DOCUMENTAZIONE PER LA STAMPA

Non per pubblicazione testuale

Embargo: 5 novembre 1979, ore 12

Iniziativa "Essere solidali, per una nuova politica degli stranieri"

L'iniziativa "Essere solidali, per una nuova politica degli stranieri"(iniziativa "Essere solidali") è stata presentata il 20 ottobre 1977, corredata di 55'954 firme valide. L'iniziativa, che comporta la clausola di ritiro, ha il tenore seguente:

"L'articolo 69ter della Costituzione federale è sostituito dalla nuova disposizione seguente:

Art. 69ter

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 69ter.

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

1 Compendio

Nella seduta del 5 ottobre 1979, il Consiglio federale ha licenziato, all'attenzione dell'Assemblea federale, il messaggio relativo alla presente iniziativa popolare. Il messaggio presenta in primo luogo una sintesi sull'evoluzione dell'effettivo e dello statuto giuridico degli stranieri. Precisa in seguito la portata giuridica della disposizione costituzionale attualmente in vigore, richiama gli interventi fatti in vista di modificare la Costituzione e sottolinea il nuovo assetto che s'intende dare alla legislazione sugli stranieri. Indi, il messaggio passa a trattare le esigenze poste dagli autori 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 che devono essere respinte. Ove fosse attuata l'esigenza della proroga obbligatoria dei permessi di dimora, dovrebbesi rinunciare al principio della priorità dei lavoratori del mercato indigeno del lavoro. L'abrogazione richiesta dello statuto dello stagionale entro cinque anni avrebbe come conseguenza che la politica di stabilizzazione, sin qui seguita, non potrebbe più essere continuata e che sarebbero minacciate nella loro esistenza numerose aziende dei settori economici stagionali.

Il Consiglio federale giunge alla conclusione che l'iniziativa deve essere respinta e che un controprogetto a livello costituzionale non s'impone.

2 Diritto costituzionale attualmente in vigore, interventi in vista di modificare la Costituzione e nuovo assetto della legislazione sugli stranieri

Con l'articolo 69ter della Costituzione, la Confederazione si vede attribuita un'ampia competenza in materia legislativa. La Confederazione ha così la possibilità di regolare l'effettivo degli stranieri e di fissare l'obiettivo quantitativo della politica degli stranieri. Sulla base dell'ordinamento materiale della dimora e del domicilio degli stranieri, la Confederazione è però in grado anche di facilitare l'integrazione di quegli stranieri che, con la famiglia, risiedono da lungo in Svizzera e di operare così sull'obiettivo qualitativo della politica degli stranieri.

Il Partito democratico del Cantone di Zurigo, l'Azione nazionale contro l'inforestierimento come pure il Movimento repubblicano svizzero hanno inoltrato, fra il 1965 e il 1974, cinque iniziative contro l'inforestierimento, che chiedevano la determinazione, a livello costituzionale, dell'obiettivo quantitativo della politica degli stranieri. Il postulato Grolimund, del 1974, invitava poi il Consiglio federale ad esaminare se non occorresse approntare un progetto che permetta di ancorare nella Costituzione l'obiettivo e la concezione della politica futura della Confederazione nei confronti degli stranieri.

In occasione dei dibattiti parlamentari sulla terza iniziativa popolare contro l'inforestierimento, si affermò il parere che una revisione della legge federale, in vigore, concernente la dimora e il domicilio degli stranieri avrebbe risposto meglio alle diverse maniere d'intendere gli obiettivi della nostra politica sugli stranieri, che non una nuova norma costituzionale. Parere, questo, confermato in occasione della discussione parlamentare sulla quarta iniziativa popolare sull'inforestierimento. Il 19 giugno 1978, il

Consiglio federale ha licenziato il disegno di una nuova legge sugli stranieri: detta legge è attualmente allo studio delle Camere federali.

3 Valutazione dell'iniziativa

31 Garanzia dei diritti dell'uomo, della sicurezza sociale e del ricongiungimento con la famiglia

L'iniziativa richiede che la legislazione assicuri agli stranieri i diritti dell'uomo, la sicurezza sociale e il ricongiungimento con le famiglie.

L'esigenza del rispetto dei diritti dell'uomo è già in gran parte attuata dal vigente diritto svizzero, a livello costituzionale. Per quanto attiene ai diritti fondamentali, concepiti come diritti dell'uomo, essi competono, quanto al loro contenuto, agli stranieri, come ai cittadini svizzeri. Anche i diritti dell'uomo, garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, valgono per gli stranieri come per gli Svizzeri. La libera scelta del posto di lavoro e la libertà di domicilio competono invece in misura piena, oltre che ai cittadini svizzeri, soltanto agli stranieri domiciliati. Onde assicurare la protezione della manodopera indigena, il Consiglio federale continua a ritenere tale limitazione necessaria.

