

Foglio Federale

Berna, 15 luglio 1965

Anno XLVIII

Volume II

N° 28

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 12, con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. S. A., 6500 Bellinzona (Telefono 5 18 71) — Conto corrente postale 65-690.

9287

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale per un complemento della Costituzione federale con un articolo 45 bis concernente gli Svizzeri all'estero

(Del 2 luglio 1965)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Il messaggio che ci onoriamo di presentarvi, concerne un campo contrassegnato da alcuni particolari problemi.

La revisione costituzionale divisa, concernendo gli Svizzeri all'estero, è destinata ad avere effetti non solamente nel paese, ma anche più all'estero. Essa riguarda delle persone sparse in tutto il mondo, le quali rimangono vincolate alla Svizzera per la cittadinanza, ma soggiaciono, a cagione del domicilio, alle condizioni di varia natura dei paesi, che li ospitano, e alle leggi in vigore negli stessi. In ogni provvedimento preso dalla Svizzera per i suoi cittadini viventi all'estero dev'essere tenuto conto di questa circostanza. Il disegno che vi presentiamo, tocca quindi questioni di diritto interno, ma ancora più di diritto delle genti. S'aggiungono aspetti politici, psicologici, sociali ed economici, non meno importanti di quelli giuridici.

Trattasi, in fine, d'una, faccenda che da molti anni, anzi decenni, è sempre nuovamente agitata nelle pubbliche discussioni, le quali hanno talora sofferto per essere determinate molto, e sovente quasi per caso, da problemi particolari, ond'è che le autorità e gli stessi Svizzeri all'estero non hanno forse avvertito abbastanza che tutte queste questioni hanno un'attinenza comune. Ciò rendeva difficile un chiaro riconoscimento del punto centrale

— ossia trattarsi d'una questione costituzionale — e s'opponeva all'attuazione d'una soluzione equilibrata, così nelle questioni di principio, come in quelle particolari.

Con il presente messaggio intendiamo ricapitolare le questioni principali riguardanti gli Svizzeri all'estero e porre in correlazione i singoli campi di questa materia. Le nostre affermazioni non pretendono d'esaurirla. Così, non sono compiutamente annoverate le istituzioni che si occupano degli Svizzeri all'estero; nè, nelle considerazioni giuridiche, è possibile rilevare tutto quello che attiene allo stato giuridico degli stessi, ma solo le questioni che particolarmente importano per l'apprezzamento della revisione costituzionale proposta.

Il messaggio è diviso in tre parti: nella prima, sono accertati gli elementi essenziali di fatto; la seconda tratta del presente stato giuridico degli Svizzeri all'estero; la terza è intesa a giustificare la disposizione costituzionale proposta.

Parte prima

STATO PRESENTE DELLE COSE

A. Considerazioni sulla politica della Confederazione in materia d'emigrazione nel corso dei secoli

I. Premesse

Come la storia del nostro paese dimostra, le nostre autorità dovettero sempre occuparsi di problemi determinati dall'emigrazione, dalla dimora all'estero e dal rimpatrio di Confederati. Tali problemi assunsero forme le più diverse ed ebbero importanza considerevole, e perfino definitiva, nella politica della Confederazione. Il continuo crescere e decrescere dei movimenti migratori nel corso dei secoli ebbe ognora un riflesso negli ordinamenti cantonali. I partiti che furono presi, ancorchè diversi, rivelano lo sforzo delle autorità per ovviare alle difficoltà determinate dalla condizione speciale del cittadino all'estero.

Non è qui il luogo di fare un trattato di storia degli Svizzeri all'estero. A questo riguardo, il materiale d'archivio e la letteratura sono oltremodo abbondanti. Un'esposizione generale siffatta, per interessante che fosse, supererebbe i limiti del presente messaggio. Dobbiamo quindi accontentarci di lumeggiare quanto meglio l'importanza degli Svizzeri all'estero e illustrare, con taluni esempi caratteristici tolti da secoli diversi, la politica seguita dai Cantoni in questa parte.

II. Esame e ampiezza dell'emigrazione

1. Nel corso dei secoli s'è emigrato da ogni regione della Confederazione e verso i più diversi paesi. L'emigrazione nell'interno dell'Europa principiò molto presto; quella in America, sui primi del 18° secolo.

Le cagioni che inducevano gli Svizzeri a emigrare sono innumerevoli: considerazioni politiche, economiche, sociali, religiose, psicologiche s'avvicendano, interferiscono e ora sono agevolmente percettibili ora scompaiono nell'ombra. Molti emigranti trovarono all'estero condizioni per loro inabituali, si mostrarono impari alla bisogna, precipitarono e tornarono miserabili in patria o declinarono all'estero. Il servizio militare all'estero dal 15° al 19° secolo spinse i Confederati in quasi tutti i paesi d'Europa, e perfino in altri continenti, e promosse anche l'emigrazione civile, il che s'avverò sopra tutto per la Francia. Così, la colonia svizzera di Parigi deve il suo sorgere ai mercenari del 15° secolo provenienti da ogni Cantone della Confederazione. Il servizio mercenario, oggetto e cura della politica confederale durante un lungo intervallo della nostra storia, era sopra tutto determinato da cagioni economiche, non potendo la magra terra del nostro paese nutrire la crescente popolazione. Esso sgravò il mercato del lavoro, procacciò ai Cantoni entrate considerevoli e vantaggi commerciali importanti. Contribuì anche alla fama militare della Confederazione e, in virtù dei mercenari che ritornavano, a conservare nei Cantoni la tradizione militare. Per altro, molti di essi rimpatriarono invalidi. Peggio ancora, combatterono sovente in campi avversari. Le ombre sociali e politiche del servizio mercenario e delle pensioni diedero occasione, dopo la Riforma, a molteplici e talora gravi dissensi interni.

L'emigrazione verso il Nuovo Mondo fu notevolmente determinata, almeno in principio, da motivi religiosi. A poco a poco però, furono determinanti per l'emigrazione anche altri motivi, sopra tutto economici. Meritano particolare menzione la fondazione di «colonie» svizzere nell'America Settentrionale e Meridionale, come New Bern (1710), Purysburg (1730) e New Glarus (1845), negli Stati Uniti, Nova Friburgo (1819), Dona Francisca (1851) e Ibicaba (1845), nel Brasile, e Nueva Helvecia (1862) nell'Uruguay.

Numerosi compatrioti si procacciarono all'estero una buona condizione e prestarono eminenti servizi, specialmente nella milizia, nella diplomazia, nell'industria, nell'agricoltura, nell'artigianato, ma anche nell'arte e nella scienza. Questi Svizzeri lasciarono in parecchi paesi un'orma, che ancora oggi comprova la loro opera. Pur troppo, dobbiamo rinunciare a fare anche soltanto un cenno dei più importanti e famosi. Tuttavia, per lumeggiare il quadro e perchè la cosa è sovente dimenticata, vogliamo ricordare che l'emigrazione dai territori che costituiscono ora il Ticino e i Grigioni, incominciata probabilmente nel 13° secolo e per lo più verso l'Italia, diede prova di forza irradiante segnatamente nel campo della creazione artistica. Gli artisti ticinesi, per esempio, contribuirono in maniera determinante all'erezione dei più gloriosi edifici d'Italia.

2. Non è possibile dare indicazioni precise sul numero degli Svizzeri che emigrarono nel corso dei secoli. È però dato di stabilire, fondandosi sulle capitolazioni, quello dei mercenari. Sappiamo in tal modo, che, in Francia, Francesco I assoldò, nei 32 anni di regno, 163 000 Svizzeri, Luigi XIV 120 000 e Napoleone I 90 000. Nella guerra di successione austriaca, diecine di migliaia di Svizzeri combatterono in sei armate diverse. Si presume che dal 15^o alla metà del 19^o secolo, ossia fino al momento in cui la Costituzione federale del 1848 vietò la conclusione di capitolazioni militari, prestarono servizio militare all'estero, come soldati 2 milioni di svizzeri, 60 mila, come ufficiali, e 700, come generali.

L'importanza dell'emigrazione civile è difficilmente valutabile in cifre; ma possiamo recare qualche esempio. Così, è noto che nel 17^o secolo, nello spazio di 30 anni, circa 4000 Zurighesi emigrarono nel Palatinato e nell'Alsazia. Nella Contea di Hanau-Lichtenberg, erano domiciliati circa 1500 Svizzeri. Nel 1705, Berna promosse il trasferimento di 500 Battisti in Pensilvania. Nell'intervallo dal 1753 al 1763, Berna perdette annualmente, a cagione dell'emigrazione, 1000 uomini. Nel 1766, lavoravano nella Repubblica di Venezia circa 3000 Grigioni ed erano in Venezia 172 aziende Grigioni. Questi esempi permettono di presumere che l'emigrazione fosse relativamente intensa. Ciò risulta anche dal fatto che i Cantoni confederati dovettero continuamente occuparsi di cittadini che emigravano o risiedevano all'estero.

Solo a contare dal 1868, la Confederazione compilò delle statistiche degli emigranti svizzeri, ma soltanto per quelli che si recavano nei paesi d'oltremare. Prima dell'entrata in vigore della legge federale del 1880 sulle operazioni delle agenzie di emigrazione, i Cantoni dovevano fornire le indicazioni necessarie. Taluni, per altro, non corrisposero all'invito del Consiglio federale, oppure non accuratamente, ond'è che queste prime statistiche non possono considerarsi sicure. Il console svizzero a Le Havre, dove transitava la maggior parte degli emigranti, faceva semestralmente un rapporto sul numero degli stessi. Giungevano anche i rapporti annuali delle autorità portuarie americane sulla provenienza degli immigranti per nazione. Ma tutte queste fonti danno cifre così diverse tra loro, da non permettere una statistica credibile. Solo il Cantone di Argovia, che, nella Costituzione del 1852, affidava allo Stato l'organizzazione dell'emigrazione, ne compilò una precisa. Da tutti gli altri elementi disponibili non è possibile desumere l'ampiezza assoluta dell'emigrazione, ma al più il suo crescere o decrescere relativo. Così, riscontriamo un'emigrazione alquanto forte negli anni dal 1851 al 1863, con un massimo nel 1854, dove il numero degli emigranti fu valutato nel 7,5 per mille della popolazione svizzera, e una diminuzione passeggera per effetto della Guerra di Secessione. Il movimento culminò nel 1883 con 12 800 emigranti e discese fino al 1914 a 3000, ossia a circa l'1 per mille della popolazione.

III. Particolari della politica circa l'emigrazione

1. Il contegno della vecchia Confederazione verso i suoi naturali all'estero era in parte condizionata da circostanze che più non sussistono. Questo vale massimamente per il servizio mercenario. Nondimeno, anche a un tale riguardo, si ebbero soluzioni cui anche oggi attribuiamo valore (per es., quanto all'obbligo militare, rilevanza del diritto dello Stato d'origine rispetto a quello dello stato di domicilio). È sorprendente come, già in quel tempo, i Cantoni s'occupassero di problemi che, anche oggi, sono d'importanza capitale (imperdibilità del diritto di cittadinanza, doppia cittadinanza, diritti politici, obbligo militare, assistenza, ecc.). Qualche esempio potrà illustrare questi riscontri.

2. I Governi esteri trattavano come nazione la Confederazione già nel 15^o secolo. Ogni naturale d'un Cantone aveva diritto, per tale attinenza, di valersi della qualità di Svizzero.

La regola secondo la quale le persone assenti dal paese conservavano a lungo il diritto di cittadinanza e, in sostanza, indipendentemente dal domicilio, è sopra tutto da ascrivere al servizio militare straniero.

Quanto più numerosi erano gli Svizzeri che si recavano al servizio mercenario, tanto più larga doveva essere la veduta dei Governi quanto al diritto di cittadinanza. A Zurigo, l'istituto del mantenimento di questo diritto fu rifinito sul principio del 17^o secolo. In ogni caso, chi recavasi all'estero doveva prestare garanzia per la «detrazione» dovuta in caso di morte, altrimenti il Consiglio era tenuto, secondo un decreto del 1699, a toglierli subito il diritto di cittadinanza. La stabilità del vincolo fra lo Stato e la persona doveva essere indipendente dal domicilio anche nel caso in cui il cittadino si metteva sotto la protezione straniera. Ogni cittadino all'estero doveva ottenere direttamente o per il tramite d'un rappresentante un certificato di cittadinanza e farlo rinnovare ogni tre anni e, più tardi, ogni sei anni. Il cittadino assente era però tenuto a pagare le imposte usuali alla Città e alle Corporazioni. Ove tornasse in patria con un certificato rinnovato regolarmente, non aveva che a farne riscontrare dal Piccolo Consiglio la regolarità, per essere reintegrato in tutti i diritti civili. Anche il figlio d'un cittadino, che all'estero fosse divenuto indipendente o si fosse ammogliato, poteva, al ritorno, esercitare i diritti civili, non appena avesse prestato il giuramento civico.

A Glarona, era lasciata al cittadino emigrato la cura di provvedere affinché la sua attinenza non cadesse in oblio. Nel 1686, la Landsgemeinde imponeva l'obbligo di chiederne il rinnovamento: chi non l'osservava, perdeva il diritto di cittadinanza.

Il concorso al sostenimento degli oneri pubblici era la condizione più importante per la conservazione della cittadinanza da parte delle persone domiciliate all'estero. Allorchè, nel 18^o secolo, il brigadiere César Hyppo-

lite Pestalozzi, che trovavasi al servizio di Francia, volle far confermare dalle Tre Leghe il certificato di discendenza da nobile schiatta chiavennasca, i suoi contrastanti fecero valere che la cittadinanza andava perduta per chi lasciava affatto il paese, vendeva ogni bene, non pagava tributo alcuno, non contribuiva a sostenere gli oneri pubblici, nè sopra tutto contribuiva per nulla alla cosa pubblica. Questa controversia caratteristica indusse le Tre Leghe a fare nel 1752 una legge sulla perdita della cittadinanza. Chi emigrava era tenuto a darne avviso all'autorità entro tre anni. L'autorità doveva sapere dove una persona dimorasse. L'emigrante era anche obbligato a contribuire agli oneri del paese. A tale fine, vi doveva lasciare un sesto o un ottavo del suo patrimonio. Dato poi che molta gente delle Leghe e dei paesi a esse soggetti avevano, per lunga assenza, perduto la cittadinanza, fu disposto che potesse riacquistarla chi si fosse notificato nel termine di due anni.

Il Codice civile glarone del 1807 allargò a 15 anni il termine per il rinnovamento del diritto di cittadinanza e, la legge del 1839 sulla nazionalità, perfino a 20 anni. Glarona procurava quindi di mantenere il vincolo degli emigrati con la patria e d'agevolare la conservazione del diritto di cittadinanza.

I cittadini di Uri, Zugo e San Gallo perdevano il diritto di cittadinanza qualora non lo rinnovassero dopo un determinato tempo.

Già la vecchia Confederazione conobbe il problema della doppia cittadinanza. I Governi cercavano d'evitare il conflitto derivante dall'obbligo di fedeltà a due Stati. Dalla doppia cittadinanza non doveva conseguire alcun pregiudizio al proprio Stato. Per questo motivo, il Governo di Berna stabiliva, nel 1714, che i cittadini all'estero per servizio militare non potevano essere eletti al Consiglio se prima non avessero, davanti allo stesso, rinunciato a tale servizio e sciolto gli obblighi assunti verso la potenza straniera. Verso la fine del 18° secolo, la doppia cittadinanza fu direttamente avversata a Berna. Nessun cittadino o suddito poteva acquistare una cittadinanza straniera senza il consenso dell'autorità. La violazione di questa norma implicava la perdita del diritto bernese d'attinenza e di cittadinanza. I cittadini di Svitto, Appenzello Interno e Turgovia, acquistando una cittadinanza straniera, perdevano quella del paese d'origine.

3. Ogni Confederato di sesso maschile era soggetto all'obbligo militare. A contare dal 15° secolo, quest'obbligo era per lo più adempiuto in eserciti stranieri, il che avvantaggiava l'economia dello Stato, ricevendo questo un assegno annuo. Si cercò nondimeno di disciplinare il movimento mercenario mediante capitolazioni, ossia trattati con i Governi esteri. In tempi di pericolo la Dieta poteva richiamare a difesa del paese i reggimenti «capitolati».

I mercenari godevano d'uno stato talmente speciale da comporre sul campo il Comune marziale, che s'adunava in assemblea sovrana ed era competente a risolvere d'ogni faccenda attenente all'esercito e alla guerra. Il 14

agosto 1475, i due contingenti bernesi si raccolsero in cerchio davanti a Blamont (Lorena) per giudicare due fanti. Per sentenza unanime della truppa, i due imputati furono condannati a morte. Graziati dai capitani e dai Consigli, furono tuttavia inviati ignominiosamente a casa, obbligati a pagare le spese e a rinunciare con giuramento alla vendetta. Nel corso del 17^o secolo invalse l'uso di deferire alle istanze e ai tribunali civili i reati commessi sul campo, affinché li giudicassero conformemente ai principi generali del diritto. I reggimenti svizzeri al servizio straniero ebbero sempre il privilegio d'esercitare la giurisdizione e applicare il diritto del loro paese anche all'estero. Fino al 19^o secolo, il diritto penale militare degli Svizzeri al servizio straniero si fondava sul diritto penale svizzero. Lo Stato estero non poteva esercitare la giurisdizione penale sulle truppe confederate. La sovranità personale della Confederazione sui mercenari svizzeri e la giurisdizione svizzera erano garantite. Questa condizione è comprovata da numerose capitolazioni con la Francia (1516/1521, rinnovate sovente), dalle alleanze di Venezia con Zurigo e Berna del 1615, da quella con le Tre Leghe del 1603 e dalle capitolazioni con la Spagna del 1724, 1728 e 1734.

In virtù della giurisdizione propria e autonoma, i corpi di truppa conservavano internamente un carattere svizzero o almeno cantonale. Sempreché fosse possibile, gli stranieri ne erano esclusi. Allorchè, nel 1751, fu ricostituito un Reggimento bernese, il Consiglio volle esplicitamente che tutte le 12 compagnie fossero composte di Bernesi.

4. I Cantoni Confederati si diedero premura affinché anche agli emigranti civili fosse assicurato uno stato quanto più favorevole. La Dieta proteggeva, ora direttamente ora con raccomandazioni ai singoli Cantoni, non meno i mercenari, che i mercanti svizzeri all'estero. Così, i mercanti svizzeri godevano, in Francia, speciali e importanti privilegi commerciali e lo Svizzero godeva generalmente, qualunque fosse il suo Cantone, della libertà di commercio e di trasferimento. I mercanti erano esenti da imposte e tasse, specialmente da diritti di devoluzione o di detrazione e fruivano di larghe esenzioni doganali. Veramente, nel 1638, il re restrinse queste ultime per i prodotti svizzeri naturali e industriali.

A Lione, dove godevano di speciali libertà di fiera, i mercanti s'unirono in colonia e costituirono la «Nation suisse», con un sindaco proprio, la cui importanza era a un di presso pari a quella d'un console. Colà gli Svizzeri esercitavano una giurisdizione commerciale tipicamente autonoma. Istituzioni analoghe si svilupparono a Marsiglia e a Bordeaux. Anche Venezia, nell'alleanza del 1603, concedeva ai Grigioni, come già alla Francia, la libertà di domicilio, la libertà di commercio e d'industria e la tolleranza della confessione protestante.

5. La politica dei Governi mirava evidentemente a invigilare sull'emigrazione. Questa condotta era determinata da parecchie considerazioni, sopra tutto di natura religiosa, assistenziale e politica. Nei particolari, la politica dei Confederati circa l'emigrazione ebbe ordinamenti molto diversi.

Nel 16^o e 17^o secolo, la premura dei Governi riformati di conservare allo Stato l'unità confessionale determinò l'emigrazione dei Battisti, che da Zurigo, Berna e Sciaffusa recaronsi a schiere in Moravia. A questi emigranti era ordinariamente precluso il ritorno. Nel 1610, Sciaffusa comminò la perdita della cittadinanza a coloro che senza saputa e consenso dell'autorità si trasferissero in quel paese.

Dopo la Guerra dei Trent'anni, specialmente i sovrani del Palatinato e dell'Alsazia inferiore, per supplire alle funeste devastazioni d'interi paesi, promossero lo stanziamento di colonie straniere accordando per lo più la esenzione da ogni tributo per 10 anni. Ne seguì un notevole flusso migratorio. Il Consiglio zurigano decretò nel 1650 la registrazione di tutti gli emigranti. In ogni caso era riscosso un diritto di detrazione del 10 per cento del patrimonio. Si chiedeva in oltre che fosse fornita la prova della nuova residenza, essendo per principio intralciata l'emigrazione verso i paesi cattolici. Chiunque contravveniva agli ordini, perdeva il diritto di cittadinanza.

Il Consiglio di Berna, nel 1668, stabiliva per gli emigranti l'obbligo della notificazione. L'ammanno doveva cercare di trattenerne gli emigranti. Chiunque voleva emigrare, doveva farsi iscrivere in un ruolo, astenersi dal servizio militare straniero, nè abbandonare la propria religione. Avendo subito anche Sciaffusa, negli anni 1642, 1659 e 1684, una forte diminuzione demografica a cagione d'emigrazioni nel Württemberg, nel Palatinato, nell'Hessen e nella Slesia, quel Consiglio, nel 1684, vietava l'emigrazione a chi non pagasse prima la detrazione nè rinunciasse all'attinenza e alla cittadinanza.

Nel 1734, Zurigo vietò l'emigrazione e la vendita di beni mobili e immobili. Le vendite già operate furono annullate. Chi emigrava, perdeva il diritto di cittadinanza; chi rimpatriava per indigenza, era condannato al bando.

Berna cercò d'arginare l'emigrazione negando il passaporto a chi non produceva una raccomandazione dell'ammanno. Il Consiglio cercò anche di operare sui Comuni, ordinando ripetutamente di conferire per ogni emigrante la cittadinanza a un privo di patria. Nondimeno, nel 1734, le circostanze necessitarono il Governo a lasciar partire 322 persone, molte delle quali rimasero bloccate a Londra e caddero in miseria. Il 21 marzo 1735, aggravò i provvedimenti. A chi emigrava era richiesta la detrazione senz'alcun condono e tolto il diritto di cittadinanza. Chi rinunciava a emigrare, riceveva annualmente dal Consiglio sei corone per ogni figlio. Il Consiglio agevolò il ritorno a quelli che erano giunti a Londra. Ma gli ordini non erano sempre eseguiti: nonostante il divieto, i preposti concedevano passaporti e i Comuni fornivano anticipazioni, poichè vedevano da vicino la miseria. Molti furono quelli che per evitare la detrazione abbandonarono la patria clandestinamente.

Ma l'autorità non difficoltà sempre l'emigrazione. Allorchè, verso la fine del 17^o secolo, fu promossa la colonizzazione nell'Elettorado di Bran-

deburgo, gli emigranti zurighesi riceverebbero dal Consiglio, nel 1691, passaporti generali e un tallero imperiale come indennità di viaggio; l'autorità fece perfino trasportare in vettura i fanciulli fino a Sciaffusa. Sopraggiunti i primi disinganni, il Governo riprese un contegno ritenuto, tanto più che i parroci sollecitavano d'arrestare l'emigrazione e impedire le vendite precipitose dei beni.

Sciaffusa seguì una politica diversa. Il Consiglio permetteva l'emigrazione dei giovani, dei nullatenenti e dei soldati. In singoli casi concedeva una indennità per il viaggio. Ora accoglieva le domande d'emigrazione, ora le respingeva. Nel 1735, ammoniva espressamente di non partire per la Carolina (SUA) senz'un permesso dell'autorità. Chi nondimeno partiva, doveva pagare una detrazione del 10 per cento del patrimonio e perdeva il diritto di cittadinanza. Il Consiglio emanò anche un divieto assoluto di rimpatrio, che rinnovava nel 1748. Gli ecclesiastici non potevano concedere le fedi di battesimo. Nel 1751, il Consiglio vietò l'acquisto dei beni degli emigranti.

