

97.060

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare federale
«per una regolamentazione dell'immigrazione»**

del 20 agosto 1997

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione un disegno di decreto concernente l'iniziativa popolare federale «per una regolamentazione dell'immigrazione».

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

20 agosto 1997

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Koller

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

Compendio

L'iniziativa popolare «per una regolamentazione dell'immigrazione» lanciata dal comitato per una limitazione dell'immigrazione vuole limitare la proporzione di cittadini stranieri nella popolazione totale residente in Svizzera al 18 per cento. Contrariamente a quanto avviene oggi, in futuro nel calcolo non saranno considerati ad esempio i ricercatori qualificati, i dirigenti, gli artisti, gli allievi e gli studenti. Saranno invece annoverati i richiedenti l'asilo, le persone accolte provvisoriamente e i profughi di guerra con soggiorno superiore a un anno. L'iniziativa popolare non precisa entro che termine l'obiettivo debba essere raggiunto, né le misure necessarie.

Se all'entrata in vigore della nuova regolamentazione il limite del 18 per cento fosse superato, l'iniziativa prevede una rapida riduzione degli effettivi mediante l'emigrazione volontaria degli stranieri. Se l'eccedenza di nascite della popolazione straniera superasse il numero degli emigrati volontari, non potranno per principio essere rilasciati nuovi permessi di soggiorno.

Oltre a questo scopo principale - la riduzione e la limitazione della popolazione straniera approssimativamente al livello del 1993 - l'iniziativa chiede una regolamentazione più severa per richiedenti l'asilo, profughi di guerra, stranieri alla ricerca di protezione, persone accolte provvisoriamente e internati¹⁾, come pure stranieri senza dimora fissa, l'eliminazione di attrattive finanziarie per il soggiorno in Svizzera, come pure la possibilità di detenzione per stranieri espulsi. Inoltre, durante la detenzione queste persone non possono ottenere una situazione finanziaria migliore di quanto sarebbe il caso nel Paese d'origine.

Benché l'iniziativa corrisponda, per quanto riguarda i principi dell'unità di forma e di materia, la praticabilità e la compatibilità con il diritto pubblico internazionale, ai requisiti giuridici come pure a quelli sviluppati da prassi, dottrina e giurisprudenza, dal punto di vista del contenuto e degli obiettivi è discutibile e la sua realizzazione si presenta assai problematica.

Difficoltà potrebbero sorgere in relazione con trattati internazionali sia nel campo economico, sia nel settore del diritto umanitario internazionale.

In considerazione dell'attuale entità della popolazione straniera, l'obiettivo di limitazione dei fautori dell'iniziativa potrebbe essere raggiunto solo con una quota d'immigrazione restrittiva. Secondo il testo dell'iniziativa, sono calcolate nella popolazione straniera domiciliata anche le persone del settore dell'asilo. L'immigrazione numericamente significativa nel quadro del ricongiungimento familiare è pure influenzabile solo limitatamente. Con il contingente straniero attuale del 19 per cento circa, sarebbe compromesso il margine di manovra per il reclutamento sul mercato del lavoro e la piazza economica svizzera ne risentirebbe. L'iniziativa esclude espressamente i «ricercatori qualificati» e i «dirigenti» dalle misure di limitazione, non esclude tuttavia gli specialisti, professio-

¹⁾ L'Istituto per l'internamento è stato abolito con l'entrata in vigore del decreto federale sulle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri il 1° febbraio 1995.

nisti e persone in funzioni-chiave, di cui la nostra economia necessita urgentemente. L'approvazione dell'iniziativa avrebbe perciò effetti radicali e imprevedibili per la piazza economica svizzera. Si intensificherebbe una tendenza già oggi constatabile, poichè singole imprese devono spostare all'estero la loro produzione a causa della mancanza della manodopera necessaria. Un tale spostamento sarebbe inevitabilmente collegato a una riduzione dei posti di lavoro in Svizzera.

L'iniziativa graverebbe anche sulle relazioni della Svizzera con altri Stati e potrebbe ostacolare un trattato internazionale con l'UE sulla libera circolazione delle persone. L'approvazione dell'iniziativa potrebbe inoltre indurre la Svizzera a denunciare trattati internazionali di importanza anche economica come ad esempio il GATS/OMC; sussisterebbe quindi il pericolo di un ulteriore isolamento del nostro Paese. L'inasprimento delle disposizioni d'ammissione potrebbe causare misure di ritorsione contro cittadini svizzeri residenti all'estero.

Per quanto giuridicamente ammessi, necessari e sensati, gli altri obiettivi perseguiti, oltre la limitazione numerica della popolazione straniera, sono già stati realizzati o si trovano in fase di elaborazione. In questo contesto va citata specialmente la legge federale del 18 marzo 1994 sulle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri (FF 1994 I 307). Con la sua nuova politica degli stranieri e dei richiedenti l'asilo per gli anni Novanta (esposta nel rapporto del 15 maggio 1991; FF 1991 III 228) il Consiglio federale ha predisposto correzioni fondamentali alla sua politica degli stranieri. Ne fa parte tra l'altro la severa limitazione dell'immigrazione reclutata quale manodopera specializzata e altamente qualificata, per quanto non provenga dall'area SEE o dall'America del Nord. Inoltre lo statuto di stagionale, su cui gravano crescenti effetti negativi economici e socio-politici, è stato limitato ai Paesi membri dell'UE e dell'AELS, quale primo passo verso uno statuto di soggiorno di breve durata moderno, positivo per l'economia e la manodopera.

Indipendentemente da questa iniziativa, gli obiettivi e i principi della politica degli stranieri devono essere integrati in una nuova legge sugli stranieri. Si devono perseguire regolamentazioni più flessibili, che non ostacolano uno sviluppo armonioso dell'economia e una crescita qualitativa del mercato del lavoro. Inoltre sono necessarie misure contro l'abuso delle disposizioni legislative vigenti, una collaborazione internazionale intensificata, e la promozione dell'integrazione della nostra popolazione straniera.

Il Consiglio federale propone di sottoporre l'iniziativa «per una regolamentazione dell'immigrazione» senza controprogetto a popolo e Cantoni invitando a respingerla.

Messaggio

1 Aspetto formale

11 Testo

L'iniziativa ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 69^{quater} (nuovo)

¹ La Confederazione provvede affinché la proporzione di cittadini stranieri nella popolazione residente in Svizzera non superi il 18 per cento.

² Nel calcolo sono annoverati in particolare i domiciliati, gli annuali, i rifugiati riconosciuti e gli stranieri con permesso umanitario di dimora. Se rimangono in Svizzera per più di un anno sono annoverati anche gli stranieri di cui all'articolo 69^{quinquies} capoverso 1 e quelli titolari di altro permesso di dimora. I dimoranti per breve durata, con o senza attività lucrativa, vengono annoverati dopo 8 mesi di dimora, se questa vien rinnovata ed essi siano autorizzati a far venire in Svizzera le loro famiglie.

³ Non sono annoverati nel calcolo, indipendentemente dalla durata della loro dimora in Svizzera, i frontalieri, gli stagionali che non hanno fatto venire in Svizzera le loro famiglie, i membri di Organizzazioni internazionali, i membri di servizi consolari e diplomatici, i ricercatori e dirigenti qualificati, gli artisti, gli ospiti in stabilimenti di cura, i praticanti, gli studenti e gli allievi nonché i turisti. Non sono annoverati nemmeno gli stranieri di cui all'articolo 69^{quinquies} capoverso 1 qualora rimangano in Svizzera per meno di 12 mesi.

Art. 69^{quinquies} (nuovo)

¹ Per i richiedenti l'asilo, i profughi di guerra, gli stranieri alla ricerca di protezione, le persone accolte provvisoriamente, gli internati e gli stranieri senza residenza fissa in Svizzera la Confederazione fa in modo che non vi siano incentivi finanziari tali da indurli a rimanere in Svizzera.

² Le persone di cui al capoverso 1, se incarcerate in Svizzera, non possono essere messe in una condizione finanziariamente migliore di quanto sarebbe il caso nel Paese di origine.

Art. 70^{bis} (nuovo)

Gli stranieri giusta l'articolo 69^{quinquies} capoverso 1 o privi di permesso di dimora, colpiti da una decisione di espulsione della polizia degli stranieri o delle autorità penali, la cui esecuzione fosse possibile, lecita e ragionevolmente esigibile, possono, affinché sia assicurata l'espulsione, essere tenuti in carcere fino al momento dell'esecuzione.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Art. 21 (nuovo)

¹ Nella misura in cui, all'entrata in vigore dell'articolo 69^{quater}, sia superato il limite ivi fissato del 18 per cento, l'esubero sarà compensato entro il termine più breve possibile mediante l'emigrazione volontaria di stranieri.

² Se un'eventuale eccedenza di nascite non può essere compensata in questo modo, un superamento temporaneo del limite del 18 per cento è ammessa nella misura in cui non vengano rilasciati nuovi permessi di dimora a stranieri giusta l'articolo 69^{quater} capoverso 2.

12 Riuscita formale

Con decisione del 15 febbraio 1994 la Cancelleria federale ha concluso che la lista delle firme per l'iniziativa popolare «per una regolamentazione dell'immigrazione» corrisponde alle esigenze legislative (FF 1994 I 594); la raccolta delle firme era iniziata il primo marzo 1994. L'iniziativa è stata inoltrata alla Cancelleria federale il 28 agosto 1995 entro i termini stabiliti. Con decisione del 7 novembre 1995 la Cancelleria federale ha stabilito che l'iniziativa è formalmente riuscita con 121 313 firme valide (FF 1995 IV 1078).

13 Termine di trattazione

L'iniziativa è stata inoltrata il 28 agosto 1995. Secondo l'articolo 27 capoverso 1 della legge federale sui rapporti fra i Consigli (RS 171.11) l'Assemblea federale deve trattare entro quattro anni dalla loro presentazione le iniziative che richiedono una revisione parziale della Costituzione federale presentate nella forma di un progetto elaborato. Le Camere federali hanno così tempo fino al 27 agosto 1999 per decidere circa la presente iniziativa.

