

79.066

**Messaggio
sull'iniziativa «Essere solidali, per una nuova politica
degli stranieri»**

del 5 ottobre 1979

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Ci proponiamo, con il presente messaggio, di sottoporre al popolo e ai Cantoni, senza controprogetto e con la raccomandazione di respingerla, l'iniziativa popolare «Essere solidali, per una nuova politica degli stranieri».

Alleghiamo il progetto di decreto federale relativo.

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

5 ottobre 1979

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hürlimann

Il cancelliere della Confederazione, Huber



Compendio

L'iniziativa domanda che la legislazione nel campo della politica nei confronti degli stranieri abbia a garantire loro il rispetto dei diritti dell'uomo, la sicurezza sociale e il ricongiungimento con le famiglie. La stessa vuole anche che sia accordata libertà di domicilio e libera scelta del posto di lavoro agli stranieri, nella stessa misura che ai cittadini svizzeri. Inoltre, gli stranieri dimoranti dovrebbero aver diritto al rinnovo del permesso di dimora sin dall'inizio della loro residenza. L'espulsione può essere ordinata soltanto dal giudice e solo per infrazioni previste dal diritto penale. Confederazione, Cantoni e Comuni dovranno consultare gli stranieri sui problemi che li concernono e, d'intesa con essi, promuoverne l'integrazione nella comunità svizzera, con provvedimenti d'ordine legislativo appropriati. La legislazione federale dovrà assicurare agli stranieri una protezione giuridica completa, incluso il diritto di ricorrere ai tribunali. L'iniziativa chiede infine che lo statuto dello stagionale sia abolito entro cinque anni dall'accettazione dell'iniziativa.

L'iniziativa contiene da una parte esigenze che sono incontestate, e che possono essere attuate già nel quadro della legislazione attuale, quali, in particolare, la garanzia dei diritti dell'uomo. D'altra parte i fautori avanzano pretese esorbitanti e che, come tali, devono essere respinte. Se l'iniziativa fosse in effetti accettata, l'attuale politica di stabilizzazione sin qui seguita non potrebbe essere continuata e l'esistenza di numerose aziende che fanno parte dei settori economici stagionali, sarebbe minacciata. In materia d'integrazione sociale, poi, non si tiene debitamente conto della struttura federalistica della Svizzera. Inoltre, il diritto al rinnovo del permesso di dimora, sin dall'inizio della residenza, renderebbe impossibile l'applicazione di prescrizioni di protezione nei confronti della manodopera indigena, come pure il controllo delle condizioni di remunerazione e di lavoro degli stranieri che non risiedono ancora da lungo in Svizzera. La concessione di una protezione giuridica completa sarebbe in contrapposizione ai principi validi anche per i cittadini svizzeri.

L'attuale articolo 66^{ter} Cost. permette senz'altro di attuare i provvedimenti di stabilizzazione e d'integrazione richiesti dalla politica nei confronti degli stranieri. Il disegno di nuova legge sugli stranieri deve essere considerato l'alternativa alla presente iniziativa popolare che occorre con ciò respingere, senza controprogetto.

1 Forma

L'iniziativa «Essere solidali, per una nuova politica degli stranieri» (iniziativa «Essere solidali») è stata presentata, il 20 ottobre 1977, in forma di progetto elaborato. Con decisione dell'8 novembre 1977, la Cancelleria federale ha rivelato che l'iniziativa, raccolte 55 954 firme valide, è formalmente riuscita (FF 1977 III 718). L'iniziativa comporta la clausola di ritiro; fa fede il testo tedesco.

2 Testo dell'iniziativa

L'articolo 69^{ter} della Costituzione federale è sostituito dalla nuova disposizione seguente:

Art. 69^{ter}

¹ La legislazione nel campo della politica degli stranieri è di competenza della Confederazione.

² Questa legislazione assicura agli stranieri i diritti dell'uomo, la sicurezza sociale e il ricongiungimento con le famiglie. Essa considera in ugual misura gli interessi degli svizzeri e degli stranieri. Essa tiene conto di un equilibrato sviluppo sociale, culturale ed economico.

³ I permessi di dimora devono essere rinnovati salvo che il giudice ordini l'espulsione per un'infrazione prevista dal diritto penale. Come provvedimenti di politica demografica sono ammesse soltanto restrizioni all'immigrazione, esclusi i rinvii. I profughi sono eccettuati da eventuali restrizioni all'immigrazione.

⁴ La Confederazione, i Cantoni e i Comuni consultano gli stranieri sui problemi che li concernono. D'intesa con essi, ne promuovono l'integrazione nella società svizzera; la legislazione prevede misure appropriate.

⁵ L'esecuzione della legislazione federale incombe ai Cantoni sotto l'alta vigilanza della Confederazione; la legislazione federale può riservare determinate competenze alle autorità federali ed assicura agli stranieri una completa protezione giuridica, incluso il diritto di ricorrere ai tribunali.

Disposizioni transitorie

¹ Al più tardi entro tre anni, il Consiglio federale presenta alle Camere federali un disegno di legge conforme ai principi dell'articolo 69^{ter}.

² Con l'accettazione di questo articolo costituzionale, gli stranieri fruiscono come gli svizzeri della libertà d'espressione, di riunione, d'associazione e di domicilio come anche della libera scelta del posto di lavoro.

³ Il numero dei permessi d'entrata concessi agli stranieri per esercitare un'attività lucrativa non deve superare il numero dei lavoratori stranieri partiti l'anno precedente. I lavoratori partiti volontariamente hanno la precedenza nell'ottenimento del permesso d'entrata per l'anno successivo. Queste disposizioni possono essere mitigate dalla legislazione federale al più presto 10 anni dopo la loro entrata in vigore. Sono eccettuati i funzionari delle organizzazioni internazionali.

⁴ Il capoverso 3 dell'articolo costituzionale entra in vigore con l'accettazione dell'iniziativa.

⁵ Gli stagionali sono equiparati ai dimoranti. Le attuali restrizioni giuridiche devono essere abolite entro 5 anni dall'accettazione dell'iniziativa.

L'articolo 69^{ter} entra immediatamente in vigore dopo l'accettazione da parte del popolo e dei Cantoni e dopo il decreto d'accertamento dell'Assemblea federale.

3 Evoluzione dell'effettivo e dello statuto giuridico degli stranieri

31 Evoluzione dalla prima guerra mondiale al 1948

I trattati di domicilio conchiusi prima della guerra mondiale del 1914-1918 facilitavano l'immigrazione degli stranieri. Sul piano federale, nessun testo regolava l'entrata e l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri: la regolamentazione di tali questioni competeva ai Cantoni. Nel 1910, la popolazione straniera residente aveva raggiunto l'effettivo di 552 000 persone. Allo scoppio della prima guerra mondiale, la proporzione di stranieri era valutata al 15,4 per cento.

In seguito alla prima guerra mondiale e alle successive crisi economiche degli anni trenta e seconda guerra mondiale, numerosi stranieri tornarono spontaneamente nei Paesi d'origine. Ne derivò una diminuzione costante dell'effettivo della popolazione straniera residente. Nel 1941, la stessa contava 223 000 persone, cifra corrispondente al 5,2 per cento della popolazione totale.

Popolazione della Svizzera 1920-1941

(Risultati del censimento)

Anno	Svizzeri	Stranieri	Popolazione totale	Percentuale stranieri in %
1920	3 477 935	402 385	3 880 320	10,4
1930	3 710 878	355 522	4 066 400	8,7
1941	4 042 149	223 554	4 265 703	5,2

La prima guerra mondiale mise termine al regime di libera circolazione. L'entrata e la dimora furono sottoposti ad autorizzazione, dapprima da parte degli Stati belligeranti, in seguito anche di altri Stati, come la Svizzera. A partire da tale epoca, i trattati di domicilio furono interpretati in modo tale che la decisione sull'ammissione degli stranieri e i criteri determinanti in merito a tale decisione erano affidati all'apprezzamento dello Stato d'accoglienza. Tale limitazione effettiva dei trattati di domicilio fu in seguito ammessa tacitamente o esplicitamente da parte degli Stati contraenti. I trattati di domicilio conchiusi dalla Svizzera continuano ad essere in vigore, ma sono tuttavia validi unicamente nei limiti di tale interpretazione restrittiva.

Sulla base dei poteri straordinari conferitigli, il Consiglio federale ha emanato, a partire dal 1917 in poi, diverse ordinanze sul controllo degli stranieri. Questo regime di ordinanze di diritto di necessità può essere sostituito da un ordinamento federale emanato in via ordinaria, soltanto quando l'ar-

titolo 69^{ter} Cost., adottato in votazione popolare, il 25 giugno 1925, riconobbe alla Confederazione la competenza di legiferare in materia d'entrata, uscita, dimora e domicilio degli stranieri. Sulla base del nuovo disposto costituzionale, fu adottata la legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), entrata in vigore il 1° gennaio 1934 (RS 142.20).