Il 17 luglio 1817, allorchè infieriva la carestia, la Dieta esaminò la grave questione se fosse da impedire o agevolare l'emigrazione. Il Direttorio ammonì di non lasciar partire senza mezzi gli emigranti. Sciaffusa dichiarò che non potevasi togliere agli emigranti il diritto d'attinenza e di cittadinanza, ma raccomandò d'esigere, prima di concedere il passaporto e il permesso d'espatriare, una somma di 85 fiorini olandesi per giovane e 170 per adulto; soltanto allora si sarebbe potuto accordare degli aiuti. Qualche Comune approntò i mezzi per sostenere le famiglie che rimpatriavano indigenti. Argovia impose una tassa di concessione del passaporto, il cui provento era inviato al Consolato di Svizzera in Amsterdam affinchè finanziasse il ritorno di coloro che non avevano abbastanza danaro per la traversata marina. Il Cantone richiese altresì che i suoi emigranti viaggiassero in gruppi, fino oltremare, sotto una guida responsabile.

Date le miserevoli condizioni economiche generali, le autorità non potevano rimanere inoperative. La Dieta, due anni dopo (1819), dichiarava che il disciplinamento delle emigrazioni spettava ai Cantoni. La Confederazione avrebbe dovuto soltanto prestare un aiuto nei casi speciali. Parecchi Cantoni intervennero con ammonimenti e divieti.

Numerosi rapporti sugli insuccessi dei coloni, sulla loro miseria economica e sociale, sulle truffe d'agenti faccendieri, ma anche le deportazioni di poveri, malati di mente e infermi d'ogni genere, costrinsero la maggior parte dei Cantoni a intervenire. Essi diedero prescrizioni sull'esercizio delle agenzie d'emigrazione, le quali furono sottoposte all'obbligo d'avere una patente e prestare garanzia. Nel 1858, una conferenza dei rappresentanti dei Cantoni, di cui alcuni cittadini vivevano in condizioni miserevoli nelle piantagioni del Brasile, dichiarava che era dovere irrecusabile di tutta la Svizzera migliorare la sorte degli emigranti, come già aveva chiesto una conferenza di 12 Cantoni nel 1846. Sciaffusa, nel 1848, raccomandava d'accordare agli

emigranti la protezione e l'aiuto dello Stato e proponeva al Consiglio federale d'esaminare la questione della vigilanza protettiva e del disciplinamento dell'emigrazione. Quest'iniziativa cadde per il forzato rattenimento della Confederazione, non avendole la Costituzione del 1848, conferito alcuna competenza in questa materia. Nè i Cantoni s'intesero su un modo di procedere comune. Per contro, s'occuparono dei problemi dell'emigrazione parecchie associazioni, come la Società svizzera d'utilità pubblica, la Società svizzera degli emigranti, la Società del Grütli, ecc.

Il concetto che la Confederazione dovesse occuparsi della disciplina dell'emigrazione andava sempre più acquistando terreno. Già molto tempo innanzi l'emanazione della prima legge, la Confederazione aveva spiegato una certa «attività volontaria», intesa specialmente a proteggere gli Svizzeri all'estero. Fondandosi sui rapporti consolari, inviava circolari ai Cantoni. Ampliava la rete dei consolati e, a contare dal 1855, assegnava ai consolati negli Stati Uniti un credito annuo per l'assistenza agli emigrati. Quest'evoluzione condusse alla statuizione dell'articolo 34, capoverso 2, della Costituzione del 1874, che poneva sotto la vigilanza e la legislazione federale le operazioni delle agenzie di emigrazione. Sul fondamento di questa norma, era fatta la legge del 24 dicembre 1880 sulle operazioni delle agenzie di emigrazione, riveduta nel 1888.

B. Importanza degli Svizzeri all'estero

Già lo sguardo retrospettivo sull'evoluzione storica dimostra che l'emigrazione non permette un giudizio unitario. Un riscontro analogo s'impone anche per il nostro tempo, ancorchè, come sarà rilevato, talune mutazioni siano palesi. Prima d'occuparcene è tuttavia opportuno un cenno sull'espansione degli Svizzeri all'estero, la quale, già per il numero, offre un quadro impressionante. A questo riguardo, il materiale statistico che possediamo è molto più sicuro di quello d'una volta, almeno per gli Svizzeri non aventi un'altra cittadinanza (unicamente Svizzeri).

1. Gli Svizzeri all'estero secondo l'aspetto numerico.

Il primo censimento sistematico degli Svizzeri domiciliati all'estero risale al 1926. Per il tempo precedente la prima guerra mondiale, sappiamo da valutazioni private che il loro numero era all'incirca di 50 000 nell'anno 1850, di 250 000 nell'anno 1880, di 330 000 nell'anno 1895 e 380 000 immediatamente prima del 1914.

I numeri desumibili dalle indagini delle nostre rappresentanze all'estero e dall'immatricolazione possono essere riepilogati come segue:

Svizzeri all'estero

	Unicamente Svizzeri		Svizzeri con doppia cittadinanza	
	Totale (valutazione)	Immatricolati	Immatricolati	Non immatricolati
1926	319 000	173 983	4 393	107 000
1930	320 000	226 501	11 604	75 000
1935	296 000	228 317	26 729	81 000
1938	290 000	232 239	30 465	107 500
1945	248 000	206 576	42 382	93 000
1950	186 000	165 080	72 363	115 000
1954	177 500	163 440	86 552	145 500
1955	177 000	163 858	88 919	299 000
1957	178 000	165 448	93 887	299 500
1958	173 000	160 291	95 317	
1959	165 000	160 897	100 344	
1960	165 000	160 774	104 311	
1961	163 500	150 381	108 247	
1962	162 000	157 877	111 758	
1963	160 000	156 030	116 119	
1964	160 000	155 980	119 668	

Le indicazioni concernenti le persone aventi soltanto la cittadinanza svizzera possono considerarsi sicure. Per contro, è praticamente impossibile una statistica di quelle aventi una doppia cittadinanza, qualora non siano immatricolate. Prima del 1848, la questione del mantenimento del diritto di cittadinanza era regolata dai Cantoni in maniere diverse. Secondo le circostanze, la doppia cittadinanza poteva, fino al momento dell'entrata in vigore della legge federale del 29 settembre del 1952 su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera, risalire a molte generazioni. Già per questo dev'essere accolto con il massimo riserbo il numero dei doppi cittadini non immatricolati. Questa legge prevede ora, a determinate condizioni, la perdita della cittadinanza svizzera per perenzione alla seconda generazione nata all'estero. Le valutazioni precedenti erano sovente piuttosto basse che elevate. Ciò, in particolare, per gli Stati Uniti, dove un'indagine minuziosa del «US Census of Population 1950», fatta nel 1955, permetteva di stabilire in 275 000 gli Svizzeri con doppia cittadinanza, laddove le statistiche compilate sulle valutazioni dei nostri consolati ne indicavano soltanto 121 000. Questa correzione spiega la notevole differenza tra il numero indicato per il 1954 e quello per il 1955 circa gli Svizzeri con doppia cittadinanza non immatricolati. Data l'inevitabile inesattezza delle valutazioni, con l'anno 1958 s'è rinunciato a indicare questi Svizzeri nella statistica annuale.

Da quando fu istituita l'immatricolazione, la percentuale degli unicamente Svizzeri che si notificano alle nostre rappresentanze è incredibilmente aumentata. Nel 1926 essi erano poco più della metà (54%); nel

1964 sono saliti al 97 per cento. Quest'evoluzione è da attribuirsi a diverse ragioni, Innanzi tutto, numerosi Svizzeri all'estero sono necessitati a immatricolarsi per ottenere i documenti d'identità. Un effetto analogo è da attribuirsi a taluni miglioramenti nella tenuta dei registri in una con le premure regolarmente fatte agli Svizzeri d'immatricolarsi. Finalmente hanno mosso i nostri concittadini a mantenersi in comunicazione con le nostre rappresentanze e a chiedere l'immatricolazione i mutamenti politici degli ultimi decenni, le campagne svizzere d'aiuto durante e dopo la guerra, l'istituzione dell'assicurazione vecchiaia e superstiti volontaria per gli Svizzeri all'estero.

Il numero assoluto degli immatricolati unicamente svizzeri è quasi costantemente diminuito a contare dal 1938. Nel medesimo tempo, però, è parimente riscontrabile un aumento altrettanto regolare dello stato degli immatricolati aventi doppia cittadinanza. Le ragioni di questo sviluppo apparentemente contraddittorio sono nondimeno, in buona parte, le stesse: l'istituzione di regimi totalitari, la seconda guerra mondiale, le sue conseguenze, le mutazioni politiche ed economiche d'ogni sorta e il nazionalismo traboccante e le migliori possibilità di guadagno in Svizzera hanno indotto molti Svizzeri all'estero a rimpatriare, e, nello stesso tempo, invogliarono molti Svizzeri aventi doppia cittadinanza, che prima avevano trascurato l'immatricolazione, a mettersi in relazione con la rappresentanza all'estero e a preferire il passaporto svizzero allo straniero. Inoltre, molti figli di Svizzeri sono nati all'estero con doppia cittadinanza in virtù dello jus soli e numerosi altri Svizzeri sono stati costretti dalle circostanze nel loro Stato di residenza ad acquistarne la cittadinanza. Dopo l'entrata in vigore della nuova legge federale sulla cittadinanza (1° gen. 1953), circa 15 500 Svizzere residenti all'estero, che avevano perso per matrimonio la cittadinanza svizzera, ne furono reintegrate e si sono quasi tutte immatricolate, la quale cosa ha parimente concorso ad aumentare il numero degli Svizzeri con doppia cittadinanza immatricolati. Nondimeno, sommando l'una e l'altra sorta di Svizzeri immatricolati, si riscontra che, a contare dal 1938, lo stato generale è rimasto a un di presso stazionario.

Durante gli anni di guerra l'emigrazione cessò quasi affatto. Successivamente, riprese a salire, com'è dimostrato dai seguenti aumenti, i quali non concernono che gli immatricolati unicamente svizzeri:

	Partenze dalla Svizzera	Ritorni in Svizzera	Differenza in più
1960	15 507	13 665	+ 1842
1961	15 974	14 689	+ 1285
1962	15 970	14 982	+ 988
1963	16 073	14 540	+ 1533
1964	17 295	14 220	+ 3075

Questi aumenti tuttavia non bastano di certo ad assicurare un rinnovamento e ringiovanimento delle comunità degli Svizzeri all'estero. Un'inda-

gine dell'anno 1958 permette di riscontrare un certo invecchiamento, sopra tutto rispetto agli unicamente Svizzeri, con variazioni da paese a paese.

2. In quali continenti o regioni vivono i nostri compatrioti? La risposta è facile: in ogni parte del mondo. La statistica annuale per il 1964 menziona 127 paesi. Solo considerando gl'immatricolati unicamente Svizzeri (cfr. seguente specchio), si riscontra che, alla fine del 1964, il 66 per cento risiedeva in Europa, il 23 per cento nel continente americano e l'11 per cento in Asia, in Africa o in Australia.

Immatricolati unicamente Svizzeri

Anno	Europa	America	Africa	Asia	Australia Nuova Zelanda Oceania	Totale
1938	186 790	32 828	8 439	2 956	1 226	232 239
1945	159 817	34 677	8 850	2 274	958	206 576
1950	123 173	28 954	8 934	2 877	1 342	165 080
1955	109 960	37 339	10 740	3 732	2 087	163 858
1958	105 252	38 476	10 145	3 694	2 724	160 291
1959	105 434	38 855	10 245	3 641	2 722	160 897
1960	105 793	38 427	9 761	3 795	2 998	160 774
1961	104 794	38 160	9 393	3 822	3 212	159 381
1962	103 980	37 953	9 006	3 838	3 100	157 877
1963	103 465	36 489	9 040	4 043	2 993	156 030
1964	103 547	36 141	9 017	4 199	3 076	155 980

La diminuzione riscontrabile nello stato degli immatricolati unicamente svizzeri a contare dall'ultima guerra mondiale concerne principalmente l'Europa; negli altri continenti, s'osserva, in vece, un lieve aumento. Per l'Africa, quest'evoluzione s'è interrotta da qualche anno a cagione degli avvenimenti politici (Stati dell'Africa Settentrionale, Congo). Le diminuzioni colà riscontrate sono in parte compensate dall'aumento delle nostre emigrazioni verso altri paesi africani.

I gruppi più considerevoli per numero d'emigrati unicamente Svizzeri risiedevano, alla fine del 1964 nei paesi seguenti: Francia (38 385), Repubblica federale di Germania (21 134), SUA (14 456), Italia (13 570), Gran Bretagna (8 105), Canada (7 060), Argentina (4 671), Brasile (4 307), Belgio (3 918), Austria (3 566) e Spagna (3 509).

Gl'immatricolati aventi doppia cittadinanza erano, nel 1964, fortemente rappresentati in Francia, dove il loro numero (52 132) corrispondeva al 58 per cento dei nostri compatrioti immatricolati, nella Repubblica federale di Germania coi il 33 per cento (10 408), negli Stati Uniti con il 41 per cento (10 015); parimente nel Canada, in Argentina, in Italia, in Gran Bretagna e nel Brasile.

Dei 17 295 Svizzeri che hanno lasciato il paese nel 1964, il 66 per cento (11 352) elessero l'Europa: Gran Bretagna (3 123), Repubblica federale di Germania (2 115), Francia (2 059), Italia (1 185), ecc.; il 19 per cento; il continente americano: Stati Uniti (2 164), Canada (644), Brasile (136), Perù (87), Argentina (45), ecc.; l'8 per cento, l'Africa, il 5 per cento l'Asia e il 2 per cento l'Australia/Oceania.

II. Apprezzamento generale

L'emigrazione ha mutato essenzialmente carattere in due punti: sono scomparsi il servizio mercenario, sia pure a prescindere dalla legione straniera e da taluni altri casi, e l'emigrazione determinata dal bisogno economico in patria. Tuttavia, i motivi che oggi inducono gli Svizzeri a trasferirsi all'estero, non sono meno molteplici che nei tempi passati. Dall'aspetto sociologico, le comunità svizzere all'estero rispecchiano le condizioni vigenti in patria. Ogni ceto e professione vi sono rappresentati. Si può, per altro, asserire che, al presente, gli emigranti appartengono per lo più alle classi dei tecnici, dei commercianti e degli scienziati. Essi emigrano per completare l'istruzione, prestare all'estero per un tempo breve o lungo le loro cognizioni, aprire allo spaccio nuovi mercati. Senz'entrare nei particolari, si riscontra in generale, che a un'emigrazione, che talora prendeva forma di fuga dal paese e perfino di leva in massa, è subentrata una individuale più qualitativa. Oggi è meno frequente che s'emigri con l'intenzione di stabilire durvolmente o definitivamente all'estero la residenza. A questo riguardo, è significativo che in certi circondari consolari l'arrivo dalla Svizzera e il ritorno nel nostro paese concernono una parte relativamente grande dello stato degli immatricolati; questo s'avvera in particolare per Atene, Dublino, Amburgo, Copenhagen, Lisbona, Nuova York, Oslo, Rotterdam, Stoccolma e per la maggior parte dei paesi in via di sviluppo. Un esempio particolarmente spiccante è quello di Londra, dove, nell'anno 1964, rispetto a uno stato di 7 200 unicamente Svizzeri, ne sono arrivati dalla Svizzera circa 2 900 e ritornati in patria circa 2 200. Tutte queste circostanze determinano gradualmente un cambiamento dei gruppi svizzeri all'estero e modificazioni nelle relazioni con la patria.

I motivi economici non sono gli ultimi che hanno indotto il nostro paese a occuparsi degli emigranti. La Svizzera, piccolo paese interno e povero di materie prime, avente un'economia molto sviluppata e d'importanza mondiale non può, forse più di altri paesi, fare a meno di colonie forti e vigorose, sempre nuovamente rinfrescate da emigranti operosi. I nostri concittadini che in molti luoghi all'estero hanno dato prova delle loro capacità professionali, concorrono non poco allo sviluppo mondiale della nostra economia e quindi a rinvigorirla. L'ammontare degli investimenti diretti d'importanti imprese svizzere in società filiali all'estero era valutato alla fine del 1960, da 11 a 13 miliardi di franchi all'incirca. Nel 1964, le nostre espor-

tazioni ascendevano a 11 461 miliardi di franchi. Le nostre industrie degli orologi, chimica, meccanica e tessile vivono in massima parte dell'esportazione. Per esempio, un gruppo rappresentativo d'impresе svizzere (rappresentato nel reparto «Impresе svizzere nel mondo» all'Expo 1964) occupa all'estero 264 000 persone ed amministra insieme più di 1000 fabbriche, delle quali solo 114 sono in Svizzera. In queste aziende molti Svizzeri all'estero hanno impieghi direttivi.

In fine, non va dimenticata l'importanza del contributo prestato dagli Svizzeri all'estero, mercè la loro lunga esperienza pratica, nel campo dell'aiuto ai paesi in via di sviluppo. Anche in questo campo, molti concittadini nostri hanno dimostrata una dedizione fattiva, non meno nell'economia, che come missionari o educatori.

Quest'immagine per sè ottimistica non deve però far dimenticare che molti Svizzeri all'estero devono, ora come una volta, lottare contro difficoltà. Queste possono avere cagioni personali, quali quelle che ognuno può incontrare nell'economia, ma possono anche essere determinate da provvedimenti presi nei paesi che li ospitano. Le statizzazioni conducono all'annientamento di molte esistenze e alla perdita d'investimenti svizzeri d'ogni genere. Da qualche decennio, l'ondata della nazionalizzazione ha invaso numerosi paesi, principiando dall'Europa Orientale e ora diffondendosi specialmente in taluni Stati dell'Africa Settentrionale. S'aggiunge che la maggior parte dei paesi in via di sviluppo attraversano difficoltà di pagamento, le quali provocano un controllo severo delle divise. Ne deriva che sovente ne sono toccati proprio quei pagamenti che particolarmente interessano gli Svizzeri all'estero. I trasferimenti di risparmi, pensioni, denari per vacanze sono difficoltà, ristretti o, peggio, impediti.

Deve, in fine, essere detta una parola sulle prestazioni degli Svizzeri all'estero nel campo culturale. Anche in un recentissimo passato essi hanno operato cose considerevoli nella scienza e nell'arte (teatro, musica, poesia, pittura, architettura). Questi compatrioti concorrono ad aumentare in tutto il mondo la considerazione per la nostra patria, il che è particolarmente ricordevole, specie nel nostro tempo in cui le questioni culturali importano sempre più anche nelle relazioni internazionali.

C. Istituzioni

1. Istituzioni nel paese

S'occupano, in Svizzera, delle questioni concernenti gli Svizzeri all'estero parecchie istituzioni private, talune delle quali in stretta relazione vicendevole.

1. Il 1º febbraio 1914 era fondata, sotto la divisa «Pro helvetica dignitate ac securitate», la Nuova Società Elvetica (NSE), la quale tende «a pro-

muovere l'educazione nazionale, ad acuire la lotta contro la penetrazione del materialismo esclusivo, a stringere maggiormente i legami degli atenenti a parti diverse del paese e degli Svizzeri all'estero fra essi e la patria». La NSE cominciò a fondare i primi gruppi all'estero nel 1916. Un anno dopo istituì la Commissione degli Svizzeri all'estero e, nel 1919, la Segreteria permanente degli Svizzeri all'estero. S'univano successivamente all'organizzazione degli Svizzeri all'estero della NSE numerose associazioni; essa comprende parecchie centinaia di Gruppi all'estero ed è aperta a tutti i raggruppamenti e istituzioni svizzeri all'estero. Le loro associazioni eleggono i membri all'estero della detta Commissione, che s'occupa principalmente delle questioni importanti della politica concernente gli Svizzeri all'estero e rappresenta gli stessi innanzi al pubblico e presso le autorità. La Segreteria degli Svizzeri all'estero s'adopera a promuovere nel paese la comprensione dei problemi speciali di quegli Svizzeri. Contribuisce in oltre variamente (con filmi, visite, conferenze, pubblicazioni) ad approfondire le loro cognizioni sulla Svizzera. La rivista mensile *l'Echo* occupa a questo riguardo un posto speciale. Ogni anno, il Servizio dei giovani promuove dei campi di vacanza in Svizzera per i nostri giovani concittadini all'estero e pubblica ogni due mesi il fascicolo *Weltschweizer*. Il Servizio delle reclute s'adopera per i giovani che compiono in patria il primo servizio militare.

Dal 1920, la Commissione degli Svizzeri all'estero indice il Convegno dello Svizzero all'estero, al quale partecipano ogni anno centinaia di concittadini. In esso sono discussi i problemi toccanti specialmente la Quinta Svizzera e quelli d'interesse generale per il paese. Un consigliere federale e un rappresentante dell'Amministrazione federale assistono ogni volta alle discussioni.

La Confederazione promuove le molteplici opere della Segreteria con un ragguardevole sussidio e concede speciali contributi per i campi dei giovani.

2. Oltre alla Commissione degli Svizzeri all'estero e alla Segreteria degli Svizzeri all'estero della Nuova Società Elvetica, numerose sono le istituzioni che in Svizzera si occupano esclusivamente di questi nostri concittadini. La Fondazione per gli Svizzeri all'estero, istituita nel 1939, coadiuva al finanziamento della Segreteria. Essa è alimentata da contributi privati, provenienti massimamente dalla Colletta del 1° d'Agosto.

La Fondazione Schnyder von Wartensee è intesa ad aiutare quanto più gli Svizzeri all'estero vittime della cattiva sorte.

La Casa degli Svizzeri all'estero in Dürrenäsch (Argovia) è attrezzata come istituto di soggiorno e di ricreazione e può ospitare circa cento persone.

Il Comitato d'aiuto alle scuole svizzere all'estero è costituito da una Comunità di lavoro della Fondazione dell'aiuto svizzero e della Nuova Società Elvetica. Esso collabora all'assunzione e formazione di maestri per

quelle scuole, s'occupa dell'edizione e fornitura del materiale scolastico e organizza i campi di vacanza per gli scolari e i corsi per maestri.

La Fondazione dell'aiuto svizzero, istituita nel 1938, finanzia ogni anno il soggiorno in patria d'un centinaio di fanciulli d'ogni ceto sociale.

L'Opera della formazione della gioventù svizzera all'estero consiglia i nostri concittadini tra i 10 e i 25 anni in materia d'istruzione scolastica e professionale in Svizzera. Essa s'occupa del loro soggiorno di studio in Svizzera, specialmente concedendo borse e prestiti.

3. Tra le istituzioni che si dedicano parzialmente a favore degli Svizzeri all'estero, ha un posto ragguardevole la Fondazione Pro Juventute. Essa, con l'appoggio della Fondazione dell'aiuto svizzero, provvede ai fanciulli che soggiornano nel nostro paese, ed è una delle tre istituzioni che sostengono l'Opera della formazione della gioventù svizzera all'estero.

La Fondazione dei coniugi Karl e Mathilde Kiefer-Hablitzel eroga una parte dei suoi proventi per i commercianti svizzeri d'oltremare che, avendo perduto senza colpa il loro stato, devono rimpatriare.

Anche l'Istituto tropicale svizzero a Basilea è profittevole agli Svizzeri all'estero. Gli emigranti possono rivolgersi al suo servizio d'informazione e documentazione. Esso istruisce i capi di piantagioni e i chimici dello zucchero. Gli è annessa una clinica per il trattamento dei compatrioti rimpatriati affetti da malattie tropicali.

