

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio
che riferisce sulla proposta di risoluzione parlamentare presentata
l'11 ottobre 1971 dal Gruppo socialista autonomo e dai rappresentanti
del Partito del lavoro e sulla mozione presentata il 18 ottobre 1971
dagli onorevoli P.F. Barchi e confirmatari, concernenti i diritti
degli stranieri

(del 13 dicembre 1972)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

1. L'11 ottobre 1971 veniva presentata al Gran Consiglio una « proposta di risoluzione » con la quale si sottoponeva il testo di una iniziativa legislativa da trasmettere alle Camere federali, in applicazione dell'art. 93 cpv. 2 della Costituzione federale, e proponente la modificazione della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri del 26 marzo 1931. Il testo della risoluzione era accompagnato da un allegato (vedi verbali del G.C., sessione ordinaria primaverile 1971, pag. 384 - 394).
In occasione della seduta del 18 ottobre 1971, dopo discussione, il Gran Consiglio incaricava il Consiglio di Stato di elaborare un rapporto sui problemi scaturenti dalla proposta di soluzione. Nel contempo era presentata al Consiglio di Stato anche una mozione, chiedente un rapporto inteso a promuovere un intervento presso le Autorità federali per conseguire una liberalizzazione della vigente disciplina sulle libertà degli stranieri (vedi verbali del G.C., sessione primaverile 1971, pag. 446 - 463).
Al fine di chiarire la situazione giuridica per quanto riguarda l'esercizio della iniziativa da parte del Cantone e la situazione giuridica degli stranieri per quanto riguarda i diritti individuali, il Consiglio di Stato in data 20 ottobre 1971 invitava il dott. Sandro Crespi, della Consulenza giuridica del Consiglio di Stato, ad elaborare un rapporto che trattasse in particolare i seguenti punti:
 - possibile contenuto e modalità per l'esercizio dell'iniziativa legislativa federale da parte del Cantone (è la risoluzione la forma adeguata? E' necessaria l'adesione del Consiglio di Stato? Vi è un diritto autonomo del Gran Consiglio o del Consiglio di Stato?);
 - situazione giuridica attuale, in relazione alle diverse categorie di stranieri (domiciliati, dimoranti, rifugiati, senza alcun permesso, ecc.) per quanto riguarda i diritti individuali;
 - iniziative già in atto sul piano federale per modificare tale situazione;
 - principi contenuti nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e nella Convenzione europea;
 - quali modificazioni del diritto svizzero sono necessarie per adeguare il trattamento giuridico degli stranieri alle sopra richiamate Convenzioni.
2. Sul primo problema, riguardante l'esercizio del diritto d'iniziativa da parte del Cantone in materia federale, il dott. Crespi giunge alla conclusione che la competenza è del Gran Consiglio ed è possibile che ciò avvenga nella forma della risoluzione, secondo l'art. 49 del Regolamento del Gran Consiglio.

A maggior orientamento del Gran Consiglio, su un istituto che nel Cantone ha trovato fin qui un'unica applicazione, riportiamo integralmente il parere espresso dal nostro consulente giuridico.

A. ESERCIZIO DEL DIRITTO D'INIZIATIVA FEDERALE DA PARTE DEL CANTONE

1. Organo competente

Un primo tema riguarda l'organo competente ad esercitare il diritto d'iniziativa garantito dall'art. 93, secondo capoverso della Costituzione federale (abbreviata : **CF**) che dispone: « I Cantoni esercitano per corrispondenza il medesimo diritto ».

1.1. Poichè la CF nulla stabilisce in proposito, spetta al diritto cantonale di designare l'organo competente all'esercizio dell'iniziativa (1).

1.2. E' quanto fa la netta maggioranza delle Costituzioni dei vari Cantoni.

Per la maggior parte tale competenza è esplicitamente conferita al Gran Consiglio, inteso come « organo superiore » o « potere superiore » del Cantone (2).

Questo è il caso, p.es., dei Cantoni di Berna (art. 26 cifra 5), * Nidwalden (art. 61 cifra 3), Soletta (art. 31 cifra 3), Basilea Città (§ 39 lit. a), Basilea Campagna (§ 18 cifra 5), Argovia (art. 33 lit. r), Vaud (art. 52 cpv. 2), Vallese (art. 44 cifra 15).

In qualche altro Cantone, invece, il diritto d'iniziativa in materia federale può essere esercitato sia direttamente dal Gran Consiglio, sia su domanda popolare : p.es. nei Cantoni di Lucerna (§ 38), Zugo (§ 33) o Sciaffusa (art. 24).

La Costituzione sangallese, invece, prevede una competenza sussidiaria del Governo cantonale all'esercizio del diritto d'iniziativa federale (art. 55 cifra 5 e art. 67) (3).

Nel Cantone dei Grigioni (art. 36, cpv. 2), infine, l'esercizio di tale diritto compete al Piccolo Consiglio (4).

1.3. Diversamente da quasi tutte le altre, la Costituzione cantonale ticinese (riordinata il 29 ottobre 1967 : abbreviata **Cost. cant.**) non contiene una norma esplicita che designi l'organo competente a esercitare i diritti che la CF attribuisce ai Cantoni, segnatamente il diritto previsto dall'art. 93 cpv. 2 CF.

1.3.1. Si può escludere preliminarmente che questa competenza spetti al Consiglio di Stato : « l'iniziativa » conferita al Go-

(1) cfr. Fleiner-Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1949, p. 113.

(2) « oberstes Staatsorgan » oppure « oberste Gewalt »: Z. Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 1941, p. 324 e p. 335.

(*) gli art. o i § posti tra parentesi dopo il nome del Cantone si riferiscono alle rispettive Costituzioni cantonali, nella Raccolta sistematica del diritto federale / 131.211 e segg.

(3) « dem Regierungsrat steht namens des Kantons auch das bundesgemässe Vorschlagsrecht zu (art. 93 BV), wenn es nicht vom Grossen Rate selbst ausgeübt wird ».

(4) sul tema cfr. anche : Fleiner-Giacometti, op. cit. p. 113—114 ; Z. Giacometti, op. cit. p. 334—335, specialmente nota 74.

verno dall'art. 36 cpv. 1 Cost. cant. riguarda, mi pare ovvio, i « progetti di legge » o le altre attività (« progetti d'imposta » e « di grazia ») intese come attività interne al Cantone stesso. (Il Consiglio di Stato può, semmai, fare proposte al Gran Consiglio, in virtù del diritto d'iniziativa — cantonale — che gli è proprio, secondo quanto sarà detto più innanzi).

- 1.3.2. Nel caso, quindi, soccorre l'art. 29 cifra 13 Cost. cant., che conferisce al Gran Consiglio l'esercizio di « tutti gli attributi della sovranità che non sono dalla Costituzione espressamente riservati ad altra Autorità ».

Questa norma, che rappresenta una « clausola generale di competenze », ribadisce chiaramente la posizione del Gran Consiglio come **organo superiore** dell'assetto statale cantonale.

Riservato il principio della separazione dei poteri, che la Cost. cant. stabilisce espressamente al suo art. 2, il Gran Consiglio esercita tutte le potestà « sovrane » che non siano esplicitamente conferite per Costituzione ad altro organo. Ossia, come osserva Giacometti riferendosi a siffatta norma, « der Grosse Rat besitzt demnach alle Regierungskompetenzen, die nicht expressis verbis einem anderen Organ übertragen sind » ⁽⁵⁾.