Durante la seconda guerra mondiale fu necessario ricorrere alla legislazione di necessità in materia di diritto degli stranieri. Le disposizioni prese furono in parte raccolte nel decreto del 7 marzo 1947 (RU 1947 145) che modifica le prescrizioni sulla polizia degli stranieri, adottato dal Consiglio federale in virtù dei pieni poteri. Questo decreto fu sostituito dalla revisione della legge avvenuta nel 1948.

32 Evoluzione dopo il 1948

L'alta congiuntura manifestatasi quasi subito dopo la seconda guerra mondiale, ebbe come effetto un bisogno, in continuo aumento, di manodopera straniera. In relazione a questo fatto, aumentò dapprima l'effettivo dei dimoranti e più tardi quello dei domiciliati stranieri. La popolazione straniera residente, che si compone di dimoranti e di domiciliati, raggiunge, a fine 1974, l'effettivo massimo di 1 065 000 persone, pari al 16,8 per cento della popolazione totale. A causa della diminuzione del grado d'impiego, come pure in conseguenza della stretta applicazione dei provvedimenti adottati a partire dal 1970 e volti a limitarne l'ammissione, il numero degli stranieri è tornato a diminuire nel corso degli ultimi anni. Alla fine del 1978, l'effettivo era ancora di 898 000 persone, corrispondente a una percentuale del 14,4 di stranieri. Si ebbe così una diminuzione di 167 000 persone nel corso degli ultimi quattro anni. Durante lo stesso periodo, il numero degli stranieri dimoranti o domiciliati che esercitavano attività lucrativa, diminuì di 105 000 unità. A fine 1978, tale numero era ancora di 489 000 persone.

Evoluzione della popolazione straniera residente 1950-1978

(senza stagionali, frontalieri e funzionari internazionali)

Anno (fine)	Dimoranti	Domiciliati	Stranieri in totale	Percentuale di stranieri %	Dei quali esercitanti attività lucrativa
1950	120 000	159 000	279 000	5,9	—
1955	195 000	137 000	332 000	6,7	—
1960	357 000	138 000	495 000	9,3	337 000
1965	608 000	202 000	810 000	13,9	541 000
1970	617 000	366 000	983 000	15,9	593 000
1974	427 000	638 000	1 065 000	16,8	594 000
1975	358 000	655 000	1 013 000	16,1	553 000
1976	304 000	655 000	959 000	15,3	516 000
1977	268 000	665 000	933 000	14,9	493 000
1978	237 000	661 000	898 000	14,4	489 000

La forte richiesta di manodopera straniera provocò anche un aumento del numero degli stagionali e dei frontalieri. L'effettivo massimo dei frontalieri fu raggiunto, con 110 000 persone, nel 1974. Nello stesso anno, il numero degli stagionali raggiungeva 151 000 unità. Durante gli ultimi anni, segnati dalla recessione, stagionali e frontalieri sono diminuiti di numero, in modo particolare gli stagionali occupati in Svizzera.

Evoluzione dell'effettivo degli stagionali e dei frontalieri 1960-1978

Anno (fine agosto)	Stagionali	Frontalieri
1960	139 000	39 000
1964	206 000	49 000
1965	184 000	45 000
1970	154 000	74 000
1974	151 000	110 000
1975	86 000	99 000
1976	60 000	85 000
1977	67 000	83 000
1978	83 000	89 000

All'inizio del periodo di alta congiuntura, dopo la seconda guerra mondiale, era opinione diffusa che l'attività economica si sarebbe stabilizzata in un futuro non troppo lontano. Fin nel 1963, le autorità svizzere seguirono perciò una politica d'immigrazione liberale, atta a soddisfare in primo luogo le necessità dell'economia.

Sulla base delle misure limitative relative all'ammissione di nuovi stranieri venuti in Svizzera per lavorare — previste in diversi decreti del Consiglio federale degli anni 1963-1970 — fu possibile ottenere dapprima la riduzione dei tassi di crescita annuali e, in seguito la stabilizzazione del numero degli stranieri dimoranti e domiciliati, esercitanti un'attività lucrativa. Più severi a partire dal 1970, i provvedimenti restrittivi ebbero per effetto la stabilizzazione dell'insieme della popolazione straniera residente; gli stessi, concomitanti alla diminuzione dell'attività economica dovuta alla recessione, causarono la riduzione progressiva di tale popolazione.

Dopo che fu evidente, negli anni cinquanta, che numerosi stranieri, con le relative famiglie, si sarebbero stabiliti durevolmente in Svizzera, fu necessario provvedere anche al miglioramento del loro statuto. Il primo passo in tal senso è costituito dall'adesione della Svizzera alla decisione del Consiglio dell'OECE del 30 ottobre 1953/7 dicembre 1956 che regola l'occupazione di cittadini dei Paesi membri (decisione non pubblicata), ripresa poi dall'OCSE. Sul piano bilaterale, un accordo fu concluso, il 10 agosto 1964, fra la Svizzera e l'Italia, relativo all'emigrazione dei lavoratori italiani in Svizzera (RS 0.142.114.548). Nel 1967, i privilegi accordati ai lavoratori italiani furono estesi ai lavoratori provenienti dagli altri Paesi dell'Europa occidentale. Infine, furono progressivamente allentate le condizioni poste al cambiamento del posto e della professione, contenute nelle ordinanze del

Consiglio federale che limitano l'effettivo degli stranieri esercitanti un'attività lucrativa. La posizione personale, familiare e professionale dello straniero stabilito in Svizzera ha così potuto essere migliorata in misura considerevole, nel corso degli ultimi anni.

L'integrazione degli stranieri nella comunità elvetica richiede tuttavia ancora altri provvedimenti. A tale scopo è stata costituita, nel 1970, la Commissione federale consultiva per il problema degli stranieri. Detta Commissione si occupa soprattutto dell'integrazione sociale degli stranieri, come pure del miglioramento dei rapporti fra la popolazione svizzera e la popolazione straniera. Comunità di lavoro e servizi di coordinazione che si occupano delle questioni interessanti gli stranieri, sono sorte in diversi Cantoni e Città. Tali istituzioni sono di regola riconosciute dalle autorità come enti d'utilità pubblica e dalle stesse sostenute finanziariamente.

4 Diritto costituzionale attualmente vigente

L'articolo 69^{ter} Cost.¹⁾ riconosce alla Confederazione la competenza a legiferare sull'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri. La competenza così riconosciuta alla Confederazione è estensiva.

Sulla base dell'articolo 69^{ter} Cost., la Confederazione è anzitutto autorizzata a emanare disposizioni formali sull'entrata e l'uscita, come pure sulla dimora e il domicilio di stranieri. Essa può inoltre fissare le premesse d'ordine materiale relative all'ammissione di stranieri.

La Confederazione ha così facoltà di regolare l'effettivo degli stranieri e di definire l'obiettivo quantitativo della politica nei confronti degli stessi.

Occorre inoltre rilevare che in questa disposizione costituzionale sono contenute ugualmente le componenti di una politica economica e congiunturale (FF 1924 II 511 segg., testo francese). In particolare possono essere adottate tutte le misure atte a proteggere il mercato indigeno del lavoro contro la concorrenza eccessiva da parte della manodopera straniera (FF 1948 I 1277, testo francese). «In questo senso è inconteso che, già in virtù della Costituzione federale vigente, il legislatore federale potrebbe porre principi per una limitazione dei permessi di dimora e di lavoro, principi che necessariamente avrebbero carattere di politica economica» (Rapporto finale del gruppo di lavoro per la preparazione di una revisione totale della Costituzione federale, Berna, 1973, vol. VI, pag. 671).

^{1) 1} La Confederazione ha il diritto di far leggi sull'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri.

^{2) 2} I Cantoni decidono, secondo il diritto federale, circa la dimora e il domicilio. La Confederazione ha però il diritto di statuire in ultima istanza su ciò che concerne:

- a. i permessi cantonali di dimora prolungata e di domicilio, nonché le tolleranze;
- b. la violazione dei trattati di domicilio;
- c. le espulsioni cantonali che estendono i loro effetti al territorio della Confederazione;
- d. il diniego d'asilo.

L'articolo 69^{ter} Cost. dà, infine, alla Confederazione il potere di regolare ugualmente il diritto di presenza degli stranieri e il contenuto dei diversi tipi di permesso. Nel quadro della ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni, l'ordinamento materiale della dimora e del domicilio degli stranieri è per la Confederazione il mezzo più efficace onde facilitare l'integrazione sociale di quegli stranieri che da lungo risiedono con le rispettive famiglie nel nostro Paese, e così definire l'obiettivo qualitativo della nostra politica nei confronti degli stranieri.