Il Servizio delle onde corte della Società svizzera di radiodiffusione e televisione, che si rivolge in otto lingue agli uditori d'Europa e d'oltremare, considera un dovere emettere programmi speciali per gli Svizzeri all'estero e trasmette per due mezz'ore la settimana in dialetto svizzero-tedesco, in francese e in italiano.

4. L'Ufficio per l'espansione commerciale ha contatti con gli Svizzeri all'estero, sopra tutto per il tramite delle sue agenzie e delle Camere di commercio all'estero. Esso è anche in strette relazioni con l'Ufficio nazionale del turismo, il quale ha delle agenzie in 18 Stati esteri.

Infine, dev'essere menzionata la Fondazione Pro Helvetia dalle cui manifestazioni culturali all'estero (conferenze, esposizioni, ecc.) traggono profitto gli Svizzeri all'estero e sulla quale abbiamo dato informazioni particolareggiate nel messaggio del 28 maggio 1965.

5. Il Comitato delle Chiese svizzere all'estero della Lega delle chiese evangeliche svizzere provvede all'assistenza spirituale dal lato protestante. Essa assume parroci idonei al servizio estero, diffonde la letteratura religiosa e, occorrendo, concede assegnamenti finanziari. L'Associazione dei parroci svizzeri all'estero, composta d'ecclesiastici che esercitano o hanno esercitato il ministero all'estero, opera in stretta unione con la Lega delle Chiese evangeliche.

La Conferenza dei vescovi cattolici svizzeri ha istituito la Segreteria per l'assistenza spirituale dei cattolici svizzeri all'estero, che fondava le Missioni di Londra e di Parigi, dirette da sacerdoti inviati dalla Svizzera e assegnati alla Diocesi di Basilea.

II. Istituzioni all'estero

1. Gli Svizzeri all'estero hanno eminentemente la dote d'adattarsi a un nuovo ambiente, ad altri costumi, ad altre forme di vita. Questo adattamento accelera allorchè, lontani dalla gente del paese, vivono con persone che hanno concezioni differenti oppure contraggono matrimonio con nazionali dello Stato di residenza. In oltre, molti Stati promuovono l'assimilazione e agevolano o esigono l'assunzione della loro cittadinanza. Queste circostanze allentano i rapporti con la vecchia patria, senza per altro mutare la spiccata inclinazione degli Svizzeri a unirsi in associazioni d'ogni genere per curare interessi comuni. Ai moventi che inducono gli Svizzeri in patria ad associarsi, s'aggiungono altri più particolari agli Svizzeri all'estero. Nonostante l'assimilazione al nuovo ambiente, essi vogliono mantenere relazioni con la gente del nostro paese. Talora, anche la circostanza di non poter partecipare alla vita politica di questo, aumenta l'attività nelle associazioni. Questo riscontro è confermato dal grande numero e varietà delle associazioni da essi fondate. Secondo una recente indagine trattasi di circa 700 associazioni giuridicamente costituite. Esse s'assomigliano negli ideali, ma differiscono molto quanto all'opera. In generale, sono intese a coltivare la socievolezza, a rendere possibile la discussione sui problemi dei soci. Esse organizzano la Festa del 1^o d'agosto, manifestazioni ricreative e culturali, escursioni, feste per i giovani e i fanciulli. Conformemente a una buona tradizione svizzera, tiro e ginnastica hanno in esse un posto speciale. Sono all'estero 30 sezioni di tiro, alle quali il Dipartimento militare federale fornisce il materiale necessario, 40 associazioni sportive e 30 società corali. Numerosi sono i sodalizi femminili, intesi sopra tutto a scopi sociali, i gruppi giovanili e le associazioni di cittadini di determinati Cantoni o professioni (p. es. di accademici). Sovente quest'associazioni si occupano anche dei problemi che il mondo moderno pone al nostro paese e a tutta l'umanità.

Le associazioni di Svizzeri all'estero sono naturalmente tanto più frequenti nei paesi e luoghi dove i nostri compatrioti sono quanto più numerosi. Ne annoveriamo, per esempio, più di 70 in Francia, delle quali circa un terzo a Parigi, più di 50 nella Repubblica federale di Germania e 11 in Austria, circa 50 nel circondario del Consolato generale di Nuova York, circa 30 in quello di Buenos Aires e circa 15 in Bruxelles, Londra e Milano. Ma troviamo sodalizi di Svizzeri anche in paesi discosti e scarsamente popolati. Quasi in ogni luogo del mondo dove risiede qualche nostro concittadino v'ha un'associazione o un circolo d'amici in cui i nostri compatrioti si ritrovano. Pur troppo fanno eccezione i paesi nei quali gli ordinamenti po-

litici vietano o sottopongono a restrizioni considerevoli le organizzazioni private.

Sovente le associazioni svizzere all'estero s'uniscono per luogo, regione o paese, talora anche per paesi, per rafforzare le relazioni, preparare il Congresso degli Svizzeri all'estero ed eleggere i loro rappresentanti nella Commissione degli Svizzeri all'estero. In molti paesi (p. es. nella Repubblica federale di Germania, in Austria, Francia, Italia, nel Benelux e negli Stati Scandinavi, nelle tre regioni principali degli Stati Uniti d'America) si tengono assemblee annuali, alle quali partecipano anche i rappresentanti della Segreteria degli Svizzeri all'estero della Nuova Società Elvetica e della Confederazione.

2. Se, per le adunanze, molte associazioni svizzere devono accontentarsi di sale prese a pigione oppure affidarsi all'ospitalità d'alberghi diretti da Svizzeri, parecchie si sono acquistate, al prezzo di grandi sacrifici, degli immobili i quali sono divenuti non sólo centri della loro attività, ma anche d'irradiazione per la Svizzera. Troviamo dozzine di case svizzere in molte parti del mondo, così, in numerose città degli Stati Uniti e del Canada, nell'America Meridionale (Lima, Rio de Janeiro, Santiago del Cile), in Asia (Calcutta, Damasco, Manila, Singapore), in Africa (Algeri, Johannesburg, Città del Capo, Leopoldville) e nelle città d'Europa (Barcellona, Bordeaux, Bruxelles, Catania, Hannover, Lisbona, Livorno, Madrid, Marsiglia, Monaco, Nizza, Parigi, Torino). A Milano, la Confederazione è proprietaria del «Centro svizzero», nel quale l'associazione svizzera occupa due piani. Per iniziativa privata, sono in costruzione dei Centri svizzeri a Londra e a Nuova York, dove possono essere previsti locali per le associazioni, e, a Lione, una Casa svizzera. Sono progettate costruzioni simili anche in altre città.

3. Numerosi Svizzeri all'estero sono abbonati a periodici del nostro paese, in particolare a «Echo». Parecchie comunità svizzere all'estero provano, in oltre, la necessità di procurarsi direttamente i mezzi d'informazione e di pubblicare notizie della patria, comunicazioni delle nostre rappresentanze ufficiali all'estero, cronache locali sulla vita delle associazioni. Sono così pubblicati da nostri compatrioti circa 50 fogli d'informazioni e giornali, di cui 18 in Europa, 10 nell'America Meridionale, 9 in quella Settentrionale, 9 in Africa e 4 in Asia/Oceania.

4. Particolarmente importante è l'opera d'istituzioni assistenziali svizzere private. Il loro numero è valutato a più di 150. Quest'assistenza è esercitata massimamente a favore dei compatrioti bisognosi, vecchi e malati, appartenenti alle comunità delle quali si tratta, ma anche in favore di concittadini di passaggio. Essa può assumere forme diverse (p. es. sussidi a fondo perduto, mutui, assunzione di spese d'ospedale e di cura, distribuzione gratuita di derrate alimentari, vestiti e medicinali, contributi per viaggi ai campi di vacanza dei giovani svizzeri all'estero, pagamento d'abbonamenti

a giornali e periodici svizzeri, distribuzione di regali natalizi). Quest'opera attiva e utilissima ha fatto di talune di queste istituzioni dei centri d'assistenza ben ordinati e provveduti di collaboratori permanenti, che risparmiano tempo alle nostre rappresentanze ufficiali all'estero e sgravano i Cantoni e Comuni. I loro fondi sono alimentati da donazioni, lasciti e sussidi occasionali o regolari, elargiti in massima parte dagli stessi Svizzeri all'estero. La Confederazione riconosce i vantaggi di quest'opera di mutua assistenza e da più di 100 anni assegna sussidi a quelle che li domandano e presentano i conti. A tale scopo le è aperto al presente un credito annuo di franchi 70 000, cui vanno aggiunte le corrispondenti prestazioni cantonali, le quali, nel 1964, ammontarono a fr. 60 270. Le società assistenziali che nel 1964 ricevettero un contributo pubblico sono 59.

I nostri compatrioti hanno eretto degli ospizi per vecchi in molti paesi, come, p. es., a Villa Ballester nella Provincia di Buenos Aires, a Mount Kisco nello Stato di Nuova York, a Jssy-les-Moulineaux presso Parigi, a San Paolo nel Brasile, a Marsiglia, a Città del Messico (in quest'ultima, l'opera è esercitata in comune dalle società assistenziali svizzere, francesi e belghe). Troviamo ospizi d'accoglimento, specialmente per donne giovani oppure sole, a Londra, Milano, Napoli, Nuova York e Vienna. Qualche gruppo di Svizzeri all'estero ha anche potuto fondare degli ospedali, diretti e amministrati principalmente da cittadini svizzeri (Casa di cura evangelica internazionale di Milano), oppure gestiti con altre comunità di stranieri (a Barcellona, Genova, Città del Messico, Napoli). Essi permettono ai nostri connazionali di ricevere un'adeguata cura medica a condizioni convenienti. In qualche luogo, i cittadini svizzeri malati godono di speciali convenzioni con ospedali fondati da altre comunità straniere; così, a Londra per l'ospedale francese e a Madrid per quello germanico. Parecchi di questi ospizi, asili e ospedali, e qualche altre istituzione d'assistenza a favore di nostri concittadini all'estero (Segreteria sociale degli Svizzeri ed Esercito della Salvezza a Parigi), sono sussidiati dalla Confederazione e dai Cantoni, i quali nel 1964 hanno assegnato loro complessivamente fr. 58 500.

5. L'intensa vita comunitaria degli Svizzeri all'estero prova il loro attaccamento alla patria. È sommamente opportuno che queste associazioni possano mantenere un'attività libera e indipendente da ingerenze pubbliche. Anche tra gli Svizzeri all'estero le iniziative private devono avere la precedenza sui provvedimenti pubblici. Ma, come è stato affermato da cerchie degli Svizzeri all'estero stessi, se il numero di queste istituzioni è rallegrante, talune sembrano avere pena ad abbandonare forme d'attività che specialmente la giovane generazione trova superate. Le giovani forze desiderano partecipare maggiormente ai lavori e alla responsabilità; in oltre, dev'essere formato un numero sempre più grande di persone in grado di rappresentare anche in Svizzera i diversi gruppi.

6. Tra le istituzioni pedagogiche e culturali hanno un posto speciale le 16 scuole svizzere all'estero riconosciute dalla Confederazione, le quali si

studiano d'educare gli allievi nello spirito svizzero. Esse devono il loro essere esclusivamente a iniziative private e sovente possono sussistere esclusivamente in virtù di gravi sacrifici di concittadini generosi. Tali sono, nell'ordine cronologico d'istituzione, le scuole di Napoli 1839, Genova 1851, Luino 1883, Catania 1904, Milano e Barcellona 1919, Alessandria 1921, Cairo 1929, Santiago del Cile 1939, Lima 1941, Roma 1945, Firenze 1946, Bogota 1948, Rio de Janeiro e Bangkok 1963, Ponte San Pietro presso Bergamo (riconosciuta nel 1965). La loro storia e i compiti importanti, che le fanno un centro di formazione e d'irradiazione culturale, sono illustrati nei messaggi del 17 settembre 1946 (FF 1946, III, ediz. ted. 244, ediz. franc. 225) e del 16 settembre 1963 (FF 1963, 1293). Basti qui ricordare, che alla fine dell'anno scolastico 1963/64 queste scuole avevano 3782 scolari, di cui 985 Svizzeri, e 175 maestri principali, di cui 105 svizzeri. Sono allo studio diversi progetti per nuove scuole. Il decreto federale del 3 marzo 1964 (RU 1964, 232) determina le condizioni per l'assegnazione dell'aiuto federale; questo ha esclusivamente un'importanza sussidiaria, nè menoma il carattere privato delle scuole. In particolare, esso non libera i nostri connazionali dai loro propri sforzi.

Un aiuto federale è anche concesso al «Cercle commercial suisse» a Parigi, alla «Swiss Mercantile School» a Londra e al «Circolo Commerciale Svizzero» a Milano. A Domodossola c'è una scuola per i figli dei funzionari delle FFS e delle dogane svizzere, fondata nel 1906, la quale è sottoposta alla vigilanza del Cantone di Vaud e sussidiata dalla Confederazione.

7. Tra le istituzioni aventi carattere accademico possiamo menzionare come esempio il più importante, l'Istituto svizzero di Roma, che permette a giovani studenti e artisti d'approfondire il loro sapere e la loro arte in un luogo di cultura classica. L'Istituto è dotato d'una biblioteca, indice conferenze, esposizioni e concerti, che lo fanno un centro apprezzato d'irradiazione culturale. La Confederazione gli ha accordato un ragguardevole aiuto finanziario.

La Casa svizzera nella Cité universitaire di Parigi, costruita nel 1933 da Le Corbusier, offre ai giovani intellettuali, desiderosi di proseguire gli studi nella capitale francese, buone condizioni di soggiorno e di lavoro. Essa accoglie in media 80 studenti l'anno ed è aiutata dalla Confederazione.

8. Parecchie comunità svizzere hanno fondato all'estero una propria Chiesa. Così, per la parte protestante, a Barcellona, Buenos Aires, Domodossola, Firenze, Genova, Johannesburg, Londra, Marsiglia, Milano, Misioles, Napoli, Rio de Janeiro, San Paolo e Trieste. Le Chiese svizzere riformate all'estero e, in certi casi, talune società d'assistenza hanno in qualche luogo un proprio cimitero. Già abbiamo accennato alle missioni cattoliche di Londra e di Parigi.

9. Le opere missionarie svizzere, cattoliche e protestanti, sono attive da lungo tempo in molte parti del mondo, massimamente in Africa, ma anche in Asia/Oceania e nell'America latina. Esse non si restringono alla propagazione della fede e all'insegnamento religioso, ma si dedicano anche, per esempio, all'insegnamento scolastico, alla gestione d'ospedali, di farmacie, di lebbrosari, d'asili d'infanzia, all'istruzione tecnica e agricola, alla formazione di maestri e d'infermieri. Nonostante le difficoltà crescenti, i missionari svizzeri sono migliaia. Essi vivono sovente in regioni discoste e difficilmente accessibili, ma mantengono rapporti anche con altri compatrioti. I nostri concittadini si valgono sovente della loro assistenza spirituale e sanno che, in caso di bisogno, possono anche ricevere l'assistenza medica.

10. Per promuovere gl'interessi economici svizzeri, i nostri compatrioti hanno fondato camere di commercio in Austria, Argentina, Belgio, Brasile, Francia, Italia e Lussemburgo. Esse s'aggruppano nell'Unione delle camere di commercio svizzere all'estero di Zurigo, la quale è una sezione del Direttorio dell'Unione svizzera di commercio e d'industria. Nel Cile, nei Paesi Bassi, nel Perù e nell'Uruguay sono camere di commercio miste per il movimento delle relazioni commerciali. Alla medesima categoria può essere attribuito anche lo Swiss Economic Council di Londra.

III. Società cooperativa «Fondo di solidarietà degli Svizzeri all'estero»

La Società cooperativa «Fondo di solidarietà degli Svizzeri all'estero», fondata nel 1958, con sede a Berna ha lo scopo d'unire gli Svizzeri all'estero in una cooperativa assistenziale, destinata a intervenire in caso di perdita dei mezzi d'esistenza a cagione di guerra, torbidi civili o provvedimenti politici coercitivi generali e non imputabile alla persona lesa. Gli Svizzeri in patria possono aderire al Fondo come padrini per Svizzeri all'estero. La società è alimentata dalle prestazioni statutarie e volontarie dei soci e da contributi di terzi. Ogni socio deve pagare annualmente o una volta tanto un contributo fisso, che più tardi gli è sostanzialmente restituito. Quando, per i motivi suddetti, un socio perde all'estero i mezzi d'esistenza, ha diritto a una indennità globale pari a cento volte il contributo d'un anno, ma almeno di fr. 2500.— e, al massimo, di fr. 30 000.—. Le indennità sono pagate con gli interessi del patrimonio sociale.

L'Assemblea federale, con decreto del 22 giugno 1962, autorizzava il Consiglio federale a concedere alla cooperativa una garanzia sussidiaria, la quale è stata prestata con contratto del 23 ottobre 1962. Le prestazioni della Confederazione sono fatte in forma d'anticipazioni rimborsabili. Gli eventi politici, particolarmente in Africa, gravarono fortemente il Fondo, già nei primi tempi allorchè i mezzi prestati dai soci erano ancora piccoli, perciò il Consiglio federale dovette, ad adempimento della garanzia promessa, fornire fino al 1964 un contributo di oltre fr. 500 000.—.

Il Fondo ha circa 8500 soci. Alla fine del 1964, aveva accordato complessivamente delle indennità per 2 milioni di franchi a 215 soci.

Sebbene il concetto di provvedersi secondo le proprie possibilità contro i colpi della sorte sia fortemente diffuso tra gli Svizzeri all'estero, le esperienze dimostrano che le 8500 adesioni al Fondo di solidarietà non sono bastevoli. Giova sperare che molt'altri dei 270 000 Svizzeri all'estero immatricolati abbiano ad aderirvi. L'acquisizione di nuovi soci rimane un compito importante di tutti i privati e gli uffici pubblici interessati. Quanto maggiore sarà il numero dei soci, tanto migliore sarà la ripartizione del rischio. Con l'aderirvi, gli Svizzeri all'estero dimostrano che per essi la solidarietà non è una vana parola. Dimostrano anche d'essere vogliosi a prestabilirsi un adeguato rinfranco per il futuro. Quanto più questo loro volere è risoluto, tanto maggiori sono le possibilità delle autorità patrie di presentare al Sovrano le istanze dei nostri concittadini all'estero. In caso di perdita dei mezzi di sussistenza, la rinuncia di Svizzeri all'estero a partecipare al Fondo di solidarietà, pur avendone avuto mezzo, potrebbe essere ascritta a loro colpa e avere conseguenze nella decisione d'una domanda d'aiuto.

IV. Organi federali

Le autorità, specialmente federali, ma anche cantonali, che si occupano degli Svizzeri all'estero, sono numerose. Questa molteplicità dipende dal fatto che, di solito, l'autorità che per materia è competente negli affari interni, tratta anche i problemi dei nostri concittadini all'estero. Ciò ha il vantaggio d'assicurare una trattazione conforme alle vedute valedoli in patria; ma anche lo svantaggio di fare talora perdere di vista le condizioni in cui effettivamente versano i nostri compatrioti e di rendere difficile riguardo agli Svizzeri all'estero una politica federale coordinata. Menzioneremo soltanto gli uffici dell'amministrazione che si occupano stabilmente e in maggior misura dei problemi di questi nostri connazionali.

1. S'è sempre stimato che la protezione dei cittadini svizzeri rispetto agli Stati esteri appartenga alla tutela degli interessi svizzeri all'estero e sia quindi di spettanza del Consiglio federale in conformità dell'articolo 102, numero 8, della Costituzione federale. La legge federale del 26 marzo 1914 sull'organizzazione dell'amministrazione federale assegna questi compiti al campo delle competenze del Dipartimento politico, il quale li adempie in una con le rappresentanze diplomatiche e consolari. Le circostanze vogliono che, quanto agli Svizzeri all'estero, il Dipartimento debba occuparsi, sovente anche con altre autorità, di materie attenenti a campi i più diversi. Così, per la preparazione e l'applicazione d'accordi internazionali e la trattazione di numerose istanze personali di nostri concittadini. Oltre agli uffici competenti per singoli paesi e determinate materie, v'ha uno speciale servizio che tratta esclusivamente gli affari concernenti gli Svizzeri all'estero e si sforza di coordinare l'opera delle autorità in questa parte.

Secondo il diritto delle genti è fatta distinzione tra missioni diplomatiche e posti consolari d'uno Stato all'estero. La condizione, il campo d'attività, i privilegi e le immunità loro sono codificate nella convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche e nella convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari, entrambe ratificate dalla Svizzera. Il rappresentante diplomatico è accreditato presso il Governo dello Stato in cui rappresenta il suo paese e interviene nelle questioni fondamentali che toccano gli Svizzeri all'estero. Il rappresentante consolare tutela nel circondario consolare gli interessi dei suoi concittadini rispetto alle autorità locali.

In diritto interno fa stato il regolamento consolare del 26 ottobre 1923, applicabile parimente all'attività consolare delle nostre ambasciate, dato che gran parte delle stesse amministra un circondario consolare. Esso non circo-scrive interamente il campo d'attività dei consolati, avendo questi assunto nel frattempo nuovi compiti e dovendo adempiere il loro ufficio in condizioni sempre mutevoli, che non ne permettono un ordinamento. Pensiamo principalmente che i nostri consolati sono chiamati sempre più ad adoperarsi all'estero per la patria dell'aspetto culturale. Il console fa da tramite fra il Consiglio federale e i cittadini svizzeri residenti nel circondario consolare. Egli è tenuto a proteggere gli interessi della Confederazione e dei Cantoni. Deve tutelare in quanto possa gli interessi dei cittadini svizzeri e fare ogni sforzo idoneo a sviluppare i rapporti, specialmente quelli commerciali, tra la Svizzera e il suo circondario. È tenuto ad assicurare quanto più possa ai cittadini svizzeri la tutela giuridica e ad applicare le prescrizioni sui controlli militari, la tassa militare, i passaporti, le legalizzazioni e le assicurazioni volontarie per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. Collabora a schiarire i rapporti di diritto civile e le successioni di Svizzeri. Deve occuparsi dei casi d'assistenza e promuovere le società assistenziali svizzere.

Da quest'enumerazione, non punto completa, risulta che i consoli adempiono compiti di vario genere, che in Svizzera sono affidati a uffici speciali.

2. L'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML) si occupa dell'applicazione della legge federale del 22 marzo 1888 sulle operazioni delle agenzie di emigrazione. Questa legge, che contiene disposizioni, così di diritto privato, come di polizia, è intesa a impedire una propaganda pericolosa o menzognera per l'emigrazione e assicurare protezione agli emigranti fino al loro arrivo al luogo di destinazione. Conformemente all'articolo 25 di questa legge, l'UFIAML amministra un servizio dell'emigrazione, il quale, a domanda, dà informazioni sulle possibilità di lavoro e sulle condizioni d'ammissione, di vita e di lavoro all'estero; ogni anno, esso consiglia migliaia di persone. L'Ufficio assiste gli Svizzeri rimpatriati nella ricerca di lavoro ed è incaricato d'eseguire gli accordi internazionali sullo scambio di praticanti.

3. La Segreteria del Dipartimento federale dell'interno si occupa dell'aiuto alle scuole svizzere all'estero.

4. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali esercita la vigilanza sulle assicurazioni facoltative per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità e, d'intesa con il Dipartimento politico, dà le istruzioni necessarie alla loro attuazione. Oltre alla preparazione delle revisioni di queste leggi, esso è competente a condurre i negoziati per gli accordi internazionali concernenti l'assicurazione sociale. La competenza per l'esecuzione tecnica dell'assicurazione degli Svizzeri all'estero spetta alla Cassa svizzera di compensazione a Ginevra.

