

Rapporto sul messaggio

numero	4649
data	12 maggio 1998
dipartimento	Istituzioni / Finanze e economia

Della Commissione della legislazione sul messaggio 28 maggio 1997 concernente la legge di applicazione alla legislazione federale in materia di persone straniere

CONSIDERAZIONI GENERALI

La sempre più forte pressione migratoria cui la Svizzera continua ad essere soggetta fa sì che la politica federale in materia di stranieri e, di conseguenza, la relativa legislazione sono in costante evoluzione.

Tra l'altro, nell'ambito di negoziati tra la Svizzera e l'Unione europea, la libera circolazione delle persone è un tema chiave.

D'altra parte, a causa delle difficoltà economiche che il Paese sta attraversando, si fa sentire in certi settori della società e in modo più o meno velato, una crescente insofferenza verso lo straniero in genere e una crescente mancanza di fiducia nelle autorità.

Compito dell'autorità federale è pertanto quello di attuare una politica degli stranieri, del mercato del lavoro e dell'asilo rispettosa sia delle esigenze sociali ed economiche della popolazione indigena, sia dei rapporti internazionali (politiche di chiusura sarebbero difficilmente compatibili con i buoni rapporti con i Paesi di provenienza).

Anche in Ticino, l'esplosività politica in materia di stranieri e dell'asilo è latente.

Lo straniero è sempre più visto con paura e diffidenza e ciò si concretizza in apprensione per l'ordine economico (pericolosa concorrenza sul posto di lavoro) e sociale (ricerca di un'abitazione, sistema scolastico) o l'identità nazionale. Ne è un segno tangibile in Ticino anche il risultato della votazione del 1° dicembre 1996 sull'iniziativa popolare "contro l'immigrazione illegale" (52% i sì).

Questi riflessi potrebbero rafforzarsi se il clima generale non dovesse migliorare, le prospettive congiunturali restassero incerte e persistesse la disoccupazione.

Il numero dei richiedenti l'asilo (dall'inizio di quest'anno le richieste sono in aumento rispetto agli anni passati) e dell'effettivo degli stranieri, fa sì che l'elevato effettivo complessivo degli stranieri residenti sia sempre argomento di discussione.

Secondo i dati forniti dall'Ufficio federale degli stranieri, la popolazione di nazionalità straniera residente permanentemente in Ticino al 31 dicembre 1997 si eleva a 79'895 (296 in meno rispetto al 1996), che corrisponde al 27,2% dell'insieme della popolazione residente.

Di questi il 50% esercita un'attività lucrativa, il 79,2% è titolare di un permesso di domicilio, mentre il 20,8% di un permesso di dimora.

Alfine di avere una visione globale degli stranieri presenti sul territorio cantonale (esclusi, naturalmente, gli immigrati illegali), vanno aggiunti alle cifre sopra ricordate, i richiedenti l'asilo (1'265), gli ammessi provvisoriamente (972), gli stagionali (1'427 al 31.8.1997), i confinanti (28'466), i temporanei (2'207) ed i funzionari internazionali (902), per un totale globale di 115'134 persone.

È indubbio che il Ticino appartiene alle regioni svizzere ove si riscontra la più alta percentuale di popolazione straniera. I flussi migratori proseguiranno comunque anche in futuro e il nostro Paese rimarrà un Paese d'immigrazione.

Anche l'autorità cantonale, sebbene chiamata solo ad applicare la legislazione federale, dovrà pertanto prodigarsi ad informare la popolazione sulle questioni di politica degli stranieri e di asilo, siccome sembra assodato che la carenza di conoscenza e di comprensione sia la causa della crescente mancanza di fiducia nelle autorità e della crescente insofferenza, senza tuttavia palesare atteggiamenti esplicitamente xenofobi, verso lo straniero in genere.

Come già accennato, la complessità del fenomeno e la continua evoluzione dello stesso ha comportato l'emanazione da parte dell'autorità federale di un numero impressionante di norme legislative (nel messaggio in esame vengono indicate le disposizioni più importanti), tanto che solo gli addetti ai lavori riescono a districarsi.

In questa materia i Cantoni sono, di contro, obbligati a dotarsi di norme esecutive esaustive.

