoria e applicare la cosiddetta *clausola dei casi di rigore* se sono soddisfatte cumulativamente *due condizioni*: per prima cosa, l'espulsione determina un grave caso di rigore personale. In tal caso il giudice dovrà in un secondo passaggio verificare se l'interesse pubblico all'espulsione prevale sull'interesse privato della persona straniera condannata a rimanere in Svizzera. Se l'interesse pubblico prevale, l'espulsione dovrà essere pronunciata anche in presenza di un grave caso di rigore personale, tenendo presente che la constatazione dell'esistenza di un caso di rigore implica sempre un interesse privato considerevole. Se tuttavia l'interesse privato è preponderante o quanto meno equivalente all'interesse pubblico, il giudice dovrà rinunciare a pronunciare un'espulsione obbligatoria<sup>19</sup>.

Per verificare l'esistenza di un *grave caso di rigore personale* si considerano diversi aspetti<sup>20</sup>, ponendo l'attenzione in particolare sulla situazione in Svizzera e nel suo Paese d'origine della persona straniera condannata<sup>21</sup>. Nell'ambito dell'esame del caso di rigore si deve in particolare considerare la durata del soggiorno (in Svizzera), le

<sup>15</sup> Cfr. BSK Strafrecht I-ZURBRÜGG/HRUSCHKA, art. 66a n. 39; cfr. anche AMARELLE, n. marg. 12 segg. e 35 seg.

<sup>16</sup> Cfr. FARGAHI, pag. 5, con ulteriori rimandi.

<sup>17</sup> Cfr. DTF **146** IV 105, consid. 3.4.2, con ulteriori rimandi; DTF **145** IV 364, consid. 3.2; sentenza 6B\_759/2021 del 16 dicembre 2021, consid. 4.2.2. Il principio di proporzionalità è sancito sia nella Costituzione federale (cfr. art. 5 cpv. 2 e art. 36 cpv. 3 Cost.) sia nel diritto internazionale (cfr. anche art. 8 n. 2 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [CEDU; RS **0.101**] e art. 12 par. 3 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici [Patto ONU II; RS **0.103.2**]).

<sup>18</sup> Cfr. p. es. DTF **146** IV 105, consid. 3.4.2; **144** IV 332, consid. 3.3.1.

<sup>19</sup> Cfr. tra gli altri BSK Strafrecht I-ZURBRÜGG/HRUSCHKA, art. 66a n. 116 nonché BUSSLINGER/UEBERSAX, pagg. 97 seg. e 102 seg.

<sup>20</sup> La nozione di «grave caso di rigore personale» è presente nel diritto in materia di migrazione (cfr. in particolare «casi personali particolarmente gravi» nell'art. 30 cpv. 1 lett. b della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione [LStrI; RS **142.20**], «grave caso di rigore personale» nell'art. 14 cpv. 2 lett. c della legge sull'asilo [LAsi; RS **142.31**] nonché «caso personale particolarmente grave» nell'art. 31 cpv. 1 dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa [OASA; RS **142.201**]) ed è già stata ampiamente concretizzata nella giurisprudenza relativa al diritto in materia di migrazione. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, per esaminare l'esistenza di un «caso di rigore» ai sensi dell'art. 66a cpv. 2 CP sulla base di criteri definiti è possibile fare riferimento all'elenco di criteri fornito nella disposizione relativa ai «casi personali particolarmente gravi» di cui all'art. 31 cpv. 1 OASA (cfr. tra le altre la sentenza 6B\_362/2023 del 21 giugno 2023, consid. 2.1.2, con rimando alla DTF **146** IV 105, consid. 3.4.2, e ulteriori rimandi). Cfr. tra gli altri BUSSLINGER/UEBERSAX, pag. 117; BSK Strafrecht I-ZURBRÜGG/HRUSCHKA, art. 66a n. 117 e segg.; ROSSI, pag. 46.

<sup>21</sup> Cfr. tra gli altri BUSSLINGER/UEBERSAX, pag. 101; GEISELMANN, pag. 77; messaggio concernente l'attuazione dell'espulsione di stranieri che commettono reati, FF **2013** 5163, in particolare 5214 e nota 173; ROSSI, pag. 45.

relazioni familiari (in Svizzera e nel Paese d'origine), il grado di integrazione (in Svizzera e nel Paese d'origine), la situazione lavorativa e il percorso formativo (in Svizzera e nel Paese d'origine), lo sviluppo della personalità in seguito al reato, le opportunità di reintegrazione o eventuali impedimenti alla reintegrazione (nel Paese d'origine), le opportunità di risocializzazione (in Svizzera e nel Paese d'origine) nonché le condizioni di salute e le possibilità di trattamento (in Svizzera e nel Paese d'origine)<sup>22</sup>.

