

BGer 2C_317/2025 vom 13. Mai 2026

Bundesgericht, 2026-05-13, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_317_2025

FR: TF 2C_317/2025 du 13 mai 2026

IT: TF 2C_317/2025 del 13 maggio 2026

Erwägungen

E. 1

Il Tribunale federale esamina d'ufficio la sua competenza (art. 29 cpv. 1 LTF) e verifica con piena cognizione l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti (DTF 150 II 346 consid. 1; 150 IV 103 consid. 1).

E. 1.1

Giusta l'art. 83 lett. c n. 2 LTF, il ricorso in materia di diritto pubblico è inammissibile contro le decisioni in materia di diritto degli stranieri concernenti permessi o autorizzazioni al cui ottenimento né il diritto federale né il diritto internazionale conferiscono un diritto. Nella fattispecie, la vertenza sfugge alla sopramenzionata clausola d'eccezione. In effetti, tale rimedio è ricevibile contro una decisione di commutazione, ossia contro una decisione che revoca un permesso di domicilio e lo rimpiazza con un permesso di dimora, dato che vi è di principio un diritto a conservare il permesso di domicilio (sentenze 2C_350/2025 del 12 novembre 2025 consid. 3; 2C_485/2025 del 3 ottobre 2025 consid. 1.2; 2C_633/2024 del 7 febbraio 2025 consid. 1.1 e rispettivi richiami). La verifica dell'esistenza effettiva di un diritto di soggiorno attiene invece al merito (DTF 147 I 268 consid. 1.2).

E. 1.2

Diretto contro una decisione finale (art. 90 LTF) emessa in ultima istanza cantonale da un tribunale superiore (art. 86 cpv. 1 lett. d e cpv. 2 LTF) il ricorso, presentato da una persona legittimata ad agire (art. 89 cpv. LTF) ed interposto nei termini (art. 100 cpv. 1 LTF) è, in linea di principio, ammissibile quale ricorso in materia di diritto pubblico ai sensi degli artt. 82 segg. LTF.

E. 2

Il Tribunale federale applica il diritto federale d'ufficio (art. 106 cpv. 1 LTF). Nondimeno, considera in via di principio solo gli argomenti proposti (art. 42 cpv. 2 LTF), salvo in caso di violazioni manifeste del diritto, rilevate d'ufficio (DTF 149 II 337 consid. 2.2; 148 V 209 consid. 2.2; sentenza 2C_96/2025 del 15 aprile 2026 consid. 2.1).

E. 2.1

Per quanto concerne i fatti, il Tribunale federale fonda il suo ragionamento giuridico sugli accertamenti dell'autorità inferiore (art. 105 cpv. 1 LTF). Può scostarsene se sono stati eseguiti violando il diritto ai sensi dell' art. 95 LTF o in modo manifestamente inesatto, ossia arbitrario (art. 105 cpv. 2 LTF ; DTF 145 IV 154 consid. 1.1), ciò che dev'essere dimostrato con una critica precisa e circostanziata (art. 106 cpv. 2 LTF ; DTF 140 III 264 consid. 2.3; sentenza 2C_148/2026 del 7 aprile 2026 consid. 5.2).

E. 3

Con una censura formale, da esaminare prioritariamente (DTF 144 I 11 consid. 5.3 e rinvio), il ricorrente lamenta un difetto di motivazione (art. 29 cpv. 2 Cost.) della sentenza impugnata. Rimprovera alla Corte cantonale di non essersi espressa sulla sua censura relativa alla non retroattività dell'art. 63 cpv. 2 della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI; RS 142.20) e di non avere spiegato in cosa egli presenterebbe attualmente un deficit d'integrazione così importante da giustificare la commutazione del suo titolo di soggiorno.

E. 3.1

Dal diritto di essere sentito, garantito dall' art. 29 cpv. 2 Cost. , la giurisprudenza ha dedotto, tra l'altro, il diritto della parte interessata di ottenere una decisione motivata. Questa norma non pone esigenze troppo severe riguardo all'obbligo di motivazione. L'autorità giudicante è tenuta ad esprimersi unicamente sulle circostanze significative, atte a influire in qualche maniera sul giudizio di merito, e non su ogni argomentazione giuridica o singola asserzione delle parti. Tale garanzia ha essenzialmente lo scopo di permettere, da un lato, alla parte interessata di afferrare le ragioni che stanno alla base della decisione e di impugnarla con cognizione di causa e, dall'altro, all'autorità di ricorso di esaminare la fondatezza della decisione medesima (DTF 150 III 1 consid. 4.5; 149 V 156 consid. 6.1; 148 III 30 consid. 3.1 e rispettivi riferimenti; sentenza 2C_209/2023 del 7 marzo 2025 consid. 5.1).