In Ticino, l'applicazione della legislazione federale in materia di stranieri è disciplinata da sei decreti esecutivi. La Sezione degli stranieri è l'autorità competente per l'applicazione degli stessi. A questi decreti devono poi aggiungersi altri disposti legislativi, segnatamente quelli inerenti il mercato del lavoro, giusta i quali la persona straniera non domiciliata per svolgere un'attività lucrativa deve ottenere un preavviso favorevole da parte dell'Ufficio della manodopera estera.

Con il disegno di legge in esame si propone in definitiva un riordino formale della legislazione cantonale in materia di stranieri, riunendo in una sola legge i disposti degli attuali sei decreti esecutivi.

Così facendo, si crea pure una sufficiente e sicura base legale (ben superiore a quella dei decreti) per lo svolgimento dei compiti esecutivi imposti all'autorità cantonale in questo settore.

La novella legislativa viene presentata come una legge quadro (15 articoli, suddivisi in 7 titoli), demandando ai relativi

regolamenti di applicazione le competenze e le applicazioni pratiche (i tipi di permessi, le procedure per il loro ottenimento, sistemi di notificazione e d' impegno).

Simile prassi viene senz' altro condivisa dalla scrivente Commissione, la quale ha già più volte auspicato tale indirizzo di tecnica legislativa. Indirizzo che tra l' altro è praticamente necessario in questa specifica tematica proprio perché in costante mutamento ed evoluzione.

Si ricorda ancora che il Gran Consiglio ha già approvato in data 17 aprile 1997 il primo riordino formale della legislazione cantonale inerente le persone straniere con l' adozione della legge di applicazione alla legge federale concernente le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri.

COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI

Come evidenziato in precedenza, il disegno di legge riprende essenzialmente le vigenti disposizioni.

I soli aspetti sostanziali sono i seguenti:

- promuovere l' integrazione della popolazione straniera (art. 2 lett. d);
- regolamentare la trasmissione di informazioni fra le unità amministrative e giudiziarie cantonali chiamate direttamente o indirettamente alla corretta applicazione della legislazione federale (art. 5);
- la lotta contro il fenomeno del lavoro nero (art. 13).

Nel corso dell' esame commissionale sono stati particolarmente approfonditi detti aspetti.

Per quanto concerne la tematica dell' integrazione delle persone straniere, è stato distribuito alla Commissione un corposo studio dal titolo "Abbozzo per un concetto d' integrazione" allestito dalla Commissione federale degli stranieri. La questione dell' integrazione ha ormai acquisito una dimensione politica, nella misura in cui va ben oltre le sfere sociali ed assistenziali. Uno Stato, come la Svizzera, con una quota rilevante di stranieri, sempre più culturalmente e linguisticamente diversi e quindi più difficilmente integrabili, è inevitabilmente interessato a che queste persone abbiano a con crescere nella società rendendo possibile una vita in accordo con la popolazione indigena.

Se è vero che la cultura delle persone straniere non può semplicemente essere dismessa, è altrettanto vero che lo stato di diritto e le norme del luogo ospitante devono essere riconosciute. L' integrazione non può infatti prescindere da una disponibilità reciproca.

Nell' ambito della revisione parziale della legge federale concernente la dimora e il soggiorno degli stranieri (LDDS), il Consiglio federale propone un nuovo art. 25a del seguente tenore:

"1 La Confederazione può versare sussidi per l' integrazione sociale degli stranieri; di norma tali sussidi sono accordati soltanto se i Cantoni, i Comuni o terzi partecipano adeguatamente alla copertura delle spese. Il Consiglio federale fissa la procedura".

L' integrazione coinvolgerà pertanto anche il Cantone e gli Enti locali.

La questione è ora quella a sapere fino a che punto il Cantone deve e può intervenire nel campo specifico. In altre parole, quale interpretazione dare al verbo "promuove" di cui alla lett. d) dell' art. 2 in esame.

La Commissione, del resto in sintonia con il Consiglio di Stato, ritiene che l' intervento dello Stato non può risultare come un' imposizione alla popolazione indigena di rinunce, per riguardo degli stranieri, al modo di vivere e alle proprie concezioni.

L' integrazione è soprattutto un fenomeno di società che non può essere imposto, né promosso in disaccordo con la disponibilità della popolazione indigena.

Tale compito dovrà spettare essenzialmente ad associazioni, enti ed organizzazioni privati indipendenti dall' Autorità amministrativa.