5 Interventi in vista di modificare la Costituzione

Il 30 giugno 1965, il Partito democratico del Cantone di Zurigo ha depositato alla Cancelleria federale le liste di sostegno di un'iniziativa popolare «contro l'inforestierimento» (FF 1965 II 393), che, dopo il dibattito in Parlamento (FF 1968 I 373), fu ritirata il 16 marzo 1968 (FF 1968 I 483). Una seconda iniziativa «contro l'inforestierimento» fu inoltrata, il 20 maggio 1969, da un comitato sorto in seno all'Azione nazionale contro l'inforestierimento (FF 1969 I 832). Questa iniziativa fu respinta nella votazione del 7 giugno 1970 (FF 1970 II 261, 774). Il 3 novembre 1972, l'Azione nazionale inoltrò una terza iniziativa «contro l'inforestierimento e la sovrappopolazione della Svizzera» (FF 1972 II 1197, 1270), che fu poi respinta il 20 ottobre 1974 (FF 1974 II 1329, 1481). Nella primavera dello stesso anno, ben due iniziative contro l'inforestierimento erano già all'esame: l'iniziativa popolare del Partito repubblicano «contro l'inforestierimento della Svizzera» (4^a iniziativa contro l'inforestierimento, FF 1974 I 1165), esigeva, come le altre precedenti, la determinazione, a livello costituzionale, dell'obiettivo quantitativo della nostra politica nei confronti degli stranieri, e l'iniziativa per la «limitazione delle naturalizzazioni» (5^a iniziativa contro l'inforestierimento), inoltrata dall'Azione nazionale, proponeva una disposizione costituzionale che permettesse di limitare a 4 000 per anno il numero delle naturalizzazioni (FF 1974 I 1168). Queste due iniziative furono respinte nella votazione popolare del 13 marzo 1977 (FF 1977 II 199, 398).

Il postulato Grolimund (11 879; N 14.3.72) invita il Consiglio federale a esaminare se non occorresse approntare un progetto di disposizione che fissi gli obiettivi e i principi fondamentali della politica che la Confederazione dovrebbe seguire in avvenire nei confronti degli stranieri (Boll. sten. N 1974 417-419, 454).

6 Nuovo assetto della legislazione sugli stranieri

In occasione della discussione sulla terza iniziativa popolare contro l'inforestierimento si affermò il parere che una revisione della legge federale del 23 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), avrebbe piuttosto permesso che non una modificazione costituzionale, di tenere conto delle diverse maniere d'intendere gli obiettivi della nostra politica nei confronti degli stranieri, sia dal punto di vista quantitativo, sia dal punto di vista qualitativo. Ai termini di una mozione adottata dal Consiglio

nazionale, il 14 marzo 1974, e dal Consiglio degli Stati, il 26 giugno 1974, «il Consiglio federale era incaricato di presentare alle Camere federali, il più presto possibile, un rapporto e proposte relative alla futura politica degli stranieri e soprattutto alla revisione della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri. Scopo di tale revisione deve essere la stabilizzazione e, in seguito, la riduzione progressiva del numero degli stranieri in Svizzera, tenuto conto di tutti gli aspetti umani, sociali ed economici e di equilibrio demografico, come pure della particolare situazione di determinati Cantoni» (Boll. sten. N 1974 396, 447-454; S 1974 363, 373-378). In occasione dei dibattiti sulla quarta iniziativa popolare contro l'inforestierimento, le Camere federali dovettero pronunciarsi di nuovo sulla questione se si dovesse emanare una nuova disposizione costituzionale, come lo chiedeva la mozione Jaeger-San Gallo, del 22 marzo 1974, trasformata poi in postulato. Le Camere confermavano il loro parere dovendosi definire i principi della politica degli stranieri a livello legislativo e non costituzionale (Boll. sten. N 1976 890-906; S 1976 488-494).

Il 19 giugno 1978, vi abbiamo sottoposto un progetto di legge sugli stranieri (disegno di legge) con il relativo messaggio (FF 1978 II 165-260) che tiene conto degli obiettivi e dei principi contenuti nella vostra mozione del 1974. In pari tempo vi abbiamo proposto di togliere dal ruolo il postulato Grolimund (FF 1978 II 165, 171). Il postulato Jaeger-San Gallo aveva già potuto esserlo in occasione dell'esame della quarta iniziativa contro l'inforestierimento (FF 1976 I 1349; Boll. sten. N 1976 906).

7 Valutazione dell'iniziativa

71 Garanzia del rispetto dei diritti dell'uomo, del beneficio della sicurezza sociale e del ricongiungimento con le famiglie

Secondo l'articolo 69^{ter} capoverso 2 del testo dell'iniziativa la legislazione in materia di politica degli stranieri assicura agli stessi i diritti dell'uomo, la sicurezza sociale e il ricongiungimento con le famiglie. Essa terrà conto in uguale misura degli interessi degli svizzeri e degli stranieri. Il secondo capoverso delle disposizioni transitorie precisa che gli stranieri fruiranno, come gli svizzeri, della libertà d'espressione, di riunione, d'associazione e di domicilio, come anche della libera scelta del posto di lavoro.

711 Diritti dell'uomo

L'esigenza posta dall'iniziativa, dovere la legislazione sugli stranieri garantire il rispetto dei diritti dell'uomo, è in gran misura già attuata dal vigente diritto svizzero. In effetti, i diritti fondamentali, concepiti come diritti dell'uomo, competono già oggi agli stranieri come agli svizzeri. Tuttavia, poiché l'esercizio dei diritti fondamentali non deve ledere la sfera giuridica dell'individuo o della collettività, è indispensabile che la legislazione ponga limiti a tale esercizio dei diritti fondamentali. Siffatte restrizioni, è vero, non si riferiscono in pari misura a tutti i soggetti di diritto, ma soltanto al gruppo di persone nel quale si attua il pericolo.

Sono con ciò possibili limitazioni all'esercizio dei diritti fondamentali degli stranieri in Svizzera — senza che queste costituiscano una discriminazione abusiva — quando, ad esempio, si debba temere che la sicurezza interna od esterna della Svizzera possa essere compromessa dall'espressione di opinioni politiche nel nostro Paese.

I principi costituzionali che reggono il nostro Paese sono confermati dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (RS 0.101). I diritti garantiti dalla Convenzione competono a ogni individuo che soggiace all'ordine giuridico svizzero. I capoversi 2 degli articoli 8-11 e dell'articolo 16 di detta Convenzione prevedono esplicitamente che i relativi diritti — che tali articoli concernono — potranno essere limitati dalla legge nazionale, onde proteggere interessi pubblici rilevanti. L'articolo 16, poi, prevede che l'attività politica degli stranieri può essere sottoposta a limitazioni: il capoverso 2 delle disposizioni transitorie della presente iniziativa nega tuttavia alla Svizzera il ricorso a tale possibilità.

Si può anche chiedere se sia ancora possibile interpretare l'articolo 70 della Costituzione federale¹⁾ secondo il principio della proporzionalità. La Confederazione conserverebbe sempre il diritto di espellere uno straniero, ma non potrebbe più adottare il provvedimento, meno drastico, della limitazione dell'attività politica dello straniero che mettendo in pericolo la sicurezza esterna della Svizzera dovrebbe invece essere espulso. L'ordinamento dell'attività politica, nel disegno di legge (art. 48, FF 1978 II 181 s.), si attiene ai principi della Convenzione europea e, di conseguenza, ci sembra preferibile alla soluzione indifferenziata, proposta dall'iniziativa di cui si tratta.

Il capoverso 2 delle disposizioni transitorie, accanto ai diritti dell'uomo che sono la libertà d'espressione, di riunione e d'associazione, prevede anche la libertà di domicilio e la libera scelta del posto di lavoro che, secondo la prassi svizzera sono pienamente applicabili soltanto ai cittadini svizzeri e agli stranieri domiciliati. È vero che l'articolo 2 del Protocollo n. 4 della Convenzione dei diritti dell'uomo definisce la libertà di domicilio un diritto dell'uomo; la Svizzera, tuttavia, non ha ratificato questo Protocollo (cfr. a proposito FF 1972 I 783). Quanto alla libera scelta del posto di lavoro, la legislazione sugli stranieri non la concede a coloro che non hanno ancora dimora durevole nel nostro Paese perché, pur essendo la scelta del posto di lavoro parte della libertà di commercio e d'industria, sul mercato svizzero del lavoro la priorità è accordata alla manodopera indigena. Consideriamo necessario mantenere siffatta restrizione.

712 Sicurezza sociale

Secondo il testo dagli stessi inoltrato alla Cancelleria federale, i fautori dell'iniziativa, per sicurezza sociale, intendono l'insieme dei diritti e degli obblighi che gli Svizzeri hanno in comune con gli stranieri in materia di assicura-

¹⁾ La Confederazione ha diritto di espellere dal territorio svizzero quei forestieri che mettono a pericolo la sicurezza interna od esterna della Confederazione.

zione contro le malattie, contro gli infortuni e contro la disoccupazione e altre. Per sicurezza sociale ai sensi dell'iniziativa va perciò intesa la sicurezza sociale nell'accezione più ampia.