L'esercizio del diritto d'iniziativa da parte del Cantone previsto dall'art. 93, cpv. 2 CF rientra certamente nel novero delle attività connesse alla « sovranità » cantonale.

Ossia, per meglio precisare: pur non essendo il Cantone « sovrano » nel senso proprio del termine ⁽⁶⁾, si può comunque dire che, in quanto tenda a concorrere alla formazione della volontà dello Stato federale, la volontà superiore o suprema del Cantone può solo essere espressa secondo queste alternative: o dall'organo designato espressamente dalla Costituzione federale (cfr. p.es. art. 123 cpv. 3 CF) oppure, in difetto di una norma costituzionale federale (e questo è il caso per l'art. 93 cpv. 2 CF) dall'organo designato dalla Costituzione cantonale. Infine, quando quest'organo non è espressamente designato, la volontà suprema del Cantone spetta al potere cui sia conferito, per esplicita norma costituzionale, l'esercizio di tutti gli attributi « sovrani » che non fossero espressamente riservati ad altri.

Ora, l'art. 29 cifra 13 Cost. cant. ha appunto lo scopo di conferire al Gran Consiglio ogni competenza che si riferisca all'esercizio della « suprema potestas » nell'ambito del Cantone, non solo, ma anche ogni atto che implichi l'espressione della volontà suprema del Cantone medesimo, nella misura in cui siffatta volontà possa avere sviluppi all'esterno del Cantone medesimo.

Tale competenza del Gran Consiglio sembra ribadita dal testo dell'art. 2 Cost. cant.: la « sovranità » del Cantone risiede essenzialmente nel popolo, e viene da quest'ultimo esercitata direttamente nella misura in cui ciò sia stabilito dalla Costituzione, oppure da uno dei tre poteri. Nel caso,

(5) op. cit., p. 335.

(6) cfr. J.F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, 1967, n. 588—591; M. Bridel, *Précis de droit constitutionnel et public suisse*, Vol. I, 1965, p. 111 e segg.

questa potestà superiore può solo identificarsi con quella del Gran Consiglio (7).

- 1.4. Per queste ragioni, ritengo quindi che **il diritto d'iniziativa secondo l'art. 93 cpv. 2 CF spetti, nel Cantone Ticino, formalmente al Gran Consiglio, come « organo superiore » dell'assetto statale cantonale, specie in virtù delle competenze espressamente previste dall'articolo 29 cifra 13 Cost. cant.**

Questo diritto può essere esercitato dal Gran Consiglio sia direttamente, in virtù del diritto di iniziativa che gli è proprio, sia su proposta del Governo cantonale, in virtù del diritto di iniziativa che compete a quest'ultimo rispetto al Gran Consiglio.

2. Contenuto dell'iniziativa

Il diritto d'iniziativa dei Cantoni (come quello di referendum - art. 89 cpv. 2 CF) costituisce una peculiarità del nostro sistema federativo. Storicamente, esso riporta nello Stato federale l'antico diritto di iniziativa che i Cantoni avevano alla Dieta, prima del 1848, nella Confederazione di Stati (8).

Il diritto d'iniziativa implica la potestà di formulare proposte su qualsiasi oggetto che rientri negli attributi dell'Assemblea federale.

In particolare, l'iniziativa può proporre l'adozione, la modifica o l'abrogazione di una legge federale, oppure proporre una riforma della Costituzione federale: l'iniziativa può essere generica o elaborata.

In altre parole, al Cantone spetta lo stesso diritto di iniziativa che compete al Consiglio federale o ai due Consigli (9).

3. Questioni procedurali

Meno chiare potrebbero apparire invece (e su tal punto già vi fu discussione in Gran Consiglio [10]) le norme procedurali cantonali circa l'esercizio dell'iniziativa di cui si tratta.

Ossia: ritenuto che la decisione circa l'iniziativa medesima spetti al Gran Consiglio, quale forma deve rivestire l'atto che la propone? Segnatamente, la **risoluzione** (secondo l'art. 49 del Regolamento del Gran Consiglio - abbreviato: **RGC**) costituirebbe la forma adeguata? Inoltre, la decisione del Gran Consiglio può essere avviata per mezzo di una mozione?

(7) Sarà forse di qualche interesse ricordare che l'art. 24 § 12° della Cost. cant. del 14 luglio 1830 stabiliva espressamente: « il Gran Consiglio vota in nome del Cantone ». E fu così che la revisione totale della CF del 1874 venne accolta anche dal Cantone Ticino grazie al voto favorevole del Gran Consiglio, benchè il popolo si fosse espresso a maggioranza negativa nello scrutinio del 29 maggio 1874 (cfr. Bridel, op. cit., p. 138 nota 1). Anche storicamente, cioè, sarebbe facile dimostrare la volontà originaria di attribuire al Parlamento cantonale la competenza a manifestare la volontà del Cantone, quando altra norma costituzionale non disponga diversamente. (Considero superfluo di approfondire quando la norma citata dalla Cost. cant. 1830 sia stata abrogata. Sicuramente essa è divenuta contraria alla CF dopo la revisione totale del 1874. E' certo comunque che il testo recante la norma corrispondente all'art. 25 cifra 13 della Costituzione vigente fu introdotto con l'art. 6 della riforma costituzionale votata dal Gran Consiglio il 2 luglio 1892 e accolta in votazione popolare il 2 ottobre dello stesso anno: cfr. Rapporto della Commissione di periti per l'esame dei testi costituzionali al Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone del Ticino, 1964, p. 70-71).

(8) Fleiner-Giacometti, op. cit., p. 113.

(9) cfr. Fleiner-Giacometti, op. cit. p. 113; Z. Giacometti, op. cit., p. 334; W. Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 1931, p. 720.

(10) cfr. verbali sess. ord. primaverile 1971, lunedì 18 ottobre 1971.

3.1. Va premesso che, scorrendo tutti i progetti da cui ha preso l'avvio il vigente RGC, si notano grandi diversità d'intenti e qua o là anche poca chiarezza per quanto concerne il diritto d'iniziativa dei deputati.

3.1.1. Il progetto uscito dai lavori della Commissione speciale (15 luglio 1957 e 8 luglio 1954) prevedeva unicamente le iniziative parlamentari, le mozioni, i postulati, le interpellanze e le interrogazioni (art. da 44 a 47); non, invece, le risoluzioni.

3.1.2. Il disegno presentato per iniziativa dall'on. Libero Olgiati il 21 maggio 1962 (inteso a sbloccare il regolamento dalla stasi in cui s'era venuto a trovare dinnanzi al Gran Consiglio) prevedeva al suo art. 63:

« I deputati esercitano il loro diritto d'iniziativa mediante presentazione di:

- a) un progetto di legge
- b) una proposta di risoluzione
- c) una mozione
- d) una domanda d'interpellanza
- e) una domanda scritta ».

E l'art. 68 del progetto stesso stabiliva:

« La risoluzione è **una dichiarazione che non ha conseguenze legislative.**

Quando i deputati vogliono usare individualmente o collettivamente del loro diritto d'iniziativa previsto all'art. 63 lett. b), consegnano all'inizio della seduta il testo del loro progetto di risoluzione.