Il Cantone dovrà quindi svolgere un ruolo del tutto sussidiario, come del resto avviene attualmente con una comunità di lavoro per gli stranieri, che beneficia di un sussidio statale per l' espletamento di detti compiti.

Per quanto attiene la regolamentazione della trasmissione di informazioni fra autorità amministrative e giudiziarie cantonali, nonché con i Comuni (art. 5), la Commissione ha richiesto un secondo parere all' incaricato federale della protezione dei dati in merito alla questione a sapere in che misura la proposta legislativa cantonale non fosse in contrasto con la legge federale sulla protezione dei dati.

Avantutto, va ribadito che il flusso automatico e generalizzato di informazioni tra un' autorità e l' altra violerebbe la legge federale sulla protezione dei dati. Assodata l' oggettiva necessità di ottenere delle informazioni per una corretta applicazione delle normative sulle persone straniere (e meglio come dettagliatamente spiegato nel messaggio), è quindi opportuno creare una chiara base legale, che definisca esattamente i limiti entro i quali lo scambio di informazioni può avvenire.

Trattasi comunque solo di informazioni utili e necessarie su una determinata persona straniera, che l' autorità può ottenere, previa richiesta scritta e motivata, da un' altra autorità (art. 5 cpv. 1); oppure che le vengono segnalate direttamente da altre autorità (art. 5 cpv. 2).

Nel parere richiesto dalla Commissione, l' incaricato federale ha auspicato una formulazione meno ampia del cpv. 1 dell' art. 5, siccome potrebbero venir trattati dei dati personali in modo non conforme al principio della proporzionalità o contrari al diritto federale in materia di protezione dei dati.

Questa presa di posizione è però in netto contrasto con quanto lo stesso incaricato federale aveva osservato in un precedente parere. Le proposte fatte dall' incaricato nel primo parere sono state integralmente riprese nel testo del cpv. 1 in esame. La Commissione ritiene pertanto di fare propria la formulazione governativa, stralciando tuttavia l' inciso "gli

organi di corporazioni e stabilimenti ai quali sono delegati compiti che incombono all' amministrazione pubblica". Con organi di corporazioni e stabilimenti si intende ad esempio la Croce Rossa, l' EOC, l' ONC, ecc. Imporre anche a simili enti l' obbligo di comunicare, ancorché previa richiesta scritta e motivata, informazioni su una persona straniera, potrebbe creare collisioni con l' obbligo del segreto d' ufficio. Si pensi ad esempio al caso di un medico a cui vengono confidate situazioni particolari.

Visto comunque che la Sezione degli stranieri, qualora fosse a conoscenza della presenza sul territorio di persone straniere "sospette", prenderebbe direttamente contatto con la persona stessa, è opportuno, anche per questioni di chiarezza, stralciare l' anzidetto inciso.

In merito al cpv. 2, l' incaricato federale non ha formulato osservazioni particolari. Detto capovero è la vera novità, poiché tutte le autorità che constatano nell' espletamento delle loro mansioni una possibile violazione della legge in materia di dimora e di domicilio da parte di una determinata persona straniera, devono segnalare d' ufficio il caso alla Sezione degli stranieri.

La Commissione condivide tale norma, in quanto senza collaborazione fra tutte le unità amministrative e giudiziarie non sarebbe possibile conoscere casi di violazione della legge ed i motivi di queste violazioni.

Una richiesta sistematica è del resto impraticabile. Sarebbe infatti impensabile che la Sezione degli stranieri formulasse 117'000 richieste (tante sono le persone straniere residenti nel Cantone, compresi i frontalieri e gli asilanti) ad esempio all' Ufficio dell' assistenza sociale per sapere se una persona è in modo continuo e rilevante a carico dell' assistenza pubblica e che potrebbe quindi essere, giusta l' art. 10 LDDS, rimpatriata o espulsa.

Si osserva ancora che già l' art. 185 della legge tributaria impone a tutte le autorità amministrative e giudiziarie di segnalare spontaneamente all' autorità fiscale i casi, constatati nella loro attività, che possono configurare un' infrazione ai doveri fiscali.

Non esistono pertanto, a mente della scrivente Commissione, elementi tali da escludere questo "flusso automatico di informazioni" anche in questo settore.