Nell'ambito della *ponderazione degli interessi*, per definire l'interesse pubblico sono determinanti anche la pena pronunciata o il genere e la gravità dei delitti commessi, il rischio di recidiva e la reiterazione del reato. Al riguardo possono essere presi in considerazione anche i reati commessi prima dell'entrata in vigore delle disposizioni in materia di espulsione<sup>23,24</sup>. I criteri da adottare per determinare gli interessi privati della persona straniera condannata coincidono con quelli applicabili per esaminare l'esistenza di un caso di rigore (v. spiegazioni precedenti). Secondo il Tribunale federale, la semplice volontà di soggiornare in un Paese non è sufficiente, indipendentemente dai motivi adottati. Gli interessi privati devono sempre essere interessi giuridicamente rilevanti<sup>25</sup>.

### 3.2 La normativa proposta

La presente revisione propone una limitazione puntuale, ma significativa, della cosiddetta clausola dei casi di rigore (art. 66a cpv. 2 CP; art. 49a cpv. 2 CPM).

Il progetto si prefigge di limitare l'applicazione della clausola dei casi di rigore ai «crimini violenti» (in merito a tale definizione v. n. 4.1) e prevede che i legami (ascenti) con il Paese d'origine non siano più presi in considerazione in favore della persona straniera che ha commesso reati. L'idea di fondo dell'iniziativa parlamentare è impedire che il giudice rinunci a pronunciare un'espulsione obbligatoria nei confronti degli autori di crimini violenti a causa della mancanza di legami o di riferimenti con il Paese d'origine.

Come illustrato più sopra (v. n. 3.1), i legami sociali, culturali e familiari con il Paese d'origine rappresentano solo uno tra diversi altri criteri. Per verificare l'esistenza di un caso di rigore, il giudice esegue sempre una ponderazione complessiva di tutte le circostanze del singolo caso. Il presente progetto preliminare prevede ora che, in caso

<sup>22</sup> Cfr. tra gli altri BUSSLINGER/UEBERSAX, pag. 101 seg.; GEISELMANN, pag. 77; ROSSI, pag. 46 segg.

<sup>23</sup> Le disposizioni concernenti l'espulsione di cui all'art. 66a segg. CP e all'art. 49a segg. CPM sono in vigore dal 1° ottobre 2016. Sono state introdotte dall'iniziativa popolare «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa espulsione)» (cfr. iniziativa popolare del 15 febbraio 2008, RU **2011** 1199) accolta dal Popolo e dai Cantoni il 28 novembre 2010 e attuano l'art. 121 cpv. 3–6 Cost.

<sup>24</sup> L'espulsione può essere pronunciata solamente se l'autore ha commesso un reato rilevante per l'espulsione secondo l'art. 66a cpv. 1 lett. a–p CP, l'art. 49a cpv. 1 lett. a–h CPM, l'art. 66a<sup>bis</sup> CP o l'art. 49a<sup>bis</sup> CPM dopo l'entrata in vigore della modifica della legge, come risulta dall'art. 2 CP. Cfr. tra le altre le sentenze 6B\_651/2018 del 17 ottobre 2018, consid. 8.3.3; 6B\_1043/2017 del 14 agosto 2018, consid. 3.2.2.

<sup>25</sup> Sentenza 6B\_1123/2020 del 2 marzo 2021, consid. 3.3.8. Cfr. sull'argomento BUSSLINGER/UEBERSAX, pag. 102 seg.; GEISELMANN, pag. 77.

di crimini violenti, la mancanza di legami con il proprio Paese d'origine della persona nei confronti della quale è stata disposta l'espulsione obbligatoria non possa più essere presa in considerazione (in suo favore), mentre i legami esistenti o intatti con il Paese d'origine continuano a essere inclusi nella ponderazione. L'applicazione della clausola dei casi di rigore ha infatti mostrato che, nella ponderazione complessiva, i giudici – conformemente alla giurisprudenza in materia di diritto degli stranieri e di asilo – tengono sempre in considerazione i legami effettivi esistenti tra la persona straniera e il suo Paese d'origine. Talvolta ciò fa sì che, nel verificare l'esistenza di casi di rigore, questo aspetto venga considerato in favore della persona interessata, in particolare se la persona straniera non ha (più) legami o relazioni con il proprio Paese d'origine o ha solamente relazioni o legami molto labili. In tale eventualità si possono di norma prevedere difficoltà particolari nel processo di reintegrazione nel Paese d'origine.

## 4 Commento ai singoli articoli

### 4.1 Codice penale (CP)

*Art. 66a cpv. 2<sup>bis</sup>*

Il nuovo capoverso 2<sup>bis</sup> propone che, se la persona straniera è stata condannata per crimini violenti, nell'esame dei casi di rigore di cui al capoverso 2 i legami con il suo Paese d'origine non siano presi in considerazione in suo favore. L'aggiunta precisa pertanto che, in casi particolarmente gravi («crimini violenti»), sia attribuita particolare importanza agli interessi pubblici all'espulsione dalla Svizzera della persona straniera in questione.

Il nuovo capoverso definisce esplicitamente che la mancanza di solidi legami con il Paese d'origine – per esempio scarsa conoscenza della lingua nazionale, mancata integrazione sociale, familiare o economica – non deve indurre il tribunale penale, nell'ambito dell'esame dei casi di rigore, a rinunciare a pronunciare l'espulsione obbligatoria in favore della persona straniera in questione.