14 Obiettivi dell'iniziativa

Gli obiettivi dell'iniziativa possono essere riassunti come segue:

La proporzione delle persone di cittadinanza straniera nella popolazione domiciliata non deve superare il 18 per cento. Il calcolo della percentuale non corrisponde alla prassi attuale. Per esempio non vengono calcolati dirigenti e ricercatori qualificati come pure scolari e studenti, in compenso vengono calcolati richiedenti l'asilo, persone accolte provvisoriamente e profughi di guerra residenti da più di un anno. L'iniziativa lascia in sospeso, con quali mezzi e in quale lasso di tempo l'obiettivo debba essere raggiunto.

Se all'entrata in vigore della nuova regolamentazione il limite massimo del 18 per cento fosse superato, dovrebbe essere compensato il più in fretta possibile con l'emigrazione volontaria. Se l'eccedenza delle nascite nella popolazione straniera residente fosse più alta delle partenze volontarie non potrebbero essere rilasciati altri permessi di soggiorno.

Oltre a questo obiettivo principale l'iniziativa chiede speciali regolamentazioni per richiedenti l'asilo, profughi di guerra, persone alla ricerca di protezione, persone accolte provvisoriamente e internati¹⁾, come pure stranieri senza residenza fissa:

¹⁾ L'Istituto per l'internamento è stato abolito con l'entrata in vigore del decreto federale sulle misure coercitive nel diritto degli stranieri il 10 febbraio 1995.

- la Confederazione deve impedire gli incentivi finanziari a rimanere in Svizzera;
- i carcerati non devono essere posti in una condizione finanziaria migliore di quanto non lo sarebbero nel loro Paese d'origine;
- se colpiti da un decreto d'espulsione della polizia degli stranieri o delle autorità penali, la cui esecuzione fosse possibile, lecita e ragionevolmente esigibile, gli stranieri possono essere tenuti in carcere fino al momento dell'esecuzione affinché sia assicurata l'espulsione. Questo vale anche per stranieri senza permesso di dimora.

15 Validità dell'iniziativa

151 Unità di forma

Un'iniziativa può essere inoltrata nella forma di proposta generale o di progetto già elaborato (art. 121 cpv. 4 Cost.). Forme intermedie non sono permesse secondo l'articolo 75 capoverso 3 della legge federale sui diritti politici (LDP; RS 161.1).

L'iniziativa è stata inoltrata unicamente quale progetto elaborato.

L'unità della forma è perciò rispettata.

152 Unità di materia

L'articolo 69^{quater} dell'iniziativa incarica la Confederazione di provvedere affinché la proporzione della popolazione straniera non superi il 18 per cento della popolazione totale. Il testo dell'iniziativa stabilisce contemporaneamente quali persone siano da includere nel computo della popolazione straniera.

Il testo dell'iniziativa prescrive inoltre che per determinati gruppi di stranieri (essenzialmente per persone del settore dell'asilo e per le persone accolte provvisoriamente) non vi siano incentivi finanziari tali da indurli a rimanere in Svizzera (art. 69^{quinquies} cpv. 1 Cost.), che in caso di privazione della libertà per motivi penali non possano avere condizioni finanziarie migliori di quelle del Paese d'origine (cpv. 2) e che sia possibile la detenzione in attesa di espulsione (art. 70^{bis} Cost.).

Considerando i diversi settori inclusi nell'iniziativa bisogna esaminare se il principio dell'unità di materia non sia violato.

La linea principale dell'iniziativa mira a stabilire un limite percentuale massimo del numero degli stranieri in Svizzera - che risulterebbe circa al livello del 1993. Le ulteriori misure postulate dai fautori dell'iniziativa, volte a diminuire l'attrattiva della Svizzera quale Paese d'immigrazione e di asilo per determinati gruppi di stranieri, rappresentano mezzi e aspetti supplementari dell'iniziativa per raggiungere lo scopo principale.

L'iniziativa collega strettamente uno scopo principale con scopi secondari subordinati; la relazione materiale richiesta dall'articolo 75 capoverso 2 LDP è quindi verificata. Anche la maggior parte delle nuove norme e sentenze ammettono una tale relazione (v. anche FF 1994 III 1088). Quindi il testo dell'iniziativa

tiva non pregiudica la libera scelta dell'elettore, e adempie il principio dell'unità della materia.

153 Attuabilità

La realizzazione pratica dell'iniziativa comporterebbe, come vedremo, considerevoli difficoltà politiche, economiche, giuridiche e tecniche. Sotto questo aspetto non si devono tuttavia attendere problemi assolutamente insolubili. L'iniziativa soddisfa implicitamente la condizione della praticabilità effettiva.

154 Compatibilità con il diritto internazionale pubblico

154.1 Il diritto internazionale pubblico quale barriera materiale della revisione della Costituzione

Nel messaggio relativo alle iniziative popolari «per una politica di asilo nazionale» e «contro l'immigrazione clandestina», il nostro Collegio ha stabilito che iniziative popolari che violano il diritto internazionale pubblico vincolante (*ius cogens*) non sono valide, poiché il diritto internazionale pubblico rappresenta una barriera materiale per una revisione della Costituzione (cfr. FF 1994 III 1338-1380 con avvertenze). L'Assemblea federale ha seguito questa interpretazione. Una violazione del diritto internazionale pubblico vincolante esiste tuttavia solo se l'iniziativa popolare, e rispettivamente il relativo diritto nazionale non possono essere interpretati conformemente al diritto internazionale pubblico e ne risulta un aperto conflitto normativo (cfr. Giurisprudenza amministrativa delle autorità della Confederazione, GAAC, 1989, p. 422; A. Epiney, Das Primat des Völkerrechts als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips, in: ZBI 95 1994 n. 12, p. 537 segg. con avvertenze).

Il precetto di «*non refoulement*» contenuto sia nell'articolo 33 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati del 28 luglio 1951 (Convenzione sui rifugiati [CR]; RS 0.142.30), sia nell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 (CEDU; RS 0.101) costituisce diritto internazionale pubblico vincolante. Secondo questo principio uno Stato non può espellere un rifugiato verso un Paese, nel quale la sua vita o la sua libertà sono in pericolo a causa della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o delle sue idee politiche. È inoltre vietato rimandare persone verso Stati nei quali possono essere sottoposte a tortura, trattamenti disumani o altre violazioni dei diritti umani gravi o disumane. Si dovrà esaminare se la presente iniziativa corrisponde a questo principio.

154.2 Compatibilità della presente iniziativa con il diritto internazionale pubblico

154.21 Principi di interpretazione delle iniziative popolari

In parecchi punti l'iniziativa è formulata in modo poco chiaro. L'interpretazione del testo dell'iniziativa – più precisamente l'esame della sua compatibi-

lità con il diritto internazionale pubblico cogente – riveste un particolare significato. I principi di interpretazione sviluppati dal Tribunale federale in relazione a iniziative cantonali possono essere applicati anche a iniziative popolari federali, per quanto si ponga la domanda della dichiarazione di non validità a causa della violazione del diritto internazionale vincolante. Il Tribunale federale ha infatti stabilito in particolare i seguenti principi: a causa dell'inviolabilità del diritto di voto le iniziative devono sempre essere interpretate nel modo più favorevole ai promotori; l'interpretazione deve però basarsi sul testo dell'iniziativa e non sulla volontà soggettiva dei suoi fautori. Anche se difetti nel testo dell'iniziativa possono essere corretti nel quadro della legislazione esecutiva, ciò non vale più se, per ottenere la compatibilità delle esigenze dell'iniziativa con la Costituzione (in questo caso con il diritto internazionale pubblico cogente), si dovessero aggiungere all'iniziativa riserve o condizioni supplementari che ne cambierebbero profondamente la natura. Ciò falserebbe in modo intollerabile la volontà espressa nelle richieste dell'iniziativa. Dovrà pure essere rifiutata un'ulteriore interpretazione di un'iniziativa che contraddice la comprensione iniziale del testo e le aspettative suscitate. Per giudicare la legittimità di un'iniziativa il suo testo deve essere interpretato secondo principi d'interpretazione riconosciuti. Se in questo contesto può essere attribuito all'iniziativa un significato che non la faccia apparire chiaramente incompatibile, la stessa va dichiarata valida e sottoposta a votazione popolare (DTF 121 I 334 cons. 2c; DTF 119 Ia 154 cons. 2b; 111 Ia 292 cons. 2; 303 cons. 4).

In relazione con il diritto internazionale, vale del resto il principio generale secondo cui i conflitti tra diritto nazionale e diritto internazionale pubblico vanno risolti per quanto possibile con un'interpretazione delle norme nazionali conforme al diritto internazionale pubblico. Per raggiungere la più ampia conformità (concordanza) possibile tra le disposizioni dei diritti fondamentali della Costituzione e il diritto costituzionale va applicato anche nel caso della presente iniziativa il metodo dell'interpretazione conforme al diritto fondamentale (cfr. FF 1984 II 738; Ivo Hangartner, *Grundriss des schweizerischen Staatsrechts*, Zurigo, 1980, p. 36; Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20^a ed., Heidelberg, 1995, p. 142 seg.).

154.22 Interpretazione delle disposizioni riguardanti la limitazione della popolazione straniera

In relazione all'esame della compatibilità dell'iniziativa con il diritto internazionale pubblico cogente, sorgono problemi specifici d'interpretazione per quanto riguarda le disposizioni sulla limitazione della popolazione straniera. Gli articoli 69^{quinquies} e 70^{bis} Cost. del testo dell'iniziativa sollevano problemi isolati d'interpretazione, che saranno trattati nei numeri 232 segg. di questo messaggio.