E. 3.2

Nel caso di specie la Corte cantonale ha rammentato che, per prassi costante, la commutazione di un permesso di domicilio UE/AELS con un permesso di dimora UE/AELS in virtù del nuovo art. 63 cpv. 2 LStrI , entrato in vigore il 1° gennaio 2019, doveva fondarsi essenzialmente su eventi avvenuti o che perduravano dopo tale data. Essa ha poi confermato la commutazione decisa il 26 giugno 2023 osservando, segnatamente, che la condanna penale la più pesante inflitta al ricorrente concerneva fatti commessi dopo il 1° gennaio 2019 e che, malgrado gli ammonimenti ricevuti, la sua situazione debitoria si era ancora aggravata dopo tale data. Visto quanto precede ne risulta che la Corte cantonale si è chinata sulla questione della non retroattività dell' art. 63 cpv. 2 LStrI e ha esposto i motivi per i quali ha respinto le censure del ricorrente al riguardo. Non vi è quindi alcun difetto di motivazione: la censura relativa all'asserita violazione dell' art. 29 cpv. 2 Cost. va respinta.

E. 4

Dell'avviso del ricorrente il Tribunale cantonale amministrativo, confermando la commutazione del suo permesso di domicilio UE/AELS con un permesso di dimora UE/AELS, avrebbe disatteso lo Scambio di lettere del 9 agosto/31 ottobre 1989 tra la Svizzera e la Spagna concernente il trattamento amministrativo dei rispettivi cittadini dopo una dimora regolare e ininterrotta di cinque anni, entrato in vigore con scambio di note del 26 novembre 1990 (di seguito: Scambio di lettere [RS 0.142.113.328.1]) come anche il Trattato di domicilio tra la Svizzera e la Spagna, concluso il 14 novembre 1879 (di seguito: Trattato di domicilio [RS 0.142.113.321]). Afferma infatti che lo Scambio di lettere gli conferirebbe un diritto incondizionato a un permesso di domicilio dopo una dimora regolare e ininterrotta di cinque anni nel nostro Paese. L'unica riserva sarebbe quella dell'ordine pubblico di cui agli artt. 5 Allegato I dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC [RS 0.142.11.681]) e 1 par. 1 in fine del Trattato di domicilio, che corrisponderebbe ai motivi di revoca di un permesso di domicilio, non invece a quelli di una

commutazione. Secondo il ricorrente i testi che vincolano la Svizzera e la Spagna non permetterebbero di rimpiazzare un permesso di domicilio UE/AELS con un permesso di dimora UE/AELS in caso di deficit d'integrazione.

E. 4.1

Conformemente alla giurisprudenza, i Trattati di domicilio come il Trattato di domicilio e lo Scambio di lettere tra la Svizzera e la Spagna sono interpretati in maniera restrittiva. Questa Corte ha già giudicato che detti testi non si opponevano al rifiuto del rilascio o della proroga di un permesso di domicilio quando la persona straniera aveva avuto un comportamento che giustificava la revoca o l'estinzione dell'autorizzazione di soggiorno (vedasi DTF 119 IV 65 consid. 1a; sentenze 2C_718/2013 del 27 febbraio 2014 consid. 3.4.4; 2A.23/2002 dell'8 aprile 2002 consid. 1.3). I Trattati internazionali quali il Trattato di domicilio e lo Scambio di lettere richiamati dal ricorrente non si oppongono quindi a una commutazione pronunciata in applicazione dell' art. 63 cpv. 2 LStrI .

E. 4.2

Va inoltre aggiunto che è a ragione che il ricorrente non si richiama all'Accordo sulla libera circolazione delle persone. In effetti una commutazione non limita la libera circolazione. Inoltre detto Accordo non disciplina la revoca dei permessi di domicilio UE/AELS (sentenza 2C_350/2025 del 12 novembre 2025 consid. 5).

E. 4.3

Premesse queste considerazioni ne discende che la censura si rivela infondata e, come tale, va respinta.

E. 5

Il ricorrente censura una violazione del principio di non retroattività e dell' art. 63 cpv. 2 LStrI , entrato in vigore il 1° gennaio 2019. Contesta che per i fatti che si sono prodotti dopo tale data egli presenterebbe un deficit d'integrazione, che giustificerebbe la commutazione del suo permesso di domicilio UE/AELS in un permesso di dimora UE/AELS. Ritiene altresì la misura sproporzionata e considera che l'autorità avrebbe dovuto invece pronunciare un ammonimento.