Per quanto concerne la sicurezza sociale, essa è probabilmente intesa dagli autori dell'iniziativa come un'assicurazione sociale nell'accezione più vasta. Vale, per l'assicurazione contro le malattie e gli infortuni, il principio della parità di trattamento fra cittadini svizzeri e stranieri, già sulla base del diritto interno vigente. Anche nell'assicurazione contro la disoccupazione, gli

stranieri sono in principio parificati agli Svizzeri. Certe disparità esistenti in tale contesto, per rapporto agli stagionali, derivano dal fatto che questi stranieri tornano in patria durante il periodo infrastagionale. Queste disparità non toccano però gli stranieri unilateralmente, e non vanno del resto oltre le restrizioni vigenti anche in altri Paesi.

Ove, sulla base della richiesta garanzia del ricongiungimento con le famiglie, si dovesse autorizzare l'entrata dei membri della famiglia, contemporaneamente a quella del lavoratore straniero, l'iniziativa andrebbe al di là di quanto previsto dal disegno per una nuova legge sugli stranieri. Quest'ultimo prevede di regola un termine d'attesa di dodici mesi per il ricongiungimento delle famiglie. Un termine d'attesa adeguato è anche nell'interesse dello straniero. Le esperienze mostrano, in effetti, che i lavoratori che assumono un posto di lavoro in un altro Paese tornano in patria il più sovente nel corso del primo anno. L'autorizzare subito il ricongiungimento della famiglia potrebbe avere come effetto che i figli e l'altro coniuge, appena abituati al nuovo ambiente, dovrebbero ripartire presto per un altro luogo.

32 Diritto al rinnovo del permesso di dimora ed espulsione soltanto per decisione del giudice

Secondo l'iniziativa, i permessi di dimora devono essere rinnovati sin dall'inizio della presenza, salvo che il giudice ordini l'espulsione per un'infrazione prevista dal diritto penale.

Ove questa esigenza fosse attuata, lo straniero otterrebbe praticamente il primo giorno della sua presenza, il diritto al rinnovo illimitato del permesso di dimora. Il permesso di dimora dovrebbe pertanto essere sempre rinnovato, senza che si possa prendere in

considerazione la situazione del mercato del lavoro del momento. Verrebbe a cadere completamente la protezione dei lavoratori indigeni. E neppure sarebbe possibile continuare ad esaminare se i lavoratori stranieri, nei primi anni di dimora, siano occupati a condizioni salariali e di lavoro in uso nella località e nella professione. Il Consiglio federale è del parere che il miglioramento graduale del diritto di presenza, previsto nel disegno di legge sugli stranieri tenga conto, delle esigenze dei lavoratori indigeni e stranieri, in modo più adeguato che non lo faccia l'iniziativa proposta, tanto più che anche i lavoratori stranieri domiciliati - la cui proporzione nella popolazione straniera residente è del 70 per cento - sono considerati lavoratori indigeni.

Per quanto concerne l'espulsione da parte del giudice, si deve riconoscere che la coesistenza dell'espulsione giudiziaria e dell'espulsione come misura amministrativa è qualche volta all'origine di decisioni contradditorie. Il regime proposto dai fautori dell'iniziativa non tiene tuttavia conto della circostanza che esistono numerosi casi nei quali non può più essere permessa la permanenza nel nostro paese di stranieri che abbiano commesso un'infrazione contro l'ordine pubblico, ma per i quali un'espulsione rappresenterebbe una misura troppo severa. Più importante dell'esigenza che un giudice abbia a decidere in prima istanza sull'ulteriore permanenza di uno straniero, è la possibilità, già data, di deferire a un tribunale le decisioni adottate dalle autorità amministrative in merito a un'espulsione.

33 Partecipazione degli stranieri alla procedura di consultazione ed esigenza dell'integrazione sociale

Ove l'iniziativa fosse accettata, Confederazione, Cantoni e Comuni dovrebbero consultare gli stranieri sulle questioni che li concernono. Tali autorità sarebbero inoltre tenute a promuovere l'integra-

zione degli stranieri nella comunità svizzera, e la legislazione dovrebbe prevedere in merito misure appropriate.

Le associazioni di stranieri hanno avuto modo, in occasione della procedura di consultazione sulla nuova legge relativa agli stranieri, di pronunciarsi, tramite la Commissione federale consultiva per il problema degli stranieri, sul disegno di legge: si è tuttavia rinunciato a una consultazione diretta.

D'altra parte le autorità federali sono restie a intervenire nella pratica dei Cantoni relativa alla loro procedura di consultazione. Gli stranieri e le associazioni di stranieri hanno già oggi la possibilità di esprimersi, per la via della petizione secondo l'articolo 57 della Costituzione, sulle questioni che li concernono.

L'ordinamento dell'integrazione sociale degli stranieri, da prevedersi in una legge federale, come richiesto dall'iniziativa, non permetterebbe che in misura limitata di attuare una soluzione federalista dell'integrazione. Le esperienze fatte dalla Commissione federale consultiva per il problema degli stranieri, istituita nel 1970, e quelle delle diverse comunità di lavoro per le questioni degli stranieri, a livello cantonale, regionale e comunale, dimostrano che le autorità dovrebbero, in linea di massima, limitarsi a dare impulsi e a stimolare gli sforzi già intrapresi. Poichè il problema essenziale dell'integrazione sociale degli stranieri, quello inerente agli aspetti umani e sociali, esula dall'ambito dei provvedimenti statali.