Possono chiedere che venga aggiunto all'ordine del giorno della seduta in corso o iscritta in quello della seduta seguente.

Al momento fissato dal presidente rispettivamente dal Gran Consiglio, uno degli autori dà lettura del progetto di risoluzione e lo sviluppa.

Dopo discussione l'assemblea delibera sul progetto a meno che non decida di rinviarlo ad una Commissione ». (*)

Dal progetto Olgiati presero l'avvio le deliberazioni commissionali che sfociarono, tra l'altro, alla formulazione di un nuovo art. 56 il cui inizio era così concepito:

« I deputati, individualmente o collettivamente, hanno il diritto di chiedere che il Gran Consiglio abbia a pronunciarsi su un determinato oggetto con una risoluzione, **che non ha conseguenze legislative** ». (*)

3.1.3. Ma il progetto Olgiati, con i rimaneggiamenti apportati dalla Commissione speciale, non arrivò fino al Gran Consiglio.

D'intesa con la Commissione speciale, un nuovo progetto di RGC fu elaborato dal sottoscritto: il quale tuttavia, sia per l'incertezza della pratica parlamentare cantonale, sia per le perplessità sorte in corso di discussione sulle diversità de-

(*) la sottolineatura è mia.

gli istituti proposti, preferì lasciare ampia libertà di scelta alla Commissione circa le iniziative dei deputati, segnatamente circa le differenze tra iniziativa, mozione e risoluzione (e nel dibattito intervenne allora anche il defunto ex Consigliere federale Giuseppe Lepori, ch'ebbe a puntualizzare qualche incongruenza) astenendosi dal formulare su tal punto proposte concrete nel progetto presentato alla Commissione.

Dopo lunghe discussioni, venne così formulato tra gli altri un articolo di regolamento (art. 51), che nel primo cpv. stabiliva:

« La proposta di risoluzione è quella presentata da uno o più deputati e il cui contenuto non abbia conseguenze legislative o finanziarie ». (*)

Ma a seguito di successive deliberazioni commissionali, questo testo venne nuovamente modificato: e assunse la formulazione corrispondente a quella dell'attuale art. 49 cpv. 1 RGC, così concepito:

« La proposta di risoluzione è quella presentata da uno o più deputati e il cui contenuto non possa configurarsi in una legge o in un decreto legislativo ». (*)

3.1.4. Nonostante il chiarimento recato nel Rapporto della Commissione speciale, nel senso che la risoluzione fosse da intendere quella usualmente chiamata «ordine del giorno» (11), le reali intenzioni della Commissione, avallate dall'approvazione del Gran Consiglio, a me sembrano fossero queste:

a) L'iniziativa parlamentare propriamente detta, proposta nella forma elaborata o generica (art. 43 e segg. RGC) è quella garantita dall'art. 59 cpv. 2 Cost. cant.

Essa tende all'elaborazione di un progetto di legge o di decreto legislativo. Sia il fondamento e il richiamo costituzionali degli art. 43 e segg. RGC, sia la sistematica delle norme, dovrebbero stare a mio avviso a significare che per legge o per decreto legislativo vadano intesi quegli atti di carattere generale astratto o di obbligatorietà generale o comunque aventi per oggetto uno degli attributi del Gran Consiglio.

Ossia, leggi o decreti legislativi cantonali di natura vincolante.

Sarebbe erronea a mio avviso l'illazione che, trattandosi dell'esercizio di un'iniziativa legislativa federale, la procedura specifica degli art. 43 e segg. RGC sia la sola possibile.

b) La risoluzione è una decisione del Gran Consiglio che non possa rivestire l'una o l'altra delle forme sopra indicate (legge o decreto legislativo).

Mentre l'iniziativa propriamente detta (art. 43 e segg. RGC e art. 59 cpv. 2 Cost. cant.) tende all'emanazione di un atto

(*) la sottolineatura è mia.

(11) Rapporto 5 dicembre 1966, p. 6.

del Parlamento cantonale che, come tale, soggiace alle condizioni referendarie poste dall'art. 60 Cost. cant., la risoluzione dovrebbe costituire un atto formale del Gran Consiglio sottratto in ogni caso alle condizioni referendarie costituzionali.

- 3.1.5. Ma la pratica delle nostre Autorità cantonali, come ebbi ripetutamente a sottolinearlo, presenta incertezze assai pronunciate già sulla differenza tra legge e decreto legislativo (12). Maggiori incertezze, ancora, quando si tratti di distinguere tra il decreto legislativo « semplice » e quello di carattere obbligatorio generale. Incertezze che potrebbero vieppiù accrescersi, quando si trattasse di definire la forma degli altri atti che non possano configurarsi in una legge o in un decreto legislativo (13) e di stabilire, in particolare, quale sia la differenza formale tra un decreto del Gran Consiglio non suscettibile di referendum (14) e una sua risoluzione.
- 3.2. Tanto meno la pratica nella specifica materia può esserci di qualche aiuto. Va ricordato che del diritto previsto dall'art. 93 cpv. 2 CF i Cantoni hanno fatto uso rarissimo (15). Per quanto riguarda il Canton Ticino, si cita il caso di una **mozione** 18 maggio 1901 dei consiglieri Bertoni e Gallacchi intesa a una modificazione degli art. 142 e 329 della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento. Il Gran Consiglio aveva allora **dichiarata proponibile la mozione e incaricato il Consiglio di Stato di trasmetterla all'Assemblea federale**: la quale ebbe a considerare la decisione del Gran Consiglio ticinese come un'iniziativa secondo l'art. 93 cpv. 2 CF (16).
- 3.3. Certo che, sotto parecchi aspetti, la discussione su questo tema potrebbe apparire puramente accademica se non addirittura sterile. Determinante mi sembra cioè la circostanza che la decisione, nel caso, **sia riconosciuta di competenza del Gran Consiglio**: di poca o nessuna importanza mi pare invece che la decisione sfoci formalmente in una **risoluzione** piuttosto che in un **decreto**: ove si voglia riconoscere, beninteso, che in ogni caso questa decisione non possa esser suscettibile di referendum, e considerato che, nel caso di cui si tratta, la procedura non si differenzia sostanzialmente, il Gran Consiglio avendo risolto di decidere dopo rapporto del Consiglio di Stato.
- 3.4. Se così non fosse, e volendo spingere la disamina oltre i limiti della ragionevolezza, si potrebbe discutere all'infinito per sapere se il Gran Consiglio ticinese, volendo p.es. proporre la convoca-

(12) cfr. Crespi, Parere giuridico al Dipartimento delle pubbliche costruzioni sulla proponibilità del referendum contro il piano direttore previsto dal progetto di legge urbanistica, 1968, p. 9 e ibidem nota 30.

(13) Tutto ciò d'altronde dovrebbe esser definito, opportunamente, in una legge che regoli i rapporti tra i due Consigli. Non in un Regolamento del Gran Consiglio, che è atto interno al Consiglio stesso (art. 32 Cost. cant.) e non può avere forza vincolante neppure per il Consiglio di Stato.

(14) parificabile al « decreto semplice » in sede federale.

(15) cfr. Fleiner-Giacometti, op. cit., p. 114 e nota 27.

(16) cfr. Foglio federale — ed. tedesca — 1902 I 732—733 ; 1903 I 550.

zione delle Camere federali in virtù dell'art. 86 cpv. 2 CF, debba provvedervi con un decreto legislativo oppure con una risoluzione.