E. 5.1

In caso di modifica delle basi giuridiche, le disposizioni legali applicabili a una controversia sono quelle in vigore al momento in cui si sono prodotti i fatti giuridicamente determinanti per la sua risoluzione (DTF 151 II 312 consid. 6.1 e rinvii). Concepita per singoli eventi già conclusi, questa regola è completata da quella della retroattività in senso improprio, secondo cui il nuovo diritto si applica alle situazioni sorte nel passato e che persistono al momento dell'entrata in vigore del nuovo diritto. La retroattività in senso improprio è in principio ammissibile, a condizione che i diritti acquisiti siano rispettati (DTF 151 II 312 consid. 6.1 e riferimenti). Essa va distinta dalla retroattività in senso stretto, il cui divieto impedisce di applicare una norma ad eventi accaduti nel passato e completamente conclusi prima della sua entrata in vigore (DTF 151 II 312 consid. 6.1 e richiami), in quanto le persone interessate, nel momento del verificarsi di tali eventi, non potevano conoscere le conseguenze giuridiche derivanti da questi e comportarsi quindi con cognizione di causa (DTF 151 II 312 consid. 6.1 e rinvii).

E. 5.2

Fino al 31 dicembre 2018 il permesso di domicilio di uno straniero che soggiornava regolarmente e ininterrottamente da oltre 15 anni in Svizzera poteva essere revocato unicamente se questi aveva violato gravemente o esposto a pericolo l'ordine e la sicurezza pubblici in Svizzera o all'estero o costituiva una minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera oppure se egli era stato condannato a una pena detentiva di lunga durata o a una misura penale ai sensi degli articoli 59 a 61 o 64 CP (cfr. art. 63 cpv. 2 vLStr, stato 15 settembre 2018; RU 2016 1249 1263). Il nuovo art. 63 cpv. 2 LStr, entrato in vigore il 1° gennaio 2019 (RU 2017 6521; RU 2018 3171) introduce la facoltà di revocare o rimpiazzare il permesso di domicilio da un permesso di dimora se vi è un deficit d'integrazione (cfr.

infra consid. 5.4).

E. 5.3

Come già spiegato da questa Corte, la commutazione può essere applicata anche ai permessi di domicilio rilasciati prima del 1° gennaio 2019, ossia sotto l'egida della previgente legge federale sugli stranieri (DTF 148 II 1 consid. 5.3; sentenze 2C_485/2025, già citata, consid. 5.1; 2C_633/2024, già citata, consid. 5.1). In tal caso, tenuto conto del divieto di retroattività, la commutazione deve fondarsi su fatti che hanno iniziato dopo il 1° gennaio 2019 o persistono dopo tale data; in caso contrario, vi sarebbe una retroattività (propriamente detta) inammissibile. Deve quindi esservi un deficit d'integrazione attuale e di una certa rilevanza. In effetti è solo in una simile costellazione che è dato un interesse pubblico sufficientemente importante alla commutazione dei permessi di domicilio concessi sotto l'egida del diritto previgente (DTF 148 II 1 consid. 5.3; sentenza 2C_485/2025, già citata, consid. 5.1). Gli elementi fattuali realizzatisi prima del 1° gennaio 2019 possono essere presi in considerazione al fine di valutare la nuova situazione alla luce di quella preesistente, di modo da poter accertare globalmente l'origine e la persistenza del deficit d'integrazione. In ogni caso una commutazione deve ossequiare il principio della proporzionalità (DTF 148 II 1 consid. 2.6; sentenza 2C_485/2025, già citata, consid. 5.1).

E. 5.4

Contrariamente a quanto addotto dal ricorrente, discende dalla prassi sopramenzionata che la commutazione di un permesso di domicilio accordato prima del 1° gennaio 2019 non richiede che siano date le condizioni di revoca di cui all' art. 63 cpv. 1 LStrI (sentenza 2C_161/2025 del 13 agosto 2025 consid. 5.3 e riferimenti). La sua sostituzione con un permesso di dimora è possibile se vi è un deficit d'integrazione ai sensi dell' art. 58a LStrI in quanto questo sia iniziato dopo il 1° gennaio 2019 o persiste dopo tale data e che ossequia inoltre il principio della proporzionalità, quesiti ora da esaminare.