5. Il capo del personale dell'esercito è competente per gli affari militari degli Svizzeri all'estero. Egli è responsabile del controllo militare degli stesi e applica i testi legislativi e le convenzioni internazionali concernenti l'adempimento dell'obbligo militare.

6. Sono di competenza della Divisione di giustizia del Dipartimento federale di giustizia e polizia tutte le questioni di diritto internazionale privato, che sovente hanno un'importanza diretta particolare per gli Svizzeri all'estero. L'opera di questa Divisione è per altro ristretta alla trattazione amministrativa dei casi, laddove le controversie sono decise dai tribunali. Sovente essa deve occuparsi dei casi di successione ereditaria in cui il defunto o gli eredi sono degli Svizzeri all'estero, operando, in una con le nostre rappresentanze, da collegamento tra le persone interessate e le autorità interne o estere competenti.

Di particolare importanza per gli Svizzeri all'estero è anche il registro patrio dello stato civile, nel quale devono essere documentati la nascita, il matrimonio e la morte, in particolare tutti gli elementi di fatto concernenti lo stato delle persone e delle famiglie; queste documentazioni sono fondamentali per la concessione del passaporto svizzero e altri documenti d'identità. La tenuta dei registri è affidata ai Cantoni. L'Ufficio federale dello stato civile, sottoposto alla Divisione della giustizia, ne esercita l'alta vigilanza e cura i rapporti tra le autorità cantonali e le nostre rappresentanze all'estero.

Nell'ambito delle competenze della Divisione della giustizia va anche menzionata l'applicazione del decreto federale del 23 marzo 1961 concernente l'obbligo d'un permesso per l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero. In questa parte, tuttavia, la Divisione non ha autorità di risolvere circa la concessione o il diniego del permesso, la quale spetta alle autorità cantonali e, in caso di ricorso, a una speciale commissione federale. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha tuttavia il diritto di ricorrere contro le decisioni cantonali.

7. La Divisione della polizia del Dipartimento federale di giustizia e polizia si occupa a parecchi riguardi delle istanze degli Svizzeri all'estero. Sono di sua spettanza i campi seguenti: il diritto di cittadinanza (p. es. reintegrazione, naturalizzazione agevolata), la concessione del passaporto svizzero, le questioni concernenti l'assistenza interstatale, per es. la preparazione e l'esecuzione d'accordi assistenziali.

Sostanzialmente diverso è il campo d'attività dell'Ufficio centrale per le questioni concernenti gli Svizzeri dell'estero. Questo opera nell'ambito del decreto federale del 13 giugno 1957 concernente un aiuto straordinario agli Svizzeri all'estero e rimpatriati vittime della guerra dal 1939 al 1945, come autorità d'istruzione per la Commissione degli aiuti agli Svizzeri all'estero vittime della guerra, e eseguendone le risoluzioni. A prescindere da questo decreto, l'Ufficio centrale può aiutare gli Svizzeri all'estero e i rimpatriati che, senza loro colpa, siano caduti nel bisogno per effetto di misure politiche o economiche coercitive.

8. Conformemente alle competenze di suo istituto, la Polizia federale degli stranieri partecipa in maniera determinante alla conclusione dei trattati di domicilio, i quali disciplinano in generale la condizione degli Svizzeri negli Stati contraenti, secondo il principio della parità di trattamento.

9. Nell'ambito del diritto fiscale federale, in quanto concerne gli Svizzeri all'estero, l'Amministrazione federale delle finanze veglia sulla tassazione e riscossione della tassa militare, eseguisce la restituzione dell'imposta preventiva in conformità degli accordi internazionali, interpreta gli accordi per evitare i casi di doppia imposizione e prepara nuovi accordi in questa materia.

10. Parecchie commissioni extraparlamentari si occupano degli Svizzeri all'estero con ufficio consultivo oppure deliberativo.

Nell'ambito dell'assicurazione sociale occorre nominare la Commissione dell'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, istituita dal Consiglio federale, nella quale i nostri connazionali all'estero possono esercitare il diritto di concorrere con il parere per il tramite d'un collaboratore della Segreteria degli Svizzeri all'estero della Nuova Società Elvetica. La Commissione è incaricata di dare pareri al Consiglio federale nelle questioni fondamentali circa l'esecuzione e lo sviluppo dell'AVS e dell'AI.

La Commissione svizzera dell'assicurazione per l'invalidità d'assicurati all'estero risolve su tutte le domande degli affiliati a quell'assicurazione domiciliati all'estero e quindi anche degli Svizzeri all'estero. In particolare, essa esamina per la Cassa svizzera di compensazione l'idoneità all'integrazione d'assicurati residenti all'estero, stabilisce le misure attuabili e il grado d'invalidità per l'assegnazione delle rendite e delle indennità a invalidi senza aiuto. Anche in questa Commissione gli Svizzeri all'estero sono rappresentati da collaboratori della Segreteria degli Svizzeri all'estero della Nuova Società Elvetica.

Altre commissioni hanno potere di decisione per compiti straordinari, esplicabili una volta tanto e limitati nel tempo. Tale era il caso della Commissione delle indennità giapponesi (riparazione dei danni cagionati a Svizzeri dal Giappone durante la guerra per violazione del diritto delle genti) e, al presente, delle Commissioni delle indennità di nazionalizzazione, delle prestazioni a favore degli Svizzeri vittime della persecuzione nazionalsocialista e dell'aiuto agli Svizzeri all'estero danneggiati dalla guerra. Mercè la loro composizione (rappresentanti della Confederazione e periti, scelti anche fra gli Svizzeri all'estero) e il modo di lavoro, queste commissioni sono largamente indipendenti dall'amministrazione. Esse esaminano nei singoli casi la condizione personale e materiale del richiedente e stabiliscono l'ammontare delle prestazioni. Le loro decisioni possono essere impugnate davanti a speciali commissioni di ricorso, che sono tribunali particolari della Confederazione. Questo sistema ha fatto buona prova; grazie alla loro composizione, indipendenza e procedura, che tiene specialmente conto dei principi propri dello Stato di diritto, queste commissioni adempiono il loro ufficio come si conviene.

Parte seconda

CONDIZIONE GIURIDICA PRESENTE

A. Gli Svizzeri all'estero nella polarità tra il diritto d'origine e quello del luogo di domicilio

È considerato Svizzero all'estero il cittadino svizzero che ha il domicilio fuori dei confini della Confederazione. Come tutte le persone che non vivono nella loro patria, essi sono necessariamente soggetti a due ordini giuridici indipendenti tra loro: quello dello Stato d'origine e quello dello Stato di domicilio.

Non è possibile dire in generale quale dei due ordinamenti giuridici sia applicabile nel caso singolo. La cosa dipende dal diritto delle genti, dalla legislazione e dalla pratica degli Stati. In questa parte, due principi si contrappongono: quello della cittadinanza o dell'origine e quello del domicilio o della territorialità. Per il primo è d'importanza determinante l'appartenenza allo Stato d'origine e quindi esige l'applicazione del diritto d'origine, senza considerare se il cittadino viva in patria o all'estero; questi reca seco ovunque il suo diritto nazionale, ond'è che lo Svizzero all'estero dev'essere trattato secondo il diritto svizzero anche nel luogo di domicilio. Il secondo principio, in vece, fa capo alla considerazione che la sovranità dello Stato sul suo territorio implica naturalmente l'applicazione del suo diritto, a prescindere dalla nazionalità degli abitanti, ossia non meno per gli stranieri che per i propri cittadini. Dove vige questo principio lo Svizzero all'estero soggiace al diritto straniero vigente nel luogo di suo domicilio.

Il diritto consuetudinario delle genti, gli accordi o anche solo la pratica degli Stati lasciano la disciplina di taluni campi all'ordinamento giuridico dello Stato di domicilio e la disciplina di altri a quella dello Stato d'origine. In generale si può dire che nella maggior parte dei campi del diritto è applicabile l'ordinamento dello Stato di domicilio. Per contro, il principio dell'origine vale principalmente per quanto concerne il riconoscimento dei diritti politici, gli obblighi militari, l'assistenza, la concessione della protezione diplomatica. Devesi tuttavia osservare che nell'applicazione dei due principi possono sorgere difficoltà d'ogni sorta e sopra tutto conflitti, massimamente quando, per uno stesso caso, ciascuno Stato pretenda d'applicare esclusivamente il proprio diritto, così, per esempio, quando lo Stato d'origine pretenda, in virtù del principio dell'origine, l'adempimento dell'obbligo militare anche dal cittadino all'estero, laddove lo Stato di domicilio considera quest'obbligo come proprio dell'abitante. I conflitti toccano particolarmente i doppi cittadini, poichè laddove è applicabile secondo il diritto delle genti il principio dell'origine, entrambi gli Stati d'origine possono pretendere l'applicazione del loro ordinamento giuridico. Al contrario può anche accadere che tanto lo Stato d'origine, quanto quello di domicilio ricusino l'applicazione del proprio diritto: il primo, perchè il suo cittadino risiede all'estero, il secondo perchè trattasi d'uno straniero. Difficoltà simili possono darsi in particolare nelle questioni concernenti l'assistenza.

Certo, il nostro paese, come qualsiasi altro, è libero, salvo le norme del diritto delle genti, di stabilire l'applicabilità delle proprie leggi. Ma già possono sorgere difficoltà circa la questione fondamentale della cittadinanza in quanto condizione d'applicabilità del diritto d'origine. Le leggi di parecchi paesi relative all'acquisto e alla perdita della cittadinanza differiscono dalla nostra in punti essenziali. Così può accadere che alcuno sia costretto a rinunciare alla cittadinanza primitiva o questa sia ignorata dal nuovo Stato d'origine. Essendo lo Svizzero all'estero sottoposto al potere d'imperio dello Stato in cui vive, non è raro che l'applicazione del concetto svizzero sia attraversata da difficoltà. La sovranità dello Stato di domicilio sul suo territorio pone un limite all'applicazione del diritto d'origine.

Lo Svizzero all'estero è posto nella polarità tra il principio della cittadinanza e quello del domicilio, dal che derivano e saranno sempre per derivare notevoli difficoltà in parecchi paesi.

Simili conflitti possono essere risolti, di principio, con due mezzi. Secondo l'uno, ciascuno Stato (sia quello d'origine sia quello di domicilio) ne tiene conto nella legislazione e pratica sue. Molti Stati hanno stabilito norme sui conflitti di leggi, le quali possono essere di momento per gli Svizzeri residenti sul loro territorio. Non ci è possibile scendere in particolari, poichè ci obbligherebbero a percorrere la legislazione e la pratica di numerosi Stati. Il secondo mezzo consiste in un accordo tra lo Stato d'origine e quello di domicilio. Questo metodo è ognora più adoperato, particolarmente

nei campi dell'assicurazione sociale, del diritto fiscale, dei pagamenti, dell'assistenza.

Anche nell'ambito del diritto privato v'ha un divario tra il diritto d'origine e quello di domicilio. Le norme sui conflitti di leggi sono contemplate nel diritto internazionale privato, considerevolmente sviluppato nelle legislazioni interne, nella scienza e nella pratica, come anche in virtù di trattati internazionali.

Il diritto svizzero contiene nella legge federale del 25 giugno 1891 sui rapporti di diritto civile dei domiciliati e dei dimoranti (LDD) delle disposizioni di diritto nazionale nel campo del diritto internazionale privato. Gli articoli 7 d, 7 f, 7 g, 7 i e da 28 a 31 della stessa disciplinano i rapporti di diritto civile degli Svizzeri all'estero. A questo riguardo, è di particolare importanza l'articolo 28 il quale riconosce, con riserva degli accordi internazionali, che lo Svizzero all'estero soggiace per principio alla legislazione dello Stato di domicilio (esclusa nondimeno l'applicabilità della stessa agli immobili situati in Svizzera) e prevede l'applicabilità sussidiaria del diritto svizzero solo per i casi non sottoposti al diritto dello Stato di domicilio.

La Svizzera, in oltre, ha sempre attivamente collaborato all'elaborazione di trattati multilaterali nel campo del diritto privato internazionale e è Stato contraente in numerose convenzioni di questo genere. In questa parte sono di particolare importanza per gli Svizzeri all'estero: le convenzioni dell'Aia per regolare i conflitti in materia di matrimonio e per regolare la tutela dei minorenni, entrambe del 12 giugno 1902; la convenzione dell'Aia del 5 ottobre 1961 sulla competenza delle autorità e sul diritto applicabile in materia di protezione dei minorenni (non ancora ratificata dalla Svizzera), la convenzione dell'Aia del 24 ottobre 1956 sulla legge applicabile alle obbligazioni alimentari verso i figli e quella del 15 aprile 1958 concernente il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia d'obbligazioni alimentari verso i figli, entrambe entrate in vigore il 17 gennaio 1965. Nel campo bilaterale sono state conclusi degli accordi con parecchi Stati europei su talune questioni di diritto privato.

B. Singoli campi del diritto

Trattiamo brevemente qui appresso, oltre le materie che attengono direttamente all'articolo costituzionale proposto (n. III a V), quelle altre che sono di particolare importanza per gli Svizzeri all'estero (n. I, II e VI).

I. Cittadinanza svizzera

1. La cittadinanza svizzera è contrassegnata dall'appartenenza d'un cittadino a un Comune, a un Cantone e alla Svizzera. Essa s'acquista e si perde in una con la cittadinanza cantonale e quella comunale. L'acquisto della cit-

tadinanza si fonda innanzi tutto sulla filiazione paterna e sul principio della unità di cittadinanza nella famiglia. Ne deriva, fra l'altro, che la donna straniera che s'ammoglia a uno Svizzero, acquista per il matrimonio stesso la cittadinanza svizzera, e che i figli seguono la cittadinanza del padre.

Il trasferimento illimitato della cittadinanza svizzera per filiazione paterna all'estero involge anche degli svantaggi, palesatisi segnatamente durante l'ultima guerra mondiale. Accadde che persone, le quali più non avevano rapporti effettivi con la Svizzera, facessero nuovamente valere, per motivi materiali o politici indesiderabili, la cittadinanza svizzera. Per ciò, la legge federale del 29 settembre 1952 su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera ha ristretto come segue il principio dell'imperdibilità della stessa: il figlio nato all'estero da padre svizzero parimente nato all'estero perde la cittadinanza svizzera a ventidue anni compiuti, se possiede anche un'altra cittadinanza, ossia se è doppio cittadino, se non sia stato notificato a un'autorità svizzera in patria o all'estero, non si sia notificato egli stesso o non abbia dichiarato per scritto di voler conservare la cittadinanza svizzera. Ove la notificazione o la dichiarazione sia stata omessa senza colpa è possibile in certi casi la reintegrazione nel termine di 10 anni a contare dalla perenzione. In nessun caso, lo Svizzero all'estero non deve temere di divenire apolide, poichè la perenzione colpisce soltanto chi ha doppia cittadinanza.

Il documento che serve allo Svizzero all'estero per dimostrare la sua cittadinanza è il passaporto svizzero, che è compilato sul fondamento del registro delle famiglie e dei cittadini e ha forza probativa fino a prova del contrario. Di regola, la concessione del passaporto è fatta dipendere dall'immatricolazione. Lo Svizzero all'estero deve notificarsi alla competente rappresentanza svizzera all'estero e farsi immatricolare. L'immatricolazione, per la quale si tiene un registro, è per lui vantaggiosa. Essa è importante per la tenuta dei registri patri dello stato civile e del controllo dei congedi militari, la concessione o il rinnovo del passaporto, la protezione diplomatica, la partecipazione volontaria all'AVS e all'AI, ecc.

La nuova legge sulla cittadinanza ha considerevolmente migliorato la condizione di cittadinanza della donna svizzera per effetto d'un matrimonio con uno straniero. Già prima, la donna svizzera, che di regola perdeva la cittadinanza svizzera per il matrimonio con uno straniero, poteva essere reintegrata nel suo diritto di cittadinanza in caso di divorzio o di separazione giudiziale, se prendeva il domicilio in Svizzera, in una con i figli minorenni a lei assegnati. Il nuovo diritto le concede la reintegrazione anche se sia domiciliata all'estero (per l'inclusione dei figli occorre che siano domiciliati in Svizzera). Le permette, in oltre, di non perdere la cittadinanza svizzera ammogliandosi con uno straniero; fino al matrimonio essa può dichiarare per scritto all'ufficio dello stato civile in Svizzera o al consolato di Svizzera di volerla conservare. Ove senza sua colpa ometta questa dichiarazione, può presentare entro determinati termini una domanda di reintegrazione. Per non recare pregiudizio alle Svizzere di nascita che prima dell'entrata in vi-

gore della nuova legge (1° gennaio 1953) avevano dovuto perdere la cittadinanza svizzera, è stata permessa loro una domanda di reintegrazione sino alla fine del 1953. In virtù di questa disposizione, sono state reintegrate più di 32 000 donne, delle quali circa la metà è domiciliata all'estero. La legge ha concesso in oltre, a contare dal 1957, alle donne già svizzere che avevano perso la cittadinanza svizzera per effetto del matrimonio con uno straniero avanti il 1° gennaio 1953, la possibilità di farsi reintegrare, fossero domiciliate in Svizzera o all'estero. La reintegrazione è fatta dipendere da una serie di condizioni, come la buona condotta, l'assimilazione, il legame con la Svizzera, secondo un libero e naturalmente largo apprezzamento.

2. Alla regola secondo la quale la cittadinanza svizzera s'acquista per filiazione s'oppongono le leggi di quegli Stati in cui, in forza dello jus soli, la cittadinanza dipende dallo stesso nascere nel paese (p. es. in Francia, Gran Bretagna e nella maggior parte degli Stati americani). D'altra parte lo Svizzero all'estero è costretto sovente ad acquistare la cittadinanza straniera per poter conseguire una certa condizione o assicurarsi l'esistenza. In questi casi, la legge svizzera sulla cittadinanza non prevede che con l'acquisto della cittadinanza straniera sia automaticamente perduta quella svizzera. Ove lo Stato estero faccia dipendere la concessione della sua cittadinanza dalla rinuncia a quella svizzera, lo Svizzero all'estero, che ne sia stato svincolato dopo una dichiarazione di rinuncia, ha la possibilità, a certe condizioni, di chiedere nel termine di 10 anni dal ritorno in Svizzera d'esserne reintegrato. In pratica, questi casi sono esaminati con particolare rigore. È in vece usata particolare condiscendenza per i figli. Dal profilo formale, si richiede che questi figli siano domiciliati in Svizzera, ne facciano domanda nel termine di 10 anni dal ritorno nel nostro paese, ma in ogni caso prima d'aver compiuto i 30 anni.

Nel caso di doppia cittadinanza può talora occorrere, per esempio per la concessione della protezione diplomatica rispetto a uno Stato terzo, di risolvere quale delle due sia determinante. A questo riguardo, la Svizzera, come altri Stati, fa capo al concetto della cittadinanza effettiva o preponderante. Tale preponderanza o effettualità non può essere determinata al lume dei criteri generali, ma caso per caso e tenendo conto di circostanze speciali. Nel caso d'uno Svizzero con doppia cittadinanza è considerato di regola elemento negativo l'acquisto volontario d'una cittadinanza straniera, ed elementi positivi la partecipazione attiva alla vita dei gruppi svizzeri, un'attenzione stretta con la patria, la prestazione del servizio militare. Di regola, la semplice immatricolazione presso una rappresentanza all'estero e il possesso d'un passaporto svizzero non basterebbero, almeno quanto alla concessione della protezione diplomatica, a provare la preponderanza della cittadinanza svizzera.

II. Domicilio, dimora, esercizio d'una professione

1. Di regola, gli stranieri nello Stato di dimora, e quindi anche i cittadini svizzeri all'estero, sono soggetti a determinate restrizioni per quanto concerne il domicilio, la dimora, e l'esercizio d'una professione. L'importanza, lo scopo e l'ampiezza delle stesse variano da paese a paese. Nei casi più favorevoli, lo Stato estero s'accontenta di stabilire talune norme circa l'immigrazione e lascia la libertà di mutare luogo ed esercitare una professione, con riserva delle disposizioni vevolvi per i propri cittadini. In tale caso, permessa che sia l'immigrazione, lo Svizzero non incontra alcuna difficoltà. In parecchi paesi, in vece, l'immigrante riceve, da prima, soltanto un breve permesso di dimora e di lavoro, subordinato a talune condizioni. Sovente, è sottoposto per parecchi anni a una stretta vigilanza dell'autorità, il che restringe gravemente la sua libertà di movimento e pregiudica la sua condizione economica. In oltre, ove la sua presenza sia giudicata indesiderabile per la condizione economica del paese o altro, gli può essere negato il rinnovo del permesso. Conseguè, per tanto, uno stato sicuro solamente dopo una dimora di parecchi anni.

Si comprende facilmente come simili restrizioni incidano sfavorevolmente sulla condizione degli Svizzeri all'estero. Nè è possibile ovviarvi in virtù dei numerosi trattati di domicilio conchiusi dalla Svizzera, poichè essi riservano testualmente, o in conformità delle disposizioni interne attenenti all'immigrazione, la dimora e l'esercizio della professione degli stranieri. Le autorità federali si sono sforzate di migliorare le cose, particolarmente per gli Svizzeri risidenti negli Stati di maggiore immigrazione, mediante accordi speciali che assicurano ai nostri compatrioti un'ampia parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato contraente e concedono loro il domicilio stabile dopo qualche anno di dimora. In questa parte, tuttavia, la nostra capacità negoziale è notevolmente ristretta e la possibilità di giungere a simili accordi è limitata, essendo essi fondati sul principio della reciprocità.

In fine, gli Svizzeri all'estero sono privi, in quanto stranieri, di quei diritti che presuppongono la cittadinanza del paese ospitale; per esempio, possono essere impediti d'esercitare certe professioni, come quelle di medico, farmacista, avvocato.

2. Laddove il domicilio e l'esercizio d'una professione in uno Stato estero dipendono da quel diritto o, se è il caso, da accordi internazionali, la condizione del cittadino svizzero muta allorchè rimpatria. Egli può stabilirsi nel suo luogo di origine e in qualsiasi altro luogo della Svizzera (art. 45 Cost.), dove gli spettano i diritti e i doveri comuni a tutti i cittadini svizzeri residenti.

III. Diritti politici

Gli Svizzeri all'estero non hanno, a prescindere dai Ticinesi quanto agli affari cantonali, la possibilità di partecipare nel nostro paese alla formazione della volontà politica, poichè, secondo l'ordinamento costituzionale vigente, l'esercizio dei diritti politici è subordinato al domicilio in Svizzera.

In questo, il nostro ordinamento giuridico si differenzia parzialmente da quello di qualche altro Stato. Per esempio, gli Austriaci residenti all'estero in vicinanza del confine esercitano il diritto di voto nei vicini Comuni del loro paese: I Francesi domiciliati all'estero possono partecipare in Francia alle elezioni, qualora si trovino o si facciano rappresentare nell'ufficio elettorale del Comune nel cui registro elettorale siano iscritti. La Costituzione della Repubblica Francese permette che i Francesi residenti fuori di Francia siano rappresentati nel Senato, nel quale hanno diritto a 6 dei 274 seggi. Gli Italiani all'estero possono, con certe condizioni, essere iscritti nei ruoli elettorali italiani. L'esercizio del diritto di voto è loro agevolato in virtù d'una speciale diminuzione delle tariffe dei mezzi pubblici di trasporto. La Danimarca, la Norvegia e la Svezia hanno un ordinamento speciale per i cittadini domiciliati in patria, che si trovino all'estero il giorno dell'elezione. Se il paese ospitante lo permette, essi possono esercitare il diritto di voto nelle missioni diplomatiche o consolari o presso autorità specialmente designate a tale scopo.