Per quanto concerne l'assicurazione contro le malattie e gli infortuni, vale nel diritto interno il principio della parità di trattamento fra cittadini svizzeri e stranieri. Per quanto attiene all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, questo stesso principio è già ampiamente attuato in una rete di accordi sulla sicurezza sociale, di cui beneficiano i cittadini dei Paesi contraenti, vale a dire oltre il 90 per cento degli stranieri residenti in Svizzera. Tali accordi sono ogni volta adattati, con nuovi trattati e convenzioni addizionali, alle norme vigenti in campo nazionale e internazionale, come anche alle nuove necessità.

In materia di assicurazione contro la disoccupazione, gli stranieri sono in principio parificati agli svizzeri. Il regime transitorio prevede disposizioni particolari secondo le quali, le prestazioni dell'assicurazione sono erogate senza che vi sia obbligo di aver versato prima i contributi, in particolare dopo un soggiorno all'estero o dopo un'attività di frontaliero all'estero; tali disposizioni sono tuttavia applicabili soltanto ai cittadini svizzeri, rispettivamente agli svizzeri e agli stranieri domiciliati. Tali disposizioni sono giustificate dal fatto che è impossibile attualmente assicurarsi a titolo volontario.

Quanto poi alle questioni che si pongono in questo contesto e in relazione agli stagionali, vi abbiamo già accennato nel nostro messaggio a sostegno di un disegno di legge sugli stranieri (FF 1978 II 189 segg.). Così, per poter avere diritto a una rendita ordinaria d'invalidità e alle misure di rieducazione, l'istante deve essere assicurato al momento in cui si è prodotta l'invalidità e essere domiciliato in Svizzera, onde beneficiare di tali misure. I più recenti accordi e accordi complementari prevedono tuttavia che i lavoratori, costretti a cessare la loro attività nel nostro Paese, in seguito a infortunio o a malattia, continuano ad essere considerati come assicurati, fintanto che restano in Svizzera. Per motivi d'ordine pratico, gli stranieri divenuti invalidi possono del resto beneficiare delle misure di rieducazione e di riabilitazione professionale soltanto se restano nel nostro Paese. Parimenti, le disposizioni degli accordi internazionali e le prescrizioni prevedono che gli stranieri possono beneficiare delle prestazioni non contributive (ad es., rendite straordinarie dell'AVS e dell'AI e prestazioni complementari) soltanto se essi abbiano dimorato in Svizzera durante un periodo determinato e che vi abbiano il loro domicilio durante il periodo di versamento di tali prestazioni. Tale regime corrisponde comunque alle restrizioni esistenti in altri Paesi in materia di sicurezza sociale. Nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione, gli stagionali hanno diritto, in principio, alle stesse prestazioni degli altri lavoratori assicurati, fintanto che essi si trovino in Svizzera e che sia valido il loro permesso di stagionale. Dopo la partenza dalla Svizzera, essi non ottengono più le prestazioni assicurative, non essendo più disponibili sul mercato svizzero del lavoro e, per questo fatto non sono più considerati atti ad assumere un posto di lavoro: l'esportazione di prestazioni, inoltre, non è possibile. Uguale ordinamento vale tuttavia anche per gli altri stranieri e per gli Svizzeri che lasciano il nostro Paese.

Determinate diversità di trattamento che risultano nel diritto vigente nel settore della sicurezza sociale, dipendono da circostanze che sono anch'esse diverse. Queste diversità non toccano soltanto unilateralmente lo straniero e non eccedono le limitazioni esistenti anche in altri Paesi. Una disposizione completiva nella Costituzione federale in merito alla sicurezza sociale degli stranieri non appare, per questi motivi, necessaria.

713 Ricongiungimento con le famiglie

L'iniziativa esige che la legislazione sugli stranieri abbia ad assicurare il ricongiungimento con le famiglie. Ove, sulla base di questa esigenza, i membri della famiglia del lavoratore straniero dovessero essere autorizzati a entrare in Svizzera contemporaneamente, l'iniziativa andrebbe oltre il diritto vigente e anche oltre il disegno di legge. Quest'ultimo prevede che lo straniero dimorante è autorizzato a far venire in Svizzera il coniuge e i figli minorenni il più presto dodici mesi dopo il suo arrivo in Svizzera se la sua dimora e, se del caso, la sua attività lucrativa possono essere considerate sufficientemente stabili e durature e se dispone di un alloggio familiare conveniente. È anche previsto di fissare, nell'ordinanza d'applicazione della legge sugli stranieri, le condizioni che permettono di ridurre il termine d'attesa nel caso la dimora appaia già prima come sufficientemente stabile (FF 1978 II 212 segg.).

Il termine d'attesa è stato anche fissato nell'interesse dello straniero stesso. L'esperienza mostra in effetti che i lavoratori che assumono all'estero un posto di lavoro tornano il più sovente, nel corso del primo anno, nel Paese d'origine. I motivi di tale partenza prematura sono da ricercare, in molti casi, nella difficoltà d'adattamento alle nuove condizioni di vita. Ne consegue che, se il ricongiungimento con la famiglia fosse accordato subito, i figli, appena abituati al nuovo ambiente, dovrebbero ripartire per un altro luogo. D'altra parte, il rigore del termine d'attesa è mitigato dalla possibilità che hanno i membri della famiglia di rendere visita al capofamiglia in occasione di soggiorni non soggiacenti a richiesta di permesso.

Questo ordinamento corrisponde alle prescrizioni vigenti nei Paesi vicini: il ricongiungimento con la famiglia è subordinato a un termine d'attesa di dodici mesi in Francia, da uno a tre anni nella Repubblica federale di Germania. Tale ordinamento è inoltre in accordo con l'articolo 12 della Convenzione europea relativa allo statuto giuridico del lavoratore migrante che è stata aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, il 22 novembre 1977, come pure con l'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il diritto al rispetto della vita familiare, ai sensi della seconda convenzione, non impedisce che lo Stato d'immigrazione faccia dipendere l'arrivo di una famiglia in una regione a lei estranea, dall'esistenza delle condizioni adeguate all'integrazione nel nuovo modo di vita che la attende.

Secondo l'articolo 69^{ter} capoverso 3 dell'iniziativa, gli stranieri hanno diritto al rinnovo del permesso di dimora sin dall'inizio della loro presenza nel Paese, salvo che il giudice ordini l'espulsione per un'infrazione prevista dal diritto penale.

Ove fosse dato seguito a questa esigenza, gli stranieri otterrebbero, praticamente a partire dal primo giorno della dimora in Svizzera, diritto di presenza illimitato. E se persone straniere la cui presenza in Svizzera ha, per natura, un carattere temporaneo, come è il caso per i praticanti, non avrebbero la possibilità d'invocare questa disposizione, occorrerebbe, in tutti gli altri casi, rinnovare sempre il permesso di dimora. Tale regolamentazione varrebbe anche in periodo di crisi economica. Il principio della priorità dell'impiego della manodopera indigena sul mercato del lavoro e la nozione di protezione accordata a questa manodopera perderebbero qualsiasi senso. Non è difficile immaginare quali conseguenze potrebbe causare l'esercizio di un tale diritto in caso di disoccupazione accresciuta. È senz'altro giustificato ritenere molto grave il rischio di compromettere la pace del lavoro, a seconda dell'evoluzione del mercato del lavoro. D'altra parte non si può dimenticare che la protezione prioritaria della manodopera indigena è un principio valido ugualmente in altri Paesi, anche se la proporzione di stranieri vi è molto meno alta che in Svizzera.

Le prescrizioni relative al mercato del lavoro servono anche a proteggere i lavoratori stranieri. Le autorità preposte al mercato del lavoro devono preoccuparsi a che gli stranieri non siano trattati peggio degli Svizzeri e che gli stessi abbiano a godere di uguali condizioni di remunerazione e di lavoro in uso nella località e nella professione di quest'ultimi.

Siffatta protezione è decisiva soprattutto nei primi anni di dimora, di grande importanza poi se i tempi sono difficili, onde evitare che il lavoratore straniero, per timore di perdere il posto di lavoro, abbia ad accettare condizioni di lavoro precarie. Le prescrizioni servono anche a distogliere i datori di lavoro dalla tentazione di congedare i lavoratori svizzeri per sostituirli con lavoratori stranieri, a condizioni di retribuzione e di lavoro inaccettabili. Per questi motivi, il disegno di legge ammette che le prescrizioni sul mercato dell'impiego abbiano in principio a tenere conto della durata della presenza in Svizzera dello straniero. Così, al momento dell'ammissione, la priorità accordata ai lavoratori indigeni si estende non soltanto ai cittadini svizzeri, bensì anche a tutti gli stranieri che già beneficiano di un permesso che li abilita ad esplicare un'attività lucrativa. Il servizio pubblico dell'impiego ha dunque l'obbligo di esaurire dapprima l'offerta di manodopera indigena sul mercato dell'impiego, prima di consentire l'ammissione di nuovi lavoratori stranieri.