E. 5.5

Ai sensi dell' art. 63 cpv. 2 LStrI , un permesso di domicilio può essere revocato e rimpiazzato da un permesso di dimora se non sono soddisfatti i criteri d'integrazione di cui all'articolo 58a della legge. Detti criteri sono: il rispetto della sicurezza e dell'ordine pubblici (lett. a); il rispetto dei valori della Costituzione federale (lett. b); le competenze linguistiche (lett. c) e la partecipazione alla vita economica o l'acquisizione di una formazione (lett. d). Essi sono concretizzati dagli artt. 77a segg. dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA [RS 142.201], nella versione in vigore dal 1° gennaio 2019) e vengono interpretati sulla base della giurisprudenza sviluppata sotto l'egida del previgente art. 50 cpv. 1 lett. a LStr riguardo alla

nozione "d'integrazione riuscita" (sentenze 2C_485/2025, già citata, consid. 5.3; 2C_633/2024, già citata, consid. 5.3 e rispettivi riferimenti).

E. 5.5.1

Conformemente a questa giurisprudenza, non vi è un'integrazione riuscita quando la persona straniera non esercita un'attività lavorativa che gli permette di provvedere al proprio sostentamento ed è a carico della pubblica assistenza per un periodo relativamente lungo. In altre parole per essere considerata integrata è essenziale che la persona straniera sovvenga ai propri bisogni, non sia a carico dell'aiuto sociale e non sia indebitata in maniera sproporzionata. Per valutare l'integrazione di una persona, l'influenza del suo indebitamento dipende dall'ammontare dei debiti, dalla loro causa e dal quesito di sapere se ella li ha rimborsati o s'impegna a provvedervi in modo regolare ed efficace; si deve pertanto tenere conto dell'evoluzione della situazione finanziaria (sentenza 2C_490/2023 del 31 maggio 2024 consid. 6.1 e riferimenti).

E. 5.5.2

Dal profilo penale condanne per reati minori non escludono necessariamente ab initio che la persona sia integrata; all'opposto il solo fatto che non ha commesso reati penali non permette, da solo, di giudicarla integrata con successo (sentenze 2C_161/2025, già citata, consid. 5.2; 2C_76/2025 del 22 aprile 2025 consid. 5.2; 2C_612/2024 del 5 marzo 2025 consid. 5.2). La circostanza poi che il giudice penale ha rinunciato a pronunciare l'espulsione (art. 66a cpv. 2 CP o art. 66a bis CP) non vieta all'autorità amministrativa di procedere alla commutazione del permesso di domicilio prevista dall' art. 63 cpv. 2 LStrI sulla base dei reati per i quali il giudice penale ha rinunciato all'espulsione. In un simile caso non vi è infatti contraddizione con l' art. 63 cpv. 3 LStrI (sentenze 2C_161/2025, già citata, consid. 5.3; 2C_76/2025, già citata, consid. 5.3; 2C_612/2024, già citata, consid. 5.7; vedasi pure DTF 148 II 1 consid. 4.3.2).

E. 5.5.3

Da questa prassi, applicabile anche in relazione all' art. 63 cpv. 2 LStrI , discende che l'integrazione di una persona straniera va esaminata effettuando una valutazione complessiva delle circostanze del caso (sentenze 2C_485/2025, già citata, consid. 5.3; 2C_633/2024, già citata, consid. 5.3). Infine non va dimenticato che una commutazione può essere decisa quando le condizioni per pronunciare la revoca dell'autorizzazione di soggiorno sono adempiute ma la stessa appare sproporzionata (sentenze 2C_485/2025, già citata, consid. 5.3; 2C_76/2025, già citata, consid. 5.3 par. 2 a contrario). A seconda delle circostanze un semplice ammonimento, con la comminatoria della commutazione, può entrare in considerazione quale misura meno incisiva (ATF 148 II 1 consid. 2.6; sentenze 2C_161/2025, già citata, consid. 5.4; 2C_76/2025, già citata, consid. 5.4).