Poiché l'articolo 66a capoverso 2<sup>bis</sup> PP-CP crea una norma che fa riferimento in generale alla clausola dei casi di rigore di cui all'articolo 66a capoverso 2 CP, esso dichiara espressamente la volontà di applicare la nuova normativa a prescindere dal grado di integrazione della persona straniera in questione. La nuova norma riguarda pertanto tutti gli stranieri, ossia anche i cosiddetti «secondos», purché sia stata pronunciata una condanna per «crimine violento». Il nuovo capoverso costituisce quindi una limitazione generale dell'applicazione della clausola dei casi di rigore ai casi di criminalità violenta qualificata.

Il Codice penale non contiene una definizione generale di «crimine violento» o «atto di violenza criminale». Secondo la dottrina e la giurisprudenza, non esiste una definizione generalmente riconosciuta di questo concetto<sup>26</sup>. Il termine è pertanto di difficile

<sup>26</sup> Cfr. SCHÜRMANN, pag. 1 segg.

definizione ed è praticamente impossibile da delimitare ricorrendo alle fattispecie penali, tanto più che nel CP non sono presenti «crimini violenti» in senso stretto<sup>27</sup>. Non è tuttavia un concetto nuovo e compare già come «atti di violenza criminali» nella parte speciale del CP, segnatamente nell'articolo 260<sup>ter</sup> capoverso 1 lettera a numeri 1 e 2 (Organizzazioni criminali e terroristiche), nell'articolo 260<sup>quinquies</sup> capoverso 1 (Finanziamento del terrorismo) e nell'articolo 260<sup>sexies</sup> capoverso 1 (Reclutamento, addestramento e viaggi finalizzati alla commissione di un reato di terrorismo). Gli «atti di violenza criminali» rappresentano – ai sensi delle disposizioni qui menzionate – reati che comportano conseguenze fisiche su persone o cose e per i quali è comminata una pena detentiva di oltre tre anni<sup>28</sup>. Sostanzialmente si tratta di reati contro la vita e l'integrità della persona (art. 111–136 CP), ma anche rapina (art. 140 CP), estorsione (art. 156 CP), sequestro di persona e rapimento (art. 183 seg. CP), presa d'ostaggio (art. 185 CP) nonché crimini di comune pericolo<sup>29</sup> come incendio intenzionale (art. 221 CP) o delitti con materie esplosive (art. 224–226 CP)<sup>30</sup>.

Per motivi di coerenza, nella presente revisione si fa riferimento alla descrizione del termine definita dal Consiglio federale nel messaggio concernente l'attuazione dell'espulsione di stranieri che commettono reati<sup>31</sup>. In tale contesto il Consiglio federale ha esaminato il termine «reato violento» («Gewaltdelikt») utilizzato nell'articolo 121 capoverso 3 lettera a Cost.<sup>32</sup>, precisando che esso si riferisce in primo luogo ai reati contro la vita e l'integrità della persona. Il termine include tuttavia anche crimini contro la libertà personale e crimini di comune pericolo<sup>33</sup>. Queste considerazioni costituiscono una base valida per l'interpretazione del termine «crimini violenti» utilizzato in questa sede. Inoltre, la descrizione corrisponde ampiamente al contenuto della nozione di violenza alla base degli articoli 260<sup>ter</sup> capoverso 1 lettera a numeri 1 e 2, 260<sup>quinquies</sup> capoverso 1 e 260<sup>sexies</sup> capoverso 1 CP. Ne consegue che i reati indicati

<sup>27</sup> Cfr. anche il rapporto del gruppo di lavoro, pag. 55, nonché il messaggio concernente l'attuazione dell'espulsione di stranieri che commettono reati, pagg. 5173 e 5184, in cui viene definito il concetto di «reato violento».

<sup>28</sup> Cfr. art. 10 cpv. 2 CP: «Sono crimini i reati per cui è comminata una pena detentiva di oltre tre anni».

<sup>29</sup> Sono crimini di comune pericolo (cfr. Libro secondo: Disposizioni speciali, Titolo settimo: Dei crimini o dei delitti di comune pericolo, art. 221 segg. in combinato disposto con l'art. 10 cpv. 2 CP): incendio intenzionale (art. 221 cpv. 1 e 2 CP), esplosione intenzionale (art. 223 n. 1, primo cma CP), uso delittuoso di materie esplosive o gas velenosi (art. 224 cpv. 1 CP), uso intenzionale senza fine delittuoso (art. 225 cpv. 1 CP), fabbricazione, occultamento e trasporto di materie esplosive o gas velenosi (art. 226 CP), pericolo dovuto all'energia nucleare, alla radioattività e a raggi ionizzanti (art. 226<sup>bis</sup> CP), atti preparatori punibili (art. 226<sup>ter</sup> CP), inondazione o franamento cagionati intenzionalmente (art. 227 n. 1, primo cma CP), danneggiamento intenzionale d'impianti elettrici, di opere idrauliche e di opere di premunizione (art. 228 n. 1, primo cma CP), violazione delle regole dell'arte edilizia (art. 229 cpv. 1 CP) nonché rimozione od omissione di apparecchi protettivi (art. 230 n. 1 CP).