Dal primo al quinto anno di dimora, il rinnovo del permesso dipenderà, come nel diritto attuale, dalle esigenze dell'economia e del mercato del lavoro. Il messaggio a sostegno di un disegno di legge sugli stranieri (FF 1978 II 210) rileva che l'ordinanza di esecuzione prescriverà che il permesso di dimora rilasciato allo straniero esercitante un'attività lucrativa e residente

in Svizzera da meno di cinque anni sarà rinnovato soltanto se nessun cittadino svizzero, nessuno straniero domiciliato o nessuno straniero dimorante da cinque o più anni sia disposto ed atto a occupare il posto di lavoro offerto alle condizioni salariali e di lavoro usuali nella località e nella professione.

Dopo il quinto anno, è previsto che lo straniero avrà diritto al rinnovo del permesso di dimora, fino all'ottenimento del permesso di domicilio. Questa regola risponde in pari tempo anche all'esigenza dei fautori dell'iniziativa. È vero che il disegno di legge permette di limitare questo diritto, tuttavia siffatta misura potrà essere adottata soltanto con un'ordinanza del Consiglio federale e soltanto in caso di grave flessione dell'impiego nell'insieme del Paese, in singole regioni o in singoli rami economici. Il carattere eccezionale di questa misura risulta chiaramente dal messaggio (FF 1978 II 178). Dei 145 000 stranieri esercitanti un'attività lucrativa e residenti in Svizzera alla fine dello scorso anno, 73 000, vale a dire quasi la metà, potevano già contare su una dimora di cinque anni o più.

La consolidazione progressiva del diritto di presenza si conclude con il permesso di domicilio. Sul mercato del lavoro, lo straniero domiciliato viene allora assimilato al cittadino svizzero. Alla fine del 1978, il nostro Paese contava 344 000 stranieri domiciliati esercitanti un'attività lucrativa. Dei menzionati 145 000 dimoranti ed esercitanti un'attività lucrativa, alcune migliaia erano stranieri che praticamente godevano già la stessa protezione, sul mercato del lavoro, di quella dei lavoratori indigeni. Si tratta soprattutto di stranieri sposati a una cittadina svizzera, come pure di rifugiati e di apolidi riconosciuti come tali dalla Svizzera. In complesso, ben il 70 per cento degli stranieri residenti in Svizzera godono, sul mercato del lavoro, della stessa posizione dei cittadini svizzeri.

Infine, nell'ipotesi lo straniero si vedesse accordare un diritto praticamente illimitato al rinnovo del permesso di dimora prima dell'entrata in Svizzera, occorrerebbe esaminare ancora se lo stesso presenti o meno le qualità professionali e personali che gli permettano di integrarsi durevolmente nella comunità nazionale e se sia possibile garantirgli un posto di lavoro durevole. Sono questioni, queste, che non è possibile chiarire fintanto che il candidato risiede all'estero.

73 Espulsione soltanto da parte del giudice

Giusta l'articolo 69^{ter} capoverso 3 dell'iniziativa, gli stranieri dimoranti potrebbero essere espulsi soltanto dal giudice. Questa esigenza ha per effetto che le autorità amministrative non potrebbero più pronunciare l'espulsione o il rinvio di stranieri dimoranti in Svizzera, se non nei casi secondo l'articolo 70 Cost. Il testo non prevede invece nessuna restrizione in merito agli stranieri domiciliati.

Non si può in effetti perdere di vista che la coesistenza dell'espulsione giudiziaria e dell'espulsione amministrativa è stata qualche volta all'origine di decisioni contraddittorie. Il regime proposto va tuttavia troppo lontano e non tiene sufficientemente conto del principio della proporzionalità. In effetti,

quando uno straniero abbia commesso un'infrazione contro l'ordine pubblico e se il suo soggiorno in Svizzera non sia più oltre tollerabile, in parecchi casi sembrerebbe più adeguata una misura di rinvio da parte dell'autorità amministrativa, mentre l'espulsione costituirebbe una sanzione troppo severa. D'altra parte vi sono sentenze penali che, perché pronunciate all'estero, privano il giudice svizzero della possibilità di statuire sull'espulsione. Anche in questi casi occorre riservare all'amministrazione il diritto d'intervenire. Più importante, nello Stato di diritto, ci sembra la facoltà offerta a uno straniero di ricorrere a un tribunale indipendente contro la decisione dell'autorità amministrativa che gli ingiunge l'espulsione, piuttosto che la decisione abbia a essere presa da un giudice, già in prima istanza. Giusta l'articolo 100 lettera b numero 4 della legge federale sull'organizzazione giudiziaria, del 16 dicembre 1943 (RS 173.110), contro decisioni cantonali d'espulsione è ammissibile, già attualmente, il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale. Il disegno di legge, da parte sua, sottolinea la necessità di coordinare la prassi dell'amministrazione e dei tribunali, nella misura del possibile. Questo costituisce in pari tempo un passo importante nel senso delle esigenze poste dai fautori dell'iniziativa. Ai sensi del disegno di legge (art. 54), l'autorità cantonale competente prescinde dall'espulsione amministrativa nei confronti di uno straniero condannato alla reclusione o al carcere, ove il giudice abbia già pronunciato l'espulsione o abbia espressamente rinunciato a prendere siffatta misura, e se lo straniero, al momento della condanna, era al beneficio di un permesso di dimora o di domicilio. Inoltre, lo straniero condannato dal giudice ad essere espulso che sia liberato condizionalmente e la cui espulsione sia prorogata a titolo di prova, riceve un permesso di dimora per il periodo di prova, ove, al momento della condanna fosse a beneficio di un permesso di dimora o di domicilio.

74 Partecipazione degli stranieri alla procedura di consultazione

Secondo l'articolo 69^{ter} capoverso 4 dell'iniziativa, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni sottopongono agli stranieri, a titolo consultivo, le questioni che li concernono. Sul piano federale, la consultazione costituisce una parte integrante della procedura relativa all'adozione di nuove leggi oppure alla modificazione di disposizioni esistenti, a livello costituzionale, di legge o di ordinanza. Ove si eccettui il caso attuale della revisione totale della Costituzione federale, i cittadini singoli non sono invitati a pronunciarsi, bensì soltanto i Cantoni, i partners sociali, come pure le organizzazioni e le associazioni interessate. Le associazioni di stranieri hanno avuto occasione di esprimersi, in merito al disegno di legge sugli stranieri, tramite la Commissione federale consultiva sul problema degli stranieri, dovendosi evitare le conseguenze di una consultazione diretta. Inoltre siamo restii a intervenire nella pratica di consultazione dei Cantoni e a prescrivere loro modalità in una materia che, secondo il nostro ordinamento, è di competenza degli stessi. Il diritto federale prescrive invero ai Cantoni, in sede di legge, di consultare i Comuni o determinate organizzazioni, ad esempio, nella procedura d'approvazione dei piani; si tratta in questi casi, tuttavia, di esecuzione del diritto federale e non di diritto cantonale.

Va inoltre rilevato che gli stranieri godono del diritto di petizione, garantito dall'articolo 57 Cost., ai sensi del quale, la petizione può essere rivolta all'autorità federale, come pure anche a un'autorità cantonale o comunale. Lo straniero e le associazioni di stranieri hanno già oggi la possibilità di farsi ascoltare, per via di petizione, sulle questioni che li concernono, quali il disegno di legge attualmente allo studio.

75 Integrazione sociale

L'articolo 69^{ter} capoverso 4 dell'iniziativa dispone che, d'intesa con gli stranieri, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni promuovono l'integrazione nella società svizzera e che la legislazione prevede a tal uopo le misure necessarie.

In generale la cittadinanza non è mai stata considerata finora, a livello costituzionale, come un criterio essenziale in merito all'attribuzione alla Confederazione o ai Cantoni di un compito d'ordine sociale. Inoltre, le misure particolari nei confronti degli stranieri devono rispettare il principio dell'uguaglianza davanti alla legge. Poiché l'integrazione in una società tanto complessa e formata di componenti culturali tanto diverse quanto la nostra comunità nazionale, costituisce un problema generale. In effetti, certe difficoltà d'integrazione dovute in particolare alla lingua, si pongono anche ai cittadini svizzeri che si recano in un'altra regione linguistica, all'interno del Paese. La sovranità cantonale in materia d'istruzione pubblica e di culti, assai estesa, pone certi limiti in questa materia, perlomeno d'ordine politico. I risultati della procedura di consultazione relativa al disegno di legge sugli stranieri, hanno mostrato (FF 1978 II 183) che la Confederazione non dovrebbe fornire un aiuto troppo esteso all'integrazione sociale degli stranieri. Occorre infine notare che, in considerazione della struttura federalistica della Svizzera, l'accento principale deve essere posto sull'integrazione sociale degli stranieri nei Comuni e nei Cantoni. Gli autori dell'iniziativa chiedono al contrario alla legge di regolare essa stessa la questione dell'integrazione sociale degli stranieri. In questo caso, l'esecuzione sarebbe senz'altro federalista, la soluzione al problema dell'integrazione non avendo però che un carattere federalista limitato.