È comprensibile che la questione dei diritti politici dei nostri concittadini all'estero sia stata mossa già molto presto e incessantemente. Gli interventi per una loro partecipazione alle elezioni e votazioni federali sono numerosi. Già nel 1874, taluni Svizzeri residenti a Milano e a Mulhouse domandavano alle autorità federali di poter partecipare alla votazione sulla revisione della Costituzione federale del 19 aprile 1874. Il Consiglio federale respingeva l'istanza riferendosi alla legge federale del 19 luglio 1872 sulle elezioni e votazioni federali, tuttora in vigore, secondo la quale il diritto di voto può essere esercitato solo dagli Svizzeri che abitano in Svizzera. Nei decenni seguenti il desiderio di partecipare alle elezioni e votazioni fu manifestato sopra tutto dai funzionari doganali di stanza all'estero in prossimità del confine (stazioni ferroviarie di confine). In questa parte, la pratica delle autorità non fu sempre identica. Per contro, sia nella prima sia nella seconda guerra mondiale, ma soltanto per disposizione presa in virtù dei pieni poteri straordinari, gli Svizzeri all'estero militari poterono partecipare alle elezioni del Consiglio nazionale avvenute allorchè prestavano servizio.

In occasione della votazione del 2 giugno 1935 sull'iniziativa per combattere la crisi economica e il disagio erano pervenute dalla Germania, dalla Francia e dall'Italia, per il tramite dei nostri posti diplomatici, delle domande urgenti intese a far partecipare a quella votazione importante per il paese gli Svizzeri all'estero. La Cancelleria federale, fondandosi su una circolare del Consiglio federale del 13 novembre 1925 ai Cantoni, era giunta

a un parere favorevole. Secondo quella circolare, un cittadino svizzero avente il diritto al voto, che si notifici come dimorante in un Comune svizzero depositandovi dei documenti d'identità valevoli, e contro il quale non viga alcuna causa d'esclusione, ha in quel Comune il diritto di voto nelle faccende federali, a condizione che sia stato scancellato dal registro elettorale del luogo del precedente domicilio. Sebbene la circolare non menzioni gli Svizzeri all'estero, la Cancelleria federale, in una comunicazione del 25 aprile 1935, arguiva che gli Svizzeri all'estero potessero esercitare i loro diritti politici in un Comune svizzero, qualora vi avessero depositato i loro documenti d'identità. In virtù di questa risoluzione, circa 600 Svizzeri all'estero parteciparono alla votazione su quell'iniziativa. Ma nell'ottobre di quello stesso anno, in occasione dell'elezione del Consiglio nazionale, il Governo del Cantone di Svitto negava l'accesso alle urne a 250 operai zurighesi occupati nei lavori per l'officina dell'Etzel. Sebbene questa risoluzione non concernesse direttamente gli Svizzeri all'estero, fu nuovamente agitata la questione circa il requisito d'un domicilio svizzero, anzi che d'un semplice domicilio elettorale, e ne seguì uno stato d'incertezza. Il Consiglio federale si vide quindi costretto, il 4 ottobre 1937, a rivedere la circolare del 13 novembre 1925, la quale, come esso stesso osservava, equiparava affatto il domicilio politico a quello di diritto civile, e derogava quindi manifestamente alla dottrina e alla pratica, nè vide altro partito che rinunciare alle agevolzze accordate ai dimoranti; in particolare i cittadini Svizzeri domiciliati all'estero non poterono più partecipare alle elezioni e votazioni federali.

Quest'ordinamento è tuttora in vigore. Anche la legge federale, testè votata, che istituisce agevolzze in materia di votazioni ed elezioni federali, si fonda sul principio del voto nel luogo del domicilio politico.

Non solo numerosi concittadini all'estero, ma anche le loro organizzazioni hanno ripetutamente agitato la questione dei diritti politici. Essa ha parimente dato occasione di discussioni nei convegni degli Svizzeri all'estero. Così nel IV Convegno, tenuto nell'anno 1921, fu chiesta una legge federale per gli Svizzeri all'estero, nella quale fosse altresì previsto il diritto di voto. Altri tentativi furono fatti negli anni 1926, 1933, 1935, 1947, 1949 e 1950. Nel 1947, la Colonia svizzera di Londra presentava proposte specialmente particolareggiate. A contare dal 1958, questo desiderio è sempre apparso fra le trattande dei convegni degli Svizzeri all'estero. D'anno in anno, le conferenze degli Svizzeri all'estero s'occupano del problema, sovente in modo diffuso, nei più diversi paesi.

In campo parlamentare, la questione dei diritti politici degli Svizzeri all'estero è stata finora oggetto di cinque interventi. Di essi sono tuttora pendenti il postulato del Consiglio degli Stati del 14 dicembre 1949 e quello del Consiglio nazionale del 19 settembre 1951, i quali recano:

«Il Consiglio federale è invitato a presentare un rapporto sulla questione se, e a quali condizioni, gli Svizzeri all'estero possono partecipare alle elezioni e votazioni federali».

IV. *Obbligo militare*

1. L'obbligo militare è sostanzialmente connesso con la cittadinanza. L'articolo 18 della Costituzione federale dichiara che ogni Svizzero è obbligato al servizio militare. Quest'obbligo s'adempie con la prestazione d'un servizio personale nell'esercito (servizio militare). Chi, qualunque sia il motivo, non presta il servizio militare, deve una prestazione pecuniaria: la tassa d'esenzione dal servizio militare.

Questa disposizione della Costituzione è conforme al diritto delle genti, il quale non contesta il diritto d'ogni Stato di sottoporre al servizio militare i suoi cittadini viventi all'estero. Veramente, alcuni Stati non s'attengono semplicemente al principio della cittadinanza, ma arruolano anche gli stranieri domiciliati sul loro territorio.

Il nostro paese ha sempre rinunciato a esigere dai suoi cittadini all'estero la prestazione del servizio militare in tempo di pace. Da noi l'obbligo militare comprende, dopo una scuola reclute che dura parecchi mesi, numerosi corsi di ripetizione, di complemento e di landsturm fino al cinquantesimo anno d'età e per gli ufficiali anche oltre. Per la maggior parte degli Svizzeri all'estero, specialmente per quelli che vivono oltremare, l'obbligo di venire in patria ad adempiere tutti questi servizi, abbandonando ripetutamente professione e lavoro, avrebbe conseguenze ingiustificatamente rigorose, sovente fino a porre in pericolo la loro esistenza economica.

Negli ultimi anni, questa pratica è stata riesaminata e sanzionata per legge: l'articolo 1 dell'organizzazione militare, nel tenore della legge federale del 21 dicembre 1960, incarica l'Assemblea federale di stabilire un ordinamento speciale sul servizio militare degli Svizzeri all'estero. Fondandosi su questa disposizione, l'Assemblea federale, con decreto dell'8 dicembre 1961 concernente il servizio militare degli Svizzeri domiciliati all'estero, ha stabilito di dispensare, in tempo di pace, tutti gli Svizzeri all'estero dal servizio d'istruzione, dall'ispezione dell'equipaggiamento personale e dall'obbligo del tiro a segno fuori del servizio militare, riservato il servizio volontario in scuole o corsi. Gli Svizzeri all'estero, in età di prestare servizio devono in oltre avere la possibilità di essere reclutati nell'esercito svizzero (esame medico, incorporazione in un'arma). Il Consiglio federale è stato però autorizzato a stabilire i casi in cui essi non devono essere reclutati nè chiamati alla scuola reclute. Con decreto del 26 dicembre 1961 concernente il reclutamento e la chiamata alla scuola reclute degli Svizzeri domiciliati all'estero, esso ha ordinato di reclutare e chiamare alla scuola reclute coloro che si notificano volontariamente per compiere il servizio militare personale, se abitano in uno Stato europeo o in una regione o Stato asiatico o africano bagnato dal Mediterraneo, non possiedono anche la nazionalità dello Stato dove risiedono, conoscono bene una lingua nazionale svizzera e non sono stati condannati per un grave reato. Non sono rari i casi di giovani svizzeri che vengono in patria per prestarvi il servizio militare. Ogni anno circa 100 Svizzeri all'estero rimpatriano per assolvere la scuola reclute.

In caso di servizio attivo dell'esercito svizzero, l'obbligo del rimpatrio degli Svizzeri all'estero è regolato da disposizioni speciali, che tengono conto della condizione particolare degli assenti dal paese. In caso di mobilitazione parziale, nessun Svizzero all'estero è chiamato sotto le bandiere; in stato di neutralità armata, sono chiamati solo gli uomini abili al servizio minori di 43 anni, che abitano nei paesi che saranno designati dal Consiglio federale. Qualora una guerra s'estenda al nostro paese, ogni Svizzero deve mettere la sua persona al servizio della patria e concorrere con tutte le sue forze alla difesa nazionale (art. 202 OM). In questo caso estremo, tutti gli Svizzeri all'estero obbligati al servizio militare possono parimente essere chiamati alle armi.

In quest'ordine d'idee, devono essere apprezzate anche le disposizioni sui controlli militari degli Svizzeri all'estero. A contare dall'età di reclutamento sino alla cessazione dell'obbligo militare, essi sono tenuti a notificare alla rappresentanza competente l'arrivo, la partenza e il cambiamento d'indirizzo; devono chiedere il congedo militare per l'estero e farlo rinnovare periodicamente.

Non altrimenti dello Svizzero in patria che non presti servizio militare, lo Svizzero all'estero deve di regola, in luogo dello stesso, pagare la tassa di esenzione dal servizio militare. Tuttavia, la legge federale del 12 giugno 1959 sulla tassa d'esenzione dal servizio militare ha ristretto per gli Svizzeri all'estero questo obbligo. Secondo la stessa, ne sono esentati tutti gli assoggettati all'obbligo militare, domiciliati per un semestre almeno all'estero con congedo regolare, se al principio dell'anno sono domiciliati all'estero da oltre 8 anni, o da oltre 5 anni se in età di servire nella landwehr o nella landsturm. Con questa nuova disposizione il numero degli Svizzeri all'estero tenuti a pagare la tassa militare è sceso da 42 000 a 17 500.

Poichè anche in questo campo la cittadinanza plurima è fonte di difficoltà, occorre esaminare specialmente tale aspetto. Potendo ciascuno Stato d'origine chiamare il doppio cittadino in servizio militare senza tenere conto dell'altra nazionalità, possono darsi talora gravi conflitti per colui che trovasi di fronte a pretese identiche e sovente inconciliabili dei due Stati d'origine. Lo Stato ha nondimeno la possibilità d'attenuarli nell'ambito della legislazione nazionale.

La Svizzera ha fatto un largo uso di questa possibilità. Il doppio cittadino che risiede in Svizzera è per principio tenuto ad adempiere l'obbligo militare svizzero. Ma poi che il servizio militare dovrebbe essere prestato solo in uno Stato a cagione dell'obbligo speciale di fedeltà che gli è inerente, vige dal principio del secolo la pratica (oggi art. 3 del DAF dell'8.12.1961) che il cittadino svizzero avente anche la cittadinanza d'uno Stato estero, che abbia prestato servizio in questo Stato, non può essere o rimanere incorporato nell'esercito svizzero. Tale cittadino non deve nemmeno, a certe condizioni, pagare la tassa militare; ma rimane soggetto all'obbligo del controllo

militare. È vietato allo Svizzero il servizio militare all'estero senza un permesso del Consiglio federale, il quale per motivi di neutralità non lo concede più da lungo tempo; il servizio nella Guardia Svizzera del papa a Roma non è considerato servizio militare all'estero. I casi di giovani svizzeri che, sia pure in quantità decrescente, s'arruolano tuttora nella Legione straniera francese, sono deferiti ai tribunali militari. Per il doppio cittadino, che abitava nel secondo Stato d'origine e non poteva sottrarsi, oppure soltanto con certi svantaggi, da quel servizio militare, tale divieto era particolarmente rigoroso. Supplì a questo stato di cose la legge federale del 21 dicembre 1950 che modifica il Codice penale militare e la legge sull'organizzazione giudiziaria e procedura penale per l'armata federale: lo Svizzero domiciliato in un altro Stato di cui possenga pure la nazionalità che presta servizio militare nell'esercito di questo Stato non è punibile (art. 94, cpv. 2, CPM). Il voto secondo il quale il doppio cittadino debba prestare il servizio militare soltanto in uno degli Stati d'origine è stato soddisfatto con la disposizione che lo Svizzero il quale abbia anche un'altra cittadinanza e abiti nel secondo Stato d'origine non può essere, nemmeno se si notifica volontariamente, reclutato nè autorizzato a prestare servizio nell'esercito svizzero.

La Confederazione ha in oltre potuto, mediante accordi con gli Stati Uniti d'America, la Francia, l'Argentina e la Colombia, limitare il duplice impiego militare dei doppi cittadini.

Una speciale difficoltà sussiste rispetto agli Stati Uniti d'America. Questi, di regola, chiamano in servizio militare anche gli stranieri giunti nel paese con un visto d'immigrazione (servizio dei domiciliati, secondo l'esperienza che generalmente gli immigranti acquistano tosto o tardi la cittadinanza americana). Il cittadino svizzero che si reca in America con un visto d'immigrazione nell'età di reclutamento americana dai 18 anni e $\frac{1}{2}$ ai 26, si trova quindi di fronte a un dilemma: o viola il divieto svizzero del servizio militare all'estero ed è punibile in Svizzera, oppure corre il pericolo di compromettere la sua futura esistenza negli Stati Uniti. Il modo di procedere americano contravviene al trattato svizzero-americano del 1850. Da anni le autorità svizzere si sforzano d'ottenere un adeguamento delle disposizioni legali americane alle obbligazioni di diritto delle genti degli Stati Uniti. Dovrebbe essere possibile giungere a una soluzione. Per il momento, s'è potuto ottenere che l'ordine di marcia americano a giovani svizzeri sia sospeso di caso in caso.

L'ordinamento svizzero dell'obbligo militare, nonostante le dette notevoli agevolanze previste per i concittadini all'estero, tanto rispetto alla prestazione del servizio personale, quanto per la tassa d'esenzione dal servizio militare, non può naturalmente impedire ogni conflitto e difficoltà. Ciò vale innanzi tutto per le asprezze, sovente considerevoli, che possono derivare allo Svizzero, specialmente al doppio cittadino vivente in patria o all'estero, dall'assoggettamento al servizio militare da parte d'uno Stato estero. Nelle cerchie degli Svizzeri all'estero non è tanto per il principio, quanto per il

modo in cui è applicato, che si critica l'ordinamento dell'obbligo militare. Le difficoltà sono sopra tutto di natura psicologica. Laddove, per i cittadini abili al servizio, l'obbligo militare prende in patria la forma del servizio militare prestato personalmente, per gli Svizzeri all'estero appare per lo più nell'aspetto di misure amministrative, il cui significato non è sempre inteso. Per questo si domanda sempre di nuovo un adattamento delle prescrizioni sul controllo alle particolari condizioni degli Svizzeri all'estero. Molti di questi trovano che la tassa d'esenzione dal servizio sia una «doppia imposizione», che s'aggiunge alle imposte sul reddito nello Stato di residenza. La legge federale del 12 giugno 1959, nonostante i miglioramenti apportati, avrebbe cagionato un maggior onere per le giovani classi d'età, nè avrebbe tolto alla tassa il carattere d'«imposta». Inanzi tutto, dall'aspetto economico, essa costituirebbe un onere aggiuntivo sul reddito, che sarebbe particolarmente gravoso per un giovane in età di prestare servizio, allorchè attende alla formazione e a farsi uno stato. Da decenni, per tanto, è chiesta da diverse parti l'abolizione della tassa militare per gli Svizzeri all'estero soggetti all'obbligo militare e proposto in suo luogo un contributo globale scaglionato. Del pari, si suggerisce sempre di nuovo d'erogare il provento della tassa militare, pagata dagli Svizzeri all'estero, a un fondo di soccorso per i nostri concittadini caduti nel bisogno o d'impiegarla in generale per il promovimento delle istituzioni svizzere all'estero. D'altra parte, non c'è dubbio che queste e altre istanze sono state esaminate a fondo, pochi anni sono, da commissioni di periti, dal Consiglio federale e dalle Camere federali durante la preparazione e la discussione della legge del 12 giugno 1959 sulla tassa di esenzione dal servizio militare, presentemente in vigore.

V. Assistenza

Nel campo internazionale non v'ha alcuna obbligazione generale di diritto delle genti di prestare assistenza agli stranieri. Nemmeno un simile obbligo vige per lo Stato d'origine rispetto ai suoi cittadini all'estero. Una stretta applicazione di questi principi cagionerebbe gravi difficoltà e rigori. Ragioni d'umanità, d'ordine pubblico e di sanità pubblica impongono agli Stati di domicilio di provvedere alle persone cadute nel bisogno sul loro territorio, fintanto che non sia possibile e si possa ragionevolmente esigere il rimpatrio o il trasferimento in uno Stato terzo.

In molti paesi, sopra tutto negli Stati a noi finitimi, si riscontra sempre più la tendenza a sottoporre l'assistenza in campo internazionale al principio del domicilio. Così, tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, salvo l'Austria, la Svizzera e Cipro, hanno ratificato la convenzione europea sull'assistenza sociale e medica, firmata a Parigi l'11 dicembre 1953. I cittadini di questi Stati sono soggetti per principio alla legislazione sociale dello Stato di domicilio, semprechè questo partecipi alla convenzione.

Nemmeno da parte svizzera sono mancati gli sforzi per migliorare con accordi internazionali lo stato dei nostri compatrioti all'estero rispetto alla legislazione locale, e regolare, nello stesso tempo, l'assistenza agli stranieri viventi nel nostro paese. A questo riguardo, la Svizzera ha cercato con diversi Stati, segnatamente con quelli finitimi, d'ottenere una parità di trattamento più o meno ristretta quanto al tempo e alle cerchie di persone, sia mediante speciali accordi d'assistenza, sia nell'ambito della conclusione di trattati di domicilio. Appartengono ai primi gli accordi del 1931 con la Francia e del 1952 con la Repubblica federale di Germania. Secondo questi accordi, i cittadini viventi nell'altro Stato devono, in caso di bisogno, essere assistiti come i propri nazionali. Lo Stato di domicilio sopporta allora, per un certo spazio di tempo, di solito per 30 giorni, le spese d'assistenza, laddove le spese aggiuntive devono essere sopportate dallo Stato d'origine. Di minore importanza sono altri accordi, specialmente con il Belgio, la Finlandia, l'Italia, l'Austria e il Portogallo, che si restringono a regolare la prima assistenza e il rimpatrio.

Il Belgio, la Danimarca, l'Italia, l'Austria e la Norvegia preferiscono regolare caso per caso l'assistenza dei loro cittadini all'estero. Essi lasciano alle loro missioni diplomatiche e consolari la facoltà di prestare, in caso di bisogno, un'assistenza temporanea mediante piccole somme di denaro, tolte dal pubblico erario. Nei Paesi Bassi deve entrare in vigore nel 1965 una «legge generale sull'assistenza» che stabilisce un fondamento legale per la concessione di aiuti agli Olandesi all'estero. Nella Repubblica federale di Germania, in vece, l'assistenza ai Germanici all'estero bisognosi d'aiuto e a quelli rimpatriati è assunta da associazioni assistenziali dei «Länder». La Francia affida, per quanto è possibile, tale cura alle società assistenziali francesi; il Ministero degli affari esteri ha un credito per le spese di rimpatrio.

Secondo l'ordine giuridico svizzero l'assistenza pubblica spetta ai Cantoni; manca, in fatti, una disposizione costituzionale che devolga questo compito alla Confederazione. D'altra parte, risulta dall'articolo 45, capoverso 3, della Costituzione federale che, almeno per l'assistenza stabile d'un cittadino svizzero, è competente il Cantone d'origine.

Quest'ordinamento della competenza è cagione di taluni inconvenienti. Innanzi tutto i Cantoni non sono tenuti per principio ad assistere i loro cittadini residenti all'estero, ma soltanto ad accoglierli. In pratica, tuttavia, essi sovente li assistono, essendo di solito possibile evitare in questo modo il rimpatrio con i suoi rigori. D'altra parte, l'ordinamento presente conduce a una diversità di trattamento degli Svizzeri all'estero secondo il Cantone cui appartengono, essendo rilevante a un tale riguardo la condizione finanziaria del Cantone e dei Comuni d'attinenza.

La Conferenza dei direttori cantonali dell'assistenza, con istanza del 20 settembre 1957, chiedeva al Consiglio federale d'esaminare la questione di far assumere dalla Confederazione le spese d'assistenza degli Svizzeri all'

estero. Si allegava in sostanza che, sentendosi essi cittadini svizzeri, prima che originari d'un determinato Cantone, non comprendono perchè per loro, viventi in condizioni uguali, l'assistenza differisca notevolmente secondo il Cantone d'origine. Anche i rappresentanti d'associazioni svizzere all'estero hanno osservato ripetutamente che sarebbe desiderabile unificare i principi dell'assistenza.

Quest'istanza è ancora pendente. Essa tocca l'ordinamento costituzionale dell'assistenza, la quale oggi è di spettanza cantonale.

Dalla questione dell'assistenza ordinaria e dei sussidi alle associazioni assistenziali dev'essere distinta quella dei provvedimenti assistenziali straordinari a favore degli Svizzeri all'estero e dei rimpatriati caduti nell'indigenza per effetto d'eventi bellici, la quale ha vivamente occupato gli Svizzeri all'estero e le autorità dopo la prima e la seconda guerra mondiale. Essa è stata argomento di frequenti discussioni nei convegni degli Svizzeri all'estero e di numerosi interventi nelle Camere federali. Al presente, è determinante il decreto federale del 13 giugno 1957 concernente un aiuto straordinario agli Svizzeri all'estero e rimpatriati vittime della guerra dal 1939 al 1945. A prescindere da questo decreto, la Confederazione dispone d'uno speciale credito suppletivo a favore degli Svizzeri all'estero caduti nel bisogno a cagione di provvedimenti politici coercitivi di natura generale. In questa parte, occorre anche menzionare la garanzia federale al Fondo di solidarietà degli Svizzeri all'estero.

VI. Altri campi giuridici

Quanto agli altri campi giuridici che qui interessano (come in particolare l'assicurazione sociale, il diritto fiscale e daziario e il regolamento dei pagamenti) la cittadinanza ha un'importanza piuttosto secondaria. In generale, vige il principio del domicilio, ma neppure qui senza eccezioni.

1. Assicurazioni sociali

Molti Svizzeri all'estero sono obbligatoriamente soggetti, a cagione del domicilio e dell'occupazione, all'assicurazione sociale del paese che li ospita.

Hanno particolare importanza per gli Svizzeri all'estero l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS) e l'assicurazione per l'invalidità (AI) svizzere. Secondo l'articolo 2 della legge del 20 dicembre 1946 sull'AVS e l'articolo 1 della legge del 19 giugno 1959 sull'AI, gli Svizzeri all'estero devono oppure possono assicurarsi all'AVS e all'AI. Sono obbligati ad assicurarsi quelli che abitano all'estero e lavorano in Svizzera, oppure lavorano all'estero per conto d'un datore di lavoro in Svizzera e sono da questo retribuiti. Possono, in vece, partecipare all'assicurazione facoltativa, fino a 40 anni compiuti, gli Svizzeri all'estero che non sono assicurati obbligatoriamente. Quest'ordinamento fonda sul principio dell'origine.