<sup>30</sup> Cfr. tra gli altri BSK Strafrecht II-ENGLER, art. 260<sup>ter</sup> n. 10; BSK Strafrecht II-FIOLKA, art. 260<sup>quinquies</sup> n. 25; PK StGB-TRECHSEL/VEST, art. 260<sup>ter</sup> n. 7 nonché art. 140 n. 4; STRATENWERTH/BOMMER, BT II § 40 n. 23; STRATENWERTH/BOMMER, BT I § 5 n. 5 segg.

<sup>31</sup> FF 2013 5163

<sup>32</sup> V. nota 17.

<sup>33</sup> Cfr. messaggio concernente l'attuazione dell'espulsione di stranieri che commettono reati, pagg. 5173, 5185 e 5206 seg.; rapporto del gruppo di lavoro, pagg. 31, 50–61, in particolare pagg. 55–58.

di seguito costituiscono «crimini violenti» (cfr. art. 66a cpv. 1 CP) che comportano l'espulsione obbligatoria:

- lettera a: omicidio intenzionale (art. 111), assassinio (art. 112), omicidio passionale (art. 113), istigazione e aiuto al suicidio (art. 115), interruzione punibile della gravidanza (art. 118 cpv. 1 e 2);
- lettera b: lesioni gravi (art. 122), mutilazione di organi genitali femminili (art. 124 cpv. 1), abbandono (art. 127), esposizione a pericolo della vita altrui (art. 129), aggressione (art. 134), rappresentazione di atti di cruda violenza (art. 135 cpv. 1, secondo periodo);
- lettera c: rapina (art. 140) ed estorsione qualificata (art. 156 n. 2–4);
- lettera g: matrimonio forzato, unione domestica registrata forzata (art. 181a), tratta di esseri umani (art. 182), sequestro di persona e rapimento (art. 183), sequestro di persona e rapimento qualificati (art. 184), presa d'ostaggio (art. 185);
- lettera h: atti sessuali con fanciulli (art. 187 n. 1 e 1<sup>bis</sup>), atti sessuali con persone dipendenti (art. 188), aggressione e coazione sessuali (art. 189 cpv. 2 e 3), violenza carnale (art. 190), atti sessuali con persone incapaci di discernimento o inette a resistere (art. 191), sfruttamento dello stato di bisogno o di dipendenza (art. 193), inganno circa il carattere sessuale di un atto (art. 193a), promovimento della prostituzione (art. 195), pornografia (art. 197 cpv. 4, secondo periodo);
- lettera i: incendio intenzionale (art. 221 cpv. 1 e 2), esplosione intenzionale (art. 223 n. 1, primo comma), uso delittuoso di materie esplosive o gas velenosi (art. 224 cpv. 1), uso intenzionale senza fine delittuoso (art. 225 cpv. 1), fabbricazione, occultamento e trasporto di materie esplosive o gas velenosi (art. 226), pericolo dovuto all'energia nucleare, alla radioattività e a raggi ionizzanti (art. 226<sup>bis</sup>), atti preparatori punibili (art. 226<sup>er</sup>), inondazione o franamento cagionati intenzionalmente (art. 227 n. 1, primo comma), danneggiamento intenzionale d'impianti elettrici, di opere idrauliche e di opere di premunizione (art. 228 n. 1, primo comma), violazione delle regole dell'arte edilizia (art. 229 cpv. 1) nonché rimozione od omissione di apparecchi protettivi (art. 230 n. 1);
- lettera j: pericoli causati intenzionalmente da organismi geneticamente modificati o patogeni (art. 230<sup>bis</sup> cpv. 1), propagazione di malattie dell'essere umano (art. 231), inquinamento intenzionale di acque potabili (art. 234 cpv. 1);
- lettera k: perturbamento della circolazione pubblica (art. 237 n. 1);
- lettera l: atti preparatori punibili (art. 260<sup>bis</sup> cpv. 1 e 3), partecipazione o sostegno a organizzazioni criminali o terroristiche (art. 260<sup>er</sup>), messa in pericolo della sicurezza pubblica con armi (art. 260<sup>quater</sup>), finanziamento del terrorismo (art. 260<sup>quinquies</sup>), reclutamento, addestramento e viaggi finalizzati alla commissione di un reato di terrorismo (art. 260<sup>sexies</sup>);

- lettera m: genocidio (art. 264), crimini contro l’umanità (art. 264a), gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 (art. 264c), altri crimini di guerra (art. 264d–264h).