Secondo il disegno di legge, il fatto di regolamentare lo statuto personale, familiare e professionale dello straniero in conformità alla durata della sua presenza in Svizzera, costituisce per la Confederazione il mezzo più efficace onde facilitare la sua integrazione sociale (FF 1978 II 180). Il disegno di legge affida alla Confederazione determinati compiti d'informazione in favore degli stranieri (art. 45) e incarica il Consiglio federale di stabilire le direttive a destinazione dei Cantoni sulla protezione sociale degli stranieri e sulle misure atte a garantirne l'integrazione sociale (art. 46).

Le esperienze della Commissione federale consultiva per il problema degli stranieri, istituita nel 1970, e quelle delle diverse comunità di lavoro per le questioni relative agli stranieri a livello cantonale, regionale e comunale dimostrano che le autorità dovrebbero, in principio, limitarsi a dare impulsi e a stimolare gli sforzi già impresi. In effetti, il problema essenziale dell'inte-

grazione sociale degli stranieri, quello inerente agli aspetti sociali e umani, esula dall'ambito dei provvedimenti statali (FF 1978 II 180). Sono fattori questi che neppure l'iniziativa «Essere solidali» prende in considerazione. La Commissione federale consultiva ha avuto un'importanza decisiva, nel corso del decennio attuale, nella ricerca dei mezzi onde facilitare l'integrazione sociale degli stranieri e migliorare i contatti fra la popolazione svizzera e la popolazione straniera residente. Giusta il progetto di legge, l'azione iniziata da questa commissione merita d'essere continuata: a tale scopo, il Consiglio federale può istituire una commissione peritale (art. 47). Tenuto conto della situazione finanziaria della Confederazione e della redistribuzione, a lunga scadenza, dei mezzi e dei carichi finanziari fra la Confederazione e i Cantoni, quest'ultimi non dovranno però attendersi contributi finanziari federali che li aiutino a facilitare l'integrazione sociale degli stranieri. Tuttavia spetterà alla commissione peritale, secondo il disegno di legge, di sostenere, con studi e rapporti, gli sforzi intrapresi nel campo della protezione e dell'integrazione sociali degli stranieri da parte delle autorità cantonali e delle organizzazioni interessate, segnatamente delle comunità di lavoro che si occupano di problemi degli stranieri.

76 Protezione giuridica

Ai termini dell'articolo 69^{ter} capoverso 5 dell'iniziativa, la legislazione sugli stranieri deve garantire agli stessi una completa protezione giuridica, incluso il diritto di ricorrere ai tribunali.

Se tale esigenza dovesse implicare l'accesso al giudice per tutte le questioni di diritto dello straniero, l'esigenza in questione dovrebbe allora essere respinta. L'ordine giuridico svizzero garantisce attualmente ai cittadini svizzeri e agli stranieri, nei settori che li concernono in ugual misura, una protezione giuridica identica, che si limita in parte a un controllo amministrativo interno e non giudiziario; in determinati casi addirittura non esiste alcuna via di ricorso (ad es., art. 46 PA, RS 172.021), in relazione con gli art. 99 segg. OG, RS 173.110). Redatto in tali termini, l'articolo 69^{ter} capoverso 5 Cost. verrebbe a privilegiare gli stranieri e a creare così una disparità di trattamento nei confronti degli Svizzeri.

Inoltre, anche se la «protezione giuridica completa» si limitasse alla legislazione sugli stranieri, l'esigenza posta dagli autori dell'iniziativa sarebbe malgrado tutto incompatibile, in certi settori particolari, con importanti principi vigenti. In effetti, il controllo giudiziario è regolarmente escluso per le autorizzazioni in merito alle quali non è dato un diritto; inoltre è impossibile esaminare tali autorizzazioni nella prospettiva dell'uguaglianza davanti alla legge, ad esempio, poiché soltanto un numero limitato di autorizzazioni può essere concesso. Tale controllo dovrebbe perciò esercitarsi al momento della concessione dei permessi d'entrata, con la riserva che non sarebbe pensabile abbandonare al potere giudiziario la cura d'amministrare i contingenti di stranieri ammessi a dimorare, sia perché i tribunali non potrebbero controllare il merito delle decisioni, sia perché ne risulterebbe un aggravio finanziario considerevole.

Occorre rilevare, in questo contesto, che la modificazione del 20 dicembre 1968 della legge federale sull'organizzazione giudiziaria del 16 dicembre 1943 (RS 173.110) ha già permesso di migliorare la protezione giuridica degli stranieri, nel senso che molte decisioni delle autorità amministrative in materia di polizia degli stranieri possono essere deferite al Tribunale federale.

D'altra parte, consolidando i diritti relativi allo statuto personale, familiare e professionale dello straniero in ragione della sua presenza in Svizzera, il disegno apre a quest'ultimo un più vasto accesso al Tribunale federale, grazie al ricorso di diritto amministrativo.

Il progetto di legge enumera poi un certo numero di diritti garantiti allo straniero a titolo d'esigenze minime, nella procedura delle autorità cantonali (art. 79). Si tratta di diritti procedurali quali il diritto di consultare gli atti, il diritto di essere udito, la notificazione scritta delle decisioni, con motivazione e indicazione dei rimedi giuridici, come pure l'effetto sospensivo del ricorso.

77 Limitazione del numero degli stranieri e soppressione dello statuto dello stagionale

L'iniziativa riconosce la necessità di stabilizzare, poi di limitare il numero delle entrate in Svizzera. Gli autori dell'iniziativa prevedono, al capoverso 3 delle disposizioni transitorie del loro testo che il numero dei permessi d'entrata concessi agli stranieri per esercitare un'attività lucrativa non deve superare il numero dei lavoratori stranieri partiti l'anno precedente. Le persone attive che saranno partite volontariamente hanno la precedenza nell'ottenimento del permesso d'entrata per l'anno successivo. Non saranno sottoposti ai provvedimenti di contingentamento i funzionari delle organizzazioni internazionali e i rifugiati, giusta l'articolo 69^{ter} capoverso 3 dell'iniziativa.

In pari tempo i fautori chiedono, al capoverso 5 delle disposizioni transitorie, che gli stagionali abbiano a essere equiparati ai dimoranti e che le attuali restrizioni giuridiche siano abolite entro 5 anni dall'accettazione dell'iniziativa.

Contrariamente alle diverse iniziative sull'inforestierimento, abbiamo sempre difeso l'idea che la politica nei confronti degli stranieri dovesse raggiungere il proprio obiettivo quantitativo non con misure di riduzione, ma soltanto con misure limitative del numero delle entrate. Il capoverso 3 delle disposizioni transitorie non è in contraddizione di principio con la nostra posizione. Non vi ha dunque nulla da obiettare in merito all'articolo 69^{ter} capoverso 3 seconda frase del testo dell'iniziativa che prevede che, come provvedimenti di politica demografica sono ammesse soltanto restrizioni all'immigrazione, esclusi i rinvii. Per contro, l'attuale politica di stabilizzazione non potrebbe essere continuata, se come spiegheremo più oltre, lo statuto dello stagionale dovesse essere abolito.

771 **Motivi che giustificano il mantenimento dello statuto di stagionale**

Abbiamo esposto, nel messaggio a sostegno di un disegno di legge sugli stranieri, i motivi per i quali lo statuto dello stagionale deve essere mantenuto (FF 1978 II 186 segg.). Va rilevato dapprima che in certi settori economici l'attività continuerà, come nel passato, a dipendere dal ritmo delle stagioni. Si pensi fra l'altro, all'agricoltura, all'economia forestale e alla selvicoltura, all'orticoltura e al giardinaggio, come pure alla trasformazione di certi prodotti agricoli. Nelle aziende che eseguono muratura, della costruzione e del genio civile, la maestranza di base, costituita di Svizzeri e di stranieri con permesso di domicilio o di dimora, basta di regola per le opere correnti durante i mesi d'inverno, come pure per gli indispensabili lavori di riparazione e di manutenzione. Nell'industria alberghiera sarebbe possibile soltanto a una parte degli stagionali stranieri di lavorare parecchie stagioni di seguito, in modo da essere occupati durante tutto l'anno in Svizzera. Le fluttuazioni stagionali del mercato dell'impiego sono dimostrate anche dal fatto che, durante i mesi d'estate, nei quali lavorano da noi decine di migliaia di stranieri, la quota dei disoccupati è di parecchio più bassa che nella stagione fredda che vede soltanto pochi stagionali impiegati nelle stazioni invernali. Siffatto rilievo è particolarmente significativo nei Cantoni di montagna, che non contano praticamente disoccupati nei mesi d'estate, ma che vedono però aumentare vertiginosamente il numero delle persone disoccupate nei mesi di dicembre, gennaio e febbraio. Una prima ragione per il mantenimento dello statuto dello stagionale risulta anche dalla possibilità di un'occupazione soltanto limitata quanto alla durata.