L'assicurato facoltativamente deve pagare per l'AVS e l'AI dei contributi uguali a quelli dell'assicurato obbligatoriamente, ma non i contributi previsti dall'ordinamento delle indennità per perdita di guadagno. Ne segue che gli Svizzeri all'estero assicurati facoltativamente sono tenuti a pagare il contributo del lavoratore e quello del datore di lavoro, ciascuno del 2,2 per cento, ossia complessivamente del 4,4 per cento. Per questo doppio contributo, rispetto a quello pagato dal lavoratore assicurato obbligatoriamente in Svizzera (al quale possono aggiungersi i contributi all'assicurazione sociale estera), molti Svizzeri all'estero, dopo pochi anni di partecipazione, rinunciarono all'assicurazione facoltativa, oppure ne furono esclusi per non avere, nonostante l'intimazione, pagati i contributi, ond'è che persero il diritto alle prestazioni. Tuttavia, a contare dal 1° gennaio 1964, il diritto alla rendita maturato rimane acquisito, anche se lo Svizzero all'estero abbia receduto o sia stato escluso dall'assicurazione facoltativa; questa norma non concerne l'AI.

Gli assicurati facoltativamente ricevono, per principio, delle prestazioni assicurative uguali a quelle accordate ai cittadini Svizzeri appartenenti alla assicurazione obbligatoria. Gli Svizzeri all'estero, che all'istituzione dell'AVS non potevano più partecipare all'AVS facoltativa, segnatamente perchè avevano già l'età dante diritto alla rendita, ricevono, a determinate condizioni economiche, delle rendite straordinarie, indipendentemente dal pagamento di contributi.

La speciale importanza delle AVS e AI facoltative per gli Svizzeri all'estero risulta anche dalla seguente statistica: il 31 dicembre 1964, gli Svizzeri all'estero assicurati facoltativamente non erano meno di 26 550 e gli assegnatari di rendite erano 27 248. Nel medesimo anno, i primi pagarono contributi per 7 milioni di franchi, i secondi ricevettero delle rendite dell'AVS per 49,6 milioni e dall'AI per 1,6 milioni. Le AVS e AI facoltative hanno avuto effetti benefici per gli Svizzeri all'estero. Per esempio, hanno fatto diminuire i casi di assistenza all'estero.

Subito dopo l'introduzione delle AVS e AI, la Svizzera s'è inserita nello sviluppo straordinario, riscontrabile dopo la seconda guerra mondiale, della collaborazione internazionale nel campo dell'assicurazione sociale e ha concluso convenzioni vicendevoli con l'Italia e la Francia nel 1949, l'Austria e la Repubblica federale di Germania nel 1950, l'Italia nel 1951 (1a revisione), il Belgio nel 1952, la Gran Bretagna nel 1953, la Svezia, la Danimarca e il Liechtenstein nel 1954, il Lussemburgo nel 1955, i Paesi Bassi nel 1958, la Cecoslovacchia e la Spagna nel 1959, l'Italia nel 1962 (2a revisione), la Jugoslavia nel 1962, la Repubblica federale di Germania nel 1964 (1a revisione).

Queste convenzioni hanno apportato vantaggi notevoli ai nostri cittadini negli Stati contraenti, segnatamente la parità di trattamento con i cittadini di questi Stati rispetto alle prestazioni assicurative, la sicurezza dei vantaggi acquisiti in materia di rendite e d'assicurazioni per infortuni in

caso di passaggio dall'assicurazione sociale dell'uno Stato parte in quella dell'altro, l'intero pagamento delle prestazioni assicurative straniere (escluse quelle degli Stati nordici) verso la Svizzera e, se è il caso, verso uno Stato terzo, la libera applicazione delle AVS e AI facoltative per gli Svizzeri all'estero sul territorio dello Stato parte e finalmente l'agevolezza del passaggio dall'assicurazione malattia di uno Stato parte in quella dell'altro mediante l'abolizione dei periodi di noviziato e dei limiti d'età.

2. Diritto fiscale

Anche l'obbligo fiscale è fondamentalmente determinato dal principio del domicilio: dall'appartenenza personale del debitore d'imposta a una collettività in virtù del principio del domicilio o della dimora deriva un obbligo fiscale illimitato.

L'obbligo fiscale illimitato derivante dalla cittadinanza è estraneo al diritto svizzero, con una sola eccezione: secondo la vigente legge tributaria del Cantone Ticino, i Ticinesi all'estero sono di regola illimitatamente soggetti all'obbligo fiscale per tutta la sostanza e il reddito dalla stessa.

Secondo il diritto fiscale della Confederazione e degli altri Cantoni, gli Svizzeri all'estero sono considerati persone residenti all'estero e ordinariamente non sono illimitatamente soggetti all'obbligo fiscale, salvo non dimorino alquanto tempo in Svizzera (imposta per la difesa nazionale: in generale sei mesi; tre mesi nel caso di dimora in casa propria).

Per i nostri concittadini all'estero, il sistema dell'obbligo fiscale limitato in Svizzera è importante. Secondo il diritto tributario della Confederazione e dei Cantoni, esso concerne innanzi tutto la proprietà fondiaria svizzera, i crediti garantiti da fondi in Svizzera, gli stabilimenti in Svizzera, le partecipazioni a società di persone e i proventi che ne derivano, i redditi da attività lucrativa temporanea in Svizzera.

L'imposta preventiva è riscossa alla fonte sui proventi dei capitali mobili (dividendi di società indigene, interessi d'obbligazioni svizzere) e averi di clientela (libretti di risparmio presso le banche elvetiche). Per gli abitanti nel paese, che nell'estimazione dell'imponibile dichiarano i redditi imponibili alla fonte e gli elementi patrimoniali dai quali provengono, l'imposta preventiva è computata oppure rimborsata. Per le persone residenti all'estero, l'imposta preventiva cagiona, in vece, un onere definitivo, poichè esse, e quindi anche gli Svizzeri all'estero, non soggiacciono in Svizzera all'obbligo fiscale illimitato per i loro titoli di credito o crediti bancari svizzeri e il provento degli stessi. Pagando l'imposta preventiva, esse contribuiscono a sopprimere alle spese della Confederazione. È stato più volte proposto dagli Svizzeri all'estero e dalle cerchie bancarie svizzere di rimborsare allo Svizzero all'estero l'imposta preventiva o d'erogarla esclusivamente a loro favore. Nel messaggio del 18 ottobre 1963 concernente il disegno di legge su l'imposta preventiva (FF 1963, 1541) abbiamo esposto perchè questo voto non po-

teva essere accolto. L'imposta è per altro rimborsata alle istituzioni d'utilità pubblica degli Svizzeri all'estero.

Di regola, lo Stato di domicilio dello Svizzero all'estero ne tassa tutto il reddito e il patrimonio, compresi gli investimenti di capitale e i redditi svizzeri; quest'investimenti, tuttavia, possono, come abbiamo visto, essere parimente gravati da imposte svizzere. Anche nel campo delle imposte di successione si può giungere a un'analogia sovrapposizione. Le autorità federali si sono per tanto sforzate d'evitare o d'alleviare tale doppia imposizione concludendo accordi internazionali. Vigono, al presente, accordi generali per evitare la doppia imposizione con la Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Finlandia, la Francia, la Gran Bretagna, i Paesi Bassi, la Norvegia, l'Austria, il Pakistan, la Svezia, l'Ungheria e gli Stati Uniti d'America. Questi accordi assegnano le materie imponibili a uno dei due Stati contraenti a esclusione dell'altro oppure prevedono che lo Stato di domicilio ascriverà alle sue le imposte riscosse nello Stato in cui trovasi la fonte o il luogo della cosa.

Gli accordi per evitare la doppia imposizione sono conclusi massimamente per proteggere nel mondo gli interessi dell'economia svizzera. Tuttavia, in virtù di questi accordi, gli Svizzeri residenti nei paesi di cui si tratta, ossia i tre quinti di tutti gli Svizzeri all'estero, che hanno averi in Svizzera e sono quindi toccati dall'imposta preventiva, sono sgravati totalmente o in parte, qualora adempiano le condizioni previste.

3. *Regolamento dei pagamenti*

Il regolamento internazionale dei pagamenti si fonda sul principio del domicilio. Le autorità svizzere, semprechè possano, tengono conto degli interessi degli svizzeri all'estero. Così, il decreto federale del 17 dicembre 1956 concernente il servizio disciplinato dei pagamenti con l'estero, oggi applicabile solo a pochi Stati, concede loro dei diritti più ampi che non ai cittadini d'altri Stati. In oltre, quando sia necessario, le autorità svizzere competenti si sforzano sempre a comprendere negli accordi di pagamento una disciplina soddisfacente per il trasferimento a favore dei rimpatriati. Lo stesso avviene quanto alla protezione degli interessi svizzeri negli accordi concernenti le indennità degli interessi svizzeri colpiti da provvedimenti di nazionalizzazione o da misure analoghe. Le agevolzze accordate dalla Svizzera non possono, per altro, rimuovere le difficoltà che derivano ai nostri compatrioti dalla legislazione ristrettiva sui cambi nello Stato di domicilio. La Confederazione deve ancora tutelare, in quanto possa, gli interessi degli Svizzeri all'estero nel campo del regolamento internazionale dei pagamenti rispetto a numerosi Stati che hanno stabilito delle limitazioni.

4. *Acquisto di fondi in Svizzera*

Il decreto federale del 23 marzo 1961 concernente l'autorizzazione per l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero ha lo scopo d'arginare l'al-

largarsi, dannoso per l'economia, della proprietà immobiliare straniera in Svizzera e di tutelare il diritto del popolo svizzero al proprio suolo. La disciplina stabilita nel decreto federale si fonda sulle considerazioni fatte dal Consiglio federale nel messaggio del 15 novembre 1960. In esso si osserva che, tenuto conto degli accordi internazionali tra la Svizzera e diversi altri paesi e per evitare una discriminazione degli stranieri rispetto agli Svizzeri, il parametro per l'assoggettamento alla disciplina del permesso non è la cittadinanza straniera ma il domicilio all'estero. Furono quindi sottoposti alla procedura del permesso anche gli Svizzeri all'estero. Nondimeno, in seguito a proposte fatte nelle Camere federali, il decreto del 1961 ha esentato da questa procedura le persone fisiche che sono nate in Svizzera e vi hanno abitato per almeno quindici anni.

Poichè la validità del decreto federale del 1961 cessa il 31 dicembre 1965, il Consiglio federale ha proposto alle Camere, con un messaggio del 27 novembre 1964, di prorogare l'ordinamento in vigore per un tempo parimente limitato. La faccenda è all'esame nelle Camere federali.

Parte terza

INTRODUZIONE D'UN ARTICOLO COSTITUZIONALE CONCERNENTE GLI SVIZZERI ALL'ESTERO

A. Disegno preliminare del Consiglio federale del 9 dicembre 1963

I. Antefatto

Sebbene la condizione giuridica e politica degli Svizzeri all'estero sia sempre stata oggetto di discussioni, talora violente, a contare dalla fondazione dello Stato federale, ma segnatamente dopo la revisione totale della Costituzione federale del 1874, raramente è stata in primo piano la questione d'una riforma costituzionale in favore della «Quinta Svizzera».

La questione costituzionale fu discussa nel 1874, ma rispetto a un singolo punto, allorchè s'introdusse nella Costituzione federale una disposizione (art. 34, cpv. 2) sulle agenzie di emigrazione. Nel 1925, in occasione dei dibattiti sulla gestione (postulato Vigizzi), il Consiglio federale poneva il quesito se occorresse una revisione costituzionale per concedere il diritto di voto agli Svizzeri domiciliati all'estero. Lo stesso problema era discusso nel Convegno degli Svizzeri all'estero del 1926. La questione costituzionale è stata poi agitata parecchie volte nelle discussioni concernenti l'aiuto agli Svizzeri all'estero danneggiati nella prima e nella seconda guerra mondiale, esaminando se o in quale misura la Confederazione possa concedere simili aiuti senz'essere espressamente autorizzata dalla Costituzione federale.

Il 23 dicembre 1953, il consigliere nazionale Vontobel presentava una mozione per raccomandare la garanzia costituzionale alla protezione diplomatica degli Svizzeri all'estero. La mozione è stata trasformata in postulato il 1° ottobre 1954. Infine, il 3 marzo 1965, il Consiglio nazionale ha approvato un postulato inteso ad accelerare i lavori preparatori dell'articolo costituzionale sugli Svizzeri all'estero.

L'intero problema costituzionale delle questioni attenenti agli Svizzeri all'estero è stato considerato sempre più a fondo, specialmente negli ultimi anni. Sempre più chiaramente s'è fatto strada il concetto che difficilmente sarebbe possibile una soluzione soddisfacente e compiuta senza una revisione della Costituzione federale. Dopo un approfondito schiarimento preliminare nell'ambito dell'amministrazione federale, al quale parteciparono anche le nostre rappresentanze all'estero, il Dipartimento politico, il 15 gennaio 1959, poneva alla Commissione degli Svizzeri all'estero della Nuova Società Elvetica le due questioni seguenti:

1. Stimata desiderabile che la Costituzione federale sia completata con una disposizione sugli Svizzeri all'estero?
Quali argomenti (giuridici, politici, psicologici) giudicate specialmente sostenibili tanto dall'aspetto positivo come da quello negativo?
2. Nel caso affermativo, come concepireste un tale articolo costituzionale?

Quella Commissione presentava, il 16 settembre 1960, un rapporto fondato sulle discussioni del Convegno degli Svizzeri all'estero del 1959 e sulle proposte dei professori dott. W. Kägi a Zurigo e dott. H. Zwahlen a Losanna, del dott. G. Schürch, presidente della Commissione, a Berna. Nello stesso s'esponneva minutamente che sarebbe stato molto desiderabile un articolo costituzionale per gli Svizzeri all'estero. La Nuova Società Elvetica proponeva il seguente disegno d'articolo 45 *bis* della Costituzione:

La Confederazione consolida lo stato degli Svizzeri all'estero e promuove i loro rapporti vicendevoli e con la patria nell'ambito della Costituzione federale e del diritto delle genti.

Essa è competente a sostenere le imprese private e pubbliche che servono a tale scopo, in particolare le opere di mutua assistenza degli Svizzeri all'estero.

La Confederazione garantisce ai cittadini svizzeri la protezione diplomatica. Essa tutela gli interessi legittimi dei cittadini svizzeri rispetto agli Stati esteri e, ove occorra, le loro pretese di risarcimento.

La Confederazione può, con i suoi mezzi, aiutare a rifarsi uno stato i cittadini svizzeri che, senza colpa, abbiano perduto il loro sostentamento per effetto di calamità e di catastrofi.

La legislazione federale è competente a determinare l'ampiezza, le condizioni e il luogo in cui gli Svizzeri all'estero possono esercitare i diritti politici negli affari federali.

La Confederazione considera le condizioni speciali degli Svizzeri all'estero anche negli altri campi della legislazione federale.

Il problema fu inserito anche nelle trattande dei Convegni degli Svizzeri all'estero degli anni 1961, 1962 e 1963. In conformità del risultato delle deliberazioni nel Convegno del 1962, la Commissione degli Svizzeri all'estero della Nuova Società Elvetica presentava il nuovo disegno seguente:

La Confederazione considera nella sua legislazione e amministrazione gli speciali bisogni degli Svizzeri all'estero; nell'ambito della Costituzione e del diritto delle genti e in unione con le organizzazioni degli Svizzeri all'estero essa prende i provvedimenti idonei a consolidare il loro stato e a promuovere i loro rapporti vicendevoli e con la patria.

Il Dipartimento politico federale chiedeva allora il giudizio di vari periti, tra i quali il dott. H. Kuhn, già capo della Divisione della giustizia del Dipartimento federale di giustizia e polizia, e del prof. dott. H. Huber, ordinario di diritto pubblico e internazionale all'Università di Berna.

I risultati di questi esami ci condussero, il 9 dicembre 1963, ad approvare come fondamento di discussione il seguente disegno d'articolo costituzionale sugli Svizzeri all'estero, proposto dal Dipartimento politico:

La Confederazione ha facoltà di rinforzare i legami che uniscono gli Svizzeri all'estero tra di loro e alla patria e di sostenere le istituzioni che servono a questo scopo. La Confederazione può emanare, tenendo conto della particolare situazione degli Svizzeri all'estero, le disposizioni necessarie per regolarne diritti e doveri, specialmente nell'adempimento dell'obbligo militare, nella concessione dei diritti politici, così come nell'ambito dell'assistenza. I Cantoni devono essere previamente consultati.

Nello stesso tempo incaricavamo il Dipartimento di chiedere il parere dei Governi cantonali e dei partiti politici. Erano del pari invitate a presentare le loro osservazioni sul disegno le associazioni economiche più importanti e la Commissione degli Svizzeri all'estero della Nuova Società Elvetica.

II. Risultato della procedura di consultazione quanto alla questione di principio

Tutti i Cantoni, salvo uno, hanno risposto. Essi approvano il principio d'introdurre un articolo nella Costituzione. Parecchi hanno anche riconosciuto apertamente la necessità d'un fondamento costituzionale se si voglia migliorare lo stato giuridico degli Svizzeri all'estero. In oltre, è stata rilevata la grande importanza psicologica che avrebbe un articolo costituzionale per gli Svizzeri all'estero.

Tutti i Cantoni, salvo uno, approvano il testo costituzionale stesso e la sua struttura. A questo riguardo, Berna e Soletta dichiarano che il disegno è da preferirsi a quello della Nuova Società Elvetica del 16 dicembre 1960.

I partiti politici che hanno dato un parere nella procedura di consultazione sono parimente favorevoli all'introduzione d'un articolo costituzionale e al testo proposto. L'Anello degli indipendenti, riferendosi al postulato

Vontobel del 1° ottobre 1954, propone tuttavia d'anteporre al testo del disegno del 9 dicembre 1963 il seguente capoverso:

La Confederazione difende rispetto agli Stati esteri gli interessi legittimi degli Svizzeri danneggiati. Essa è autorizzata ad aiutarli, con i suoi fondi generali, a ristabilire i mezzi d'esistenza, specialmente se siano stati distrutti da provvedimenti dannosi d'autorità straniere.

Le associazioni economiche e professionali non hanno mosso alcuna obiezione alla revisione costituzionale divisata. La maggior parte di esse approva il disegno proposto dal Dipartimento politico.

La Commissione degli Svizzeri all'estero della Nuova Società Elvetica, il 6 aprile 1964, si dichiarava favorevole in sostanza al disegno preliminare, ma proponeva il testo seguente:

La Confederazione promuove le relazioni degli Svizzeri, che vivono all'estero, tra loro e con la Confederazione e le istituzioni che servono a questo scopo.

La Confederazione considera le condizioni particolari di questi concittadini e dà le disposizioni necessarie per regolare i loro diritti e doveri, segnatamente circa l'adempimento dell'obbligo militare e l'esercizio dei diritti politici, come anche in materia d'assistenza; saranno prima sentiti i Cantoni e le organizzazioni competenti degli Svizzeri all'estero.

5. Esamineremo più innanzi le questioni particolari mosse dagli enti consultati.

B. Disegno del Consiglio federale

1. In generale

La questione della necessità, o almeno dell'opportunità, d'una revisione costituzionale per gli Svizzeri all'estero, non permette una risposta valevole per ogni aspetto. Ne devono innanzi tutto essere esclusi tutti gli affari che vanno regolati nell'ambito del diritto delle genti, specialmente mediante accordi internazionali. Lo stesso vale per le questioni il cui regolamento appartiene, e deve continuare ad appartenere, alla competenza dei Cantoni e dei Comuni (p. es. l'esercizio dei diritti politici negli affari cantonali e comunali). Vi sono in oltre dei problemi che alcune cerchie avevano raccomandato e raccomandano di risolvere nella Costituzione federale stessa, laddove noi crediamo che debbano essere definiti per altra via. Esamineremo da prima queste questioni e subito dopo discuteremo degli affari che, a parere nostro, dovrebbero essere disciplinati nell'ambito della Costituzione.

II. Questioni la cui soluzione non richiede una revisione costituzionale

1. Diritto di concorrere con il parere

La richiesta d'un più ampio diritto degli Svizzeri all'estero di concorrere con il parere si riporta al desiderio che possano intervenire nelle questioni della legislazione e della pubblica amministrazione che specialmente li tocchino o interessino, prima che siano risolte. Con questo mezzo i nostri concittadini vorrebbero influire maggiormente nelle faccende pubbliche. Laddove il diritto di voto permetterebbe ai singoli di concorrere alla formazione della volontà politica, quello di concorrere con il parere tende a un legame costante tra le organizzazioni degli Svizzeri all'estero e le autorità patrie.

Quest'aspirazione è stata anche manifestata in occasione dei convegni che gli Svizzeri all'estero tengono ogni anno a contare dal 1918. Così, in quello del 1926, raccomandavano che si desse loro la possibilità di cooperare più strettamente con le autorità e di partecipare all'elaborazione dei trattati di commercio. Anche i problemi che, di anno in anno, vi sono posti in discussione dimostrano che gli Svizzeri all'estero intendono fare valere le loro vedute negli affari che li concernono direttamente (p. es. AVS, tassa militare, Fondo di solidarietà) o sono d'importanza generale per il paese (p. es. adesione della Svizzera alla Società delle Nazioni, difesa nazionale, neutralità, integrazione, aiuto ai paesi in via di sviluppo). Questa partecipazione alla vita pubblica non è stata manifestata soltanto con la presentazione d'istanze, ma anche con atti di solidarietà federale. Basti ricordare, il Prestito per la difesa nazionale del 1936, cui gli Svizzeri all'estero parteciparono in misura considerevole, il Dono svizzero, cui diedero più d'un mezzo milione di franchi in danaro e costosi beni in natura, la Colletta del 1° d'Agosto, validamente promossa dalle associazioni svizzere all'estero.

Trattasi di risolvere se il diritto di concorrere con il parere debba essere sancito in una forma o in un'altra nella Costituzione, com'è proposto sopra tutto dalla Commissione degli Svizzeri all'estero della Nuova Società Elvetica. Altri, in vero, sono per una maggiore consultazione degli Svizzeri all'estero negli affari che li riguardano, ma non raccomandano l'inserimento di questo principio nella Costituzione stessa.

La disposizione costituzionale divisata prevede che prima dell'emanazione di nuove disposizioni devono essere sentiti i Cantoni. Vero è che gli articoli economici (art. 31 *quinquies* e 32, cpv. 2 e 3, Cost.) vanno più lontano, in quanto prescrivono che devono essere sentiti, non solo i Cantoni, ma anche le competenti organizzazioni economiche. Ma la portata veramente ampia di questa norma è giustificata dalla particolare natura dell'ordinamento economico per il quale è stabilita. Colà occorre conciliare gli interessi dei grandi gruppi economici (p. es. produttori e consumatori, datori di lavoro e lavoratori) solitamente contrastanti. In questo campo, è stata

giudicata necessaria una garanzia costituzionale che permetta un sufficiente scambio di vedute nella procedura di consultazione. Considerazioni analoghe valgono per gli articoli 27 *ter*, capoverso 2 (cinematografia), 34 *quater*, capoverso 3 (assicurazione vecchiaia e superstiti) e 34 *quinquies*, capoverso 5 (protezione della famiglia) della Costituzione federale prescrivente che, prima dell'emanazione delle leggi d'esecuzione e nell'applicazione delle stesse, devono essere sentite le organizzazioni competenti.

Noi non crediamo che nell'articolo costituzionale divisato sia necessario menzionare espressamente la consultazione degli Svizzeri all'estero. Se fosse prescritta la consultazione delle cerchie interessate, una norma simile dovrebbe trovarsi anche in altri articoli costituzionali, dove giustamente manca. In materia di procedura, la Costituzione deve restringersi all'indispensabile e lasciare i particolari alla legislazione d'applicazione e alla pratica. Se sovente menziona l'obbligo di sentire i Cantoni, la norma è giustificata dalla condizione particolare degli stessi rispetto alla Confederazione. Se si volesse menzionare nell'articolo costituzionale il diritto degli Svizzeri all'estero di concorrere con il parere, un uguale diritto dovrebbe essere conferito anche alle cerchie interne che hanno interesse in questi problemi, il che condurrebbe lontano. La Commissione degli Svizzeri all'estero della Nuova Società Elvetica può essere considerata pienamente rappresentativa; non è tuttavia senza peso l'osservazione fatta dal Cantone di Basilea Città circa il timore che non abbiano a sorgere dei dissidi il giorno in cui occorresse determinare a chi spetti la rappresentanza degli interessi degli Svizzeri all'estero.