154.221 Interpretazione dell'articolo 69^{quater} capoverso 1 Cost.

Secondo l'articolo 69^{quater} capoverso 1 Cost. la Confederazione deve provvedere affinché la proporzione di cittadini stranieri nella popolazione residente in

Svizzera non superi il 18 per cento. Questa richiesta è formulata quale incarico al legislatore e all'amministrazione, perché siano prese le misure legislative e amministrative corrispondenti. Considerata questa chiara formulazione dell'incarico, le misure possono essere prese e realizzate conformemente al diritto internazionale pubblico e al diritto costituzionale. Rispetto a un'interpretazione in accordo con il diritto internazionale pubblico vincolante, potrebbe anche essere permesso un sorpasso del limite del 18 per cento per una breve durata, interpretando il concetto del 18 per cento in modo flessibile, quale 18,0 fino a 18,5 per cento al massimo. In questo caso tuttavia vale il presupposto che contemporaneamente siano prese tutte le possibili misure per raggiungere di nuovo il traguardo di stabilizzazione (p. es. blocco di massima delle autorizzazioni e contemporaneamente denuncia di tutti i trattati internazionali non vincolanti, che danno un diritto di presenza in Svizzera).

154.222 Interpretazione dell'articolo 21 delle disposizioni transitorie Cost.

In considerazione degli effettivi attuali della popolazione straniera si deve supporre che al momento di un'eventuale entrata in vigore dell'iniziativa il limite previsto del 18 per cento sarebbe superato. All'articolo 21 capoverso 1 delle disposizioni transitorie Cost. l'iniziativa stabilisce che in questa situazione deve aver luogo «il più rapidamente possibile» una compensazione per mezzo di emigrazioni volontarie. Si pone la domanda, come sia da interpretare l'espressione «il più rapidamente possibile».

Se si interpretasse il testo dell'iniziativa nel senso che già durante il periodo di riduzione non si possono più rilasciare autorizzazioni di soggiorno, l'iniziativa dovrebbe essere dichiarata incompatibile a causa della violazione del diritto internazionale pubblico vincolante: infatti durante questo periodo la Svizzera dovrebbe rifiutare persone rifugiate ai sensi della Convenzione sui rifugiati e, in caso di impossibilità di proseguimento in un terzo Stato sicuro, dovrebbe rimandarle nella loro Patria d'origine violando così il principio di non-respingimento (non-refoulement). Lo stesso varrebbe per richiedenti l'asilo la cui domanda non fosse ancora (legalmente) valida dopo 12 mesi.

Non esistono comunque punti di riferimento tali da far supporre che i promotori dell'iniziativa vogliano ottenere o favorire il rinvio inammissibile di rifugiati ai sensi della Convenzione sui rifugiati, e i principi d'interpretazione normativi esigono che si cerchi un'interpretazione che eviti una dichiarazione di non-validità (n. 154.21). Ciò può essere ottenuto se la formulazione «il più rapidamente possibile» nel capoverso 1 fosse intesa in modo compatibile con il diritto internazionale pubblico quale «il più rapidamente possibile secondo il diritto internazionale pubblico». Secondo questa interpretazione, durante il periodo di transizione la Svizzera non potrebbe rilasciare nuove autorizzazioni tranne quelle imposte dalla Convenzione sui rifugiati, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), rispettivamente un divieto di espulsione secondo il diritto consuetudinario. Un'ulteriore eccezione sussisterebbe durante il periodo di denuncia di trattati internazionali non vincolanti, dai quali si possa dedurre un diritto di soggiorno.

Inoltre la formulazione molto vaga «il più rapidamente possibile» permette anche un'interpretazione che, nel contesto della richiesta riduzione della popolazione straniera, tiene adeguatamente conto sia del diritto internazionale pubblico non vincolante sia delle radicali conseguenze economiche, politiche e umanitarie legate a un completo blocco delle autorizzazioni. Questa interpretazione presuppone tuttavia un'alta quota di emigrazione volontaria, affinché la riduzione richiesta possa avvenire in un lasso di tempo prevedibile. Altrimenti si dovrebbe provvedere a una limitazione molto più restrittiva dell'immigrazione per poter raggiungere il traguardo di limitazione postulato dagli autori dell'iniziativa.

Più problematico è invece il tenore dell'articolo 21 capoverso 2 delle disposizioni transitorie Cost. Il testo esige chiaramente un blocco assoluto delle autorizzazioni non appena il limite del 18 per cento fosse sorpassato e se l'eccedenza di nascite della popolazione straniera residente fosse più alta dell'emigrazione. In questo caso dovrebbero essere espulse anche persone per le quali vale il principio di *non-refoulement* contenuto nel diritto internazionale pubblico cogente. È tuttavia molto improbabile che questa situazione si verifichi effettivamente in un prossimo futuro. Finora l'eccedenza di nascite è sempre stata inferiore alla quota d'emigrazione (nel 1996 si sono registrate in relazione alla popolazione straniera 67 700 partenze e un'eccedenza di 14 100 nascite).

Si può perciò supporre che questa situazione iniziale si verificherà al massimo quando la riduzione al 18 per cento richiesta all'articolo 21 capoverso 1 delle disposizioni transitorie Cost. sarà già raggiunta. Siccome in cifre assolute non si tratterà in genere di molti casi, presumibilmente si potrebbe realizzare una soluzione conforme al diritto internazionale pubblico, interpretando il valore 18 per cento in modo flessibile quale 18 per cento fino a un massimo del 18,5 per cento (vedasi anche le considerazioni al n. 154.221). Questa interpretazione dovrebbe permettere una sufficiente flessibilità per poter garantire almeno l'osservanza del diritto internazionale pubblico. Una dichiarazione di non-validità parziale o totale dell'iniziativa su questo punto preciso non sarebbe né proporzionata né giuridicamente opportuna.

155 Conclusione

Si deve constatare che l'attuazione della presente iniziativa popolare sarebbe problematica dal punto di vista del diritto internazionale pubblico, tuttavia i dati effettivi e le circostanze oggi prevedibili non fanno apparire probabile che la sua esecuzione conduca a violazioni del diritto internazionale pubblico vincolante. Non si può comunque escludere che l'accettazione dell'iniziativa possa richiedere la denuncia di trattati non vincolanti esistenti o la rinuncia a convenzioni in via di elaborazione, ritenute necessarie per la Svizzera.

Il testo dell'iniziativa permette un'interpretazione che può essere considerata ammissibile sia negli aspetti formali (unità della forma e della materia, praticabilità) sia per quanto riguarda la compatibilità con il diritto internazionale pubblico, poiché corrisponde, nell'insieme, nonostante percettibili difficoltà, alle esigenze sviluppate dalla prassi, dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

2 Valutazione materiale dell'iniziativa popolare «per una regolamentazione dell'immigrazione» nell'ottica dell'attuale politica degli stranieri

21 Evoluzione della popolazione residente straniera

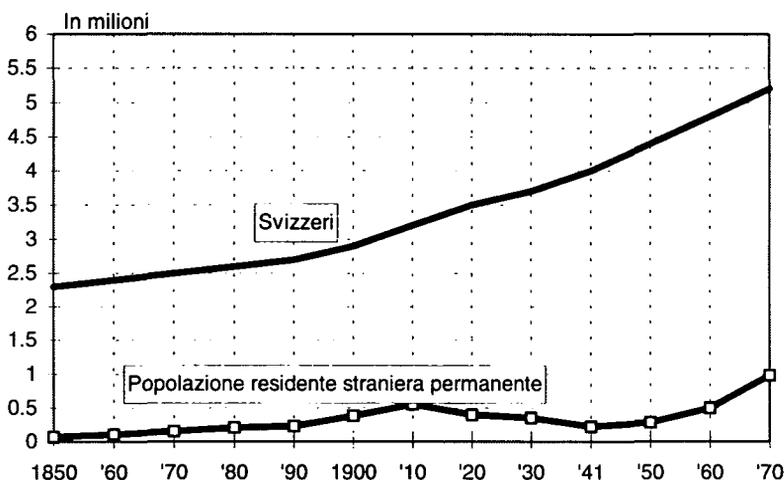
211 L'evoluzione fino al 1970

L'industrializzazione iniziata nel secolo scorso ha condotto, insieme con la libertà di spostamento allora in vigore, a un continuo aumento della popolazione straniera residente. In quel tempo, i cittadini di Stati con i quali la Svizzera aveva stipulato un contratto di stabilimento potevano risiedere in Svizzera senza limitazioni ed esercitare un'attività lucrativa. Questa prassi veniva applicata anche a tutti gli altri stranieri. La percentuale di stranieri, che nel 1850 ammontava ancora al 3 per cento, salì entro il 1910 al 14,7 per cento. Allo scoppio della Prima Guerra mondiale gli stranieri erano circa il 15,4 per cento. Grazie alla libertà di spostamento allora concessa, l'ammissione di stranieri non poteva essere limitata. Per contro furono discusse misure di facilitazione dell'integrazione e della naturalizzazione. A partire dalla Prima Guerra mondiale i trattati di dimora, tuttora in vigore, vengono interpretati in modo molto restrittivo e non danno più diritto al rilascio di un permesso di residenza.

Con l'articolo 69^{ter} Cost., accettato nella votazione popolare del 25 ottobre 1925, la Confederazione ha ottenuto la competenza di promulgare disposizioni legislative sull'entrata e l'uscita come pure sul soggiorno e la dimora di stranieri. In base a questo articolo costituzionale, il 1° gennaio 1934 è entrata in vigore la legge federale del 26 marzo 1931 sul soggiorno e la dimora degli stranieri (LDDS; RS 142.20). All'inizio della Prima e della Seconda Guerra mondiale numerosi stranieri hanno lasciato la Svizzera. Anche la crisi economica degli anni Trenta indusse un numero importante di stranieri alla partenza. Per queste ragioni la proporzione di stranieri ammontava nel 1941 ancora al 5,2 per cento.

La ripresa economica iniziata poco dopo la Seconda Guerra mondiale condusse a un aumento della richiesta di manodopera straniera. Quest'evoluzione fu in un primo tempo considerata quale fenomeno passeggero. In generale si pensava che i lavoratori stranieri si sarebbero trattenuti in Svizzera solo per un periodo limitato. Fino al 1963 fu perciò praticata una politica liberale di ammissione. A causa del rapido aumento della manodopera straniera all'inizio degli anni Sessanta, nella primavera del 1963 fu introdotta la limitazione delle ammissioni tramite un limite massimo del contingente straniero per ogni azienda. Le misure ordinate dal nostro Collegio tra il 1963 e il 1970 hanno frenato l'aumento.