A ciò s'aggiunga la necessità di seguire una politica di stabilizzazione. L'obiettivo quantitativo è in effetti, accanto alle misure atte a facilitare l'integrazione, uno dei pilastri principali della nostra politica nei confronti degli stranieri. La politica di stabilizzazione seguita con risolutezza sin dal 1970 fu rivolta dapprima a frenare la crescita del numero degli stranieri dimoranti o domiciliati in Svizzera ed esplicitanti attività lucrative. In seguito, venne limitato l'effettivo totale della popolazione straniera residente, poi progressivamente ridotto con l'adozione di misure circa il numero delle ammissioni, come pure causa la diminuzione del grado d'impiego dovuto alla regressione dell'attività economica. Ove lo statuto dello stagionale dovesse essere abolito, entro il termine di cinque anni dovrebbe essere accordato d'ufficio a tutti gli stagionali un permesso di dimora. Alla fine del mese d'agosto del 1978, il numero degli stagionali era di 84 000. Se si dovesse rilasciare un permesso di dimora a tutti questi stagionali, risulterebbe un aumento considerevole dell'effettivo dei lavoratori dimoranti in seno alla popolazione straniera residente. A tale numero s'aggiungerebbero le decine di migliaia di membri delle famiglie di tutti questi lavoratori che ora, con il permesso di dimora, avrebbero anche il diritto al ricongiungimento delle famiglie. Non si tratterebbe perciò di un semplice riporto d'ordine statistico, ma bensì dell'arrivo in Svizzera di un grande numero di nuovi stranieri, in seguito all'accessione al diritto del ricongiungimento delle famiglie. Durante un periodo transitorio di cinque anni, si dovrebbe con ciò prevedere un au-

mento della popolazione straniera residente di circa 120 000 a 140 000 persone, vale a dire di circa 26 000 annualmente, dei quali 13 000 esercitanti un'attività lucrativa. Seguiranno più oltre le ragioni per le quali simile aumento non potrebbe essere compensato da una limitazione dell'ammissione degli altri stranieri.

Nel 1978, la popolazione straniera residente è diminuita di 34 681 persone, passando da 932 743 a 898 062 unità; i fattori rilevanti in merito a questa evoluzione risultano dalla tabella che segue.

Bilancio della popolazione straniera residente nel 1978

Effettivo a fine 1977			932 743
<i>Aumento</i>			
Entrate in Svizzera	53 625 (21 855) ¹⁾		
Nascite	12 134		
Trasformazioni ²⁾	4 071		
Riattivazioni ³⁾	2 270	- 71 744	
<i>Diminuzione</i>			
Partenze dalla Svizzera	63 757 (29 987) ⁴⁾		
Riconoscimenti della cittadinanza svizzera ⁴⁾	25 183		
Naturalizzazioni	9 437		
Matrimoni con svizzeri	1 793		
Decessi	3 619		
Radiazioni ⁵⁾	2 636	-106 425	- 34 681
Effettivo a fine 1978			898 062

¹⁾ Con attività lucrativa.

²⁾ Trasformazioni di permessi stagionali in permessi annuali.

³⁾ Falsi annunci di partenza per l'estero.

⁴⁾ Figli di stranieri che hanno ottenuto la cittadinanza svizzera in virtù del nuovo diritto sulla filiazione.

⁵⁾ Compresa legittimazioni e adozioni.

Le entrate e le uscite di stranieri concernono soprattutto persone che non esplicano un'attività lucrativa. Si tratta soprattutto di familiari di lavoratori stranieri, di scolari, di studenti, di persone venute per una cura in Svizzera. Delle circa 22 000 persone con attività lucrativa, di nuovo arrivo in Svizzera nel 1978, 11 000 non soggiacevano alle disposizioni limitative. Una limitazione dell'ammissione di questi stranieri non entra in considerazione poiché non si può dimenticare che anche in avvenire, all'infuori dei rifugiati e dei

funzionari delle organizzazioni internazionali — menzionati dagli autori dell'iniziativa — ancora altre categorie di stranieri devono essere sottratte alle disposizioni restrittive circa l'ammissione, come è il caso degli articoli 2 e 3 dell'ordinanza del Consiglio federale del 23 ottobre 1978, attualmente in vigore, sulla limitazione dell'effettivo degli stranieri esercitanti un'attività lucrativa (RU 1978 1666): si pensi in particolare ai familiari, esercitanti attività lucrativa, di lavoratori stranieri in Svizzera. Il numero degli stranieri esercitanti un'attività lucrativa, giunti nel Paese, comprendeva anche 3000 dimoranti temporanei che devono abbandonare il nostro Paese al più tardi dopo un anno e che perciò influenzano in misura minima la politica di stabilizzazione. Gli altri 8000 lavoratori sono stranieri che sono per la prima volta al beneficio di permessi annuali nel quadro dei contingenti cantonali e della Confederazione. Nell'ordinanza menzionata abbiamo fissato il contingente federale, per il periodo dal 1° novembre 1978 fino al 31 ottobre 1979, a 2500 unità e i contingenti cantonali, per lo stesso periodo, a 6000 unità.

Il contingente della Confederazione previsto per il periodo 1977/1978 non essendo stato interamente utilizzato, il saldo è stato distribuito fra i Cantoni in misura di 1 000 unità supplementari. Il contingentamento è l'unico strumento che permetta d'applicare la politica di stabilizzazione. Soltanto rinunciando completamente ai contingenti, sarebbe possibile compensare l'aumento supplementare di 13 000 lavoratori che risulterebbe ogni anno dalla soppressione dello statuto dello stagionale, tenuto conto del fatto che le 4 000 trasformazioni non dovrebbero più essere prese in considerazione. Non sarebbe una soluzione accettabile sopprimere o ridurre sensibilmente tali contingenti durante il periodo transitorio di cinque anni che metterebbe fine allo statuto dello stagionale. In considerazione di certi interessi importanti del Paese, quali la ricerca, la salute pubblica o l'agricoltura, resta indispensabile limitare il numero dei permessi iniziali accordati ai lavoratori immigrati. Poiché certuni fra loro occupano posizioni chiave in case d'esportazione, ogni azione volta a sospendere per qualche tempo le entrate, potrebbe portare pregiudizio al buon andamento dell'azienda nella quale essi lavorano. Se ne è tenuto conto anche in questi ultimi anni di recessione. L'iniziativa offre infine, ai lavoratori partiti volontariamente, la precedenza nell'ottenimento del permesso d'entrata per l'anno successivo.

Per quanto concerne le circa 31 000 persone senza attività lucrativa che hanno ottenuto nel 1978 un permesso iniziale di dimora, occorre rilevare dapprima che questa categoria di stranieri non è finora mai stata sottoposta al contingentamento. Sarebbe d'altra parte contrario allo spirito stesso dell'iniziativa limitare l'ammissione dei membri delle famiglie di lavoratori immigrati per il motivo che non esercitano attività lucrativa. E neppure sarebbe giustificato ridurre il numero degli scolari e degli studenti che tornano regolarmente nei loro Paesi al termine della scolarità o degli studi. Lo stesso dicasi per gli stranieri che compiono un soggiorno di cura nel nostro Paese. Per quanto attiene alle persone che godono di una rendita, la loro ammissione è già oggetto di restrizione e ogni ulteriore misura limitativa sarebbe senza effetto sul piano quantitativo.

Occorre inoltre rilevare che l'aumento della popolazione straniera residente avrebbe per conseguenza una crescita corrispondente del tasso di natalità dei figli di stranieri. Ne risulterebbe così un aumento supplementare della popolazione straniera residente in proporzione certo superiore a quella intravista dagli autori dell'iniziativa per il periodo transitorio di cinque anni che mette fine allo statuto dello stagionale.

Dall'abolizione dello statuto dello stagionale risulterebbe così un aumento della popolazione straniera residente che oltrepasserebbe di nuovo il milione di persone. E questo corrisponderebbe praticamente alla rinuncia alla politica di stabilizzazione seguita da anni, inammissibile nell'ottica della politica generale.

Le ragioni contro l'abolizione dello statuto dello stagionale non sono soltanto politiche, ma anche economiche. In effetti, numerosi stranieri abbandonerebbero i rami d'attività stagionali, in virtù della mobilità professionale acquisita, per passare in particolare dal settore della costruzione o alberghiero a quello dell'industria. Poiché il capoverso 3 delle disposizioni transitorie si opporrebbe a un reclutamento complementare di lavoratori stranieri per i prossimi dieci anni, sarebbero minacciate molte aziende del settore stagionale. Ne potrebbe risultare una maggiore perdita dei posti di lavoro.