Non è necessaria una speciale menzione nella Costituzione, per permettere ai portavoce dei nostri compatrioti all'estero di dire il parere su atti legislativi e trattati che abbiano particolare importanza per gli Svizzeri all'estero, tanto in sede di preparazione, quanto in quella d'esecuzione, come avvenne per la legge sulla cittadinanza, l'AVS e l'AI, gli accordi d'indennità con Stati esteri, la Commissione dell'aiuto agli Svizzeri all'estero vittime della guerra e la Commissione dell'assistenza tecnica, come anche, in misura notevole, nei lavori di preparazione del presente disegno. Non occorre dunque disciplinare nella Costituzione il diritto di concorrere con il parere. Il problema è d'ordine diverso: quanto più i rappresentanti degli Svizzeri all'estero sono qualificati e le loro organizzazioni in grado d'operare, tanto meglio potranno cooperare efficacemente con le autorità federali. Occorre avvertire che anche ai nostri concittadini all'estero è garantito il diritto di petizione previsto nell'articolo 57 della Costituzione federale, del quale già si sono valse parecchie volte.

Per tutti questi motivi giudichiamo opportuno che l'articolo costituzionale non menzioni espressamente la consultazione con le organizzazioni degli Svizzeri all'estero. Ci preme nondimeno assicurare, per evitare ogni malinteso, che le organizzazioni degli Svizzeri all'estero qualificate saranno sentite in maniera adeguata, sempre che sia possibile e conveniente, anche senza che la Costituzione ne faccia obbligo.

2. Protezione diplomatica

Come dimostrano le discussioni ai Convegni degli Svizzeri all'estero, principalmente a contare dal 1937, la questione della protezione degli interessi (per esempio in caso di danni di guerra, di nazionalizzazioni, di riforme agrarie, di limitazioni nei pagamenti internazionali) è sempre stata l'assillo dei nostri concittadini all'estero. Queste istanze, tuttavia, non tendevano alla introduzione d'un articolo costituzionale, ma piuttosto a un intervento diplomatico del Consiglio federale nei singoli casi. Mira più lontano solamente il postulato Vontobel del 1° ottobre 1954, già menzionato e ancora pendente, il quale reca:

Il Consiglio federale è incaricato d'esaminare se non sia opportuno proporre alle Camere federali un articolo costituzionale che garantisca la protezione diplomatica ai cittadini svizzeri residenti all'estero.

Il medesimo articolo dovrebbe servire anche da fondamento ad una legislazione che stabilisca i casi in cui debba essere garantita la protezione e vincolata la responsabilità dello Stato.

Il postulato non è stato approvato da alcuna delle istanze interrogate, salvo che dall'Anello degli indipendenti. Anzi, certi pareri, come quelli dei Cantoni di Friburgo, d'Untervaldo Soprasselva e Vaud e del Direttorio dell'Unione svizzera di commercio e d'industria, l'avversano risolutamente. La Commissione degli Svizzeri all'estero della Nuova Società Elvetica, che in un primo tempo aveva proposto di sancire nella Costituzione federale la protezione diplomatica come norma di portata generale (ma non come diritto personale), nelle osservazioni sul disegno preliminare del 9 dicembre 1963 vi rinunciava riferendosi all'articolo 102, numero 8, della Costituzione federale.

Il nostro parere circa questo postulato si fonda sulle seguenti considerazioni, ristrette all'essenziale.

La protezione diplomatica è il mezzo con cui uno Stato può adoperarsi per i suoi cittadini rispetto a un altro Stato che li danneggi con un comportamento contrario al diritto delle genti, allo scopo d'ottenere un risarcimento. Trattasi d'una istituzione del diritto delle genti fondata sul principio della cittadinanza, non su quello del domicilio. Soggetti del diritto delle genti sono gli Stati, non le singole persone fisiche o giuridiche; queste sono oggetto della protezione diplomatica. A un cittadino avente la doppia cittadinanza la protezione diplomatica non può essere accordata rispetto al secondo Stato d'origine.

/ Tra gli eventi che danno occasione alla protezione diplomatica sono segnatamente la violazione d'un trattato di domicilio, le espropriazioni senza risarcimento (nazionalizzazioni, socializzazioni, riforme agrarie e altre riforme strutturali dell'economia), le sevizie.

Per principio uno Stato può accagionare un altro Stato d'una violazione del diritto delle genti nella persona d'un suo cittadino solamente quando sia

stato esperito il corso delle istanze di diritto interno, ossia dopo che siano stati fatti valere tutti i rimedi previsti dal diritto del paese, salvo non sia stato violato il diritto delle genti con un provvedimento generale, per esempio con una legge, non soltanto con l'applicazione della stessa.

La forma dell'intervento è determinata secondo le particolarità del caso, sovente molteplici. I metodi sono molto diversi. Menzioniamo, per esempio, gli interventi presso le autorità locali o centrali dell'altro Stato, le proteste diplomatiche, i negoziati, l'inserimento d'un mediatore o d'uno Stato terzo, il ricorso ad un tribunale arbitrale permanente o ad hoc, il richiamo del rappresentante diplomatico, la presa di contromisure ammesse dal diritto delle genti (ritorsioni, rappresaglie). Le circostanze possono condurre a rinunciare alla protezione diplomatica in qualsiasi stadio della procedura.

Convieni garantire in virtù della Costituzione la protezione diplomatica?

La Costituzione federale parla in molti luoghi di «garanzie»: Nell'articolo 5, la Confederazione garantisce ai Cantoni il loro territorio. L'articolo 6 obbliga i Cantoni a domandare la garanzia federale per le loro Costituzioni. Sono poi garantiti parecchi diritti personali, come la libertà di commercio e d'industria (art. 31), l'inviolabilità del segreto postale e telegrafico (art. 36, cpv. 4), il libero esercizio dei culti entro i limiti dei buoni costumi e dell'ordine pubblico (art. 50, cpv. 1), la libertà di stampa (art. 55) e il diritto di petizione (art. 57). Pur riconoscendo la differenza fondamentale tra i diritti personali, che pongono dei limiti al potere statale, e una garanzia costituzionale della protezione diplomatica, che darebbe il diritto di pretendere l'intervento dello Stato, si potrebbe sostenere che essa completebbe le garanzie costituzionali. Se non che, così argomentando, non s'avvertirebbe alla differenza fondamentale che corre tra le garanzie costituzionali e una garanzia della protezione diplomatica. La Confederazione è sola competente, in virtù della sua sovranità, a garantire ai Cantoni le loro Costituzioni e alle persone i loro diritti. In questo campo, essa può per virtù propria fare e applicare il diritto. Queste garanzie esplicano il loro effetto esclusivamente sul territorio della Confederazione. Nell'esercizio della protezione diplomatica, la Confederazione opera bensì per virtù propria, ma rispetto a uno Stato straniero il quale non soggiace all'ordinamento giuridico della stessa. Il buon risultato della protezione diplomatica non dipende soltanto dalle misure prese, ma molto più dalla disposizione finale dello Stato responsabile a ristabilire le cose in conformità del diritto.

Secondo l'articolo 102, numero 8, il Consiglio federale veglia alla conservazione degli interessi della Confederazione all'estero. Se la Confederazione fosse obbligata dalla Costituzione a garantire agli Svizzeri all'estero (o ad altre persone) la protezione diplomatica, potrebbe risultare una contraddizione tra questa norma e quella dell'articolo 102, numero 8. Gli interessi della Confederazione sono molteplici, sono talvolta soggetti a cam-

biamento e toccano campi i più diversi. Essi non sono necessariamente identici a quelli degli Svizzeri all'estero, ancorchè si debba dire che sovente collimano. Ma non sempre gli interessi di tutti gli Svizzeri all'estero coincidono. Anche in questa parte si riscontrano grandi differenze e spesso opposizioni. Occorre anche distinguere fra gli interessi degli Svizzeri all'estero e quelli degli Svizzeri in patria. Le richieste di questi due gruppi possono avere in parte identica natura, in parte natura diversa e perfino contrastante. Gli Svizzeri in patria possono avere all'estero dei diritti meritevoli di protezione, non altrimenti che gli Svizzeri all'estero. Una garanzia costituzionale della protezione diplomatica in favore di questi stabilirebbe dei privilegi che non sarebbero oggettivamente giustificati. Prescindendo da questo, si porrebbe la questione della determinazione degli interessi che dovrebbero essere garantiti. Nella statuizione d'una norma costituzionale sulla garanzia della protezione diplomatica occorrerebbe tenere conto di questo stato di cose, non ottenendo altro, come nel caso dell'ordinamento presente, se non che la protezione diplomatica dovrebbe essere accordata, negata o differita sul fondamento d'una valutazione di tutte le circostanze.

Per tutti questi motivi il Consiglio federale giudica che si debba rinunciare a garantire in virtù della Costituzione la protezione diplomatica. Ciò vale non solo per gli Svizzeri all'estero, ma anche per altri interessati, come le persone giuridiche svizzere e i cittadini domiciliati nel paese.

Ma il postulato Vontobel chiede di più. L'articolo costituzionale che garantirebbe la protezione diplomatica agli Svizzeri all'estero « dovrebbe servire anche da fondamento ad una legislazione che stabilisca i casi in cui debba essere garantita la protezione e vincolata la responsabilità dello Stato ». La quale cosa significa manifestamente che laddove, nonostante ogni sforzo, la protezione diplomatica della Confederazione non consegua in tutto o in parte lo scopo, dovrebbe essere stabilita la responsabilità dello Stato, ossia della Confederazione, per tutti i casi « in cui la protezione debba essere garantita ».

La Confederazione dovrebbe quindi rispondere unicamente per una certa classe di danni. La responsabilità statale non è cosa per sé straordinaria; essa ha luogo in numerosi campi della legislazione. Così, con certe condizioni, lo Stato risponde dei danni cagionati dal servizio militare, dall'esercizio delle ferrovie e dal comportamento dei suoi funzionari. Nel caso della protezione diplomatica, tuttavia, non sarebbe obbligato per eventi per i quali la Confederazione è responsabile, ma per un comportamento tenuto su territorio straniero e imputabile a uno Stato estero. In sostanza non si comprende perchè essa debba rispondere di simili danni. Una simile responsabilità dello Stato eccederebbe quella prevista nella legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali. D'altra parte, essa avrebbe per conseguenza che altri Stati abbiano a sottrarsi alla loro responsabilità riferendosi a quella della Confederazione.

Del resto, la responsabilità dello Stato sarebbe difficilmente determinabile. Sovente, i danni, di cui potrebbe trattarsi, non potrebbero essere valutati. Si pensi al caso in cui, contrariamente a un accordo internazionale, sia negato a un cittadino svizzero il domicilio in uno Stato estero. Lo Svizzero che si stabilisca all'estero o abbia colà degli interessi economici, assume i rischi che ne dipendono. La Confederazione non può assumerli, nè interamente nè in parte. D'altro canto, la protezione diplomatica non opera a priori per tutti gli interessi che ha uno Svizzero all'estero. Oltre alla lesione d'interessi protetti dal diritto delle genti, lo Svizzero all'estero può subire numerosi altri danni notevoli. Le perdite di pretese assicurative per effetto di rivolgimenti politici ed economici, le perdite derivanti dalla svalutazione, gli aumenti d'imposta, le restrizioni sulle divise, le regressioni economiche sono, con altri, esempi di danni che non possono essere oggetto di protezione diplomatica. Se in siffatti casi non potesse avere luogo la responsabilità dello Stato, ne conseguirebbe, tanto per recare un esempio concreto, che uno Svizzero all'estero che, per eventi bellici permessi dal diritto delle genti, avesse perso tutti i risparmi, non potrebbe pretendere la «responsabilità dello Stato», laddove per un altro, la cui casa di villeggiatura fosse stata saccheggiata durante la guerra, opererebbe la responsabilità dello Stato, ossia della Confederazione. Una responsabilità statale in correlazione con la protezione diplomatica condurrebbe a regolamenti non obiettivi, ossia arbitrari.

Questo stato di cose è particolarmente chiaro nel caso di persone aventi doppia cittadinanza. A tutta prima non potrebbe darsi per esse una protezione diplomatica rispetto al secondo Stato d'origine, e quindi nemmeno una responsabilità della Stato, ancorchè dal profilo interno svizzero, potrebbe giustificarsi una prestazione a tali persone.

Queste considerazioni provano che non può essere una connessione fra protezione diplomatica e «responsabilità statale». Già a un tale riguardo, la parola «responsabilità statale» è infelice. Trattasi piuttosto d'esaminare a quali condizioni dovrebbero essere accordati degli assegnamenti a determinati gruppi di Svizzeri all'estero. Questo concetto risulta anche della proposta fatto dall'Anello degli indipendenti nella procedura di consultazione. La cerchia degli Svizzeri all'estero, che partecipano della protezione diplomatica, non è identica a quella di coloro che all'estero sono più gravemente colpiti da eventi speciali. Sarebbe ingiusto privilegiare con una responsabilità statale coloro che adempiano casualmente le condizioni generali del diritto delle genti per la protezione diplomatica, laddove ne fossero privati altri i cui danni potrebbero essere importanti.

Quello che, a parere del Consiglio federale, dev'essere disciplinato per gli Svizzeri all'estero nella Costituzione federale, non è la protezione diplomatica, ma il fondamento per un aiuto. L'articolo costituzionale proposto permette di conseguire questo scopo e, nello stesso tempo, di tenere conto del suggerimento dell'Anello degli indipendenti. Per altro, nonostante la revisione costituzionale divisata, la protezione diplomatica, deve, per quanto

sia possibile, essere concessa agli Svizzeri all'estero. Il Consiglio federale non mancherà, come prima, di prestare attenzione a questo problema, nè risparmierà alcuno sforzo per giungere a soluzioni ponderate e oggettivamente giustificate. A tale fine, basta pienamente la prescrizione dell'articolo 102, numero 8, della Costituzione federale, secondo cui il Consiglio federale deve vegliare alla conservazione degli interessi della Confederazione all'estero.

III. *Questioni che devono essere regolate in virtù della Costituzione*

1. *Diritti politici*

I diritti politici comprendono il diritto di voto e il diritto elettorale attivo (art. 43 Cost.), la partecipazione al referendum su leggi e decreti federali (art. 89 Cost.) e all'iniziativa costituzionale (art. 120 e 121 Cost.), ma anche il diritto elettorale passivo, specialmente l'eleggibilità a consigliere nazionale, a consigliere federale, a cancelliere della Confederazione, a giudice federale e a giurato federale.

Per i diritti politici fa stato principalmente l'articolo 43 della Costituzione federale che dà in generale al cittadino svizzero il diritto di partecipare alle elezioni e votazioni, ma vuole sia esclusivamente esercitato nel luogo di domicilio. Gli Svizzeri all'estero, quindi, ne sono esclusi. A questa conclusione giunge anche, quasi unanimemente, la scienza. Burckhardt, in *Kommentar zur Bundesverfassung* (3a ediz. pag. 371), l'afferma in generale, anche per gli Svizzeri che esercitano all'estero una funzione ufficiale. Nell'opera sul diritto federale di Fleiner/Giacometti (pagg. 437 e 439) è sostenuta la medesima opinione e definito il concetto di domicilio politico, come luogo in cui deve essere esercitato il diritto di voto, come segue: « Tuttavia il domicilio politico è il luogo in cui una persona risiede effettivamente con l'intenzione di non dimorarvi solo temporaneamente. Ne segue che lo Svizzero, che vive all'estero, non ha in Svizzera un domicilio politico ».

La giustezza di quest'opinione è però stata messa in dubbio dal professor Imboden nel Convegno dei giuristi svizzeri del 1959 allorchè si discusse sull'esercizio del diritto di voto. Veramente, la questione speciale degli Svizzeri all'estero non era stata toccata nelle relazioni, ma introdotta nella discussione dal prof. Imboden, nel senso che si potrebbe anche ritenere che l'articolo 43, capoverso 2, della Costituzione federale abbia importanza solo per gli Svizzeri in Svizzera, ond'è che nulla sarebbe stabilito nè pregiudicato per gli Svizzeri all'estero. Come si sia, il professor Imboden osservò che, nonostante le difficoltà di diritto delle genti e di tecnica elettorale, dev'essere cercata una soluzione e concessi agli Svizzeri all'estero i diritti politici, in quanto sia possibile senza gravi inconvenienti.

Dopo che negli anni trenta è stato concluso che non basta il domicilio elettorale, nella pratica costante è stata negata, per motivi costituzionali, la possibilità degli Svizzeri all'estero di partecipare alle elezioni e votazioni.

Il Tribunale federale, nella sua giurisprudenza di diritto pubblico, ha confermato più volte che l'esercizio dei diritti politici è possibile esclusivamente nel luogo di domicilio (DTF 38 I 466 ; 49 I 416). Poichè questo stato giuridico fondasi nella Costituzione federale, non può essere modificato senza una revisione della stessa.

Dei 24 Cantoni che hanno risposto nella procedura di consultazione, 20 sono espressamente o tacitamente per il principio d'autorizzare la Confederazione a disciplinare per legge l'esercizio dei diritti politici da parte degli Svizzeri all'estero. I Cantoni di Argovia, Basilea Città, Berna, Friburgo e Vaud propongono di concedere l'esercizio dei diritti politici ai concittadini che soggiornano in Svizzera o vi compiono il servizio militare, laddove Solletta, San Gallo e Turgovia vorrebbero restringerlo agli Svizzeri all'estero che fanno servizio militare. Il Cantone di Svitto è contrario, potrebbe tuttavia ammettere che gli Svizzeri all'estero che fanno servizio militare esercitino il diritto di voto durante questo servizio. I Cantoni di Ginevra, Grigioni e Sciaffusa dubitano dell'opportunità di mutare lo stato delle cose.

I partiti politici che hanno comunicato un parere sono propensi all'esercizio del diritto di voto da parte degli Svizzeri all'estero. Tale è anche l'opinione delle associazioni economiche e professionali. Essi inclinano principalmente per la concessione di tale diritto agli Svizzeri all'estero che prestano servizio militare, secondariamente a quelli che soggiornano in Svizzera.

In fine, la Commissione degli Svizzeri all'estero della Nuova Società Elvetica sostiene, tra l'altro, la concessione dell'esercizio del diritto di voto per tutti gli Svizzeri all'estero soggiornanti in Svizzera (quindi anche allo scopo di prestarvi servizio militare).

Secondo questi riscontri, il voto dovrebbe essere accolto in maniera adeguata. Il tema ricorre da decenni. Sebbene parecchi dei nostri concittadini siano, per ragioni comprensibili, piuttosto indifferenti alla questione, non sarebbe giusto passarvi sopra rispetto a quegli Svizzeri all'estero che s'interessano alla politica e pensano diversamente. Come abbiamo rilevato, tra le molte voci d'autorità e di privati che si sono dichiarati sulla questione, rare sono quelle fondamentalmente contrarie. Per contro, sono state fatte naturalmente delle riserve quanto alle difficoltà dell'applicazione.

Un altro motivo considerabile a favore dei diritti politici degli Svizzeri all'estero è il loro permanere soggetti all'obbligo militare. L'impossibilità d'esercitare il diritto di voto è trovato particolarmente irritante quando gli Svizzeri all'estero sono esclusi dallo scrutinio allorchè trovansi in Svizzera per prestarvi servizio militare, inconveniente che è stato lamentato da varie parti nella procedura di consultazione, ma che non può essere rimosso senza una modificazione della Costituzione federale.

In fine, devesi avvertire all'elemento psicologico, costituito non tanto dall'importanza pratica, quanto dalla possibilità di partecipare alla formazione del volere politico della Svizzera. Condiscendendo nella questione dei

diritti politici si darebbe un segno del riconoscimento e della buona volontà della patria e, con questo, si consoliderebbero i vincoli degli Svizzeri all'estero con la stessa.

Tutte queste considerazioni portano a concludere che è giustificato dare un fondamento all'esercizio dei diritti politici da parte degli Svizzeri all'estero mediante una disposizione della Costituzione federale.

Spetterà alla legislazione stabilire le disposizioni d'applicazione della corrispondente disposizione costituzionale. In quell'occasione sarà esaminato fino a quale punto gli Svizzeri all'estero possano godere di diritti politici. Già ora, tuttavia, devono fare tre importanti osservazioni.

Nella procedura di consultazione, è stato ripetutamente osservato che potrebbe trattarsi soltanto di legiferare in materia di elezioni e votazioni federali. La questione versa, in fatti, sui diritti politici secondo il diritto pubblico federale, non secondo quello cantonale. Il diritto federale, con riserva dell'articolo 43, capoverso 5, della Costituzione federale, non deve occuparsi del diritto di voto negli affari cantonali e comunali. È tuttavia possibile che, in questi, il diritto cantonale conferisca il diritto di voto ai cittadini del Cantone domiciliati all'estero. Questo accade per i Ticinesi all'estero, i quali, avendo il domicilio politico nel Comune dove sono iscritti nel registro dei fuochi, possono esercitarvi il diritto di voto. La legge costituzionale del Cantone del Ticino del 16 giugno 1893, ha ottenuto la garanzia federale per la considerazione che il diritto federale non esige che le condizioni dell'esercizio del diritto di voto negli affari cantonali o comunali e in quelli federali siano le stesse (FF 1895, III, ediz. ted. pag. 223 e sgg., ediz. franc., pag. 200 e sgg).

In quale luogo gli Svizzeri all'estero potrebbero esercitare il diritto di voto? È difficilmente pensabile che possano esercitarlo nel luogo di domicilio all'estero. Non solo vi osterebbero delle difficoltà tecniche, ma anche ne potrebbero derivare delle complicazioni con paesi che, come la Svizzera, considerano incompatibile con la propria sovranità la partecipazione di stranieri sul loro territorio alla formazione della volontà politica del paese d'origine. D'altra parte, data la forte penetrazione straniera in Svizzera, il nostro paese non sarebbe in grado di concedere in questo campo la reciprocità. Occorrerebbe, per tanto, accontentarsi che gli Svizzeri all'estero partecipassero alle elezioni e votazioni allorchè soggiornino in Svizzera, sia per servizio militare sia per altri motivi. In fatti, negli ultimi tempi, la discussione s'è polarizzata su un cosiddetto « diritto di voto del dimorante ». Anche per questa forma ristretta del diritto di voto è necessaria una revisione costituzionale che stabilisca un ordinamento giuridico sicuro.

Il concetto di diritti politici abbraccia anche l'elettorato passivo, ossia l'eleggibilità alle magistrature federali, che occasionalmente è già stato perorato a favore degli Svizzeri all'estero. Laddove per l'eleggibilità al Consiglio degli Stati è applicabile il diritto cantonale, l'articolo 75 della Costituzione

federale dichiara eleggibile a membro del Consiglio nazionale ogni cittadino svizzero dello stato secolare avente diritto di voto. Se fosse riconosciuto allo Svizzero all'estero il diritto di voto, egli adempirebbe, purchè sia secolare, la condizione di quell'articolo. Non sarebbe quindi escluso che uno Svizzero all'estero fosse, in qualche Cantone, iscritto nella lista per le elezioni al Consiglio nazionale da qualche partito politico. Il problema avrebbe anche un altro aspetto se si dovesse dividere uno o più circondari elettorali per le elezioni al Consiglio nazionale da parte degli Svizzeri all'estero, o un aumento del numero di 200 deputati al Consiglio nazionale.