E. 5.6

Nel caso di specie, come constatato dalla Corte cantonale, la pena la più severa inflitta al ricorrente, con sentenza del 18 agosto 2022, ossia 12 mesi di detenzione sospesi condizionalmente, riguarda in larga misura fatti successivi al 1° gennaio 2019. Questa sentenza punisce il ricorrente per la commissione di numerose infrazioni penali, cioè per conduzione di un veicolo a motore senza licenza (06.08.2021), guida in stato di inattitudine per alcool (11.10.2021), truffa (26.03 - 15.06.2020), cattiva gestione (23.09.2019 - 14.10.2021), omissione di contabilità (23.09.2019 - 14.10.2021), ripetuta falsità in documenti (26.03 - 15.06.2020), infrazione alla LAVS (01.01 - 31.12.2017), unica

infrazione che concerne fatti avvenuti prima del 1° gennaio 2019. Questa condanna, che il ricorrente passa sotto silenzio nel suo gravame, salvo per quanto riguarda la rinuncia all'espulsione penale, si riferisce quindi essenzialmente a fatti successivi all'entrata in vigore dell' art. 63 cpv. 2 LStrI . Essa del resto fa seguito a un pesante passato penale, che si è protratto oltre il 1° gennaio 2019. È quindi senza violare il divieto di retroattività che la Corte cantonale, ai fini dell'applicazione della citata norma, ha tenuto conto della condanna del 18 agosto 2022 valutandola alla luce dei precedenti giudiziari del ricorrente. Del resto il numero delle infrazioni sanzionate nella condanna del 18 agosto 2022 è, di per sé, la prova di un comportamento poco rispettoso della sicurezza e dell'ordine pubblico svizzeri. Questa condanna smentisce che vi è un'integrazione riuscita ai sensi dell' art. 58a LStrI , la rinuncia da parte del giudice penale a pronunciare l'espulsione non essendo pertinente al riguardo (cfr. supra consid. 5.5.2).

Con riferimento alla situazione finanziaria del ricorrente anche se, come emerge dalla sentenza querelata, egli ha provveduto a rimborsare debiti contratti con il Cantone per fr. 855.60 e se un creditore privato ha chiesto la cancellazione di un precetto esecutivo per complessivi fr. 79'521.--, senza peraltro che fossero specificati i motivi dell'annullamento, ciononostante non è dato da vedere in che la Corte cantonale avrebbe disatteso il diritto federale giudicando che la somma effettivamente rimborsata era irrisoria rispetto all'entità dei suoi debiti che ammontavano a quasi fr. 830'000.-- nel corso del mese di ottobre 2023. Del resto, dopo il 1° gennaio 2019 l'indebitamento del ricorrente si è sempre più aggravato e niente lascia intravedere un miglioramento a breve termine. La sua situazione debitoria sembra quindi volta a perdurare.

Tenuto conto delle infrazioni perpetrate dal ricorrente così come del fatto che è oberato di debiti è pertanto a giusto titolo che il Tribunale cantonale amministrativo è giunto alla conclusione che presentava un deficit d'integrazione attuale e di una certa rilevanza.

E. 5.7

Per quanto concerne la proporzionalità della commutazione, il ricorrente, il quale si richiama alla giurisprudenza in materia di revoca del permesso di domicilio, dimentica che la decisione confermata dalla Corte cantonale non lo priva di titolo di soggiorno e non gli impone di lasciare la Svizzera, dove può continuare a risiedere grazie al permesso di dimora UE/AELS concessogli in sostituzione del permesso di domicilio UE/AELS. Il ricorrente inoltre non spiega in cosa, in questo contesto, il suo interesse privato a conservare il suo permesso di domicilio UE/AELS dovrebbe prevalere sull'interesse pubblico alla commutazione dello stesso a causa del suo deficit d'integrazione. Non va nemmeno condivisa l'argomentazione del ricorrente secondo cui gli ammonimenti inflittigli prima del 1° gennaio 2019 non potrebbero essere presi in considerazione rispettivamente che un nuovo ammonimento avrebbe dovuto essere pronunciato prima che il suo permesso di soggiorno venisse commutato. Egli dimentica infatti che un ammonimento non è per forza necessario, ma può essere preso in considerazione come misura meno incisiva, a seconda delle circostanze del caso. Nella fattispecie egli è stato oggetto di sei ammonimenti, l'ultimo in data 14 dicembre 2018, e non è stato capace malgrado ciò di integrarsi, stabilizzando la sua situazione finanziaria e rispettando la sicurezza e l'ordine pubblici.

Premesse queste considerazioni, la censura secondo cui la Corte cantonale, confermando la commutazione, avrebbe disatteso il principio della proporzionalità si rivela quindi priva di pertinenza.

E. 6

Per le considerazioni che precedono il ricorso si rivela infondato e come tale va respinto.

E. 7

Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e vanno poste a carico del ricorrente (art. 66 cpv. 1 LTF). Non si assegnano ripetibili ad autorità vincenti (art. 68 cpv. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.