L' Incaricato federale ha infine proposto di limitare la portata del cpv. 3 dell' art. 5, nel senso che le autorità giudiziarie cantonali devono comunicare unicamente i dispositivi delle sentenze, dei decreti d' accusa e delle misure penali concernenti le persone straniere.

La Commissione a maggioranza ritiene comunque di fare propria la proposta governativa. Infatti, per valutare il rilascio ed in particolare il rinnovo di un permesso è estremamente utile conoscere i considerandi della sentenza.

Al di là di sottili disquisizioni dottrinali, la Commissione ritiene che l' art. 5 nella sua globalità sia necessario. È infatti provvido mettere a disposizione della Sezione degli stranieri tutte quelle informazioni utili e necessarie per un efficace controllo di questa realtà e, di conseguenza, assicurare una corretta applicazione della legislazione federale, evitando nel limite del possibile inutili "pastroie" burocratiche o garantismi giuridici del tutto sproporzionati.

La Commissione sottoscrive pure il proposto art. 13.

La prevista responsabilità solidale del datore di lavoro e il regresso nei confronti dello stesso che ha impiegato abusivamente una persona straniera, possono senz' altro contribuire a limitare il grave fenomeno del lavoro nero e ciò nell' evidente interesse sia dell' economia, sia della persona straniera, che si ritrova senza alcuna protezione sociale. Per quanto concerne gli altri articoli non vi è nessuna particolare osservazione.

CONCLUSIONI

La novella legislativa, oltre che dare seguito ad un necessario riordino formale, crea una chiara base legale all' attività delle competenti autorità amministrativa e permette loro, soprattutto grazie alla regolamentazione del flusso delle informazioni fra diverse autorità, di applicare al meglio la legislazione federale in materia.

La stessa non comporta alcuna conseguenza finanziaria. Anzi, grazie allo scambio di segnalazioni fra tutte le unità amministrative interessate si potranno applicare correttamente i disposti federali ed evitare così abusi che altrimenti non verrebbero alla luce e quindi si potrebbero ipotizzare minori spese tanto per il Cantone quanto per i Comuni. Si pensi ad esempio al caso di redditeri stranieri che dichiarano all' erario cantonale importi minori rispetto a quelli dichiarati all' autorità preposta al rilascio del permesso di soggiorno, oppure a persone straniere che sono a carico in modo rilevante e continuo dell' assistenza pubblica e che potrebbero invece essere rimpatriate o espulse.

Visto quanto precede si propone pertanto l' accoglimento dell' annesso disegno di legge.

Per la Commissione della legislazione:

Marco Fiori, relatore

Baggi - Bobbià - Camponovo -

Ermotti-Lepori - Ferrari-Testa -

Genazzi - Lepori Colombo -

Marzorini, con riserva - Righinetti

Disegno di

LEGGE

di applicazione alla legislazione federale in materia di persone straniere.

Il Gran Consiglio

della Repubblica e Cantone Ticino

- viste la legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri del 26 marzo 1931, la legge sull' asilo del 5 ottobre 1979 nonché le relative ordinanze, decreti, convenzioni e trattati internazionali;
- visto il messaggio 28 maggio 1997 n. 4649 del Consiglio di Stato,
- visto il rapporto 12 maggio 1998 n. 4649 R della Commissione della legislazione;

d e c r e t a :

TITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1

Campo di applicazione

- 1 La presente legge disciplina l' applicazione della legislazione federale in materia di persone straniere.
- 2 Essa si applica a tutte le persone straniere nonché ai datori di lavoro che impiegano persone straniere non domiciliate.
- 3 Rimangono riservate le normative speciali inerenti alle misure coercitive in materia di persone straniere.

TITOLO II - AUTORITÀ E COMPETENZE

Articolo 2

a) Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato:

- a) assicura un rapporto adeguato fra l' effettivo della popolazione svizzera e quella straniera residente nel Cantone così come l' equilibrio ottimale nell' impiego;
- b) emana le disposizioni di esecuzione e di organizzazione necessarie all' applicazione della presente legge, nonché quelle complementari alle normative federali in materia di persone straniere;
- c) determina le procedure ed i criteri per le decisioni sulle istanze volte all' ottenimento di un' autorizzazione di soggiorno o di lavoro;
- d) promuove l' integrazione delle persone straniere;
- e) emana, con facoltà di delega ai Comuni, le regolamentazioni demandate dal diritto federale per la raccolta e la gestione dei dati;
- f) disciplina la trasmissione dei dati tra l' autorità cantonale e quelle comunali;
- g) determina le tasse.