3.5. Il Gran Consiglio, d'altronde, è il solo competente a interpretare il proprio Regolamento. Esso saprà farlo sicuramente con la saggezza che, spesse volte, deve distaccarsi dai cavilli procedurali.

3.6. Posto il problema in questi termini, a parer mio **la decisione del Gran Consiglio di proporre un'iniziativa federale secondo l'art. 93 cpv. 2 CF può rivestire la forma della risoluzione, secondo l'art. 49 RGC.**

La decisione in materia può esser presa dal Gran Consiglio sia su proposta di uno o più deputati, sia su proposta del Consiglio di Stato.

In particolare, la decisione del Gran Consiglio potrebbe essere attivata anche attraverso la via della mozione: quest'ultima dovendosi considerare, secondo l'art. 48 RGC, come un istituto teso a stimolare il Consiglio di Stato a esercitare, rispetto al Gran Consiglio, l'iniziativa che gli è propria in sede cantonale.

3. Sui problemi specifici, sollevati dai due atti parlamentari presentati e relativi a talune libertà individuali degli stranieri, il parere elaborato per incarico del Consiglio di Stato viene qui di seguito riprodotto.

B. PROPOSTE E PROBLEMI SPECIFICI ATTINENTI A TALUNE LIBERTÀ INDIVIDUALI DEGLI STRANIERI

1. Proposte in sede cantonale

1.1. L'iniziativa legislativa federale formulata mediante il progetto di risoluzione dell'11 ottobre 1971 presentata al Gran Consiglio dagli on. Martinelli e confirmatari, per il Gruppo socialista autonomo, e on. Monetti e confirmatari, per il Partito del lavoro, propone testualmente:

«1. La legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri del 26 marzo 1931 è modificata con l'aggiunta di un nuovo articolo 1 bis del seguente tenore:

”Ad ogni straniero in Svizzera, in particolare domiciliato, dimorante, in regime di tolleranza o con statuto di rifugiato, sono garantite le libertà di espressione, di stampa e di associazione”.

2. Sono di conseguenza abrogati:

a) il decreto federale concernente i discorsi politici di stranieri del 24 febbraio 1948;

b) l'art. 21, cpv. 3, dell'ordinanza federale di esecuzione del 1. marzo 1949 della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri».

L'iniziativa è motivata da un Allegato.

1.2. La mozione 18 ottobre 1971 degli on. Barchi e confirmatari è così concepita:

«Il Consiglio di Stato è invitato a elaborare un rapporto all'attenzione del Gran Consiglio, inteso a promuovere un intervento presso

le Autorità federali (nei modi più opportuni e giuridicamente più appropriati) allo scopo di conseguire una efficace liberalizzazione della vigente disciplina della libertà di espressione, di stampa e di associazione degli stranieri».

- 1.3. Entrambe le proposte, nella misura in cui mirano a una decisione formale del Gran Consiglio ticinese per un'iniziativa federale giusta l'art. 93 cpv. 2 CF, sono a mio avviso formalmente accettabili, per le ragioni esposte più in alto (A/3).
- 1.4. In riferimento alla proposta di risoluzione e alla mozione citate, espongo qui appresso i chiarimenti sostanziali chiestimi dal Consiglio di Stato. Questi chiarimenti potranno servire, tra l'altro, a puntualizzare talune argomentazioni giuridiche imprecise esposte nell'Allegato della proposta di risoluzione di cui si tratta.

2. « Minimum standard » e libertà individuali degli stranieri

- 2.1. Lo statuto giuridico degli stranieri nel nostro Paese è retto in primo luogo dal diritto delle genti « secondo il quale gli stranieri devono godere dei diritti corrispondenti allo standard di protezione giuridica generalmente ammesso nei paesi civilizzati » (17). Il diritto delle genti, cioè, prevede uno standard minimo (« minimum standard ») inteso a garantire allo straniero un compendio minimo di libertà individuali necessarie alla dignità umana (18). Questo standard minimo comprende, tra l'altro, la libertà d'espressione, con talune riserve (19).

Si può dire che la legislazione svizzera rispetta in genere le esigenze poste dal diritto delle genti (20).

Lo standard minimo non si estende tuttavia alle libertà politiche o alle attività che con la libertà stessa sono connesse (21).

- 2.2. La dottrina e la giurisprudenza svizzere estendono, di regola, anche agli stranieri, la garanzia dell'uguaglianza davanti alla legge di cui all'art. 4 CF.

Ma siffatta parità di trattamento riguarda di massima solo gli stranieri che beneficiano di un permesso di domicilio (22) : non, quindi, gli stranieri dimoranti, o con permesso di tolleranza, o i rifugiati. Queste diversità di trattamento sono qua o là criticate da vari autori con argomentazioni a parer mio convincenti (23).

Esse vengono nondimeno giustificate, secondo l'opinione corrente, con il principio per cui le libertà individuali possano esser garantite solo nell'ambito dell'ordine pubblico (24).

Anche l'attività politica degli stranieri è quindi ammessa, per questo principio, con ampie riserve (25).

(17) cfr. Favre, *Droit constitutionnel suisse*, 1970, p. 76.

(18) cfr. diffusamente : Erdmann, *Europäisches Fremdenrecht*, 1969, p. 28 e segg.

(19) Aubert, op. cit. n. 1033 ; Moser, *Die Rechtsstellung des Ausländers in der Schweiz*, in *Rivista di diritto svizzero* 1967, p. 334.

(20) Aubert, op. cit. n. 1033.

(21) A.H. Roth, *The minimum standard of international law applied to aliens*, 1949, specialmente p. 134 e segg., 151 e segg.

(22) Aubert, op. cit. n. 1001—1003.

(23) cfr. Aubert, op. cit. n. 1002 ; H. Huber, *Die Vereinsfreiheit der Ausländer*, nella *Miscellanea Hermann Jahrreis*, Colonia 1964, p. 101—114.

(24) cfr. Zellweger, *Staatschutz und Freiheitsrechte*, in « *Schweizerische Beiträge zum fünften internationalen Kongress für Rechtsvergleichung*, 1958, p. 147 e segg.

(25) cfr. sul tema Heuer, *Die politische Betätigung von Ausländern und ihre Grenzen*, 1970 ; Moser, op. cit., p. 348—349.

Pure la libertà di riunione e d'associazione prevista dall'art. 56 CF è garantita anche agli stranieri beneficianti di un permesso di domicilio con vaste riserve: segnatamente solo nella misura in cui non si tratti di associazioni aventi uno scopo politico⁽²⁶⁾. Anche questa limitazione, criticabile secondo diversi autori⁽²⁷⁾ viene giustificata correntemente con argomentazioni improntate prevalentemente alle esigenze dell'interesse pubblico o all'idea che le libertà individuali debbano essere estese agli stranieri solo nella misura in cui non abbiano relazione con la loro cittadinanza⁽²⁸⁾.

3. Le restrizioni circa i discorsi politici degli stranieri

3.1. Il decreto del Consiglio federale concernente i discorsi politici di stranieri, del 24 febbraio 1948 (Raccolta sistematica del diritto federale / 126: abbreviato in seguito **DCF 1948**) stabilisce segnatamente ai suoi art. 2 e 3 quanto segue:

« Art. 2

¹ Gli stranieri che non sono in possesso di un permesso di domicilio possono prendere la parola su argomenti politici nelle assemblee pubbliche o private solamente se hanno ottenuto un'autorizzazione speciale.

² Sono riservate le direttive del Dipartimento federale di giustizia e polizia del 7 agosto 1945 (*) concernenti l'attività di associazioni politiche di stranieri in Svizzera.

Art. 3

¹ L'autorizzazione sarà negata se vi sia da temere che venga posta in pericolo la sicurezza interna o esterna del paese o che sia turbato l'ordine pubblico.

² Gli oratori stranieri devono astenersi da qualsiasi intromissione in questioni che riguardano la politica interna della Svizzera ».

Competenti a decidere se l'autorizzazione possa essere concessa sono i Governi cantonali (art. 4 DCF 1948); ma il Consiglio federale può emanare, a destinazione delle Autorità cantonali, direttive circa l'ammissione di oratori stranieri, o può decidere esso stesso in singoli casi (art. 4 cpv. 4 DCF 1948).

3.2. Va sottolineato ancora che il DCF 1948 **non** è applicabile agli stranieri in possesso di un permesso di domicilio.

3.3. Il decreto, nella misura in cui contiene norme giuridiche di carattere generale astratto, si qualifica come un'ordinanza giuridica (« Rechtsverordnung »): più specificatamente, un'ordinanza sostitutiva indipendente (« gesetzvertretende, selbständige Verordnung »). Infatti il DCF 1948 si fonda sull'art. 102, cifre da 8 a 10 della CF, che attribuiscono segnatamente al Consiglio federale la competenza a vegliare « alla conservazione degli interessi della Confederazione all'estero e specialmente ai rapporti di diritto interna-

(26) Aubert, op. cit. n. 1003.

(27) cfr. Burckhardt, op. cit., p. 526; Huber, op. cit.

(28) escluse cioè quelle « die an seine Staatsangehörigkeit anknüpfen »: Moser, op. cit. p. 348. Sul tema si veda particolarmente: Hauser, Die den Ausländern in der Schweiz garantierten Freiheitsrechte, Diss. Zurigo, Winterthur 1961; p. 70 e segg. (sulla libertà d'espressione); p. 78 e segg. (sulla libertà di stampa); p. 86 e segg., 95 e segg. (sulla libertà di riunione e d'associazione), e la dottrina ivi citata.

(*) non pubblicate nella RU e ora prive di oggetto.

zionale », alla « sicurezza esterna della Svizzera, per il mantenimento della sua indipendenza e della sua neutralità » ; ad aver cura « della sicurezza interna, del mantenimento della tranquillità e dell'ordine della Confederazione ».

Per la sua materia, il DCF 1948 si può quindi catalogare tra le cosiddette « ordinanze di polizia ».

- 3.4. Basandosi sulle citate norme della CF, il Consiglio federale ha emanato numerose ordinanze : analoghe, sia per la loro forma, sia per il loro contenuto, a quella del DCF 1948 (29).

3.4.1. Circa la costituzionalità di siffatte ordinanze è sorta già nel passato una disputa fondamentale, citata nella dottrina e nella prassi, e che si può ricondurre a due opinioni divergenti.

La prima, del prof. Giacometti, che nega il fondamento costituzionale di tali ordinanze (30) ; la seconda, del professor Schindler (concorde con quella del prof. Burckhardt), che ammette invece la conformità di tali ordinanze con la CF (31). Il Tribunale federale ebbe a seguire la tesi del prof. Schindler, riconoscendo la costituzionalità di due decreti 25 agosto 1936 e 5 dicembre 1938 (quest'ultimo concernente dei provvedimenti intesi a proteggere la democrazia (32).

- 3.4.2. Si può dire che la dottrina oggi dominante in Svizzera **riconosce la costituzionalità di siffatte ordinanze; segnatamente, del citato DCF 1948.**

Una bibliografia assai diffusa è citata a tal proposito in un parere giuridico 30 agosto 1971 della Divisione federale di giustizia (p. 3), dove si nota :

« ... Mit einer uns bekannten Ausnahme (Knecht, Der Begriff der äusseren Sicherheit und der Unabhängigkeit nach der Schweizerischen Bundesverfassung, Diss. Zürich 1959, S. 110 ff.) **darf die Verfassungsmässigkeit (33) im modernen Schrifttum wohl als unbestritten gelten** * (siehe etwa Aubert, a.a.O. ; Boehringer, a.a.O. ; Brunner, Die Ueberprüfung der Rechtsverordnungen des Bundes auf ihre Verfassungsmässigkeit und Gesetzmässigkeit, Diss. Bern 1953, S. 1/2 ; Eichenberger, Die oberste Gewalt im Bunde, Diss. Bern 1949, S. 71 ; Favre, Droit constitutionnel suisse, 2. Aufl. 1970, S. 466 ; Grisel, Droit administratif suisse, 1970, S. 80 ; Huber, in Wirtschaft und Recht, 1953, S. 87/88 ; Marti, Das Verordnungsrecht des Bundesrates, 1944, S. 111 ff. ; Moser, Die Rechtsverordnungen des Bundesrates, 1942, S. 55 ff. ; Oswald, in ZSR 1943, S. 508 a / 509 a ; Perret, La liberté d'opinion face à l'Etat, 1968, S. 92/93 ; Roth, Das Polizeiverordnungsrecht des Bundesrates und der Kantonsregierungen, Diss. Zürich 1947, S. 132 ff.) ... ».

(29) cfr. Aubert, op. cit. n. 1528.

(30) Giacometti, Das selbständige Rechtsverordnungsrecht des Bundesrates, in SJZ 1934—1935, p. 257 e segg. ; Im Frage der Verfassungsmässigkeit eines selbständigen Polizeiverordnungsrecht des Bundesrates, ibidem, p. 369 e segg.

(31) Schindler, Die selbständige Polizeiverordnung nach schweizerischen Staatsrecht, SJZ 1934—1935, p. 305 e segg.

(32) cfr. Aubert, op. cit. n. 1529 e ibidem, nota 9.

(33) ossia : la costituzionalità del DCF 1948.

(*) la sottolineatura è mia.

3.5. Tuttavia, anche a voler riconoscere che queste ordinanze di polizia del Consiglio federale hanno un loro fondamento costituzionale in quanto basate sull'art. 102, cifre 8-10 della CF, ulteriori problemi possono porsi.

3.5.1. Tra gli oppositori, c'è chi afferma che queste competenze del Consiglio federale, essendo improntate da uno stato di urgenza («Notverordnungsrecht»), non potrebbero esser considerate come illimitate, ma dovrebbero particolarmente ripondere a determinate condizioni.

« Ein **Notverordnungsrecht** kann zum vornherein nur angenommen werden, wenn 1. eine **erhebliche** und **aktuelle** Gefahr besteht, die 2. unvorhergesehen und plötzlich aufgetreten ist, so dass aus dringenden Gründen des öffentlichen Interesses nicht das Zustandekommen einer Regelung auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung abgewartet werden kann. Das Notverordnungsrecht der Regierung überhaupt abzulehnen, hiesse, einem rechtsstaatlichen Ueberreifer zu huldigen, der das Gemeinwesen in Zeiten besonderer Bedrohung in die Gefahr der Handlungsunfähigkeit bringen könnte. Auf die engen Voraussetzungen des Notverordnungsrechts der Regierung zu verzichten, bedeutet hingegen, Grundsätze aufzugeben, mit denen die rechtsstaatliche Demokratie steht und fällt ». (34)

Queste condizioni, secondo quest'opinione, non si verificerebbero oggigiorno nel caso del DCF 1948.

D'altra parte le limitazioni alle libertà individuali, sempre secondo quest'opinione, sono ammissibili giusta la dottrina e la giurisprudenza svizzera quando si verificano tre condizioni :

« 1. Sie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, wovon oben unter Ziffer 2 die Rede gewesen ist.

2. Sie müssen auf einen zureichenden Grund des öffentlichen Wohls ausgerichtet sein, m.a.W. einem mit sachlichem Argumenten ausweisbaren und erheblichen öffentlichen Interesse dienen.

3. Sie müssen verhältnismässig sein, d.h. der Eingriff in die Freiheit darf nur soweit gehen, als es zur Erreichung des verfolgten Zieles notwendig ist ». (35)

Queste condizioni, secondo questa opinione, non si verificerebbero particolarmente nel caso del DCF 1948 : al di fuori di una situazione di urgenza, le restrizioni potrebbero avvenire solo attraverso la legislazione normale (36).

3.5.2. Un'ulteriore controversia può esser quella di sapere se queste ordinanze di polizia del Consiglio federale possano avere **carattere durevole** oppure possano solo essere di **natura aleatoria**. Lo rileva lo stesso parere giuridico 30 agosto 1971

(34) Così un Documento di lavoro accompagnante la mozione Ziegler al Consiglio nazionale (citata più avanti in questa Relazione, p. 30 e segg.), e firmata dal Prof. Bäumlin, a nome dell'« Arbeitsgruppe Rechtsstaat », p. 2-3.

(35) Documento di lavoro cit., p. 5.

(36) Documento di lavoro cit., p. 6 e segg.

della Divisione federale di giustizia, già citato sopra, quando afferma testualmente (p. 5 - 6) :

« ... Im mehrmals zitierten BGE 80 I 365 ff. vertrat das Bundesgericht einerseits die Auffassung, dass eine solche Verordnung nur den Charakter einer vorübergehenden Massnahme haben könne, schloss aber anderseits die Möglichkeit dauernder Regelungen nicht aus, stellte es doch (S. 376) fest, dass sich ein für die Dauer berechneter Erlass mit der Androhung gewöhnlicher Polizeistrafen begnügen müsse, wogegen ein Erlass vorübergehenden Charakters auch kriminelle Straftatbestände enthalten dürfe. Marti (a.a.O., S. 115 - 117) verwirft diese Unterscheidung und bejaht allgemein die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass dauernder Regelungen. Huber (a.a.O., S. 87) scheint, eher zur Ansicht zu neigen, die Kompetenz des Bundesrates erschöpfe sich im Erlass von vorübergehendem Massnahmerecht.

Im diesem Zusammenhang mag es von Interesse sein, daran zu erinnern, dass der Bundesrat im parallelen Artikel 85 Ziffern 6 und 7 BV stets eine genügende Verfassungsgrundlage für dauernde Massnahmen der Bundesversammlung erblickte. Er konnte sich dabei auf die ständige Praxis der Bundesversammlung berufen, die gestützt auf jene Verfassungsbestimmung eine ganze Reihe allgemeinverbindlicher Bundesbeschlüsse und sogar Bundesgesetze erlassen hat (siehe ausführlich BBl 1956 I 1092/1093). Bei der Schaffung des Zivilschutzgesetzes geriet diese Praxis ins Wanken, als im Parlament die Auffassung vertreten wurde, die angerufene Verfassungsbestimmung ermächtigte nur zu Erlassen vorübergehenden Charakters, nicht auch zu Dauerregelungen (Sten. Bull. SR 1956, S. 211 ff. ; NR 1956, S. 826 ff.). Der Bundesrat hielt an seinem Rechtsstandpunkt aber nach wie vor fest (BBl 1958 I 782 ; Sten. Bull. SR 1958, S. 204/205 ; NR 1958, S. 630) ... ».

3.5.3. Del resto il tema di queste ordinanze (indipendenti) di polizia è stato affrontato, in maniera generale, dallo stesso Gruppo di lavoro per una eventuale revisione della Costituzione federale, suscitando approfondite discussioni.

Il risultato dell'esame del Gruppo di lavoro, su questo tema come su tutti gli altri, sarà reso di dominio pubblico verosimilmente nella primavera del 1973 con la pubblicazione del Rapporto del Gruppo stesso.

3.5.4. A prescindere da approfondimenti intorno a queste opinioni e su questa controversia, è comunque mia personale opinione che, in ogni caso, queste ordinanze di polizia dovrebbero attenersi al **principio dell'adeguatezza** e che esse dovrebbero essere ammissibili **solo quando siano determinate da necessità urgenti e da un imminente, concreto ed effettivo pericolo**.

Si verificano oggi, e in che misura, queste condizioni, nel caso del DCF 1948 ?

E' una domanda che pongo, senza dare la risposta : che solo può essere il risultato di una valutazione politica che non vuol essere oggetto di questa Relazione.

- 3.5.5. Da notare che il Consiglio federale, su questo tema, in una sua recente risposta a una mozione Ziegler presentata al Consiglio nazionale (e di cui sarà detto diffusamente più innanzi^[37]) argomenta come segue :

« Kontrovers ist, ob die selbständige Rechtsverordnung des Bundesrates dauernden oder bloss vorübergehenden Charakter haben dürfe. Bei der Beurteilung dieser Frage ist nach Auffassung des Bundesrates davon auszugehen, dass die innere und äussere Sicherheit des Landes zu den Grundwerten unserer Verfassung gehören (Art. 2 BV). **Die Aufgabe, über diese Werte zu wachen und für ihre Integrität zu sorgen, ist wesensgemäss dauernder Natur. Die Konkrete Erfüllung dieser Daueraufgabe kann sich in vorübergehenden Massnahmen erschöpfen, muss es aber nicht. Erheischen die Verhältnisse Dauerlösungen, so dürfen diese, soll der angestrebte Zweck überhaupt erreicht werden den zuständigen Staatsorganen wohl nicht verwehrt sein.**

Der Bundesrat vertritt daher die Meinung, dass es nicht der Sinn der Verfassung sein könne, die auf Artikel 102 Ziffern 9 und 10 BV beruhende Rechtsetzungskompetenz des Bundesrates auf vorübergehende Massnahmen zu beschränken. **Es müssen der Landesregierung vernünftigerweise auch Dauerregelungen gestatten sein, gleich wie dies unbestrittenmassen in Anwendung der Artikel 35 Absatz 3 und 41 Absatz 4 BV der Fall ist ».**⁽³⁸⁾

4. Interventi parlamentari e iniziative in atto sul piano federale

- 4.1. Nella seduta del Consiglio nazionale del 4 ottobre 1972 il Consiglio federale ha risposto diffusamente, per bocca dell'on. Furgler, a un'interpellanza Masoni concernente la protezione dell'ordinamento statale, a un'interrogazione Gianella concernente le attività sovversive, a un'interpellanza Hofer concernente le sezioni di partiti stranieri in Svizzera e infine a un'interpellanza Villard e a una mozione Ziegler concernenti le restrizioni ai discorsi politici di stranieri⁽³⁹⁾.
- 4.2. Mi astengo dal diffondermi sui vari interventi citati ; mi riferisco invece particolarmente alla mozione Ziegler, la quale, partendo dall'idea che il DCF 1948 fosse privo di qualsiasi fondamento costituzionale, proponeva di invitare il Consiglio federale ad abrogarlo.
- 4.3. Nella sua risposta, il Consiglio federale ricordava tra l'altro che determinate linee direttive fondamentali circa le attività politiche

(37) cfr. p. 30 e segg. di questa Relazione.

(38) da un Documento di base con il testo della risposta del Consiglio federale, distribuito alla stampa nella seduta del Consiglio nazionale del 4 ottobre 1972 (citato : Documento di base). La sottolineatura è mia.

Da notare che questo Documento di base era la sola fonte cui potessi far riferimento, siccome al momento della stesura di questa Relazione il Processo verbale del CN non era ancora pronto nella sua redazione definitiva.

La risposta del Consiglio federale risulta, dal Processo verbale, leggermente modificata nella forma, benchè identica nella sostanza (cfr. Bollettino stenografico, seduta 4 ottobre 1972, p. 1717 e segg.).

(39) contrassegnate nel Processo verbale del Consiglio nazionale coi numeri 11219 (Masoni) ; 180 (Gianella) ; 11275 (Hofer) ; 11095 (Villard) e 11143 (Ziegler).

degli stranieri nel nostro Paese, formatesi nella prassi negli anni successivi all'ultimo conflitto mondiale, esposte nel rapporto di gestione del 1966, hanno trovato approvazione da parte del Parlamento.

« Diese vom Parlament gebilligten Prinzipien (nota il Consiglio federale nella sua risposta) sind für die Beurteilung des Masses der politischen Tätigkeit wegleitend. Je nach der innen — und aussenpolitischen Lage können die Leitsätze enger interpretiert oder liberaler angewendet werden. In diesem Sinne sind sie nach wie vor gültig und zweckmässig und bedürfen daher gegenwärtig keiner Aenderung ».

Rispondendo più direttamente alla mozione Ziegler, il Consiglio federale conferma tra l'altro che la propria competenza circa il DCF 1948 si ricava dall'art. 102, cifre 8 - 10 della CF. Dopo aver illustrato i principi relativi alle libertà garantite agli stranieri, e le norme del decreto medesimo, il Consiglio federale prosegue nella sua risposta testualmente come segue :

« ... Die heutige innenpolitische Situation ist unter anderem gekennzeichnet durch verschiedenartige Strömungen und Gruppierungen extremistischer, revolutionärer und anarchistischer Richtung. Diese Erscheinung bleibt nicht auf einen einzelnen Staat oder Kontinent beschränkt. Eine Beeinflussung, ja sogar eine gewisse Abhängigkeit der Entwicklung von gleichen und ähnlichen Erscheinungen im Ausland ist offenkundig. Die Verbreitung ausländischen Gedankengutes ist wegen der heutigen verbesserten Einreisemöglichkeiten leichter als früher. Auch übt die Schweiz aufgrund ihrer geografischen Lage sowie als Gastgeberstaat zahlreicher internationaler Organisationen und Konferenzen eine grosse Anziehungskraft auf ausländische Gastredner aus, welche unser Land als Plattform für ihre Agitationen benützen wollen. Aeusserungen zu innenpolitischen Fragen oder gar Beeinflussungsversuche, z.B. betreffend die Ueberfremdung, könnten zu einer Radikalisierung der innenpolitischen Verhältnisse führen und dadurch Ruhe und Ordnung sowie die innere Sicherheit gefährden. Oeffentliche Stellungnahmen von Ausländern zu Ereignissen im Ausland, insbesondere in ihren Heimatstaaten könnten aber auch zu einer Belastung unseren aussenpolitischen Beziehungen führen.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf aufmerksam zu machen, dass nach Art. 296 StGB die öffentliche Beleidigung eines fremden Staates, zum Beispiel in der Person seines Oberhauptes oder seiner Regierung, strafbar ist. Ausländer, die nach allfälligen beleidigenden Reden unser Land wieder verlassen, entgehen praktisch dieser Strafsanktion, während Schweizer oder in unserem Land wohnhafte Ausländer zur Rechenschaft gezogen werden können, wenn der ausländische Staat darum ersucht. Auch deshalb ist die Beibehaltung des im Rednerbeschluss vorgesehenen Bewilligungsverfahrens geboten.

Nach Auffassung des Bundesrates muss aus all diesen Gründen eine Möglichkeit bestehen, Aeusserungen von Ausländern zu verbieten, die geeignet sein könnten, unsere Landesinteressen zu gefährden, d.h. Ruhe und Ordnung, die innere Sicherheit und die aussenpolitischen Beziehungen zu stören. Auch kann nicht geduldet werden, dass ausländische Redner gegen unsere demokratische Ordnung oder ausländische Staaten agitieren. In diesem Sinne

sind die bereits früher erwähnten Richtlinien des Bundesrates über die politische Tätigkeit der Ausländer in der Schweiz auch bei der Anwendung des Rednerbeschlusses gültig und zweckmässig. Sie werden als Richtlinien auch in Zukunft wegweisend sein, doch lässt ihre Formulierung eine liberalere Anwendung durchaus zu. Im Einverständnis mit den zuständigen Bundesbehörden haben die Kantone in den letzten Monaten ihre Praxis für die Erteilung von Redebewilligungen gelockert. Den Bundesbehörden bleibt aber auch künftig vorbehalten, gegen ausländische Redner mit fremdenpolizeilichen Mitteln einzuschreiten (Ausweisung nach Art. 70 BV, Einreisesperre), wenn diese sich durch Äusserungen in Missachtung der mit der Bewilligung auferlegten Bedingungen in schwerwiegender Weise in innerschweizerische Verhältnisse einmischen, zu rechtswidrigen Handlungen auffordern oder die Beziehungen der Schweiz zu Drittstaaten erheblich belasten. Die in letzter Zeit gehandhabte Lockerung zeigt die kürzlich durch die zuständigen Behörden des Kantons Zürich im Einverständnis mit dem Bundesrat an den persischen Schriftsteller Bahman Nirumand, Berlin, erteilte Redebewilligung. Der Bundesrat hatte noch am 23. November 1971 gestützt auf Art. 4 Abs. 4 des Rednerbeschlusses eine Redebewilligung an Herrn Nirumand für öffentliche Anlässe in Zürich und Basel verweigert. Er hielt damals dafür, dass ein öffentliches Auftreten des bekannten Gegners der iranischen Regierung die schweizerischen Beziehungen zu Iran ernsthaft stören könnte, denn Herr Nirumand hatte bereits früher wiederholt die üblichen, mit der Erteilung einer Redebewilligung verknüpften Bedingungen missachtet, indem er in seinen Ausführungen die Auffassung vertrat, es bleibe der iranischen Bevölkerung nur der Aufstand mit Waffengewalt zum Sturze des iranischen Regimes. Im Sinne der erwähnten Liberalisierung und davon ausgehend, dass Herr Nirumand sich eine gewisse Zurückhaltung auferlege, hatte man nun seitens der Bundesbehörden gegen eine Erteilung einer Redebewilligung an ihn für einen öffentlichen Vortrag in der Universität Zürich anlässlich einer Kundgebung des "Aktionskomitees Persien" vom 6. Juni 1972 nichts mehr einzuwenden. Die zuständigen Behörden des Kantons Zürich haben demnach die Bewilligung unter den üblichen Bedingungen erteilt. Am 7. Juni 1972 gab jedoch ein Vertreter des erwähnten Komitees den Behörden des Kantons Zürich bekannt, dass Herr Nirumand "aus persönlichen Gründen" der Einladung nicht Folge leisten konnte. Das Komitee stellte deshalb ein erneutes Gesuch um Erteilung einer Redebewilligung an den Genannten, und zwar für eine am 14. Juni 1972 in Zürich vorgesehene Veranstaltung. Aus allgemeinen Sicherheitsgründen haben die zuständigen eidgenössischen Behörden dem visumpflichtigen Bahman Nirumand für die Zeit vom 11. - 20. Juni 1972 (gemeldete Dauer des Schahbesuches in der Schweiz) keine Einreisebewilligung erteilt. Man wollte damit die an sich schon schwierige Aufgabe der Polizeiorgane, die mit dem Schutz des iranischen Kaisers betraut waren, nicht noch durch die gleichzeitige Anwesenheit eines Gegners der gegenwärtigen iranischen Regierung belasten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass künftig Herr Nirumand keine Redebewilligung mehr erteilt würde, falls sie für einen Zeitraum verlangt wird, der keine besonderen Schwierigkeiten für die Aufgabe der Polizei zeitigt.