L'evoluzione della popolazione residente svizzera e straniera dal 1850 al 1970 è riprodotta nel grafico qui appresso:



212 L'evoluzione dal 1970

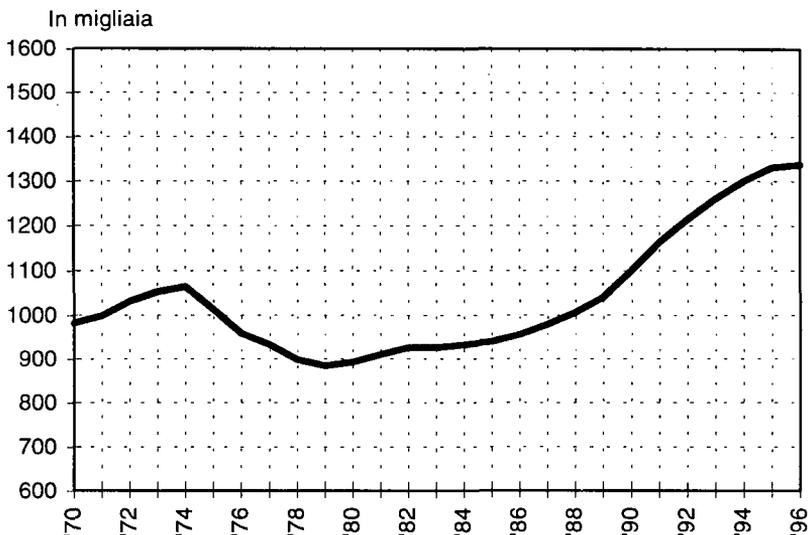
Nel 1970 la limitazione adottata per le aziende fu sostituita da una limitazione generale di tutti i nuovi immigrati stranieri esercitanti un'attività lucrativa. Durante gli anni Settanta la popolazione straniera diminuì notevolmente in seguito alla grave recessione. All'inizio degli anni Ottanta gli effettivi della popolazione straniera residente permanente si stabilizzarono considerevolmente.

Dopo il rigetto della nuova legge sugli stranieri del 19 giugno 1981 nella votazione popolare del 6 giugno 1982 (FF 1982 II 923), abbiamo promulgato il 6 ottobre 1986, sulla base degli articoli 18 capoverso 4 e 25 capoverso 1 LDDS, l'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS, RS 823.21). Parecchi punti incontrastati furono adottati nell'ordinanza (in special modo l'obiettivo di un rapporto ponderato tra l'entità della popolazione svizzera e quella della popolazione straniera). Se fino ad allora la limitazione degli stranieri era ristretta agli stranieri con attività lucrativa, con la promulgazione dell'OLS essa fu estesa anche agli stranieri senza attività lucrativa.

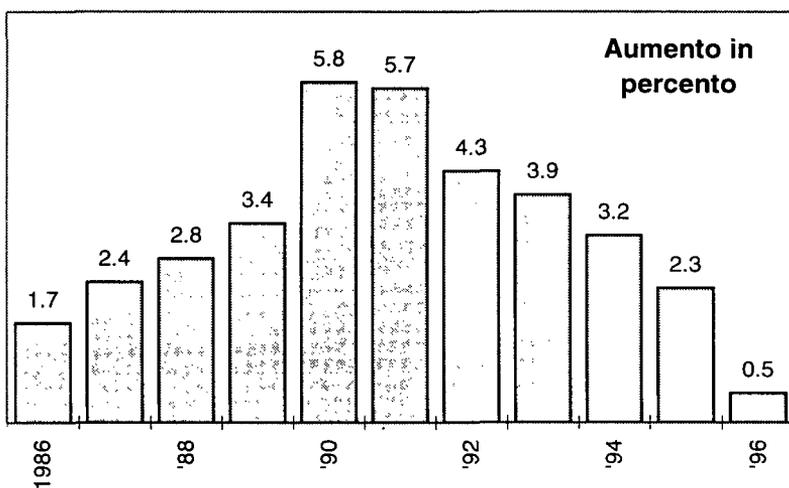
Alla fine degli anni Ottanta, in periodo di alta congiuntura economica, furono creati in Svizzera molti nuovi posti di lavoro, che fu possibile occupare in gran parte solo con nuovi immigrati stranieri. All'inizio degli anni Novanta si può constatare una chiara svolta. Mentre l'aumento annuo alla fine del 1991 ammontava ancora a circa 63 000 persone cioè al 5,3 per cento, nel 1997 esso scese allo 0,3 per cento (circa 4000 persone). Fu perciò raggiunta un'ampia stabilizzazione della popolazione residente straniera. Quest'evoluzione è da attribuire da una parte al cambiamento della politica degli stranieri del nostro Consiglio, più precisamente all'abolizione progressiva delle possibilità di reclutamento di persone senza speciali qualifiche o funzioni-chiave all'esterno dell'area UE o AELS, d'altra parte però anche all'evoluzione congiunturale sfavorevole degli

ultimi anni (cfr. anche Rapporto sulla politica in materia di stranieri e di rifugiati, FF 1991 III 228). Si constata complessivamente che oltre ad una generale accresciuta pressione migratoria, è soprattutto la situazione economica a esercitare un forte influsso sugli effettivi degli stranieri.

Popolazione residente permanente straniera 1970-1996
(Soggiornanti annuali e dimoranti)



Popolazione residente permanente straniera dal 1986
(Soggiornanti annuali e dimoranti)



22 Sintesi delle iniziative sull'inforestieramento presentate dopo la Seconda Guerra mondiale

221 Introduzione

Ai numeri 222-227 figurano le iniziative sull'inforestieramento inoltrate a partire dalla Seconda Guerra mondiale; queste iniziative sono dirette contro effettivi troppo alti di stranieri nella popolazione residente e contro l'immigrazione di stranieri in Svizzera (cfr. anche FF 1988 I 469 segg.).

Inoltre tra il 1987 e il 1997 sono fallite nella fase della raccolta delle firme le seguenti iniziative contro l'inforestieramento: l'iniziativa popolare «contro l'inforestieramento» dell'Azione nazionale (1987); l'iniziativa popolare «contro l'immigrazione massiccia di stranieri e richiedenti l'asilo» dell'Azione nazionale (1991) e l'iniziativa popolare «per un'immigrazione controllata» dei Democratici svizzeri (1997).

222 Prima iniziativa sull'inforestieramento

Il 30 giugno 1965 l'allora Partito Democratico del Canton Zurigo inoltrò per la prima volta un'iniziativa popolare contro l'inforestieramento. I fautori dell'iniziativa esigevano che la proporzione degli stranieri beneficianti di un permesso di dimora o di domicilio non superasse un decimo della popolazione residente. Per raggiungere questo obiettivo gli effettivi di dimoranti stranieri avrebbero dovuto essere diminuiti ogni anno di almeno il 5 per cento, salvaguardando i diritti umani e tenendo conto degli interessi dell'economia; dal canto nostro, avremmo dovuto determinare annualmente la quota di diminuzione di dimoranti stranieri per ogni Cantone.

Questa iniziativa popolare è stata ritirata dal comitato d'iniziativa il 16 marzo 1968.

223 Seconda iniziativa sull'inforestieramento

Il 20 maggio 1969 seguì una seconda iniziativa popolare contro l'inforestieramento da parte dell'Azione Nazionale. Secondo questa iniziativa la quota di stranieri avrebbe dovuto essere ridotta al 10 per cento dei cittadini svizzeri in ogni Cantone entro 4 anni, tranne per il Canton Ginevra che avrebbe ottenuto una regolamentazione speciale, e a esclusione di alcuni gruppi di stranieri.

Nella votazione del 7 giugno 1970 questa iniziativa fu respinta con il 54 per cento contro il 46 per cento dei votanti e da 13 Cantoni e 4 Semicantoni contro 6 Cantoni e 2 Semicantoni.

224 Terza iniziativa contro l'inforestieramento

L'Azione Nazionale inoltrò il 3 novembre 1972 una nuova iniziativa popolare, e più precisamente «contro l'inforestieramento e la sovrappopolazione della Svizzera». Quest'iniziativa richiedeva che il numero totale degli stranieri in

Svizzera, a eccezione del personale ospedaliero e degli appartenenti alle rappresentanze diplomatiche e consolari, fosse ridotto a 500 000 entro la fine del 1977, e che il numero delle naturalizzazioni fosse limitato a 4000 all'anno. Inoltre la quota di stranieri doveva essere limitata in ogni Cantone a un massimo del 12 per cento della popolazione di cittadinanza svizzera tranne per una regolamentazione speciale per il Canton Ginevra. Infine secondo questa iniziativa il numero degli stagionali non avrebbe dovuto superare i 150 000 e il numero dei frontalieri i 70 000.

La terza iniziativa contro l'inforestieramento è stata respinta il 20 ottobre 1974 con il 66 per cento contro il 34 per cento dei votanti e da tutti i Cantoni.

225 Quarta iniziativa contro l'inforestieramento

L'iniziativa popolare «Per la protezione della Svizzera» depositata dal Movimento repubblicano svizzero il 12 marzo 1974 conteneva le seguenti esigenze: riduzione della quota della popolazione residente straniera entro dieci anni al 12,5 per cento della popolazione residente svizzera, a esclusione di singoli gruppi di stranieri, limitazione delle naturalizzazioni, considerazione per le «imprese che forniscono importanti servizi alla comunità» e priorità alla protezione del lavoratore svizzero anche rispetto agli stranieri domiciliati.

Contro questa iniziativa si sono pronunciati il 13 maggio 1971 il 71 per cento, contro il 29 per cento, dei votanti e tutti i Cantoni.

226 Quinta iniziativa contro l'inforestieramento

Secondo l'iniziativa popolare «per la limitazione delle naturalizzazioni» inoltrata il 15 marzo 1974 dal Movimento nazionale contro l'inforestieramento, il numero delle naturalizzazioni avrebbe dovuto essere limitato annualmente a 4000 persone al massimo, fintanto che la popolazione totale avesse superato le 5 500 000 persone e la produzione indigena di generi alimentari non fosse stata sufficiente per l'approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari di uso corrente.

Questa iniziativa popolare è stata respinta il 13 marzo 1977 dal 66 per cento, contro il 34 per cento, dei votanti e da tutti i Cantoni.