Se, infine, gli stagionali dovessero assumere lo statuto dei lavoratori dimoranti, il numero degli stranieri disoccupati aumenterebbe di molto nel periodo infrastagionale, nel caso non trovassero lavoro in altri rami dell'economia la cui attività si svolge lungo tutto l'anno. Secondo l'ordinamento attuale, gli stagionali non ricevono indennità alcuna di disoccupazione durante il periodo infrastagionale che essi passano in patria. Sopprimendo lo statuto dello stagionale, questi stranieri avrebbero la possibilità di restare in Svizzera durante il tempo di loro inattività, fatto che non mancherebbe di fare aumentare gli esborsi dell'assicurazione contro la disoccupazione. Inoltre, diverrebbe problematico assicurare alla manodopera indigena il mantenimento del posto di lavoro durante il periodo infrastagionale.

772 Miglioramenti allo statuto dello stagionale nel disegno di legge

Partendo dal mantenimento dello statuto dello stagionale, il disegno di legge prevede per lo stesso i seguenti miglioramenti:

- Lo statuto dello stagionale è definito in modo preciso. Il permesso stagionale è così destinato allo straniero che eserciti un'attività in un ramo economico e in un'azienda di carattere stagionale in seno alla quale egli occupa un posto stagionale.
- I controlli saranno approfonditi. A tale scopo il Dipartimento federale dell'economia pubblica allestisce un elenco dei rami economici stagionali e i Cantoni allestiscono, secondo le istruzioni di questo dipartimento, l'elenco delle aziende stagionali del loro territorio.
- Il principio della mobilità professionale dello stagionale in seno al ramo

stagionale è introdotto a livello legislativo e fa parte integrante di tale statuto.

- Gli stagionali possono, su richiesta, ottenere il diritto al permesso di dimora quando abbiano lavorato in Svizzera per 35 mesi — ora sono 36 mesi — durante quattro anni consecutivi.
- Il Consiglio federale può ridurre il numero degli anni e dei mesi che danno diritto ad ottenere la trasformazione del permesso stagionale in permesso di dimora, ove non venga toccato l'obiettivo quantitativo della politica nei confronti degli stranieri.
- Il messaggio a sostegno di un disegno di legge sugli stranieri, infine, prevede che l'ordinanza sugli stranieri preciserà che gli alloggi collettivi devono soddisfare a determinate esigenze (FF 1978 II 192).

Tenuto conto delle esigenze molto severe poste al rilascio dei permessi stagionali, non dovrebbero più prodursi gli abusi del passato. Inoltre, con un ordinamento restrittivo del loro statuto, l'effettivo degli stagionali sarà contenuto in proporzioni ridotte, indipendentemente dal contingentamento valido in quel determinato momento. Di grande rilievo è la possibilità che ha il Consiglio federale di ridurre, come detto più sopra, il numero degli anni e dei mesi che danno accesso al diritto alla trasformazione del permesso. Infine, l'attenzione dello straniero che si reca in Svizzera come stagionale sarà attirata a titolo d'informazione preventiva, già prima dell'arrivo, come lo prevede il disegno di legge, sul fatto che la sua permanenza sarà limitata alla durata della stagione e che non potrà contare d'ottenere senz'altro un nuovo permesso per la stagione seguente.

78 Valutazione generale dell'iniziativa

L'iniziativa «Essere solidali» si propone di migliorare lo statuto giuridico degli stranieri, fatto in sé positivo. Tuttavia, la stessa pone esigenze che, giustificate che siano, sono già attuabili nel quadro della legislazione attuale. Questo, a proposito dei diritti dell'uomo e dell'importanza di un'evoluzione armonica del nostro Paese in materia sociale, culturale ed economica. L'iniziativa pone d'altra parte esigenze che vanno troppo lontano e che come tali vanno respinte. L'iniziativa impedisce così che si abbia a continuare la politica di stabilizzazione sinora seguita e mette in pericolo l'esistenza di un grande numero di aziende dei rami economici stagionali. Per quanto attiene all'integrazione sociale degli stranieri e della loro partecipazione alla procedura di consultazione, l'iniziativa non tiene in debito conto la struttura federalista della Svizzera. Il fatto di non sottoporre il rinnovo dei permessi di dimora a prescrizioni concernenti il mercato del lavoro svantaggia gli Svizzeri e gli stranieri che su tale mercato loro sono assimilati. Non sarà più possibile controllare se le condizioni di salario e di lavoro sono soddisfatte per gli stranieri dimoranti da poco nel nostro Paese. Se gli stranieri avessero facoltà di ricorrere a un tribunale per ogni questione di diritto, la protezione giuridica di cui godrebbero sarebbe più importante di quella che compete ai cittadini svizzeri. Anche se il ricorso ai tribunali si limitasse ai problemi inerenti alla legislazione sugli stranieri, il potere giudiziario sarebbe

confrontato a casi che sfuggono al suo controllo. Per tutti questi motivi, l'iniziativa deve essere respinta.

8 Nessun controprogetto a livello costituzionale

Come esposto al numero 4, l'attuale articolo 69^{ter} Cost. basta all'attuazione della politica quantitativa e qualitativa nei confronti degli stranieri. Il disegno di una nuova legge sugli stranieri deve essere considerato l'alternativa alla presente iniziativa «Essere solidali». Non è con ciò necessario prevedere un controprogetto.

9 Conseguenze finanziarie

In caso di disoccupazione, gli stagionali non hanno diritto alle indennità dell'assicurazione contro la disoccupazione, secondo il diritto attuale, che per il periodo di validità del loro permesso. L'abolizione dello statuto dello stagionale richiesta dagli autori dell'iniziativa avrebbe come conseguenza che tutti gli stranieri occupati sinora come stagionali avrebbero diritto alle indennità di disoccupazione per il periodo infrastagionale, vale a dire per il periodo di tempo nel quale sono inattivi. Una misura del genere causerebbe all'assicurazione contro la disoccupazione spese supplementari rilevanti.

Decreto federale sull'iniziativa popolare «Essere solidali, per una nuova politica degli stranieri»

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

esaminata l'iniziativa popolare del 20 ottobre 1977 «Essere solidali, per una nuova politica degli stranieri»¹⁾;

visto il messaggio del Consiglio federale del 5 ottobre 1979²⁾,

decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare del 20 ottobre 1977 «Essere solidali, per una nuova politica degli stranieri» sarà sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

² L'iniziativa è del tenore seguente:

L'articolo 69^{ter} della Costituzione federale è sostituito dalla nuova disposizione seguente:

Art. 69^{ter}

¹ La legislazione nel campo della politica degli stranieri è di competenza della Confederazione.

² Questa legislazione assicura agli stranieri i diritti dell'uomo, la sicurezza sociale e il ricongiungimento con le famiglie. Essa considera in ugual misura gli interessi degli svizzeri e degli stranieri. Essa tiene conto di un equilibrato sviluppo sociale, culturale ed economico.

³ I permessi di dimora devono essere rinnovati salvo che il giudice ordini l'espulsione per un'infrazione prevista dal diritto penale. Come provvedimenti di politica demografica sono ammesse soltanto restrizioni all'immigrazione, esclusi i rinvii. I profughi sono eccettuati da eventuali restrizioni all'immigrazione.

⁴ La Confederazione, i Cantoni e i Comuni consultano gli stranieri sui problemi che li concernono. D'intesa con essi, ne promuovono l'integrazione nella società svizzera; la legislazione prevede misure appropriate.

⁵ L'esecuzione della legislazione federale incombe ai Cantoni sotto l'alta vigilanza della Confederazione; la legislazione federale può riservare determinate competenze alle autorità federali ed assicura agli stranieri una completa protezione giuridica, incluso il diritto di ricorrere ai tribunali.

¹⁾ FF 1977 III 718

²⁾ FF 1979 III 577

Disposizioni transitorie

¹ Al più tardi entro tre anni, il Consiglio federale presenta alle Camere federali un disegno di legge conforme ai principi dell'articolo 69^{ter}.

² Con l'accettazione di questo articolo costituzionale, gli stranieri fruiscono come gli svizzeri della libertà d'espressione, di riunione, d'associazione e di domicilio come anche della libera scelta del posto di lavoro.

³ Il numero dei permessi d'entrata concessi agli stranieri per esercitare un'attività lucrativa non deve superare il numero dei lavoratori stranieri partiti l'anno precedente. I lavoratori partiti volontariamente hanno la precedenza nell'ottenimento del permesso d'entrata per l'anno successivo. Queste disposizioni possono essere mitigate dalla legislazione federale al più presto 10 anni dopo la loro entrata in vigore. Sono eccettuati i funzionari delle organizzazioni internazionali.

⁴ Il capoverso 3 dell'articolo costituzionale entra in vigore con l'accettazione dell'iniziativa.

⁵ Gli stagionali sono equiparati ai dimoranti. Le attuali restrizioni giuridiche devono essere abolite entro 5 anni dall'accettazione dell'iniziativa.

L'articolo 69^{ter} entra immediatamente in vigore dopo l'accettazione da parte del popolo e dei Cantoni e dopo il decreto d'accertamento dell'Assemblea federale.

Art. 2

Si propone al popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare.