

Rapporto del Consiglio federale
sulla futura politica nei confronti degli stranieri
- in particolare la concezione delle tre cerchie -
alla luce della Convenzione internazionale
del 1965 sull'eliminazione di ogni forma
di discriminazione razziale

del 20 ottobre 1993

In risposta al postulato I della Commissione degli affari giuridici
del 26 maggio 1992
(ad 92.029)



1 Mandato

Nel messaggio del 2 marzo 1992, abbiamo sottoposto alle Camere federali un disegno di decreto federale concernente l'approvazione della Convenzione internazionale del 21 dicembre 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (di seguito la Convenzione) con la raccomandazione di approvarla¹⁾. Il nostro Collegio proponeva una deroga per quel che concerne l'ammissione di stranieri al mercato del lavoro svizzero.

Durante la trattazione di questo messaggio, il 26 maggio 1992 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ci invitò mediante il postulato I a riesaminare la futura politica degli stranieri, in particolare la concezione delle tre cerchie, alla luce della Convenzione e di presentare il rapporto alle Camere. Nella sua seduta del 17 dicembre 1992 il Consiglio nazionale approvò questo postulato.

2 Politica degli stranieri

21 Oggetto

Sono oggetto della politica degli stranieri l'ammissione di stranieri e il loro statuto personale, familiare e professionale legato alla loro presenza in Svizzera. La nostra politica degli stranieri si basa su considerazioni politiche, economiche, demografiche, sociali, culturali e scientifiche nonché sulle nostre relazioni con l'estero e su considerazioni di diritto di reciprocità per gli Svizzeri all'estero. La politica degli stranieri si articola in politica di ammissione, di integrazione e del mercato del lavoro²⁾.

22 Le sfide degli anni novanta

Nonostante la disoccupazione in aumento, diversi rami hanno sempre più bisogno di manodopera straniera. Lo statuto di stagionale è contestato. Per la prima volta dopo l'entrata in vigore della LFDDS nel 1934, la crescita della popolazione straniera residente, nel decennio in corso, è sensibilmente più forte di quella della popolazione svizzera. La pressione migratoria si rafforza in tutto il mondo.

La realizzazione del mercato unico tra gli Stati della CE e dell'AELS rappresenta un'altra sfida. Dopo il no all'Accordo SEE, è necessario combattere con misure appropriate le possibili conseguenze negative di un isolamento europeo. Dallo sviluppo delle nostre relazioni con gli Stati della CE e dell'AELS dipenderà

1 FF 1992 III 217

2 Art. 1 Ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita l'effettivo degli stranieri, RS 823.21

anche la possibilità di accesso per gli Svizzeri al mercato del lavoro di questi Stati. Questo accesso è vitale per la nostra economia, tra l'altro per la possibilità di acquisire all'estero know-how nel campo della scienza, della ricerca e dello sviluppo. Dipenderà dalla politica svizzera degli stranieri degli anni novanta se il nostro mercato del lavoro e la piazza economica svizzera potranno in futuro tenere il passo con gli Stati della CE e dell'AELS come pure con il resto del mondo.

23 Principi della politica degli stranieri degli anni novanta

Nel quadro del programma di rivitalizzazione, abbiamo manifestato il 20 gennaio 1993 la nostra volontà di perseguire, dopo il rigetto dell'Accordo SEE da parte del popolo e dei Cantoni, una politica che miri ad evitare un isolamento della Svizzera, a rafforzare nuovamente la competitività dell'economia svizzera e a realizzare le necessarie riforme.

Nel campo della politica estera abbiamo confermato la nostra decisione di mantenere aperte tutte le opzioni. Una simile politica richiede che la Svizzera rafforzi la sua posizione all'interno dell'Europa mediante l'intensificazione dei contatti con gli Stati della CE e dell'AELS e assicuri una collaborazione attiva e solidale con questi Paesi.

Nel campo della politica interna è necessario intraprendere misure tendenti da un lato a rivitalizzare l'economia di mercato, per limitare le ripercussioni negative del rigetto dell'Accordo SEE, e dall'altro a rispondere alle crescenti sfide della globalizzazione del mercato. Occorrerà dunque orientare in modo sempre più marcato la politica degli stranieri in base ai nuovi bisogni economici, demografici e sociali nonché in primo luogo secondo l'evoluzione degli Stati confinanti e dei principali partner commerciali.

La normativa concernente gli stranieri deve essere riformata innanzitutto sul piano del mercato del lavoro mantenendo le condizioni quadro esistenti del contingente massimo per gli stranieri attivi che entrano per la prima volta in Svizzera, il principio della precedenza della manodopera indigena nonché il rispetto del principio della parità di salario e delle condizioni di lavoro. Considerato il grado dei nostri reali legami economici, educativi e culturali, gli Stati della CE e dell'AELS dovranno continuare ad essere o ridiventare le regioni privilegiate nelle quali reclutare manodopera straniera.

Al fine di instaurare basi favorevoli in vista di eventuali trattative bilaterali per la concessione della reciprocità settoriale e per il mantenimento e il rafforzamento dell'attrattiva della piazza economica

svizzera, è necessario aprire e avvicinare la nostra politica degli stranieri alle normative in materia di stranieri degli Stati della CE e dell'AELS. La Svizzera è particolarmente interessata a rafforzare l'"eurocompatibilità" della sua regolamentazione in materia di stranieri, per non precludersi nessuna opzione essenziale dal punto di vista politico-economico. In questo ambito bisogna rilevare che l'ampliamento della CE modificherà o ridurrà notevolmente l'aspetto e l'importanza attuali dell'AELS.

Dopo il rigetto dello SEE, la Svizzera è sempre più interessata a migliorare le condizioni quadro del mercato mondiale. Dovrà curare le relazioni con gli altri Paesi di provenienza tradizionali dei lavoratori stranieri e prendere in esame allentamenti, dove sia possibile e giudizioso, su base reciproca.

Nel campo delle normative relative agli stranieri in materia di mercato del lavoro, sono di conseguenza opportune liberalizzazioni in particolare per quel che concerne lo scambio di personale, per la manodopera altamente qualificata e i quadri della ditte multinazionali, nonché deroghe favorevoli all'economia e all'innovazione per specialisti e ricercatori, che beneficiano di facilitazioni anche al di fuori del trasferimento di quadri³). Lo statuto di stagionale deve essere sostituito con uno statuto "eurocompatibile" con la possibilità di dimora temporanea. Sono necessarie liberalizzazioni anche nel campo della flessibilità professionale e della mobilità geografica, per non segmentare inutilmente e artificialmente il mercato del lavoro e quindi ostacolarlo. Bisogna, inoltre, prevedere altre semplificazioni e accelerazioni della procedura di autorizzazione nonché una riduzione dei vari tipi di autorizzazioni.

Nel quadro di queste disposizioni, gli obiettivi dell'attuale politica degli stranieri sono ancora attuali e perciò devono essere mantenuti. Alludiamo in particolare alla creazione e al mantenimento di un rapporto equilibrato tra l'effettivo della popolazione svizzera e quello della popolazione straniera residente, all'integrazione degli stranieri residenti come pure al miglioramento della struttura del mercato del lavoro e alla conservazione o al ripristino di un equilibrio ottimale dell'impiego.

24 Strumenti e obiettivi

241 Politica di ammissione

Per ottenere un rapporto equilibrato tra la popolazione svizzera e quella straniera, l'ammissione di nuovi stranieri è limitata. Per gli stranieri attivi è fissato un contingente massimo (contingentamento). Anche gli stranieri intenzionati a vivere in Svizzera

3 Revisione straordinaria dell'OLS del 21 aprile 1993

senza esercitare un'attività lucrativa sottostanno alle prescrizioni restrittive in materia d'ammissione.

242 Politica d'integrazione

La politica d'integrazione mira a creare condizioni quadro favorevoli per facilitare l'integrazione, nel rispetto delle loro identità culturale, degli stranieri che vivono e lavorano in Svizzera. Le esperienze fatte anche in altri Stati europei mostrano che la tolleranza della popolazione indigena nei confronti degli stranieri non dipende soltanto dal loro numero, ma anche dalla situazione economica e dalle possibilità e capacità d'inserimento degli stranieri nel luogo di domicilio e sul posto di lavoro. Svariate misure a livello federale e cantonale nel campo dell'educazione e della cultura sono appunto al servizio della politica d'integrazione. Non è possibile in questo ambito elencare tutte le misure adottate dalla Confederazione e dai Cantoni in questo ambito. Alcune di queste misure sono elencate nel numero 8 segg. del messaggio relativo alla Convenzione⁴).

243 Politica del mercato del lavoro

La politica del mercato del lavoro nel quadro della politica degli stranieri dovrebbe migliorare la struttura del mercato del lavoro e consentire un equilibrio ottimale dell'impiego. Le esigenze in materia di qualifica professionale della manodopera reclutata all'estero e in materia di flessibilità del datore di lavoro costituiscono una condizione essenziale per una politica del mercato del lavoro orientata verso l'avvenire. Il principio del trattamento preferenziale dei lavoratori indigeni nell'assunzione e quello del rispetto delle condizioni di salario e di lavoro usuali per il luogo e la professione sono strumenti centrali della politica del mercato del lavoro relativa agli stranieri.

3 La concezione delle tre cerchie

31 Origine

Nel 1964 il Dipartimento di giustizia e polizia completò le misure da noi introdotte per la limitazione dell'entrata di nuovi lavoratori stranieri con le direttive sull'ammissione di lavoratori provenienti da Paesi lontani. In base a queste direttive e tenuto conto di determinate difficoltà, la manodopera dovrebbe essere reclutata nei Paesi vicini, gli sforzi tendenti a cercare nuovi mercati di reclutamento in Paesi sempre più lontani dovrebbero essere combattuti⁵). Si dovrebbe

4 FF 1992 III 263

5 Rapporto di gestione del Consiglio federale 1964, p. 166

inoltre considerare che l'assistenza e l'integrazione di manodopera straniera proveniente da Stati aventi condizioni economiche, sociali, politiche o culturali completamente diverse implicano enormi difficoltà⁶⁾.

Tali direttive sono state riprese nell'articolo 8 dell'ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita l'effettivo degli stranieri (OLS)⁷⁾. Detta disposizione sancisce il principio secondo cui i lavoratori stranieri devono essere assunti innanzitutto nei luoghi di reclutamento tradizionali.

Fanno parte attualmente delle regioni di reclutamento tradizionale gli Stati della CE e dell'AELS, gli Stati Uniti e il Canada. La Svizzera intrattiene intense relazioni politiche, economiche e culturali con questi Paesi e gruppi di Stati. Da decenni datori di lavoro svizzeri reclutano un gran numero di lavoratori in queste regioni.

Gli sforzi europei per creare un mercato unico comprendente gli Stati della CE e dell'AELS con completa libertà di circolazione anche delle persone sono all'origine dell'introduzione della concezione delle tre cerchie. Con l'entrata in vigore della revisione del 16 ottobre 1991 dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri(OLS)⁸⁾, le regioni di reclutamento tradizionali sono state suddivise con l'ausilio di questo modello in due cerchie con un ordine di priorità diverso per il reclutamento di manodopera da parte dei datori di lavoro. Tutti gli altri Paesi sono stati collocati nella terza cerchia delle regioni di reclutamento non tradizionali.

32 La cerchia interna

La cerchia interna comprende gli Stati appartenenti alla CE e all'AELS con i quali intratteniamo strette relazioni economiche, sociali e culturali.

33 La cerchia intermedia

Appartengono alla cerchia intermedia segnatamente le regioni di reclutamento tradizionali Stati Uniti e Canada. Le regole di appartenenza dei Paesi a questa cerchia sono flessibili. Conformemente all'intensità e allo sviluppo delle relazioni economiche e sociali con i Paesi dell'Europa centrale e dell'Est non è escluso che questi ultimi Stati possano a lungo termine entrare nella seconda cerchia e quindi nelle regioni tradizionali di reclutamento.

6 Rapporto di gestione del Consiglio federale 1971, p. 110

7 RS 823.21

8 RU 1991 III 2236

34 La cerchia esterna

Nella cerchia esterna delle regioni di reclutamento non tradizionali rimangono tutti agli altri Stati che non sono regioni di reclutamento tradizionali.

Per i lavoratori di questi Paesi, le condizioni di ammissione al mercato del lavoro sono molto severe. I lavoratori qualificati possono ottenere permessi per motivi particolari. Per esempio qualora il datore di lavoro dimostri di avere contatti di lavoro intensi con il Paese d'origine della manodopera. Sono pure possibili soggiorni legati a un'attività lucrativa per scopi di perfezionamento nel quadro dei progetti svizzeri di aiuto allo sviluppo nell'ambito della collaborazione economica o tecnica. Rientrano in questa sezione gli aiuti allo sviluppo classici o i progetti nell'ambito del pacchetto di misure per il rafforzamento della collaborazione con gli Stati dell'Europa dell'Est.

4 Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale

41 Contenuto e obiettivo

L'obiettivo della Convenzione risulta chiaramente dalla sua genesi storica. Reagendo a diversi atti di antisemitismo perpetrati in varie regioni del mondo, nel corso del mese di dicembre 1960 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato una risoluzione di condanna di tutte le manifestazioni di odio razziale, religioso e nazionale nell'ambito politico, economico, sociale, educativo e culturale, assimilando simili atteggiamenti a vere proprie violazioni dei diritti dell'uomo⁹⁾.

Due anni più tardi l'Assemblea generale ha incaricato il Consiglio economico e sociale, più precisamente la sua Commissione dei diritti dell'uomo, di elaborare un progetto di dichiarazione e di convenzione concernente l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale. In seguito, l'Assemblea generale ha adottato, il 23 novembre 1963, la Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale. Giusta tale convenzione, la discriminazione degli esseri umani fondata sulla razza, il colore o l'origine etnica costituisce un oltraggio alla dignità umana. A tenore del medesimo testo, la discriminazione razziale deve essere condannata, poiché rappresenta un'inosservanza dei principi della Carta, una violazione dei diritti dell'uomo, un ostacolo alle relazioni amichevoli tra le nazioni e una minaccia per la pace tra i popoli e per la loro sicurezza¹⁰⁾.

9 FF 1992 III 224

10 FF 1992 III 224

Il 21 dicembre 1965, l'Assemblea generale ha adottato la Convenzione, che è entrata in vigore il 4 gennaio 1969, dopo essere stata ratificata da 27 Stati. Attualmente vi hanno aderito 130 Stati, facendone oltre che una delle Convenzioni con il più gran numero di Stati Parte, uno strumento giuridico di livello universale¹¹⁾.

42 Comportamenti contrari alla Convenzione

La Convenzione internazionale del 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale vieta la discriminazione razziale in tutte le sue forme¹²⁾ e impegna gli Stati Parte ad attuare provvedimenti concreti per lottare attivamente contro la discriminazione razziale e per prevenirla¹³⁾. Gli Stati Parte devono astenersi da qualsiasi atto o pratica di discriminazione razziale contro persone, gruppi di persone o istituzioni e fare in modo che tutte le autorità pubbliche e le istituzioni pubbliche nazionali e locali, si conformino a tale obbligo. Devono inoltre modificare tutte le disposizioni legali che abbiano come effetto di creare la discriminazione razziale ai sensi della Convenzione¹⁴⁾.

43 Nozione di discriminazione razziale, diritti tutelati

L'articolo 1 della Convenzione definisce in modo esauritivo la nozione di discriminazione razziale: "l'espressione 'discriminazione razziale' sta ad indicare ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica"¹⁵⁾.

E' considerato comportamento discriminatorio ogni atto o omissione che limita, per altri esseri umani, l'esercizio dei loro diritti fondamentali. Sono presi in considerazione anche gli atti e le omissioni che esplicano in conclusione un tale effetto. Sono tutelati tutti i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, ossia il loro godimento in condizioni di parità, riconosciuti dal diritto internazionale¹⁶⁾.

11 FF 1992 III 224

12 FF 1992 III 227/228

13 FF 1992 III 220

14 FF 1992 III 228

15 FF 1992 III 226

16 FF 1992 III 227

44 Distinzione tra propri cittadini e cittadini stranieri

Secondo il suo tenore "la presente Convenzione non si applica alle distinzioni, esclusioni, restrizioni o trattamenti preferenziali stabiliti da uno Stato Parte della Convenzione a seconda che si tratti dei propri cittadini o dei non-cittadini"¹⁷⁾. Questa formulazione sembra escludere sistematicamente i cittadini stranieri dal campo d'applicazione della Convenzione, ciò sarebbe in palese contraddizione con gli scopi della stessa¹⁸⁾.

Alcune disposizioni della Convenzione sono d'altronde destinate per principio ad essere applicate a tutti gli esseri umani viventi su un dato territorio. Attualmente tutti gli Stati Parte concordano che la Convenzione è applicabile anche ai cittadini stranieri. Gli Stati Parte sono tuttavia legittimati a trattare in modo differente i propri cittadini e i residenti stranieri, nella misura in cui tale distinzione non persegua scopi discriminatori o non espliciti effetti di questo tipo. Inoltre, secondo il parere di una forte maggioranza del Comitato, un trattamento differente dei cittadini di alcuni Paesi stranieri, fondato su impegni internazionali (clausola della nazione più favorita), è autorizzato poiché il trattamento preferenziale di alcuni Stati e dei loro cittadini non è contrario allo scopo della Convenzione¹⁹⁾.

La politica svizzera degli stranieri distingue generalmente tra stranieri e propri cittadini. Indipendentemente dai criteri di ammissione applicati in materia di diritto degli stranieri, tutti gli stranieri, per tutta la durata del loro soggiorno, hanno uno statuto uguale sul mercato del lavoro, ma regolamentato diversamente da quello degli svizzeri. Gli anni di residenza contribuiscono a migliorare lo statuto degli stranieri fino a quando con l'ottenimento del domicilio è assicurato loro lo stesso statuto degli svizzeri a livello sociale e del mercato del lavoro.

La normativa che fa dipendere lo statuto personale, familiare e professionale dalla permanenza dello straniero in Svizzera non pratica nessuna distinzione secondo la nazionalità o le regioni di reclutamento. A tutti gli stranieri è riservato lo stesso trattamento. Le regole di permanenza, che distinguono tra cittadini svizzeri e cittadini stranieri, sono compatibili con la Convenzione.

17 Art. 1 cpv. 2 della Convenzione

18 FF 1992 III 227

19 FF 1992 III 227/228

45 Ammissione di stranieri

451 Applicabilità della Convenzione

La Convenzione tutela i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali riconosciute dal diritto internazionale. Né il diritto internazionale generale né la Convenzione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite o del Consiglio d'Europa né il diritto nazionale degli Stati Parte prevedono un diritto degli stranieri ad essere ammessi in un altro Stato.

La Convenzione intende innanzitutto eliminare le discriminazioni razziali tra cittadini di uno stesso Stato. Lotta in particolare contro la negazione dei diritti fondamentali e dell'uomo, il colonialismo e le sue pratiche, l'apartheid e la segregazione razziale nelle scuole, nella formazione e nella società. Si pone al servizio della pace etnica tra i popoli e deve tutelare la coesistenza armoniosa degli esseri umani all'interno di uno Stato.

Per quel che concerne questa tematica sembra che la questione dell'ammissione di stranieri in uno Stato Parte abbia avuto un'importanza secondaria al momento dell'elaborazione della Convenzione da parte delle Nazioni Unite.

Attualmente tuttavia, gli Stati Parte fanno regolarmente rapporto al Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale sulla loro politica degli stranieri e riconoscono quindi la validità della Convenzione anche per quanto riguarda l'ammissione di stranieri al mercato del lavoro.

452 Regolazione delle ammissioni

Con il sistema di limitazione attualmente in vigore, introdotto nel 1970, il controllo dell'ammissione avviene mediante i contingenti massimi per lavoratori stranieri (contingentamento). Tali contingenti massimi includono attualmente ancora il 17 per cento dei permessi di dimora annuali assegnati per la prima volta a stranieri in entrata (tabella 1). Sono esclusi dai contingenti massimi segnatamente i famigliari, gli stagionali che ricevono un permesso annuale nonché i rifugiati e i casi gravi nel campo della politica di asilo.

453 Evoluzione della popolazione straniera residente

Nonostante l'introduzione dei contingenti massimi e l'ammissione differenziata secondo le regioni di reclutamento, la proporzione di stranieri che esercitano un'attività lucrativa provenienti dalla prima cerchia (Stati della CE e dell'AELS) è diminuita dal 90 al

67 per cento dal 1970 alla fine del 1992 (tabella 2), ciò corrisponde a una diminuzione annua media dell'1 per cento. La proporzione degli stranieri provenienti dalla seconda cerchia (Stati Uniti, Canada) è restata più o meno costante. La proporzione di stranieri provenienti dalla terza cerchia è invece aumentata, nello stesso lasso di tempo, dal 10 al 23 per cento, ossia più del doppio. Tenendo conto del potenziale migratorio a livello mondiale, questa tendenza si rafforzerà ancora. A ciò si aggiunge che nel corso di questo decennio la popolazione straniera residente aumenterà in modo più marcato di quella svizzera (tabella 3).

454 Misure nel campo dell'insegnamento, dell'educazione, della cultura e dell'informazione

L'articolo 7 della Convenzione impegna gli Stati contraenti ad attuare misure immediate ed efficaci nel campo dell'insegnamento, dell'educazione, della cultura e dell'informazione, per lottare contro i pregiudizi che incitano alla discriminazione razziale e a favorire la comprensione tra popoli e gruppi etnici²⁰). In questo modo si riafferma il principio contenuto nel disegno respinto della legge sugli stranieri secondo cui l'integrazione degli stranieri deve avvenire salvaguardando la loro identità culturale²¹). L'aumentata immigrazione di stranieri di altre regioni culturali può portare alla formazione di società multiculturali. Lo Stato Parte dovrà concentrare i suoi sforzi per assicurare la realizzazione dell'articolo 7 della Convenzione e vigilare affinché la capacità d'accoglienza della popolazione residente indigena e straniera non ne risulti ridotta²²).

455 Uguaglianza nel godimento dei diritti

L'articolo 5 della Convenzione garantisce un godimento dei diritti uguale a quello che l'ordinamento giuridico dello Stato Parte assicura ai propri cittadini. La lettera e dell'articolo 5 menziona in particolare i diritti economici e sociali quindi anche il diritto al lavoro²³). Le esperienze fatte durante la recessione della metà degli anni settanta e nel corso di questi ultimi anni di contrazione nel settore dell'impiego confermano la tesi secondo cui gli stranieri in seguito a una formazione generale e professionale insufficiente o non richiesta e una comprensione linguistica limitata sono tendenzialmente particolarmente colpiti dalla di-

20 FF 1992 III 230/231

21 Art. 43 LStr; FF 1981 II 566

22 Hoffmann-Nowotny, Chancen und Risiken multikultureller Gesellschaften, Schweizerischer Wissenschaftsrat, Berna, 1992

23 FF 1992 III 238

soccupazione. Osservazioni recenti dimostrano che la disoccupazione colpisce soprattutto i lavoratori dei Paesi che economicamente e culturalmente sono più diversi dallo standard europeo, anche quando essi risiedono in Svizzera già da lungo tempo (cfr. anche tabella 4).

L'integrazione sul mercato del lavoro degli stranieri costituisce tuttavia una condizione essenziale per la loro integrazione sociale nello Stato d'accoglienza²⁴). Poiché l'integrazione della popolazione straniera residente - in altre parole la garanzia dei diritti citati nell'articolo 5 della Convenzione - è un obiettivo centrale della nostra politica degli stranieri, conviene limitare l'ammissione agli stranieri potenzialmente capaci di integrazione.

456 **Trattamento preferenziale dei cittadini di determinati Stati**

Secondo l'articolo 1 capoverso 3 il trattamento preferenziale dei cittadini di alcuni Stati in virtù di accordi di diritto internazionale è ammissibile²⁵). La Svizzera intrattiene tradizionalmente strette relazioni con gli Stati della CE e dell'AELS (prima cerchia) nonché con gli Stati Uniti e il Canada (seconda cerchia e nello stesso tempo ex zona d'emigrazione degli emigranti svizzeri), relazioni che si riflettono anche in numerosi accordi bilaterali (accordi di stabilimento, di reclutamento, ecc.) e che devono essere intensificate mediante altri accordi già progettati. In considerazione di queste relazioni, ma anche in riguardo alla posizione dei numerosi svizzeri che abitano e lavorano in questi Paesi, è molto importante, già per ragioni di reciprocità, accordare ai loro cittadini la priorità nell'accesso all'impiego.

La concezione delle tre cerchie distingue tra Paesi nei confronti dei quali la Svizzera intende liberalizzare ulteriormente la circolazione di persone e Paesi nei confronti dei quali si proseguirà una politica di limitazione dell'ammissione. I Paesi della cerchia intermedia e in particolare di quella esterna sottostanno perciò a una politica di limitazione generale la cui portata può tuttavia essere differenziata.

I bisogni dell'economia, della ricerca e dell'insegnamento, la promozione dello sviluppo di strutture democratiche, ma anche la volontà di liberare il mercato mondiale da barriere inibitorie e in particolare la circolazione internazionale di servizi, portano sempre più la Svizzera, specialmente nel settore della manodopera altamente qualificata e degli specia-

24 Rapporto di gestione del Consiglio federale 1990, p. 209

25 FF 1992 III 228

listi, ad autorizzare eccezioni in casi particolari riferiti a persone o a settori, nonostante una politica di limitazione fondamentalmente severa. Alcune si riflettono in accordi multilaterali (per es. nei discussi negoziati nell'ambito del GATT/GATS o della Carta europea dell'energia).

In futuro, la politica di limitazione non dovrebbe inoltre essere applicata con lo stesso rigore nei confronti di tutti i Paesi. I criteri che potrebbero indurre a un trattamento favorevole in singoli casi sarebbero per esempio i seguenti:

- il riconoscimento e il rispetto effettivo dei diritti dell'uomo in questi Paesi;
- relazioni commerciali ed economiche consolidate;
- relazioni tradizionalmente buone per quanto concerne il reclutamento di manodopera;
- i bisogni dell'economia di disporre di specialisti che hanno acquisito il loro know-how preferibilmente in determinati Paesi.

457 Conclusioni

Il numero dei lavoratori stranieri che entrano in Svizzera è limitato mediante il sistema del contingentamento e non mediante criteri di ammissione supplementari secondo la concezione delle tre cerchie.

Quest'ultima permette di tener conto, in base a criteri il più possibile obiettivi, delle differenti possibilità e probabilità d'integrazione e d'impiego degli stranieri provenienti da regioni diverse. Questa distinzione non persegue assolutamente obiettivi di discriminazione razziale.

Siamo convinti che la Svizzera come la maggioranza degli Stati, con uno sviluppo economico superiore alla media, deve potere per principio continuare ad attenersi alla sua politica di limitazione nell'ammissione di stranieri al mercato del lavoro. Si rilevi inoltre che anche numerosi altri Stati contraenti si comportano analogamente. Una gran parte degli Stati europei, insieme ad altri criteri discrezionali, effettuano distinzioni che portano agli stessi risultati della concezione delle tre cerchie.

Il diritto tedesco degli stranieri, entrato in vigore il 1° gennaio 1991, dà la priorità all'integrazione nella società tedesca degli stranieri che già vivono nel Paese e, inversamente, limita ulteriori entrate di cittadini stranieri mediante un divieto generale di reclutare al di fuori dello spazio comunitario²⁶). D'altro canto la Gran Bretagna si è riservata il

26 BGB1, I S. 1341, Auslandskurier 2/90; Weisungen der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg, auf Veranlassung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, vom 5. März 1993

diritto, in occasione della ratifica della Convenzione, di continuare ad applicare i Commonwealth Immigrant Acts del 1962 e del 1968.

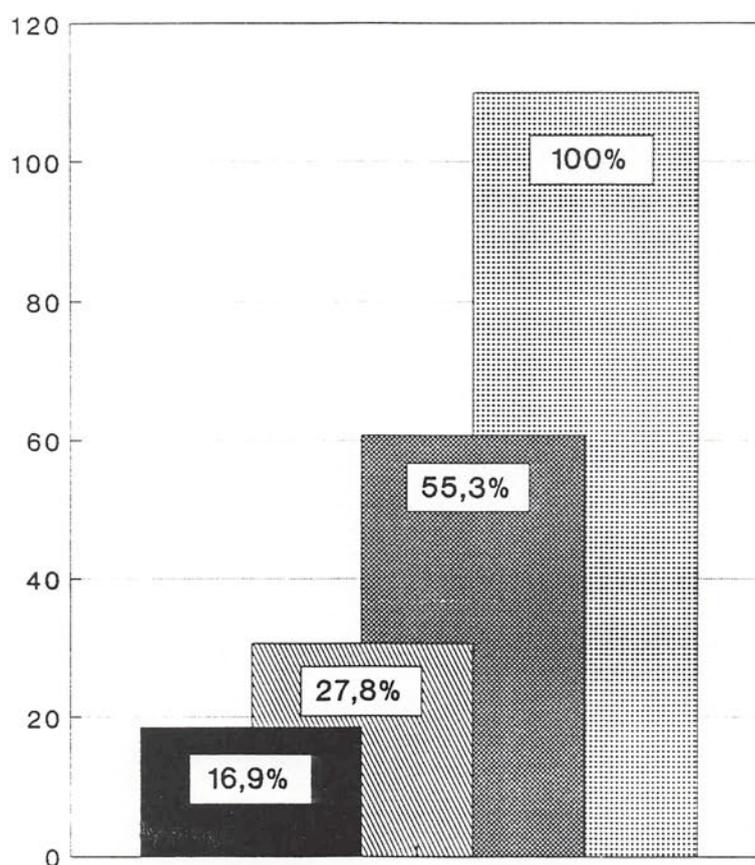
Riteniamo quindi che l'ammissione di lavoratori stranieri nel quadro della concezione delle tre cerchie sia compatibile con gli obiettivi principali della Convenzione. La politica svizzera di ammissione, ossia la concezione delle tre cerchie, non persegue fini di discriminazione razziale. La Svizzera deve perciò mantenere anche in futuro la sua libertà d'azione nell'ammissione di stranieri al mercato del lavoro. Per questo motivo la deroga in favore della politica svizzera di ammissione al mercato del lavoro, formulata dal nostro Paese in vista della sua adesione alla Convenzione internazionale del 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale²⁷⁾, è giustificata.

Tableau 1

Entrées en Suisse d'annuels, en 1992

(y compris les transformations d'autorisations)

En milliers



Entrées en Suisse, en tout



Annuaux non actifs



Annuaux actifs non soumis au contingentement

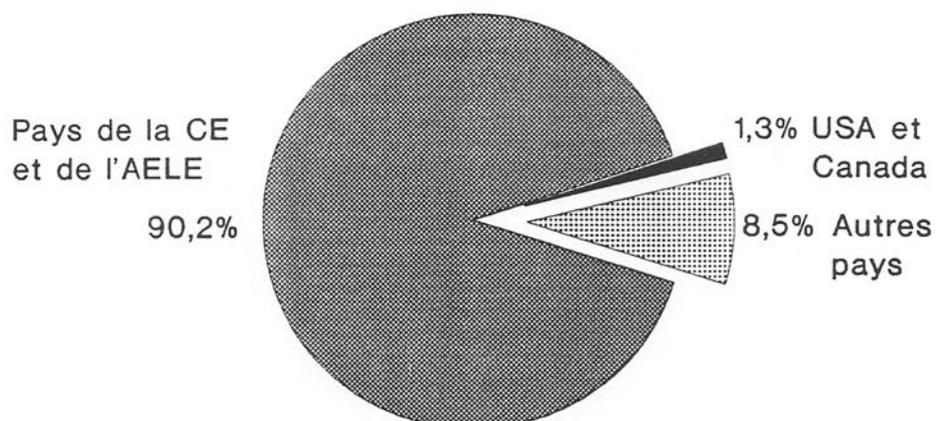


Annuaux actifs soumis au contingentement

Tableau 2

Population résidante permanente
de nationalité étrangère
en provenance de la CE,
de l'AELE et des autres pays

1970



1992

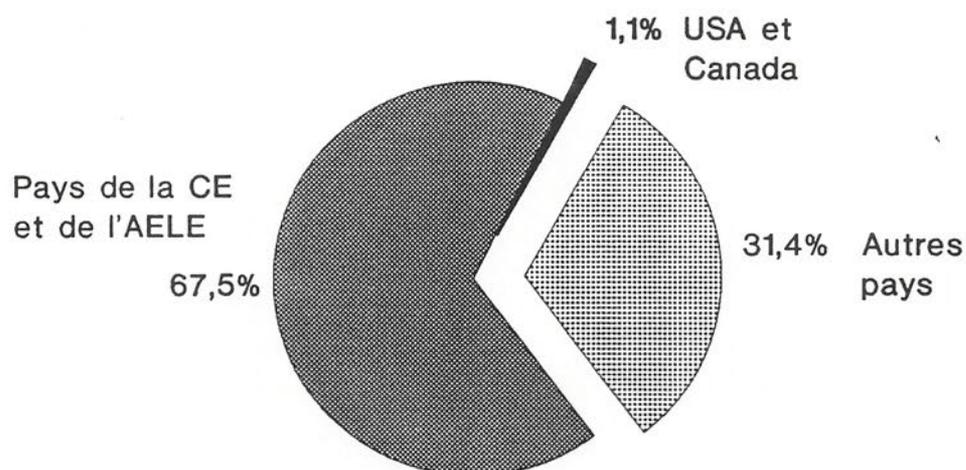
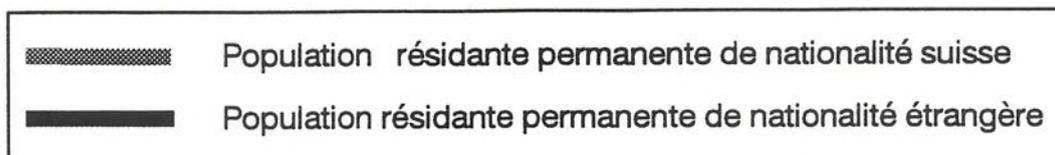


Tableau 3

Evolution de l'effectif de la population résidente permanente, depuis 1970



En milliers

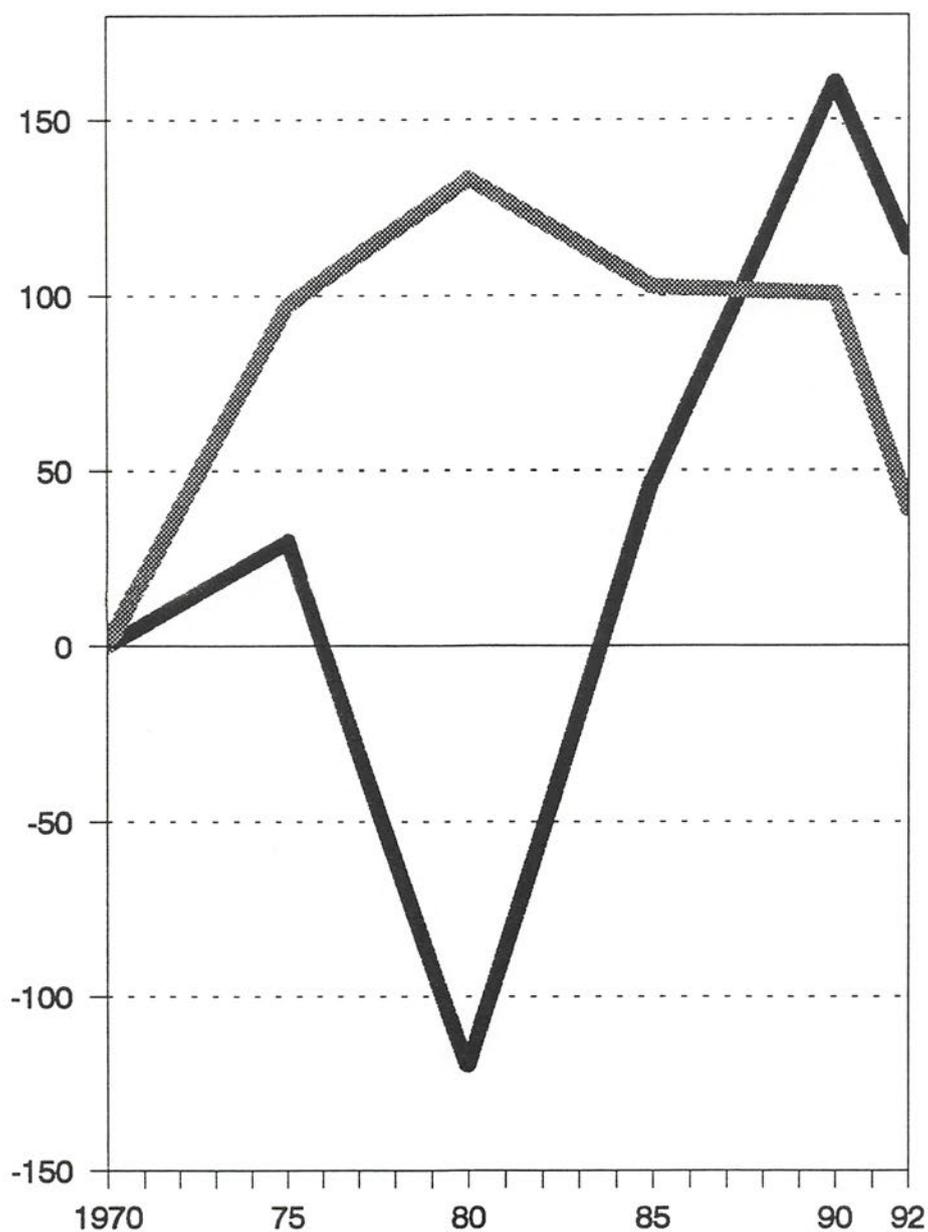


Tableau 4 a

Emploi et chômage

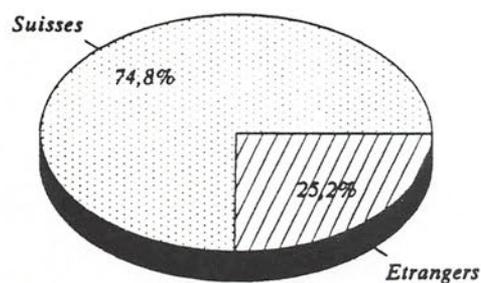
Suisses/Etrangers - fin décembre 1992

Taux de chômage (selon données OFIAMT) par nationalité

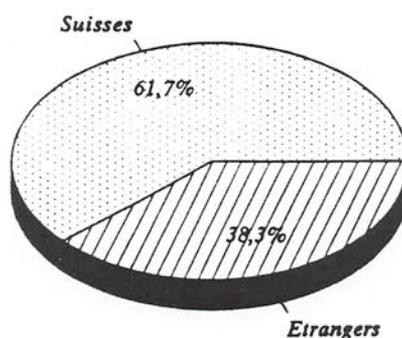
Suisse: 3,2 %

Etrangers: 8,7 %

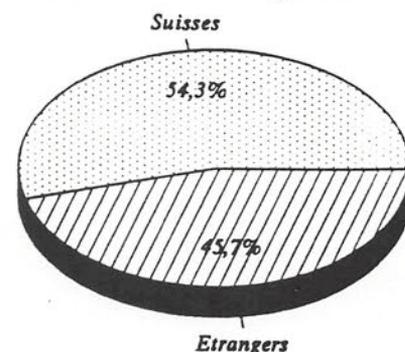
Personnes en emploi (OFS)



Chômeurs enregistrés



Chômeurs de longue durée

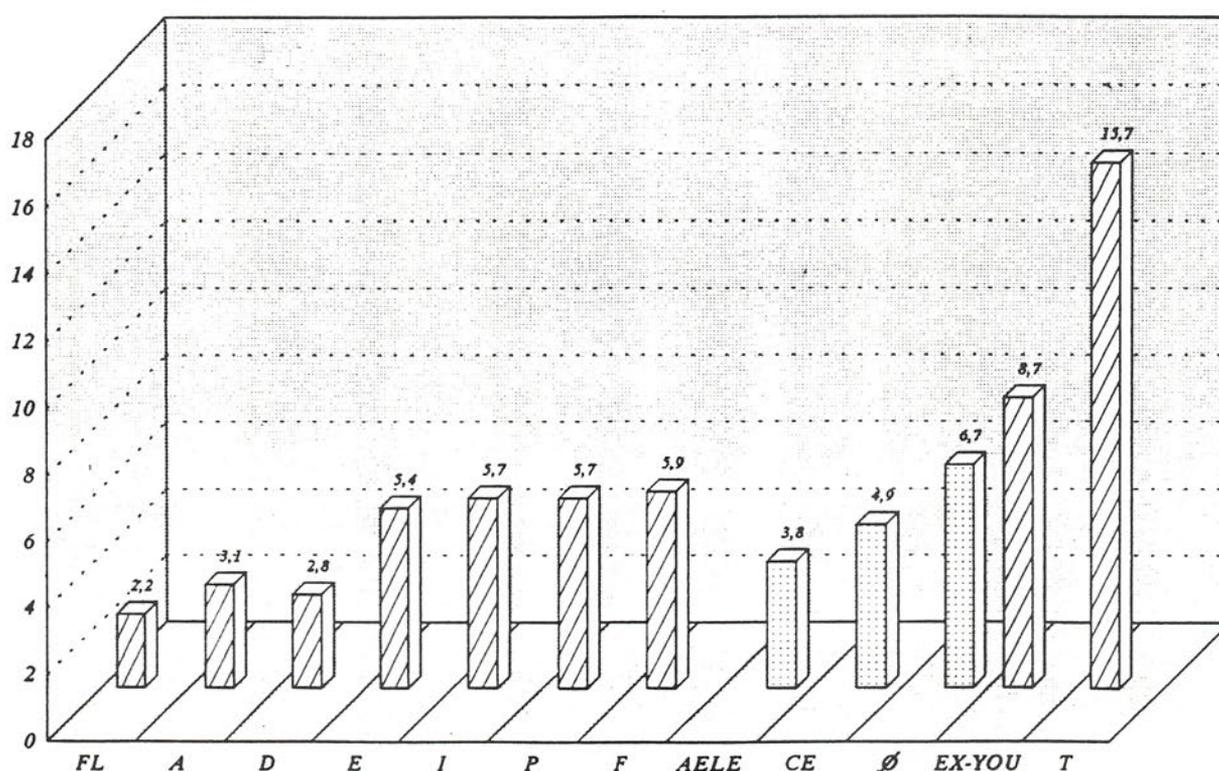


Taux de chômage des étrangers exerçant une activité

Annuels-(B)/Etablis(C), nationalité choisie; Déc. 1992

Tableau 4 b

Estimation pour les étrangers avec permis annuel et d'établissement selon certains pays d'origine (CE/AELE) ainsi que l'ensemble des autres pays



Berna, 22 ottobre 1993

Comunicato stampa**La politica nei confronti degli stranieri e il modello delle tre cerchie riguardo alla Convenzione internazionale dell'ONU contro la discriminazione razziale**

Il Consiglio federale ha adottato un rapporto che analizza la politica nei confronti degli stranieri, in particolare la convenzione delle tre cerchie, alla luce della Convenzione internazionale dell'ONU del 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale.

Questo rapporto è stato stilato in risposta ad un postulato della Commissione federale degli affari giuridici del Consiglio nazionale, nell'ottica di un'adesione della Svizzera a tale Convenzione. Esso fornisce un quadro della nostra politica relativa agli stranieri, degli obiettivi essenziali della Convenzione e del suo rapporto con la convenzione delle tre cerchie.

La conclusione tratta nel rapporto, secondo cui l'entrata degli stranieri e delle straniere che intendono esercitare un'attività lucrativa, è limitata principalmente al sistema di contingentamento e non da criteri complementari di ammissione. Il modello delle tre cerchie tiene conto innanzitutto delle diverse possibilità e prospettive d'impiego e d'integrazione dei lavoratori stranieri provenienti da regioni diverse. La distinzione fatta al momento dell'ammissione di manodopera straniera, giusta il modello delle tre cerchie, è pertanto compatibile con gli scopi essenziali della Convenzione.

Altri Stati firmatari applicano priorità analoghe per l'ammissione degli stranieri. Un gran numero di Stati europei stabiliscono distinzioni che rispondono a considerazioni simili a quelle della nostra politica degli stranieri.

DIPARTIMENTO FEDERALE
DELL'ECONOMIA PUBBLICA
Servizio stampa e dell'informazione

Allegato: rapporto

Informazioni: UFIAML, Divisione del mercato del lavoro, tel., 031 / 322 28 35