227 Sesta iniziativa contro l'inforestieramento

L'iniziativa popolare «per una limitazione dell'immigrazione» è stata inoltrata il 10 aprile 1985 dall'Azione nazionale. Secondo il tenore dell'iniziativa il numero di stranieri immigrati annualmente per un soggiorno permanente non avrebbe dovuto superare il numero degli stranieri con permesso di soggiorno o di dimora emigrati l'anno precedente. Inoltre il numero annuale di immigranti avrebbe dovuto ammontare al massimo a due terzi degli emigrati dell'anno precedente, fintanto che la popolazione residente in Svizzera avesse superato i 6,2 milioni. Infine secondo questa iniziativa popolare il numero degli

stagionali non avrebbe dovuto superare i 100 000 e il numero dei frontalieri i 90 000.

L'iniziativa è stata respinta nella votazione popolare del 4 dicembre 1988 dal 67 per cento dei votanti e da tutti i Cantoni.

23 Parere sull'iniziativa «per una regolamentazione dell'immigrazione»

231 Limitazione della popolazione residente straniera permanente

231.1 Situazione iniziale

Secondo l'articolo 69^{quater} Cost. la Confederazione deve provvedere affinché la proporzione di cittadini stranieri nella popolazione residente in Svizzera non superi il 18 per cento. Il calcolo della percentuale non corrisponde però alla prassi attuale.

Se al momento dell'entrata in vigore della nuova regolamentazione il limite massimo del 18 per cento fosse superato, l'esubero sarà compensato, secondo l'articolo 21 capoverso 1 delle disposizioni transitorie, il più rapidamente possibile mediante l'emigrazione volontaria di stranieri.

Se l'eccedenza di nascite della popolazione straniera residente fosse più alta dell'emigrazione volontaria, il limite del 18 per cento potrà essere superato temporaneamente, a condizione che non vengano rilasciati nuovi permessi di dimora secondo l'articolo 69^{quater} (art. 21 cpv. 2 disp. trans. Cost.).

I problemi inerenti l'interpretazione di queste disposizioni sono ampiamente descritti ai numeri 154.221 e 154.222.

231.2 Nuova definizione della popolazione residente permanente straniera

L'iniziativa introduce nel calcolo della popolazione residente straniera determinante, categorie di stranieri che attualmente non sono considerate (art. 69^{quater} cpv. 2 e 3 Cost). Per esempio, a differenza di quanto avviene attualmente, i dirigenti e ricercatori qualificati, come pure gli scolari e gli studenti, non vengono annoverati nel computo, lo sono invece i richiedenti l'asilo, le persone accolte provvisoriamente e i profughi di guerra soggiornanti da più di un anno. Finora, secondo l'articolo 5 OLS solo i residenti e i soggiornanti formano per principio la popolazione residente permanente straniera.

In contrasto con il computo odierno, l'iniziativa prevede che alcune categorie di stranieri, indipendentemente dalla durata del soggiorno, non siano calcolate nella popolazione residente permanente straniera (art. 69^{quater} cpv. 3 Cost.). Si tratta più precisamente di dirigenti e ricercatori qualificati, artisti, ospiti in stabilimenti di cura, praticanti, studenti, scolari e turisti. La definizione di «ricercatori qualificati», «dirigenti» e «artisti» potrebbe causare difficoltà, in considerazione del suo significato. Il testo dell'iniziativa non dice infatti se i familiari di queste persone siano da considerare nel computo della popolazione resi-

dente straniera permanente. Il diritto degli stranieri in vigore prevede che persone con permesso di soggiorno non abbiano per principio diritto al ricongiungimento familiare. Il ricongiungimento familiare costituisce il fattore più significativo dell'immigrazione e influenza il numero degli stranieri in modo determinante. Si deve perciò supporre che i famigliari siano da calcolare nella popolazione straniera residente. Questa situazione potrebbe eventualmente causare problemi per il reclutamento di persone specialmente per la scienza e per l'economia.

Inoltre mancano attualmente nel registro centrale degli stranieri le basi per una registrazione numerica esatta delle categorie professionali citate. Queste basi dovrebbero essere procurate con un considerevole sforzo tecnico e finanziario. Secondo un calcolo approssimativo i gruppi di stranieri non inclusi dovrebbero rappresentare oggi circa 60 000 persone. Il numero delle persone da calcolare in più, dal settore dell'asilo, si aggira circa sullo stesso ordine di grandezza.

231.3 Necessità di una limitazione restrittiva dell'immigrazione

Considerato l'attuale contingente di stranieri in Svizzera, pari al 19 per cento della popolazione totale, una riduzione al 18 per cento dovrebbe essere raggiunta mediante emigrazione volontaria. Questa misura non verrebbe influenzata dal nuovo conteggio contenuto nel testo dell'iniziativa. Anche con il nuovo conteggio la proporzione di stranieri dovrebbe raggiungere circa il 19 per cento, poiché il numero di persone che secondo l'iniziativa non sono più da annoverare nel calcolo dovrebbe corrispondere all'incirca al numero di quelle che sono da considerare in base ai nuovi criteri. L'emigrazione volontaria, che per definizione non può essere forzata, non è influenzabile. Una riduzione duratura della proporzione di stranieri è perciò possibile finalmente solo mediante una limitazione coerente dell'immigrazione, con l'introduzione di una quota d'immigrazione, che sia chiaramente inferiore all'emigrazione prevista.

Per principio la proporzione di stranieri potrebbe essere diminuita anche mediante facilitazioni di naturalizzazione. Come in tempi recenti è stato dimostrato dai tentativi falliti a diversi stadi, esistono resistenze politiche contro un allentamento del diritto di naturalizzazione sia in Parlamento, sia nel popolo e nei Cantoni. Una tale procedura non corrisponderebbe probabilmente nemmeno alle intenzioni dell'iniziativa, tanto più che viene menzionata solo una riduzione della proporzione degli stranieri mediante l'emigrazione volontaria (art. 21 cpv. 1 disp. trans. Cost.). Un ulteriore fattore dell'evoluzione della popolazione straniera residente è l'eccedenza delle nascite, che però non può essere influenzata da misure statali.

La necessità dell'introduzione di una quota d'immigrazione risulta perciò dall'interpretazione dell'incarico di stabilizzazione contenuto nell'articolo 69^{quater} Cost. e dalla formulazione vaga all'articolo 21 capoverso 1 delle disposizioni transitorie, secondo la quale una riduzione deve essere realizzata «entro il termine più breve possibile» mediante l'emigrazione volontaria. Solo in questo modo può essere garantito che l'obiettivo principale dei promotori sarà raggiunto.

La quota d'immigrazione dovrebbe essere stabilita in modo tale, che la richiesta riduzione della popolazione straniera residente possa presumibilmente essere ottenuta entro un termine prevedibile. Per stabilire la quota si dovrebbe tener debitamente conto, per quanto possibile, oltre all'osservanza del diritto internazionale pubblico vincolante, anche di altri obblighi non vincolanti di diritto internazionale pubblico assunti dalla Svizzera, nonché delle incisive conseguenze economiche, politiche e umanitarie (vedansi anche i commenti al n. 154.222).

231.4 Effetti negativi di una quota d'immigrazione

Negli ultimi anni il numero delle entrate ha chiaramente superato il numero delle partenze. Dal 1991 questa differenza tende comunque a diminuire continuamente. Questa evoluzione è da attribuire sia alla coerente politica degli stranieri del nostro Consiglio, sia alla permanente stagnazione dell'economia. Considerando la situazione attuale, si dovrebbe in ogni modo procedere a una riduzione della quota d'immigrazione, per ottenere a medio termine una proporzione di stranieri del 18 per cento.

Quando poi la quota d'immigrazione fosse stabilita sulla base della quota di emigrazione dell'anno precedente, si dovrebbe affrontare il problema, difficile dal punto tecnico e amministrativo, dei criteri di ripartizione tra i Cantoni dei contingenti disponibili. Si potrebbe considerare ad esempio una ripartizione sulla base delle partenze dal Cantone, delle necessità economiche o della proporzione di stranieri molto diversa nei singoli Cantoni. Tali difficoltà supplementari vengono a trovarsi diametralmente opposte alla maggiore flessibilità necessaria in un'economia mondiale globalizzata.

Nel caso di un contingente globale esisterebbe il pericolo fondamentale che non ci fosse sufficiente spazio di manovra per le necessità importanti e urgenti dell'economia, poiché in questo settore non possono di regola essere vantati diritti o ragioni umanitarie vincolanti. Un tale meccanismo restrittivo d'autorizzazione conduce a una notevole limitazione delle necessarie possibilità di reclutamento dell'economia svizzera se non addirittura al loro arresto. Nel quadro del crescente processo di globalizzazione, l'economia in Svizzera dipende in modo speciale da un mercato del lavoro flessibile e dalla rapida disponibilità di manodopera qualificata. La disponibilità della manodopera necessaria si dimostra sempre più, specialmente nel settore altamente qualificato, quale fattore decisivo nella competitività delle piazze economiche dei singoli Paesi. Il mercato del lavoro svizzero è comunque troppo piccolo per soddisfare pienamente le esigenze delle imprese svizzere, segnatamente nel campo degli specialisti. Se si considera la crescente internazionalizzazione esiste anche una maggiore necessità di trasferimenti di personale qualificato e di dirigenti all'interno delle imprese e tra esse.

L'iniziativa esclude espressamente «ricercatori qualificati» e «dirigenti» dalle misure di limitazione. Non esclude tuttavia specialisti, personale qualificato come persone in funzioni-chiave, urgentemente necessari alla nostra economia. L'approvazione dell'iniziativa avrebbe perciò effetti incisivi e imprevedibili per

la piazza finanziaria svizzera. Si accentuerebbe una tendenza già attualmente constatabile, poiché singole imprese hanno dovuto spostare all'estero la loro produzione a causa della mancanza del personale necessario in Svizzera. L'approvazione dell'iniziativa causerebbe la perdita di ulteriori posti di lavoro, ciò che a sua volta potrebbe ripercuotersi sul reddito nazionale.