Il termine «Paese d’origine» utilizzato nell’iniziativa parlamentare corrisponde a quello impiegato nell’articolo 66c capoverso 4 CP. Nel testo tedesco, il termine «Herkunftsland» (Paese di provenienza) che figura nell’iniziativa parlamentare è sostituito da «Heimatland» (Paese d’origine). I due termini non sono esattamente sovrapponibili: mentre il Paese di provenienza può riferirsi al percorso biografico della persona interessata, il Paese d’origine indica, nel presente contesto, lo Stato di cui tale persona possiede la cittadinanza. Una persona può quindi provenire da un Paese, ma avere la cittadinanza di un altro Stato.

## 4.2 Codice penale militare (CPM)

### *Art. 49a cpv. 2<sup>bis</sup>*

Nell’articolo 49a il CPM contiene una normativa concernente l’espulsione obbligatoria analoga a quella del CP. In virtù dell’articolo 3 capoverso 1 numeri 7–9 CPM, per determinati reati sono sottoposte al diritto penale militare anche le persone di condizione civile. Ne consegue che anche le persone straniere di condizione civile possono commettere reati secondo il CPM che comportano l’espulsione obbligatoria, come per esempio omicidi intenzionali, rapina, aggressione e coazione sessuale o violenza carnale. Nell’articolo 49a capoverso 2 CPM è inoltre presente una clausola dei casi di rigore corrispondente a quella del CP. Date queste premesse, è necessario prevedere nel CPM una disposizione analoga a quella prevista per il CP. L’elenco dei reati è limitato alle fattispecie sottoposte al diritto penale militare, che sono le seguenti (cfr. art. 49a cpv. 1 CPM):

- lettera a: omicidio intenzionale (art. 115), assassinio (art. 116), omicidio passionale (art. 117), incitamento e aiuto al suicidio (art. 119);
- lettera b: lesioni gravi (art. 121), aggressione (art. 128a);
- lettera c: rapina (art. 132) ed estorsione qualificata (art. 137a n. 2–4);
- lettera e: sequestro di persona e rapimento (art. 151a), sequestro di persona e rapimento qualificati (art. 151b), presa d’ostaggio (art. 151c);
- lettera f: coazione sessuale (art. 153 cpv. 2 e 3), violenza carnale (art. 154), atti sessuali con persone incapaci di discernimento o inette a resistere (art. 155), atti sessuali con fanciulli (art. 156 n. 1 e 1<sup>bis</sup>), abuso della posizione militare (art. 157), inganno circa il carattere sessuale di un atto (art. 158);
- lettera g: incendio intenzionale (art. 160 cpv. 1 e 2), esplosione intenzionale (art. 161 n. 1, primo e terzo comma), uso delittuoso di materie esplosive o gas velenosi (art. 162 cpv. 1 e 3), uso colposo intenzionale di materie esplosive o gas velenosi (art. 163 cpv. 1), fabbricazione, occultamento e trasporto

di materie esplosive o gas velenosi (art. 164), inondazione o franamento cagionati intenzionalmente (art. 165 n. 1, primo e terzo comma), danneggiamento intenzionale d'impianti elettrici, di opere idrauliche e di opere di premunizione (art. 166 n. 1, primo comma), propagazione di malattie dell'essere umano (art. 167), inquinamento intenzionale di acque potabili (art. 169 cpv. 1), perturbamento della circolazione pubblica (art. 169a n. 1), atti preparatori punibili (art. 171b);

- lettera h: genocidio (art. 108), crimini contro l'umanità (art. 109), gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 (art. 111), altri crimini di guerra (art. 112–112d).

## 5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Le modifiche proposte non hanno ripercussioni sulle finanze o sull'effettivo del personale della Confederazione e dei Cantoni.

## 6 Aspetti giuridici

### 6.1 Costituzionalità

#### 6.1.1 Competenza legislativa

Il progetto si fonda sull'articolo 123 capoverso 1 Cost., che affida alla Confederazione la competenza di legiferare nel campo del diritto penale e della procedura penale. La competenza legislativa della Confederazione nel settore della migrazione<sup>34</sup> si vince inoltre direttamente dall'articolo 121 capoverso 1 Cost.

#### 6.1.2 Compatibilità con i diritti fondamentali

Nel messaggio concernente l'iniziativa espulsione<sup>35</sup> e nel messaggio concernente l'attuazione dell'espulsione di stranieri che commettono reati<sup>36</sup> il Consiglio federale ha già chiarito in maniera dettagliata in che misura l'articolo 121 capoversi 3–6 Cost. e l'automatismo di espulsione che ne consegue potrebbero condurre a conflitti con i principi dello Stato di diritto (art. 5 cpv. 2 e 4 Cost.) e con i diritti fondamentali previsti dalla Costituzione (art. 10 e art. 13 cpv. 1 Cost.)<sup>37</sup>. Al riguardo, la modifica proposta non determina una valutazione diversa, motivo per cui in questa sede si rimanda alle considerazioni esposte in tali messaggi<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> La legislazione sull'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri nonché sulla concessione dell'asilo compete alla Confederazione (art. 121 cpv. 1 Cost.).

<sup>35</sup> FF 2009 4427

<sup>36</sup> V. nota 31.

<sup>37</sup> Cfr. messaggio concernente l'iniziativa espulsione, pagg. 4428 e 4436 segg.; messaggio concernente l'attuazione dell'espulsione di stranieri che commettono reati, pagg. 5180 segg., 5200 seg. e 5242.

<sup>38</sup> Cfr. messaggio concernente l'iniziativa espulsione, pagg. 4428 e 4435 segg.; messaggio concernente l'attuazione dell'espulsione di stranieri che commettono reati, pag. 5242.

Tuttavia, per taluni reati («crimini violenti») il presente progetto preliminare escluderebbe dalla valutazione del caso di rigore il criterio dei legami con il Paese d'origine. Ci si chiede pertanto se tale limitazione sia compatibile con il principio di proporzionalità.

Nel quadro dell'attività legislativa è di principio ammessa una certa schematizzazione, senza con ciò violare il principio di proporzionalità in senso stretto. È quindi possibile definire disposizioni uniformi per un gran numero di casi, a prescindere dalle circostanze di ogni singolo caso. Questo approccio raggiunge però i propri limiti laddove una tale schematizzazione comporti esiti che non risultano più né opportuni né adeguati, sia perché situazioni effettivamente diverse non possono essere trattate allo stesso modo, sia perché la norma indifferenziata va a colpire in maniera particolarmente marcata singole persone o determinati gruppi di persone<sup>39</sup>. Il presente progetto preliminare propone tale schematizzazione in quanto, per una determinata categoria di reati («crimini violenti»), esclude espressamente che, nel valutare i casi di rigore, si tenga conto della mancanza di legami o dell'esistenza di legami deboli con il Paese d'origine.

In senso astratto occorre pertanto valutare se, per determinati reati («crimini violenti»), l'esclusione totale del criterio dei legami con il Paese d'origine, qualora venisse applicata la clausola dei casi di rigore di cui all'articolo 66a capoverso 2 CP e all'articolo 49a capoverso 2 CPM, garantirebbe comunque una sufficiente considerazione del principio di proporzionalità (art. 5 cpv. 2 e art. 36 cpv. 3 Cost.) nella stragrande maggioranza dei casi ipotizzabili. In molti casi la considerazione di altri aspetti relativi alla situazione personale della persona interessata – per esempio i suoi legami con la Svizzera – potrebbe consentire una ponderazione differenziata degli interessi.

Non è comunque possibile escludere che, in taluni casi, la nuova normativa proposta sia difficilmente compatibile con le norme costituzionali concernenti la proporzionalità (art. 5 cpv. 2 e art. 36 cpv. 3 Cost.).

## **6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

### **6.2.1 CEDU, Patto II dell'ONU, Convenzione sui diritti del fanciullo e Convenzione sui rifugiati**

Nel messaggio concernente l'iniziativa espulsione<sup>40</sup> e nel messaggio concernente l'attuazione dell'espulsione di stranieri che commettono reati si esamina in dettaglio la questione della conformità con il diritto internazionale<sup>41</sup>. Il Consiglio federale vi ha osservato che le nuove disposizioni sull'espulsione penale potrebbero determinare conflitti con la CEDU, con il Patto II dell'ONU, con la Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo<sup>42</sup>, con l'ALC e con la Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea del libero scambio (Convenzione

<sup>39</sup> Cfr. BSK BV-WALDMANN, art. 8 n. 37.

<sup>40</sup> FF 2009 4427

<sup>41</sup> Cfr. messaggio concernente l'attuazione dell'espulsione di stranieri che commettono reati, pagg. 5180 segg. e 5243 segg.

<sup>42</sup> RS 0.107

AELS)<sup>43,44</sup>. Quanto riportato in entrambi i messaggi resta tuttora valido, motivo per cui si può fare in generale riferimento ai medesimi testi<sup>45</sup>.

L'articolo 8 CEDU garantisce il diritto al rispetto della vita privata e familiare. Le misure che pongono fine al soggiorno di una persona possono contravvenire a questo diritto; per tale ragione devono innanzitutto essere conformi al principio di proporzionalità. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) si devono tenere in considerazione tutti i criteri determinanti<sup>46</sup>. Una norma che limiti l'esame della proporzionalità riferito ai singoli casi può portare i giudici a non valutare adeguatamente il caso concreto. Non si può quindi escludere che la nuova normativa proposta possa portare, in taluni casi, a esiti incompatibili con l'articolo 8 CEDU.

## 6.2.2 ALC e Convenzione AELS

Si fa innanzitutto notare che la Convenzione AELS contiene disposizioni in larga misura analoghe a quelle dell'ALC; per tale ragione le considerazioni che seguono e che riguardano l'ALC vigente si applicano anche in relazione agli altri Stati membri dell'AELS.

I conflitti esistenti tra la legislazione nazionale in vigore (art. 121 cpv. 3–6 Cost.; art. 66a segg. CP; art. 49a segg. CPM) e l'ALC sono già stati esaminati in maniera esaustiva nei due messaggi del Consiglio federale già citati; per tale ragione si rimanda alle considerazioni riportate in tali documenti<sup>47</sup>. I potenziali conflitti tra l'espulsione e l'ALC erano già noti al momento dell'attuazione dell'iniziativa espulsione; se ne è preso atto ed è stato comunicato in maniera trasparente che le disposizioni concernenti l'espulsione penale potrebbero non essere pienamente conformi all'ALC vigente<sup>48</sup>.

Nel messaggio del 13 marzo 2026 concernente il pacchetto «stabilizzazione e sviluppo delle relazioni Svizzera-UE (Bilaterali III)», il Consiglio federale fa tuttavia notare che le tensioni presenti tra il diritto nazionale vigente in merito all'espulsione penale e l'ALC riguardano prevalentemente il livello normativo. A oggi il Tribunale federale non ha constatato alcuna incompatibilità tra l'ALC e le misure concrete adot-

<sup>43</sup> RS 0.632.31

<sup>44</sup> Cfr. messaggio concernente l'attuazione dell'espulsione di stranieri che commettono reati, pag. 5183 segg.

<sup>45</sup> V. note 37 e 38.

<sup>46</sup> Cfr. sentenza della Corte EDU del 18 ottobre 2006, *Üner contro Paesi Bassi*, n. 46410/99 § 60; sentenza della Corte EDU dell'8 dicembre 2020, *M.M. contro la Svizzera*, n. 59006/18, § 54; sentenza della Corte EDU del 22 novembre 2020, *Unuane contro il Regno Unito*, n. 80343/17, §§ 84 e 89.

<sup>47</sup> Cfr. messaggio concernente l'iniziativa espulsione, pag. 4435 segg., in particolare pag. 4440 segg.; cfr. anche il messaggio concernente l'attuazione dell'espulsione di stranieri che commettono reati, pagg. 5183 seg., 5200 seg., 5240 seg. e 5244.

<sup>48</sup> Cfr. messaggio concernente l'attuazione dell'espulsione di stranieri che commettono reati, pagg. 5240 seg. e 5244. Cfr. rapporto esplicativo per l'indizione della procedura di consultazione Bilaterali III, pagg. 231–235 e 365–367, nonché il messaggio Bilaterali III, pagg. 296–299 e 445–447.

tate in base alla Costituzione e al Codice penale; ciò è dovuto in particolare all'applicazione della clausola dei casi di rigore (art. 66a cpv. 2 CP)<sup>49</sup>. Limitando l'esame della proporzionalità, come richiesto nell'iniziativa parlamentare, questo conflitto normativo risulterà tuttavia più manifesto, aumentando il rischio che le misure concrete non siano più compatibili con l'ALC. Sarà di conseguenza più difficile interpretare e applicare il diritto nazionale in conformità con l'ALC.

### **6.2.3 Conclusioni**

In tutti i casi di espulsione che rientrano nell'ambito di protezione dell'articolo 8 CEDU, dell'articolo 17 Patto II dell'ONU o degli articoli 3, 9 e 10 capoverso 2 della Convenzione sui diritti del fanciullo, l'autorità competente deve eseguire un esame del singolo caso e della proporzionalità, tenendo conto di tutti i criteri. Un esame del medesimo genere è richiesto anche dall'ALC e della Convenzione AELS. Alla luce di queste disposizioni, la normativa proposta potrebbe in taluni casi entrare in conflitto con la CEDU, il Patto II dell'ONU, la Convenzione sui diritti del fanciullo o la Convenzione AELS<sup>50</sup>.

La nuova normativa proposta riguarda unicamente uno tra i tanti criteri da prendere in considerazione per l'esame dei singoli casi e della proporzionalità e si limita esclusivamente ai «crimini violenti», quindi ai casi di particolare gravità. Date queste premesse, si deve ritenere che nella maggior parte dei casi continuerà a essere garantito un esame adeguato.

### **6.3 Forma dell'atto**

Il progetto preliminare proposto riguarda la revisione di leggi federali (CP e CPM). Contempla importanti disposizioni contenenti norme di diritto che, secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost. e l'articolo 22 capoverso 1 della legge federale del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl)<sup>51</sup>, devono essere emanate sotto forma di legge federale. L'atto normativo sottostà a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.).

### **6.4 Subordinazione al freno alle spese**

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa che comporterebbero spese superiori a una delle soglie previste.

### **6.5 Delega di competenze normative**

Il progetto non include alcuna delega di competenze normative.

<sup>49</sup> Messaggio Bilaterali III, pag. 458.

<sup>50</sup> Cfr. anche il messaggio concernente l'attuazione dell'espulsione di stranieri che commettono reati, pag. 5183.

<sup>51</sup> RS 171.10

## Bibliografia

AMARELLE, n. marg. ...

CESLA AMARELLE, «L'expulsion pénale dans la jurisprudence récente du Tribunal fédéral», in *Jusletter*, 4 settembre 2023

Rapporto del gruppo di lavoro, pag. ...

Rapporto del gruppo di lavoro del 21 giugno 2011 per l'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali sull'espulsione degli stranieri che commettono reati all'attenzione del Dipartimento federale di giustizia e polizia; consultabile in tedesco all'indirizzo: [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Sicurezza > Progetti di legislazione conclusi > Espulsione degli stranieri che commettono reati > Documentazione > Rapporto del gruppo di lavoro > Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen über die Ausweisung straffälliger Ausländerinnen und Ausländer. Bericht

Messaggio Bilaterali III, pag. ...

Messaggio del Consiglio federale del 13 marzo 2026 concernente il pacchetto «stabilizzazione e sviluppo delle relazioni Svizzera-UE (Bilaterali III)», FF 2026 615

Messaggio concernente l'iniziativa espulsione, pag. ...

Messaggio del Consiglio federale del 24 giugno 2009 concernente l'iniziativa popolare «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa espulsione)» e la modifica della legge federale sugli stranieri, FF 2009 4427

Messaggio concernente l'iniziativa per l'attuazione, pag. ...

Messaggio del Consiglio federale del 20 novembre 2013 concernente l'iniziativa popolare «Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa per l'attuazione)», FF 2013 8139

Messaggio concernente l'attuazione dell'espulsione di stranieri che commettono reati, pag. ...

Messaggio del Consiglio federale del 26 giugno 2013 concernente la modifica del Codice penale e del Codice penale militare (Attuazione dell'art. 121 cpv. 3–6 Cost. sull'espulsione di stranieri che commettono reati), FF 2013 5163

BSK BV-AUTORE, art. ... n. ...

Bernhard Waldmann / Eva Maria Belser / Astrid Epiney (a c. di), Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2<sup>a</sup> edizione, Basilea 2025

BSK Strafrecht I-AUTORI, art. ... n. ...

Marcel Alexander Niggli / Hans Wiprächtiger (a c. di), Basler Kommentar, Strafrecht I, ad art. 1–136 CP, 4<sup>a</sup> edizione, Basilea 2019

BSK Strafrecht II-AUTORE, art. ... n. ...

Marcel Alexander Niggli / Hans Wiprächtiger (a c. di), Basler Kommentar, Strafrecht II, ad art. 137–392 CP, 4<sup>a</sup> edizione, Basilea 2019

BUSSLINGER/UEBERSAX, pag. ...

Marc Busslinger / Peter Uebersax, «Härtefallklausel und migrationsrechtliche Auswirkungen der Landesverweisung», in *plädoyer. Das Magazin für Recht und Politik*, anno 34, allegato al n. 5/2016 del 26 settembre 2016, pag. 96 segg.

Rapporto esplicativo per l'indizione della procedura di consultazione Bilaterali III, pag. ...

Rapporto esplicativo del Consiglio federale del 13 giugno 2025 per l'indizione della procedura di consultazione concernente il pacchetto «Stabilizzazione e sviluppo delle relazioni Svizzera-UE», consultabile online all'indirizzo: [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2025 > Dipartimento federale degli affari esteri > Procedura di consultazione 2025/47: Pacchetto «stabilizzazione e sviluppo delle relazioni Svizzera-UE»

- FARGAHI, pag. ... Babak Fargahi, «Die neue Landesverweisung in Art. 66a ff. StGB und das Recht auf Einreise nach Art. 12 Abs. 4 UNO-Pakt II», in *Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis (Asyl)* 2016/4, pag. 3 segg.
- GEISELMANN, pag. ... Nadine Geiselmann, «Härtefall und Interessenabwägung bei der Landesverweisung», in *Forum für juristische Bildung (ius.full)* 2022/2, pag. 75 segg.
- PK StGB-CURATORI, art. ... n. ... Stefan Trechsel / Mark Pieth / Christopher Geth (a c. di), Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar, 5<sup>a</sup> edizione, Zurigo/San Gallo 2025
- RASELLI, pag. ... Niccolò Raselli, «Obligatorische Landesverweisung und Härtefallklausel im Ausführungsgesetz zur Ausschaffungsinitiative», in *Sicherheit & Recht* 2017/3, pag. 141 segg.
- ROSSI, pag. ... Florentina Rossi, «Landesverweisung (Art. 66a StGB) – eine Checkliste härtefallbegründender Aspekte für die Praxis», in *Beiträge aus der Berner Justiz (BE N'ius)* 2022/31, pag. 44 segg.
- SCHÜRMAN, pag. ... Frank Schürmann, Der Begriff der Gewalt im schweizerischen Strafgesetzbuch, Basilea 1986
- STRATENWERTH/BOMMER, BT I, § ... n. ... Günter Stratenwerth / Felix Bommer, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil I: Straftaten gegen Individualinteressen, 8<sup>a</sup> edizione, Berna 2022
- STRATENWERTH/BOMMER, BT II, § ... n. ... Günter Stratenwerth / Felix Bommer, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer

Teil II: Straftaten gegen Gemeininteressen, 7<sup>a</sup> edizione, Berna 2013

*Allegato 1*

**[Titolo dell'allegato]**

**[Sottotitolo dell'allegato]**

[Testo]

*Allegato 2*

**[Titolo dell'allegato]**

**[Sottotitolo dell'allegato]**

[Testo]