2. *Obbligo militare*

La menzione dell'obbligo militare contenuta espressamente nell'articolo costituzionale diviso ha avuto nella procedura di consultazione il consenso quasi unanime di tutte le istanze che si sono pronunciate a questo riguardo.

Il nuovo ordinamento dell'organizzazione militare e della tassa d'esenzione dal servizio militare ha liberato la maggior parte dei nostri compatrioti soggetti all'obbligo militare e immatricolati presso le nostre rappresentanze estere dalla prestazione del servizio militare e dal pagamento della tassa. Taluni vi hanno visto una violazione del principio, stabilito nell'articolo 18 della Costituzione federale, della generalità dell'obbligo militare. Nel messaggio dell'11 luglio 1958 concernente un nuovo ordinamento della tassa d'esenzione dal servizio militare, il Consiglio federale esponeva i motivi per i quali era giustificato permettere a nostri compatrioti residenti all'estero, in quanto vi si siano stabiliti e costruita un'esistenza professionale, sociale e familiare fuori del nostro paese, di fondarsi sul concetto dell'uguaglianza di trattamento per rivendicare un'eccezione al suddetto principio costituzionale, concepito rispetto agli Svizzeri domiciliati in Svizzera. Ben compreso, il concetto dell'uguaglianza di trattamento richiede che a condizione speciale corrisponda un trattamento speciale.

L'articolo costituzionale proposto ha precisamente il vantaggio di proccacciare all'ordinamento vigente per gli Svizzeri all'estero un fondamento giuridico incontrastabile anche rispetto alla materia militare. È questa appunto, a nostro parere, la principale importanza dell'articolo costituzionale proposto per quanto concerne l'obbligo militare. Il presente messaggio non deve quindi prendere partito sulle istanze esposte qui innanzi; si potrà piuttosto esaminare se e in quale misura occorra completare la legislazione d'applicazione esistente, allorchè sarà stato approvato l'articolo costituzionale.

Il nuovo articolo 45 *bis* deve anche porre in rilievo che non apporta agli Svizzeri all'estero esclusivamente dei vantaggi, ma che a questi continueranno a contrapporsi degli obblighi in conformità dei bisogni del paese. Per questi motivi esso parla d'« adempimento dell'obbligo militare ».

3. Assistenza

La richiesta dei direttori cantonali dell'assistenza del 20 settembre 1957 circa l'assunzione di questo compito da parte della Confederazione è stata raccomandata da una grande maggioranza delle istanze interrogate. Solo due Cantoni, Basilea Città e Sciaffusa, l'Unione democratica liberale della Svizzera e l'Associazione delle imprese svizzere in Germania sono per il mantenimento della competenza cantonale.

A nostro parere, le ragioni a favore d'una norma che permetta un ordinamento giuridico federale sono determinanti. Il più grave degli svantaggi dello stato presente è la disparità nell'assistenza degli Svizzeri all'estero, che, con il tempo, diviene sempre meno comprensibile, specialmente quando dei nostri compatrioti bisognosi non possano essere assistiti, o non in maniera sufficiente. Simile stato è anche pregiudizievole per le nostre relazioni assistenziali con altri paesi, la molteplicità dei sistemi applicati rendendo difficile la conclusione d'accordi che permettano un regolamento disciplinato dell'assistenza.

A nostro parere, il trasferimento della competenza in questo campo alla Confederazione è giustificato, tanto più che i Cantoni stessi, posponendo le apprensioni federalistiche, lo desiderano. Già ora essa prende a suo carico la metà delle spese d'assistenza sostenute dai Cantoni e dai Comuni per le persone che hanno riacquisito la cittadinanza, per i primi dieci anni successivi alla loro reintegrazione (art. 44, cpv. 5, Cost.). Già prima sarebbe giovato molto alla Confederazione, nella sua importante opera assistenziale straordinaria specialmente a favore delle vittime della guerra, un fondamento sicuro; ma la forza delle cose l'hanno costretta a intervenire con decreti federali che non potevano poggiare su un'espressa disposizione costituzionale. Lo stesso è da considerarsi per quanto concerne la garanzia sussidiaria a favore del Fondo di solidarietà. Occorre riflettere che in questo campo trattasi sovente di prestazioni finanziarie che richiedono una determinazione chiara delle condizioni di fatto e di diritto, sulle quali risolvono degli organi specialmente istituiti, le cui decisioni possono essere impugnate secondo una procedura speciale, e che, d'altra parte, queste prestazioni possono giungere a somme considerevoli, non sempre facilmente calcolabili in precedenza. In queste condizioni sarà sempre più difficile poggiare sulla «competenza tacita» della Confederazione siffatti provvedimenti. Un chiaro fondamento costituzionale è dunque desiderabile non meno per ragioni politiche che per ragioni giuridiche. L'osservanza della Costituzione esige che si stabilisca un fondamento giuridico preciso per l'assistenza e l'aiuto prestati dalla Confederazione.

L'ordinamento assistenziale può abbracciare i contributi alle istituzioni degli Svizzeri all'estero, l'assistenza ordinaria e la prestazione d'aiuti straordinari in tempi calamitosi. I particolari dovrebbero essere stabiliti nella legislazione d'applicazione. La competenza costituzionale della Confedera-

zione non esclude la conclusione di concordati tra i Cantoni. D'altra parte, essa non significa necessariamente che la Confederazione debba sopportare sola l'assistenza agli Svizzeri all'estero bisognosi. Sarebbe, per esempio, concepibile una soluzione che preveda di ripartire tra la Confederazione e i Cantoni gli aiuti concessi.

Le conseguenze finanziarie non possono essere valutate prima che siano note le disposizioni d'applicazione e specialmente la misura delle prestazioni federali. Tuttavia, secondo la statistica della Conferenza dei direttori cantonali dell'assistenza, compilata l'ultima volta nel 1955, le prestazioni cantonali per l'assistenza ordinaria agli Svizzeri all'estero ascendevano annualmente a circa 2 milioni di franchi. Il deprezzamento monetario e lo sforzo per abolire quanto più le disparità potranno richiedere una somma maggiore. D'altra parte, i costanti miglioramenti dell'assicurazione sociale nel paese e all'estero dovrebbero determinare una diminuzione dei costi dell'assistenza.

IV. Natura e scopo della revisione costituzionale

1. Le conclusioni d'ordine giuridico risultanti dalle considerazioni fatte nei numeri II e III possono essere ricapitolate come segue.

Per permettere agli Svizzeri all'estero l'esercizio dei diritti politici e conferire alla Confederazione la competenza nel campo assistenziale, è necessaria una revisione della Costituzione federale. Essa non occorre per altre prestazioni finanziarie, specialmente per accordare sussidi alle istituzioni degli Svizzeri all'estero, nè per l'ordinamento del loro obbligo militare, ma è desiderabile a scopo di chiarezza. Per il diritto di concorrere con il parere negli affari federali, una disposizione costituzionale speciale non è indispensabile, nè la mancanza sarebbe pregiudizievole. Devesi prescindere da una garanzia costituzionale della protezione diplomatica, perchè implicherebbe difficoltà d'applicazione insormontabili. Del resto, per quanto sappiamo, nessuno Stato concede per Costituzione un tale diritto. Quindi, una modificazione costituzionale concernente gli Svizzeri all'estero deve avere lo scopo di conferire alla Confederazione una competenza legislativa chiara.

2. La questione circa l'opportunità di nominare o non nominare nella Costituzione federale gli Svizzeri all'estero non dev'essere definita soltanto da una veduta giuridica. La loro importanza storica, politica ed economica è generalmente riconosciuta e giustifica che la «Quinta Svizzera» sia menzionata nella Costituzione. L'introduzione d'uno speciale articolo nella stessa non è stato raccomandato con allegazioni esaurienti soltanto della Nuova Società Elvetica: l'idea ha incontrato altrove il favore generale ed è raccomandata con impressionante unanimità da Cantoni, partiti e associazioni economiche. Già la menzione di questi nostri concittadini nella Costituzione federale rinforzerebbe in loro il sentimento d'attaccamento alla patria e avrebbe ripercussioni favorevoli. Tale è l'aspetto politico della faccenda.

3. Chi esamina con occhio oggettivo e critico l'intero problema deve nondimeno chiedersi se la riforma costituzionale divisata sia immune da obiezioni. Si potrebbe, per esempio, opporre che la mancanza d'una norma costituzionale non ha impedito alla Confederazione di prendere provvedimenti in favore degli Svizzeri all'estero, segnatamente d'accordare loro prestazioni finanziarie, il che sarebbe possibile anche in futuro nè richiederebbe un articolo costituzionale. All'opposto, si potrebbe obiettare che un tale articolo determinerebbe talune richieste implicantanti elevate conseguenze finanziarie e fomenterebbe desideri inappagabili. Si potrebbe anche allegare che la modificazione costituzionale finirebbe per dare una preferenza agli Svizzeri all'estero rispetto a quelli in patria, contrariamente all'uguaglianza giuridica. L'esistenza d'un articolo costituzionale potrebbe avere dannose ripercussioni sulla condizione degli Svizzeri all'estero rispetto al paese che li ospita. In fine, esso non sarebbe desiderato da tutti gli Svizzeri all'estero; molti di essi non si interesserebbero alla questione.

Pur non negando che non tutte queste affermazioni siano prive di fondamento, stimiamo che le ragioni positive siano prevalenti. Anzitutto, ci sembra che il comportamento indifferente d'una parte degli Svizzeri all'estero in questa faccenda non giustifichi un diniego, poichè ad esso si contrappone il parere nettamente diverso delle cerchie più importanti. All'apprensione per i possibili effetti indesiderabili si deve e si può ovviare nell'elaborazione della norma e della legislazione d'applicazione. In particolare è sicuramente possibile trovare un modo il quale eviti l'impressione che la nuova norma metta gli Svizzeri all'estero in conflitto con il loro paese ospitale. Quanto alla temuta preferenza che si verrebbe a dare agli Svizzeri all'estero, devesi osservare che lo scopo dell'articolo costituzionale non consiste nel conferire loro dei privilegi; l'articolo deve, massimamente nell'interesse d'un ordinamento chiaro, dare fondamento a una competenza e rendere soltanto possibile alla Confederazione di tenere conto in maniera adeguata delle condizioni speciali in cui versano i nostri concittadini, le quali sono fundamentalmente diverse da quelle dei cittadini in patria. Tale fine è tutt'altro che contrario al diritto d'uguaglianza. Spetta alla legislazione d'applicazione tutelare questo principio, potendo appunto le differenti condizioni di fatto in cui versano gli Svizzeri all'estero rispetto a quelli in patria giustificare un trattamento diverso.

Per questi motivi e conformemente al desiderio espresso da tutte le istanze interrogate, vi raccomandiamo la modificazione costituzionale per gli Svizzeri all'estero.

V. Modo della soluzione costituzionale

1. In quanto la revisione divisata concerne materie già considerate nella Costituzione, sarebbe concepibile attuarla completando o modificando gli articoli corrispondenti. Quelli che converrebbero a questo riguardo sa-

rebbero il 18, quanto all'obbligo militare, e il 43 quanto ai diritti politici. Ma la revisione di questi due articoli non basterebbe poichè occorre una disposizione costituzionale affatto nuova per conferire alla Confederazione la competenza nel campo assistenziale.

Il modo più diretto consisterebbe nell'enumerazione di tutti i campi per i quali dovrebbe essere conferita alla Confederazione la competenza. Dovendo tale enumerazione essere tassativa, avrebbe il vantaggio dell'esattezza, cosa particolarmente desiderabile per la determinazione delle competenze fra la Confederazione e i Cantoni. Tuttavia, proprio questo carattere esclusivo implicherebbe uno svantaggio potendo il progredire dell'evoluzione, che precisamente nel caso degli Svizzeri all'estero non è possibile prevedere, determinare condizioni nuove. Se fosse necessario l'intervento della Confederazione in altri campi, ne mancherebbe il fondamento. A questo riguardo un'enunciazione definitiva potrebbe risultare troppo angusta.

Queste considerazioni sarebbero favorevoli a una competenza enunciata in maniera generica, la quale, senza menzionare le singole materie, abbracci tutti i provvedimenti che possano essere necessari alla tutela degli interessi degli Svizzeri all'estero, alla disciplina dei loro rapporti giuridici e al mantenimento delle loro relazioni con la patria. Una formula generale siffatta basterebbe anche rispetto a evoluzioni imprevedibili. D'altra parte, nondimeno, essa potrebbe apparire manchevole, perchè non permetterebbe di determinare i provvedimenti che la Confederazione dovrebbe prendere e prenderebbe nei singoli casi, come è stato giustamente rilevato dal signor professor dott. H. Huber in un parere peritale circa una precedente formulazione.

2. A nostro parere, si potrebbe giungere come meglio allo scopo, combinando le due soluzioni in maniera da aggiungere a una definizione generale qualche oggetto particolare. Quest'enumerazione non sarebbe esclusiva, ma conterrebbe solamente le questioni che al presente sono le più importanti e alle quali massimamente si pensa nel caso di provvedimenti della Confederazione, segnatamente i diritti politici, l'obbligo militare e l'assistenza. Questi tre compiti, cui è comune una certa attinenza, non sono scelti a caso, poichè in essi si incentrano le questioni che la Confederazione deve regolare nell'ambito della politica circa gli Svizzeri all'estero. Con la menzione precisa degli stessi in una con la competenza indicata genericamente, l'articolo costituzionale riceve un contenuto più determinato quanto all'oggetto e palesa la sua importanza pratica. L'unità della materia e il carattere speciale della nuova disposizione risultano chiaramente espressi. Essa sarebbe la sola nella Costituzione federale a concernere soltanto i cittadini svizzeri viventi all'estero e quindi a spiegare effetti particolarmente oltre le nostre frontiere. Un siffatto articolo corrisponde anche nel miglior modo al desiderio d'assicurare agli Svizzeri all'estero un posto nella stessa. Questo

modo di determinare le competenze merita, a nostro parere, la preferenza; esso è anche generalmente raccomandato dalle istanze interrogate.

VI. Questioni circa la formulazione

1. Deve la competenza da conferirsi alla Confederazione essere imperativa, ossia obbligarla a prendere i provvedimenti previsti, oppure soltanto autorizzativa, della quale potrebbe valersene senz'essere obbligata? Nel caso di competenza che concerne parecchie materie, fin dove deve valere per la Confederazione l'uno o l'altro principio?

Nelle numerose disposizioni costituzionali che conferiscono competenze alla Confederazione si riscontra l'uno o l'altro tipo secondo la materia disciplinata. Tra le disposizioni imperative per le quali la Confederazione è obbligata a prendere determinati provvedimenti legislativi si possono menzionare gli articoli 31 *quinquies* (misure intese a prevenire crisi economiche e la disoccupazione) 34 *bis* (assicurazione malattie e infortuni), 34 *quater* (assicurazione vecchiaia e superstiti), 36 *bis* (strade nazionali), 66 (perdita dei diritti politici) e 67 (estradizione degli accusati). Sono tuttavia molto più numerose le disposizioni che conferiscono alla Confederazione soltanto la possibilità di legiferare (nelle quali è per lo più usata la locuzione « La Confederazione può... », « La Confederazione è competente... », ecc). Tali gli articoli 23 (diritto d'espropriazione della Confederazione), 24 *quater* (protezione delle acque), 25 (pesca e caccia), 27 (scuole pubbliche), 27 *ter* (cinematografia), 27 *quater* (borse di studio), 31 *bis*, cpv. 2 a 4 (misure economiche), 31 *quater* (banche), 32 *bis* (bevande distillate), 34 (lavoro nelle fabbriche), 34 *ter* (legislazione su l'industria, le arti, i mestieri e il commercio), 34 *quater* (assicurazione per l'invalidità), 34 *quinquies* (protezione della famiglia), 37 *bis* (circolazione stradale), 41 *bis* e 41 *ter* (imposte federali), 42 *quater* (finanze federali), 64 (diritto civile), 64 *bis* (diritto penale), 69 (malattie trasmissibili), 69 *bis* (commercio delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso e consumo) e art. 69 *ter* (dimora e domicilio degli stranieri). In campi importanti, dunque, la legislazione federale si fonda su disposizioni costituzionali autorizzative.

Il nuovo articolo costituzionale ha per oggetto il promovimento degli Svizzeri all'estero, delle loro relazioni e istituzioni, e l'ordinamento del loro stato giuridico. Tuttavia, circa la questione se si debba imporre alla Confederazione l'obbligo di prendere dei provvedimenti a tale riguardo, o soltanto darne alla stessa la possibilità, i pareri non sono concordi. La Commissione degli Svizzeri all'estero della Nuova Società Elvetica e diverse associazioni svizzere avevano, nelle loro proposte, sostenuto il primo partito, il che corrisponde all'intera tendenza dei loro sforzi. Al contrario, la maggior parte delle altre istanze interrogate è favorevole a una formula di testo costituzionale non imperativa. A questo riguardo, il Cantone di Zurigo rileva che una

prescrizione di natura imperativa potrebbe destare delle vane speranze in talune cerchie di nostri connazionali all'estero. Il Cantone di Sciaffusa disapprova una norma imperativa.

Un raffronto con altre disposizioni della Costituzione federale non ha, del resto, che un valore relativo. Un articolo costituzionale sugli Svizzeri all'estero si distingue dalle norme di competenza già esistenti in quanto la sua applicazione spiegherà gli effetti principalmente all'estero. La nostra possibilità d'influire sulle condizioni dell'estero, che sono soggette a continui mutamenti e di cui dev'essere tenuto conto, è ristretta. Nemmeno una disposizione imperativa avrebbe virtù di mutarle. Essa non sarebbe quindi a suo luogo.

Per questi motivi, appunto, i timori del Cantone di Zurigo non sembrano esagerati. È anche quasi impossibile prestabilire in che debba particolarmente consistere il promovimento previsto; esso dipende considerevolmente dall'evoluzione e dalle condizioni nei diversi paesi. In taluni Stati la condizione dei nostri concittadini può essere delicata. Un obbligo che fosse conferito alla Confederazione di prendere «misure di promovimento» potrebbe anche rendere un cattivo servizio a molti Svizzeri all'estero. È facilmente pensabile una diversità di pareri qualora fosse da risolvere se, in un determinato caso, la Confederazione debba intraprendere alcunchè e che cosa. La formulazione non dovrebbe favorire questi dissensi, è cioè specialmente nel campo dell'assistenza, dove un obbligo categorico imposto alla Confederazione potrebbe provocare delle richieste che forse sarebbe impossibile soddisfare, ma solo difficilmente il testo dell'articolo permetterebbe di respingere. Una formula imperativa potrebbe anche trattenere l'opera assistenziale privata e perfino dare l'impressione che si voglia nazionalizzare le istituzioni degli Svizzeri all'estero, cosa che assolutamente dev'essere evitata. Il conferimento d'una competenza semplice non impedirebbe, in vece, alle autorità federali di prendere provvedimenti qualora siano necessari e possano essere attuati.

2. Diverse cerchie autorevoli, segnatamente la Commissione degli Svizzeri all'estero della Nuova Società Elvetica, hanno proposto di sostituire alla nozione di «concessione» quella di «esercizio» dei diritti politici. Questa domanda può essere accolta.

Risulta già dall'articolo 43 della Costituzione federale che ogni cittadino svizzero, come tale, può partecipare alle elezioni e votazioni federali nel luogo del suo domicilio. Il diritto di voto deriva dalla cittadinanza svizzera e le è direttamente connesso, laddove il domicilio (in Svizzera) designa soltanto il luogo dell'esercizio di questo diritto. Anche la dottrina distingue talvolta tra capacità di votare come qualità personale ed esercizio del diritto di voto nel caso particolare; così nell'opera di Fleiner/Giacometti sul diritto pubblico federale (pag. 430 sgg.). Secondo la stessa, la capacità di votare presuppone il sesso maschile, la cittadinanza svizzera, il compimento del

ventesimo anno d'età e la mancanza d'una causa escludente. Lo Svizzero all'estero che adempia queste quattro condizioni possiede il diritto di voto ma non lo può esercitare perchè non ha un domicilio in Svizzera. A questo rispetto, la sua condizione è finora analoga a quella dello Svizzero in patria, il quale abbia il diritto di voto ma temporaneamente non possa esercitarlo perchè non dimora al suo domicilio. Si fa qui astrazione dalle agevolzze testè introdotte per le votazioni dalla legge federale del 25 giugno 1965.

3. È stato anche proposto di parlare espressamente d'elezioni e votazioni «negli affari federali». La cosa non ci sembra necessaria. Ove manchi una determinazione più precisa, è chiaro che anche rispetto ai diritti politici la Confederazione può fare leggi soltanto negli affari federali.

4. Il partito democratico conservatore e cristiano sociale della Svizzera ha proposto che i provvedimenti previsti siano presi dalla Confederazione soltanto mediante atti legislativi soggetti al referendum facoltativo e ne sia fatta espressa menzione nel testo costituzionale. Osserviamo, a questo riguardo, che ciò è già prescritto nella legge federale del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli (art. 5).

5. Finalmente, è stato anche proposto di scancellare il periodo «Sarano prima sentiti i Cantoni». A nostro parere, questa prescrizione procedurale è opportuna poichè l'articolo costituzionale proposto tocca talune competenze cantonali. Prima di prendere un provvedimento fondato sul contenuto materiale dell'articolo costituzionale, dev'essere data ai Cantoni la possibilità d'esprimere il loro parere. Questo concetto conforme al principio federalistico si è specialmente imposto sempre più negli ultimi tempi a cagione dell'allargarsi delle competenze della Confederazione implicanti una corrispondente diminuzione di quelle dei Cantoni. Esso è particolarmente giustificato trattandosi d'atti legislativi d'effetto durevole. È possibile che la consultazione dei Cantoni contribuisca a moderare le eccessive richieste presentate alla Confederazione.

Per altro, questo varrebbe soltanto per la legislazione, specialmente qualora occorresse fare disposizioni circa i diritti politici, l'obbligo militare e l'assistenza. Quest'opinione è stata condivisa da diversi Cantoni nella procedura di consultazione. In vece, non sarà di solito necessario sentire i Cantoni nel caso di provvedimenti amministrativi.

6. Molti compatrioti e anche la Nuova Società Elvetica desidererebbero che si dicesse «Cittadini svizzeri viventi all'estero». Non avremmo difficoltà a soddisfare tale desiderio, ma preferiamo la dizione più breve «Svizzeri all'estero». Essa concorda esattamente con la tedesca e la francese («Schweizer im Ausland» «Suissees à l'étranger»).

7. Il luogo più indicato per il nuovo articolo è in quel gruppo di norme che trattano del diritto di cittadinanza, dello stato del cittadino svizzero e

del domicilio (art. da 43 a 47). La Nuova Società Elvetica, nella memoria del 16 settembre 1960, propone di porlo dopo l'articolo 45. L'articolo, in vero, attiene strettamente all'ordinamento del domicilio. La proposta deve essere accolta e la nuova disposizione essere designata come articolo 45 *bis*.

8. Per questi motivi vi raccomandiamo d'approvare il disegno di decreto qui allegato.

Nel medesimo tempo, vi proponiamo di togliere dall'elenco il postulato n. 5282 delle Camere federali, diritto di voto degli svizzeri all'estero, il postulato n. 6576 del Consiglio nazionale, protezione diplomatica degli Svizzeri all'estero, e il postulato n. 9058 del Consiglio nazionale del 3 marzo 1965, articolo costituzionale concernente gli Svizzeri all'estero.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 2 luglio 1965.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Tschudi

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser

**Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale per un complemento della
Costituzione federale con un articolo 45 bis concernente gli Svizzeri all'estero (Del 2 luglio
1965)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1965
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	28
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9287
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.07.1965
Date	
Data	
Seite	405-469
Page	
Pagina	
Ref. No	10 155 308

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.