Questa problematica è ancora aggravata dal fatto che l'iniziativa intende calcolare le persone del settore dell'asilo - per quanto si trovino in Svizzera da più di un anno - nel contingente degli stranieri, per cui lo spazio di manovra per il reclutamento sul mercato del lavoro si trova ulteriormente limitato. Un'altra difficoltà è data dal fatto che le qualifiche di queste persone - non reclutate - non corrispondono in generale ai requisiti aziendali dell'economia. Una parte importante della quota globale d'immigrazione dovrebbe perciò essere riservata a stranieri aventi diritto a permesso di soggiorno in base ad accordi internazionali, o ai quali non può essere rifiutato un permesso temporaneo di soggiorno per ragioni umanitarie (p. es. profughi di guerra), o la cui durata di soggiorno non può essere influenzata dalle autorità a causa della situazione nel Paese d'origine.

Se la quota fosse già raggiunta nel corso dell'anno si dovrebbe rifiutare l'entrata a queste persone - per quanto lo permetta il diritto internazionale pubblico vincolante - e stendere liste d'attesa per la quota seguente. Se una tale lista d'attesa fosse impossibile si dovrebbe posporre la riduzione perseguita, oppure prendere in considerazione la denuncia degli accordi corrispondenti.

Anche in considerazione dell'imprevedibile evoluzione futura non si può escludere - come già esposto - che nel caso di un'approvazione dell'iniziativa la Svizzera debba denunciare trattati internazionali a carattere non vincolante per raggiungere o mantenere l'obiettivo di limitazione chiaramente stabilito entro uno spazio di tempo determinato. Trattati a contenuto che rilevi del diritto internazionale pubblico vincolante non possono per principio essere denunciati (v. n. 154.1).

Fanno parte dei trattati internazionali su cui si fonda un diritto di soggiorno in Svizzera, oltre al trattato nel settore economico, le disposizioni del CEDU sul ricongiungimento familiare e quelle della Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 (FF 1994 V 1). Un diritto al ricongiungimento familiare e alla trasformazione del permesso stagionale in un'autorizzazione di soggiorno annuale risulta inoltre dal trattato del 10 agosto 1964 tra la Svizzera e l'Italia sull'emigrazione di manodopera italiana verso la Svizzera (RS 0.142.114.548).

Particolare importanza riveste il diritto alla protezione della vita familiare all'articolo 8 CEDU, secondo cui in determinati casi esiste un diritto internazionalmente riconosciuto al rilascio di un permesso di soggiorno. Il caso singolo deve essere esaminato sulla base della ponderazione degli interessi per determinare se si debba tener conto di questo diritto. Non è perciò possibile valutare gli effetti quantitativi dell'approvazione dell'iniziativa dal punto di vista del CEDU. Sta comunque di fatto che, ad esempio, nel caso di matrimonio tra cittadini svizzeri e stranieri, come pure nel caso di ricongiungimento familiare di stranieri con permesso di dimora e per rifugiati riconosciuti, vale di regola il

diritto al congiungimento familiare derivante dal CEDU. Limitazioni nel campo del ricongiungimento familiare avrebbero per conseguenza che eventualmente anche cittadini e cittadine svizzeri non potrebbero più farsi raggiungere in Svizzera dal coniuge o dai figli adottivi.

Le necessarie e incisive quote d'immigrazione causerebbero anche problemi con gli obblighi internazionali contratti dalla Svizzera nel campo economico. Il trattato generale sul commercio di servizi (General Agreement on Trade in Services, GATS) integrato nell'allegato 1.B dell'accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio del 15 aprile 1994 (in vigore per la Svizzera dal 1° luglio 1995, RS 0.632.20) comprende secondo l'articolo 1 capoverso 2 anche la circolazione transfrontaliera delle persone fisiche che forniscono servizi quali proprietari titolari o dipendenti di imprese di servizi. Ne consegue che la Svizzera ha assunto obblighi di accesso al mercato per determinati dirigenti e specialisti qualificati nel quadro dei limiti massimi esistenti. Questo obbligo corrisponde a un interesse economico vitale per il nostro Paese e sarebbe messo seriamente in dubbio da un'adozione dell'iniziativa. Un'ulteriore conseguenza importante e problematica di un'eventuale adozione dell'iniziativa sarebbe che lo spazio per le trattative in vista della liberalizzazione graduale per la quale la Svizzera si è impegnata nel GATS diventerebbe troppo esiguo e gli impegni non potrebbero più essere mantenuti. Una simile situazione esiste anche riguardo all'accordo AELS e al previsto accordo di protezione degli investimenti con l'OCSE. Se la Svizzera si tenesse in disparte da questi importanti accordi commerciali si troverebbe confrontata a conseguenze imprevedibili.

Con l'adozione dell'iniziativa potrebbero anche sorgere problemi riguardo a futuri accordi bilaterali o multilaterali riguardanti la circolazione delle persone (p. es. con l'UE o anche con gli USA) e che sono di grande importanza per l'economia svizzera.

Indipendentemente dagli accordi bilaterali attualmente in corso di negoziato con l'UE, l'approvazione dell'iniziativa rimetterebbe fundamentalmente in dubbio l'obiettivo da noi perseguito di un'ammissione facilitata per le persone provenienti dai Paesi membri dell'UE e dell'AELS.

232 Esclusione di incentivi finanziari per stranieri privi di permesso di soggiorno o di dimora (art. 69^{quinquies} cpv. 1 Cost.)

232.1 Situazione iniziale

Secondo l'articolo 69^{quinquies} capoverso 1 Cost. la Confederazione fa in modo che non vi siano incentivi finanziari per la dimora in Svizzera di richiedenti l'asilo, profughi di guerra, stranieri alla ricerca di protezione, persone accolte provvisoriamente, internati e stranieri senza residenza fissa. Il concetto «incentivi finanziari» non viene definito più esattamente e richiede perciò interpretazione; deve essere interpretato in modo conforme alla Costituzione e al diritto internazionale pubblico (v. n. 154.21).

La disposizione va certo intesa nel senso che il soggiorno in Svizzera sia da disporre in modo finanziariamente non attrattivo, affinché la possibile situazione

finanziaria non diventi la ragione della decisione di immigrare. Il concetto «incentivi finanziari» potrebbe in senso lato comprendere i settori dell'assistenza e del lavoro.

232.2 Prestazioni sociali

I richiedenti l'asilo e le persone accolte provvisoriamente che non possono provvedere da sé al proprio sostentamento ricevono aiuti dalle autorità cantonali di assistenza. La Confederazione versa attualmente ai Cantoni quale risarcimento per i contributi di assistenza (compreso il denaro per le piccole spese) un importo forfettario di 18 franchi per giorno e per persona, e i costi per l'alloggio vengono indennizzati con un importo forfettario di franchi 13,60 per giorno e per persona. Inoltre vengono risarciti i costi effettivi delle cure mediche. I richiedenti l'asilo e le persone accolte provvisoriamente ricevono perciò solo i mezzi finanziari assolutamente necessari. L'alloggio di richiedenti l'asilo avviene oggi per lo più in alloggi collettivi a costo favorevole. Per principio l'assistenza deve consistere quanto possibile in prestazioni in natura e non in pagamenti in denaro (cfr. art. 20a cpv. 3 LAsi).

Non esiste né a livello di Costituzione federale né secondo le costituzioni cantonali un diritto a prestazioni sociali che superino il diritto riconosciuto dal Tribunale federale alla garanzia del minimo esistenziale (DTF 121 I 367). Anche dagli articoli 10 e 11 del Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali (Patto I; RS 103.I) non risulta un diritto a un livello sociale che vada oltre il minimo esistenziale. Una posizione meno favorevole dei gruppi di persone menzionati nell'iniziativa nel campo dell'assistenza è compatibile anche con il principio dell'uguaglianza dei diritti contenuta nell'articolo 4 Cost. A causa della loro situazione non assicurata dal punto di vista del diritto di soggiorno, queste persone si trovano in condizioni di vita speciali, che si distinguono nettamente da quelle della popolazione svizzera e della popolazione straniera con residenza fissa in Svizzera. Analogamente, la Convenzione sullo statuto dei rifugiati richiede nel campo dell'assistenza un trattamento uguale a quello degli indigeni solo per i rifugiati riconosciuti, e, per lo meno a partire da un certo tempo, per rifugiati accolti provvisoriamente (art. 1A cpv. 2 e 23 CR). L'assistenza prestata a richiedenti l'asilo e a persone accolte provvisoriamente non deve essere comunque disposta in modo tale che il trattamento di queste persone sia da considerare degradante.

232.3 Reddito da attività lucrativa

Dalla sola presenza non deriva per principio a stranieri un diritto all'autorizzazione per un'attività lucrativa. Sono perciò per principio possibili divieti di lavoro. Per persone a carattere di rifugiato accolte provvisoriamente va osservato tuttavia l'articolo 17 capoverso 2 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati che non permette più limitazioni all'accesso al mercato del lavoro dopo tre anni di dimora nel Paese di rifugio.

Chiaramente discriminatoria sarebbe una riduzione del salario di tali persone, poiché forniscono le stesse prestazioni degli altri lavoratori. È ammessa una trattenuta di salario, vigente attualmente (10%) per assicurare costi di assistenza, procedure, ecc. Tali trattenute sarebbero contrarie all'articolo 4 Cost. se superassero quanto necessario per la copertura delle spese.

232.4 Riassunto

Riepilogando si può constatare che le prestazioni finanziarie considerate dall'iniziativa possono essere ridotte entro una certa ampiezza. La riduzione trova però limiti determinati dal principio di uguaglianza dei diritti, dal diritto costituzionale alla sussistenza e dalle corrispondenti garanzie del Patto di diritto sociale, come pure dalla Convenzione sullo statuto dei rifugiati. Queste riflessioni valgono anche nel campo delle assicurazioni sociali. L'iniziativa non domanda semplicemente una riduzione degli incentivi finanziari, bensì il loro impedimento. In questo senso infrangerebbe le garanzie menzionate. Tuttavia il testo può essere interpretato in modo conforme al diritto costituzionale e al diritto internazionale, dato che il concetto di incentivi finanziari non è definito, e che perciò può essere inteso nel senso di tutte le prestazioni che esulano dalle imposizioni legali.

Considerando che le prestazioni finanziarie sono ridotte al minimo necessario, si può dire che già attualmente viene tenuto conto per quanto possibile degli intenti dell'iniziativa. Altre restrizioni, come ad esempio un'estensione del divieto di lavoro, causerebbero maggiori spese di assistenza.

233 Posizione finanziariamente svantaggiata di stranieri incarcerati (art. 69^{quinquies} cpv. 2 Cost.)

233.1 Situazione iniziale

Secondo l'articolo 69^{quinquies} capoverso 2 Cost. le persone di cui al capoverso 1 – cioè i richiedenti l'asilo, i profughi di guerra, gli stranieri alla ricerca di protezione, le persone accolte provvisoriamente, gli internati e gli stranieri senza residenza fissa in Svizzera – incarcerate in Svizzera non possono essere messe in una condizione finanziaria migliore di quanto sarebbe il caso nel Paese d'origine. Con questa richiesta si vuole ovviamente ottenere che stranieri incarcerati non pervengano, per mezzo della privazione della libertà, a introiti che superino quelli del loro Paese d'origine.

Il termine generale di «incarcerazione» all'articolo 69^{quinquies} comprende apparentemente tutte le forme di incarcerazione compresa la detenzione durante l'istruttoria (detenzione preventiva). Non esiste perciò una limitazione all'esecuzione vera e propria della pena.

Altrettanto indefinita e soggetta a interpretazione è la nozione di «condizioni finanziariamente migliori». Si desume dal testo, che non è inteso il regime carcerario svizzero in generale in confronto al Paese d'origine, bensì solo il guadagno che si può ottenere durante la detenzione (il cosiddetto peculio).

Infine non è chiaro che cosa s'intende per condizioni finanziarie uguali o peggiori degli stranieri incarcerati in confronto al Paese d'origine, poiché manca qualsiasi dato di calcolo. Si può pensare a un confronto del potere d'acquisto o a una semplice conversione del peculio nello Stato d'origine sulla base dei corsi delle valute. Sarebbe però anche possibile un confronto del peculio svizzero con il reddito generalmente ottenibile dalla persona in questione nel Paese d'origine. La problematica in relazione a questa disposizione risulta comunque indipendentemente dall'interpretazione scelta.

233.2 Effetti dell'iniziativa sul versamento del peculio

Secondo l'articolo 37 capoverso 1 del Codice penale svizzero (CP; RS 311.0) i detenuti sono tenuti a prestare il lavoro che viene loro assegnato. Persone che scontano una pena o una misura devono ottenere, in caso di buona condotta e prestazioni lavorative sufficienti, una parte di guadagno, il cui importo viene stabilito dai Cantoni (art. 376 CP). Il regolamento dell'istituto penitenziario stabilisce se e in quale misura durante il periodo di privazione della libertà possono essere fatte spese da questo guadagno, a favore del detenuto o della sua famiglia (art. 377 CP). Di regola viene versata la metà del peculio ai detenuti, a libera disposizione.

Secondo il Tribunale federale il peculio serve, oltre alla copertura di spese originarie durante l'esecuzione di una pena o di una misura, principalmente per favorire al carcerato il reinserimento nella vita di cittadino, più precisamente ad assicurare i mezzi per le prime settimane dopo il rilascio. Il denaro che viene messo a disposizione durante la detenzione invece, serve alle piccole spese. Il peculio è un pagamento per la prestazione di un lavoro; ha però anche uno scopo educativo e può perciò essere ridotto in caso di cattiva condotta.

Nella misura in cui il peculio rappresenta un pagamento per la prestazione di un lavoro, un pagamento diverso per determinate categorie di stranieri in confronto a stranieri residenti e Svizzeri sarebbe una violazione del principio dell'uguaglianza dei diritti dell'articolo 4 Cost. Inoltre sarebbe anche lesa il divieto di discriminazione dell'articolo 14 CEDU, poiché l'organizzazione del lavoro obbligatorio o forzato nel quadro di un'incarcerazione (art. 4 cpv. 3 CEDU) non deve essere basata su fattori discriminatori.

Secondo il Tribunale federale devono parimenti essere osservate le risoluzioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (73)5 e (87)3 sull'insieme delle regole minime per il trattamento dei prigionieri, anche se in questo caso non si tratta di accordi di diritto internazionale pubblico vincolante. Sull'attività lucrativa di prigionieri; la risoluzione (87) 3 stabilisce tra l'altro i seguenti principi, che in caso di adozione dell'iniziativa non potrebbero più essere rispettati: se il lavoro viene eseguito in collaborazione con ditte private all'interno o all'esterno dell'istituto penitenziario, le imprese devono pagare i salari usuali, tenendo conto delle prestazioni dei detenuti (art. 73 lett. b). Si devono prendere misure per indennizzare i detenuti in caso di incidente sul lavoro o malattia professionale, a condizioni che non siano sfavorevoli in confronto a quelle di cui gode, secondo la legge, la manodopera al di fuori dell'istituto (art. 74 cpv.

2). Il lavoro dei prigionieri deve essere retribuito equamente (art. 76 cpv. 1). Tutti i principi della risoluzione vanno applicati imparzialmente. In particolare la razza, il colore o la provenienza non devono condurre a trattamenti discriminatori (cpv. 2).

Degli accordi sui diritti umani ratificati in Svizzera, soltanto il Patto ONU del 16 dicembre 1966 sui diritti civili e politici (Patto II; RS 0.103.2) contiene, all'articolo 10 capoverso 1, una disposizione specifica sulla protezione delle persone incarcerate: «Qualsiasi individuo privato della propria libertà deve essere trattato con umanità e col rispetto della dignità inerente alla persona umana.» Secondo il Tribunale federale, per l'interpretazione di questo articolo si devono tenere in considerazione le risoluzioni citate più sopra del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (DTF 122 Ia 266 segg.).

Per quanto riguarda l'uso del peculio per necessità durante l'incarcerazione in Svizzera, non esiste nessun motivo ragionevole per un trattamento di diritto diverso. Secondo la costante prassi del Tribunale federale inoltre i diritti alla libertà dei carcerati possono venir limitati unicamente per raggiungere lo scopo dell'incarcerazione e per il mantenimento dell'ordine nell'istituto. Per quanto riguarda gli stranieri che tornano nel loro Paese d'origine dopo la loro liberazione, sarebbe per principio lecito consegnare il resto del peculio tenendo conto del potere d'acquisto. Conformemente alla prassi dei Cantoni, le spese per il viaggio in aereo sono già attualmente dedotte in parte o totalmente dal peculio. Nella maggioranza dei casi un'ulteriore deduzione non sarebbe perciò più possibile.

Effettivamente non esiste un diritto a un peculio sufficiente per il mantenimento dei contatti esterni protetti dalla Costituzione (ad es. per mezzo di telefono, lettere o media). Tuttavia se il carcerato è nullatenente le autorità preposte sono tenute ad anticipare i mezzi necessari.

233.3 Riassunto

Riassumendo, risulta che la richiesta dell'articolo 69^{quinquies} capoverso 2 Cost. dell'iniziativa contravviene al principio dell'uguaglianza dei diritti dell'articolo 4 Cost., eventualmente contro il divieto del lavoro forzato organizzato in modo discriminante (art. 4 cpv. 2 e art. 14 CEDU) come pure contro il principio delle condizioni umane di detenzione stabilite nell'articolo 10 del Patto ONU sui diritti civili e politici (Patto II). La messa a punto di un peculio nell'esecuzione di una pena ha inoltre un effetto educativo e disciplinare non trascurabile. L'applicazione di questa disposizione dell'iniziativa potrebbe aggravare il lavoro del personale del penitenziario e indebolire il carattere di prevenzione sociale della pena.

234 Incarcerazione di stranieri (art. 70^{bis} Cost.)

All'articolo 70^{bis} Cost. l'iniziativa chiede che gli stranieri giusta l'articolo 69^{quinquies} Cost., cioè i richiedenti l'asilo, i profughi di guerra, gli stranieri alla ricerca di protezione, le persone accolte provvisoriamente, gli internati e gli

stranieri senza residenza fissa in Svizzera o gli stranieri privi di permesso di dimora, colpiti da una decisione di espulsione della polizia degli stranieri o delle autorità penali, la cui esecuzione fosse possibile, lecita e ragionevolmente esigibile, possono, affinché sia assicurata l'espulsione, essere tenuti in carcere fino al momento dell'esecuzione.

L'incarcerazione di stranieri allo scopo di assicurare l'esecuzione dell'espulsione è per principio permessa dal diritto internazionale pubblico, tuttavia devono essere osservate determinate premesse legali di tipo materiale e procedurale (cfr. anche FF 1994 I 277 segg.). La detenzione in accordo con l'articolo 70^{bis} è lecita. Il tenore potestativo lascia sufficiente spazio di manovra e perciò non contravviene al diritto internazionale pubblico o ai diritti fondamentali della Costituzione. Questa richiesta è corrisposta dalla legge federale del 18 marzo 1994 sulle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri (RU 1995 146) entrata in vigore il 1° febbraio 1995 e sconosciuta al momento della formulazione del testo dell'iniziativa. Questa legge prevede una carcerazione preventiva di tre mesi e una carcerazione in vista d'espulsione di nove mesi (art. 13a-14 LDDS; FF 1994 I 273 segg.). Un periodo di detenzione più lungo è stato rifiutato esplicitamente dall'Assemblea federale, poiché sproporzionato e non conforme allo stato di diritto.

3 Conclusioni

Nonostante evidenti problemi, il testo dell'iniziativa può essere interpretato in un modo che rispetta i principi dell'unità della forma e della materia, come pure della praticabilità e della compatibilità con il diritto internazionale pubblico, le esigenze legali e le esigenze poste dalla prassi, dalla dottrina e dalla giurisprudenza. L'iniziativa deve perciò essere considerata valida dal punto di vista formale.