34 Concessione di una protezione giuridica completa

L'iniziativa vuole che sia assicurata agli stranieri una completa protezione giuridica, incluso il diritto di ricorrere ai tribunali.

L'ordine giuridico svizzero garantisce attualmente agli Svizzeri e agli stranieri, in tutti i settori che li concernono ugualmente, una protezione giuridica identica che si limita però in parte a un controllo amministrativo interno e non giudiziario. L'attuazione dell'iniziativa verrebbe a privilegiare gli stranieri e a creare una disparità di trattamento - non ammissibile - nei confronti degli Svizzeri. Tuttavia, anche se la "protezione giuridica completa" si limitasse alla legislazione sugli stranieri, ne risulterebbe una diversa portata della protezione giuridica per rapporto ad altri campi del diritto. Infatti, il controllo giudiziario è regolarmente escluso per le autorizzazioni all'ottenimento delle quali non è dato un diritto. Va inoltre rilevato che la modificazione del 1968 della legge federale sull'organizzazione giudiziaria 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. Il progetto di legge sugli stranieri riconosce agli stessi maggiori diritti e dà loro maggiori possibilità di ricorrere al Tribunale federale con il ricorso di diritto amministrativo. Il disegno di legge prevede poi un certo numero di esigenze minime che devono essere attuate nella procedura cantonale a favore degli stranieri.

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

Gli autori dell'iniziativa prevedono 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. Tali disposizioni possono essere mitigate dalla legislazione federale al più presto 10 anni dopo la loro entrata in vigore.

Con questo ordinamento, gli autori dell'iniziativa desiderano attuare una stabilizzazione della popolazione straniera residente. In pari tempo essi pretendono tuttavia l'abolizione dello statuto dello stagionale, da attuarsi entro cinque anni dall'accettazione dell'iniziativa.

Nel messaggio a sostegno di un disegno di legge sugli stranieri, il Consiglio federale ha già esposto i motivi per i quali lo statuto dello stagionale dovrebbe essere mantenuto. Una prima ragione per il mantenimento dello statuto dello stagionale risulta dal fatto che l'occupazione offerta a questi stranieri è limitata nel tempo. Occorre inoltre tener presente che l'abolizione dello statuto dello stagionale avrebbe per effetto un aumento della popolazione straniera residente di circa 120'000 a 140'000 persone. Durante il periodo di transizione di cinque anni, si avrebbe un aumento annuale di circa 26'000 persone, delle quali 13'000 esplicanti un'attività lucrativa. Simile aumento non potrebbe essere compensato da una limitazione dell'ammissione degli altri stranieri, con o senza attività lucrativa. L'abolizione dello statuto dello stagionale significherebbe praticamente la rinuncia alla politica di stabilizzazione seguita da anni. Inoltre, molti stranieri abbandonerebbero i rami d'attività stagionale, in virtù della mobilità professionale acquisita, per passare in particolare dal settore della costruzione o alberghiero a quello dell'industria. Poichè l'iniziativa si oppone d'altra parte a un reclutamento complementare di lavoratori stranieri per i prossimi dieci anni, sarebbero minacciate, nella loro esistenza, molte aziende del settore stagionale.

Il disegno di legge sugli stranieri, licenziato dal Consiglio federale, non si limita a conservare lo statuto dello stagionale, ma apporta anche parecchi miglioramenti allo stesso. Con una definizione precisa dello statuto dello stagionale, si vogliono evitare gli abusi del passato. La mobilità professionale dello stagionale è

ancorata a livello legislativo. Inoltre, tutti gli stagionali che abbiano lavorato in Svizzera per 35 mesi, durante quattro anni consecutivi, hanno diritto a ottenere, su richiesta, la trasformazione del loro permesso in quello di dimora. Il Consiglio federale può d'altra parte ridurre il numero degli anni e dei mesi necessari a tale trasformazione, ove non venga toccato l'obiettivo quantitativo della politica degli stranieri.

4 L'iniziativa è respinta e non viene proposto alcun controprogetto a livello costituzionale

Per i motivi suesposti, il Consiglio federale propone di respingere l'iniziativa. Sulla base del vigente articolo 69ter Cost. è possibile attuare la politica nei confronti degli stranieri, nell'ottica quantitativa e qualitativa, sia per quanto attiene alla stabilizzazione, come pure alla integrazione degli stessi nella comunità elvetica. Non è pertanto necessario prevedere un controprogetto a livello costituzionale. Il disegno di legge sugli stranieri, già passato al vaglio del Consiglio degli Stati, contiene diversi miglioramenti per rapporto alla situazione giuridica vigente e deve essere considerato come alternativa all'iniziativa popolare presente.

DIPARTIMENTO FEDERALE DI
GIUSTIZIA E POLIZIA
Informazione e stampa