Articolo 3

b) Comuni

- 1 Le autorità comunali collaborano con quelle cantonali per l' applicazione delle normative sulle persone straniere.
- 2 Esse segnalano all' autorità cantonale le irregolarità e le violazioni alla legislazione in materia di persone straniere.

Articolo 4

c) Organi consultivi

- 1 Il Consiglio di Stato può istituire commissioni consultive.
- 2 Il regolamento ne stabilisce la composizione ed i compiti.

TITOLO III - INFORMAZIONI

Articolo 5

Dalle autorità

- 1 Le autorità amministrative e giudiziarie cantonali nonché i Comuni, anche se vincolati dal segreto d' ufficio, comunicano gratuitamente, su richiesta scritta e motivata dell' autorità, quelle informazioni che nel caso concreto risultano utili e necessarie per la corretta applicazione della presente legge e delle normative concernenti le persone straniere.
- 2 Esse segnalano inoltre d' ufficio tutti i casi, costatati nella loro attività, che possono dare adito ad un intervento da parte dell' autorità.
- 3 Le autorità giudiziarie del Cantone comunicano all' autorità, una volta cresciute in giudicato, le sentenze, i decreti di accusa e le misure penali concernenti le persone straniere.

Articolo 6

Dalle persone interessate

L'autorità può richiedere alla persona straniera ed al datore di lavoro informazioni necessarie circa la residenza o il permesso di lavoro.

TITOLO IV - TASSE

Articolo 7

Tasse

- 1 Per le decisioni in materia di persone straniere viene prelevata una tassa massima di fr. 250.--.
- 2 Sono tenuti al pagamento delle tasse, in via solidale con la persona straniera, anche altri richiedenti quali il datore di lavoro.
- 3 Le tasse possono essere ridotte o condonate alle persone senza mezzi o di modeste risorse, agli enti di diritto pubblico, per le domande di associazioni con fini culturali o di pubblica utilità e in casi particolari previsti dal diritto federale.

Articolo 8

Altre spese

1 Le spese per apposite perizie, traduzioni, informazioni all' estero, ordinate per motivi giustificati, nonché altri esborsi necessari, in relazione al trattamento di una domanda, sono a carico della persona straniera, del datore di lavoro o dell' istante.

2 Per prestazioni richieste d' urgenza o fuori orario il Consiglio di Stato può prevedere una soprattassa del 50%.

TITOLO V - RIMEDI DI DIRITTO

Articolo 9

Decisione di prima istanza

Entro 15 giorni dalla notifica della decisione dell' autorità è dato ricorso al Consiglio di Stato, a meno che la legge non preveda diversamente.

Articolo 10

Ricorso al Tribunale cantonale amministrativo

Entro 15 giorni dalla notifica è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo contro le decisioni:

- a) del Consiglio di Stato, appellabili al Tribunale federale;
- b) dell' autorità designata dal Consiglio di Stato in materia di contravvenzioni.

Articolo 11

Garanzie per spese processuali

1 L'autorità di ricorso può ordinare al ricorrente il versamento di un anticipo equivalente alle presunte spese processuali con la comminatoria che il mancato versamento della somma richiesta entro il termine assegnato comporta lo stralcio della procedura.

2 L'autorità di ricorso può prescindere dalla richiesta di anticipo se sussistono motivi particolari.

TITOLO VI - SANZIONI

Articolo 12

Infrazioni

Le infrazioni alla presente legge ed alle norme di applicazione sono punite dall' autorità con la multa sino a fr. 2'000.--.

Articolo 13

Datore di lavoro

1 Il datore di lavoro risponde con la persona straniera, in solido, per le spese di assistenza, di rimpatrio, legate agli oneri sociali o per eventuali cure cagionate da persone straniere occupate senza permesso.

2 Lo Stato ha diritto di regresso nei confronti del datore di lavoro per le prestazioni anticipate a terzi.

TITOLO VI - DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Articolo 14

Norma transitoria

La presente legge si applica a tutte le procedure in corso al momento della sua entrata in vigore.

Articolo 15

Entrata in vigore

1 Decorsi i termini per l' esercizio nel diritto di referendum la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

2 Il Consiglio di Stato fissa la data della sua entrata in vigore.