Il suo contenuto deve però essere respinto. L'iniziativa contraddice tre dei quattro obiettivi del nostro Consiglio nel settore degli stranieri e dei rifugiati per l'attuale legislatura. Più precisamente si tratta di una migliore integrazione degli stranieri residenti, di miglioramenti qualitativi nella circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE e dell'accoglienza di rifugiati e di persone bisognose di protezione conformemente alla nostra politica umanitaria d'asilo (obiettivo 12; FF 1996 II 309). Una riduzione significativa dell'aumento della popolazione straniera ha potuto essere ottenuta anche senza il richiesto limite numerico.

Ne risulterebbero difficoltà in relazione a trattati internazionali sia per l'economia svizzera, sia anche nel campo dei diritti umani.

L'obiettivo di limitazione dell'iniziativa può probabilmente essere raggiunto solo con una quota d'immigrazione restrittiva. Secondo il testo dell'iniziativa, persone del settore dell'asilo, la cui immigrazione non può essere influenzata in alcun modo, sono da calcolare con la popolazione residente permanente straniera. L'immigrazione nel quadro del ricongiungimento familiare, numericamente significativa, è solo limitatamente influenzabile. Considerando il contingente attuale di stranieri di circa il 19 per cento, ne conseguirebbe una mancanza di spazio di manovra per gli importanti reclutamenti sul mercato del la-

voro. Questo vale anche per la sostituzione di manodopera emigrata. L'iniziativa esclude espressamente «ricercatori qualificati» e «dirigenti» dalle misure di limitazione. Non esclude per contro specialisti, personale qualificato come pure persone in funzioni-chiave, urgentemente necessari alla nostra economia. L'approvazione dell'iniziativa avrebbe così effetti incisivi e imprevedibili per la piazza finanziaria svizzera. Si accentuerebbe una tendenza già attualmente constatabile, poiché singole imprese hanno dovuto spostare all'estero la loro produzione. Un tale spostamento sarebbe necessariamente legato a una corrispondente riduzione dei posti di lavoro in Svizzera.

L'adozione dell'iniziativa graverebbe inoltre fortemente sulle nostre relazioni con altri Stati; potrebbe per esempio condurre a difficoltà nel caso di un trattato con altri Stati o con l'UE sulla libera circolazione delle persone. L'applicazione dell'iniziativa potrebbe anche avere quale conseguenza la denuncia da parte della Svizzera di trattati internazionali importanti anche dal punto di vista economico come per esempio il GATS/OMC; da qui il pericolo di un isolamento della Svizzera. Un ulteriore inasprimento delle misure di ammissione potrebbero condurre a misure di ritorsione contro cittadini svizzeri all'estero.

Della politica d'integrazione perseguita dal nostro Consiglio fa parte anche il congiungimento familiare, che nel caso di adozione dell'iniziativa dovrebbe essere limitato. Potrebbero derivarne conseguenze anche per i coniugi e i figli adottivi di cittadini svizzeri.

Anche l'applicazione di una nuova politica della migrazione completamente da definire, che deve tener conto di tutti gli aspetti di questo complesso problema, non sarebbe più possibile dopo l'adozione dell'iniziativa. La Commissione peritale «Migrazione» da noi istituita è arrivata alla conclusione che le misure propuginate dall'iniziativa non rappresentano una soluzione praticabile per i problemi attuali.

L'incarcerazione in vista dell'espulsione e l'eliminazione di incentivi finanziari per determinati gruppi di stranieri sono, nella misura in cui si possano ritenere ammissibili dal punto di vista legale, necessari e ragionevoli, già stati previsti o realizzati dal legislatore nel frattempo. Problematica è la richiesta degli iniziatori di posizione finanziariamente svantaggiosa per gli stranieri incarcerati, che contravviene all'articolo 4 Cost. ed eventualmente anche al divieto di un lavoro forzato discriminante (art. 4 cpv. 2 in combinazione con l'art. 14 CEDU).

Con la sua nuova politica in materia di stranieri e di rifugiati per gli anni Novanta (descritta nel rapporto del 15 maggio 1991; FF 1991 III 228) il nostro Collegio ha effettuato correzioni importanti a parti della politica degli stranieri praticata finora. Tra queste figura tra l'altro la limitazione severa dell'immigrazione per reclutamento di manodopera specializzata e altamente qualificata, per quanto non si tratti di persone provenienti dall'area SEE o dall'America del Nord. Inoltre lo statuto di stagionale, soggetto a crescenti effetti negativi economici e sociopolitici è stato limitato a persone provenienti dall'area SEE, quale primo passo verso la trasformazione in un moderno statuto di soggiorno breve, positivo per l'economia e per i lavoratori.

Gli obiettivi e i principi della politica degli stranieri devono venir integrati, indipendentemente da questa iniziativa, in una nuova legge sugli stranieri. Vanno piuttosto perseguite con regolamentazioni più flessibili, che non pregiudichino uno sviluppo ponderato dell'economia e una crescita qualitativamente orientata del mercato del lavoro. Infine si deve supporre che gli atteggiamenti in parte negativi della popolazione svizzera verso gli stranieri non siano da attribuire in primo luogo agli effettivi degli stranieri ma piuttosto agli abusi contro le vigenti disposizioni legali sugli stranieri. Tali riserve sono oltretutto favorite da difficoltà di applicazione per l'espulsione e l'allontanamento degli stranieri. Questi problemi non si possono risolvere con l'introduzione di regole di ammissione restrittive; vanno piuttosto affrontati nel senso della politica da noi perseguita - con un'accresciuta lotta contro gli abusi, un coerente perseguimento penale e intensi sforzi politici per rimuovere gli ostacoli all'espulsione. Inoltre si dovranno ottenere una migliore integrazione degli stranieri che vivono nel nostro Paese e una migliore comprensione reciproca tra la popolazione indigena e quella straniera.

La maggior parte degli stranieri domiciliati in Svizzera è ben integrata ed accolta dai cittadini svizzeri. La popolazione straniera domiciliata nel nostro Paese contribuisce in maniera non trascurabile al nostro benessere e costituisce inoltre un arricchimento culturale per la Svizzera. Le votazioni inerenti alla politica degli stranieri degli ultimi anni mostrano inoltre che nelle regioni con una forte presenza di stranieri, la popolazione svizzera dimostra molta comprensione nei loro confronti.

Dalle considerazioni esposte consegue che la presente iniziativa non rappresenta un mezzo adatto per la soluzione delle principali difficoltà nel settore degli stranieri e dell'asilo. Al contrario, la sua applicazione porrebbe la Svizzera di fronte a nuovi gravi problemi, senza tuttavia rimuovere con successo i presenti conflitti. Rappresenta un passo nella direzione sbagliata, per cui è da sottoporre a popolo e Cantoni senza controprogetto, con la raccomandazione di respingerla.

**Decreto federale
concernente l'iniziativa popolare
«per una regolamentazione dell'immigrazione»**

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

esaminata l'iniziativa «per una regolamentazione dell'immigrazione», depositata il 28 agosto 1995¹⁾;

visto il messaggio del Consiglio federale del 20 agosto 1997²⁾,

decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare «per una regolamentazione dell'immigrazione» è valida ed è sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

² L'iniziativa ha il seguente tenore:

I

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 69^{quater} (nuovo)

¹ La Confederazione provvede affinché la proporzione di cittadini stranieri nella popolazione residente in Svizzera non superi il 18 per cento.

² Nel calcolo sono annoverati in particolare i domiciliati, gli annuali, i rifugiati riconosciuti e gli stranieri con permesso umanitario di dimora. Se rimangono in Svizzera per più di un anno sono annoverati anche gli stranieri di cui all'articolo 69^{quinquies} capoverso 1 e quelli titolari di altro permesso di dimora. I dimoranti per breve durata, con o senza attività lucrativa, vengono annoverati dopo 8 mesi di dimora, se questa vien rinnovata ed essi siano autorizzati a far venire in Svizzera le loro famiglie.

³ Non sono annoverati nel calcolo, indipendentemente dalla durata della loro dimora in Svizzera, i frontalieri, gli stagionali che non hanno fatto venire in Svizzera le loro famiglie, i membri di Organizzazioni internazionali, i membri di servizi consolari e diplomatici, i ricercatori e dirigenti qualificati, gli artisti, gli ospiti in stabilimenti di cura, i praticanti, gli studenti e gli allievi nonché i turisti. Non sono annoverati nemmeno gli stranieri di cui all'articolo 69^{quinquies} capoverso 1 qualora rimangono in Svizzera per meno di 12 mesi.

Art. 69^{quinquies} (nuovo)

¹ Per i richiedenti l'asilo, i profughi di guerra, gli stranieri alla ricerca di protezione, le persone accolte provvisoriamente, gli internati e gli stranieri senza residenza fissa in Svizzera la Confederazione fa in modo che non vi siano incentivi finanziari tali da indurli a rimanere in Svizzera.

¹⁾ FF 1995 IV 1078

²⁾ FF 1997 IV 385

² Le persone di cui al capoverso 1, se incarcerate in Svizzera, non possono essere messe in una condizione finanziariamente migliore di quanto sarebbe il caso nel Paese di origine.

Art. 70^{bis} (nuovo)

Gli stranieri giusta l'articolo 69^{quinquies} capoverso 1 o privi di permesso di dimora, colpiti da una decisione di espulsione della polizia degli stranieri o delle autorità penali, la cui esecuzione fosse possibile, lecita e ragionevolmente esigibile, possono, affinché sia assicurata l'espulsione, essere tenuti in carcere fino al momento dell'esecuzione.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Art. 21 (nuovo)

¹ Nella misura in cui, all'entrata in vigore dell'articolo 69^{quater}, sia superato il limite ivi fissato del 18 per cento, l'esubero sarà compensato entro il termine più breve possibile mediante l'emigrazione volontaria di stranieri.

² Se un'eventuale eccedenza di nascite non può essere compensata in questo modo, un superamento temporaneo del limite del 18 per cento è ammessa nella misura in cui non vengano rilasciati nuovi permessi di dimora a stranieri giusta l'articolo 69^{quater} capoverso 2.

Art. 2

L'Assemblea federale raccomanda al popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa.

Messaggio concernente l'iniziativa popolare federale «per una regolamentazione dell'immigrazione» del 20 agosto 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	39
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.060
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.10.1997
Date	
Data	
Seite	385-413
Page	
Pagina	
Ref. No	10 119 078

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.