Was die Aufrechterhaltung bzw. Modifizierung des Rednerbeschlusses als solchen anbelangt, steht der Bundesrat mit den Kantonen

wegen einer allfälligen Revision in Verbindung. Zusammenfassend stellt der Bundesrat auf Grund der Stellungnahmen der einzelnen Kantonsregierungen zu diesem Problembereich fest, dass die Kantone, mit zwei Ausnahmen, die prinzipielle Beibehaltung des Rednerbeschlusses wünschen, dass aber die praktische Anwendung des Beschlusses liberalisiert werden soll. Massgeblich für den gegenwärtigen Zeitpunkt ist jedoch die liberalere Handhabung des Beschlusses.

c) Zur **Verfassungsmässigkeit** des Rednerbeschlusses: Herr Nationalrat Ziegler verneint in seinem Motionstext die Verfassungsmässigkeit des Rednerbeschlusses unter Berufung auf "bedeutende Rechtsgelehrte". Nachforschungen des Justiz- und Polizeidepartements ergaben indessen keinerlei Hinweise auf publizierte negative gutachtliche Stellungnahmen bekannter schweizerischer Rechtsgelehrter.

Der Rednerbeschluss stütze sich auf Artikel 102 Absatz 1 Ziffern 8-10 BV. Er enthält zweifellos Rechtssätze und qualifiziert sich demnach als Rechtsverordnung. In erster Linie fragt sich daher, ob die angerufenen Ziffern 8-10 des Artikels 102 BV dem Bundesrat zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen.

Die Ziffer 8, die den Bundesrat mit der Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten, namentlich mit der Wahrung der völkerrechtlichen Beziehungen betraut, dürfte im Ingress des Rednerbeschlusses eher der "Vollständigkeit halber" angerufen worden sein, ohne dass ihr selbständige Bedeutung beigemessen worden wäre. Im Vordergrund stehen die Ziffern 9 und 10 der genannten Verfassungsbestimmung, wonach der Bundesrat "für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz wacht" und "für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft, für Handhabung von Ruhe und Ordnung sorgt".

Seit Jahrzehnten nimmt der Bundesrat gestützt auf die Ziffern 9 und 10 ein selbständiges Rechtsverordnungsrecht für sich in Anspruch. In den dreissiger Jahren gab die Frage der Verfassungsmässigkeit solcher Rechtsverordnungen Anlass zu einer lebhaften Auseinandersetzung zwischen den Professoren Giacometti und Schindler, wobei Giacometti die Verfassungsmässigkeit verneinte, während Schindler — in Uebereinstimmung mit Prof. Burckhardt — sie bejahte. Das Bundesgericht schloss sich in der Folge der Auffassung Schindlers an. Im modernen schweizerischen Schrifttum darf die Verfassungsmässigkeit wohl als unbestritten gelten; es sei etwa auf Aubert, Eichenberger, Favre, Hans Huber und Hans Marti verwiesen. Der Bundesrat hat keinen Anlass, sich dieser Lehrmeinungen nicht anzuschliessen.

Insofern stehen dem Bundesrat und der Bundesversammlung konkurrierende Rechtsetzungsbefugnisse zu. Die Ziffern 6 und 7 von Artikel 85 BV ermächtigen nämlich auch die Bundesversammlung zu Massregeln für die innere und äussere Sicherheit sowie für die Handhabung von Ruhe und Ordnung, wobei der redaktionellen Differenzierung zwischen "Massregeln" (Bundesversammlung) und "Wachen", "Sorgen" (Bundesrat) nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung keine entscheidende materielle Bedeutung zukommt. Diese parallelen Zuständigkeiten der beiden Behörden sind so gegeneinander abzugrenzen, dass der Bundesrat nur Recht setzen darf, solange und soweit die Bundesversammlung von ihren Kompetenzen nicht Gebrauch gemacht hat.

Dem auf Artikel 102 Ziffern 9 und 10 BV beruhenden selbständigen

Rechtsverordnungsrecht des Bundesrates sind allerdings Schranken gesetzt :

aa) Die Kompetenzen des Bundesrates ist auf den Erlass von Rechtssätzen "sicherheitspolizeilicher Natur" beschränkt. Diese Voraussetzung ist beim Rednerbeschluss gegeben.

bb) Die Kompetenz steht dem Bundesrat nach dem Ingress von Artikel 102 BV nur "innert den Schranken der gegenwärtigen Verfassung" zu. Daraus wird abgeleitet, dass der Bundesrat Verfassung und Gesetz zu respektieren habe, was jedoch den Erlass von Vorschriften praeter legem — im Sinne einer Gesetzesergänzung — nicht ausschliesst. Beim Rednerbeschluss handelt es sich um solche Vorschriften praeter legem. (Nur in Klammer sei der Vollständigkeit halber beigefügt, dass das Bundesgericht übrigens auch die Möglichkeit einer Ueberschreitung der soeben genannten Schranken für den Fall ausserordentlicher Umstände ausdrücklich vorbehält. Dieser Fall steht jedoch hier und heute nicht zur Diskussion).

cc) Die Rechtsverordnung darf nicht über das hinaus gehen, was zur Wahrung der innern und äussern Sicherheit erforderlich ist. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist zu beachten. Auch diese Schranke ist beim Rednerbeschluss gewahrt. Das von ihm eingeführte Bewilligungsverfahren hat vor allem den Zweck, dem Bundesrat und den Kantonsregierungen überhaupt die Möglichkeit zu verschaffen, ihre einschlägigen verfassungsmässigen Kompetenzen auszuüben. Ohne ein solches Bewilligungsverfahren würden nämlich Landesregierung und Kantonsregierungen oft vorgängig gar nicht erfahren, dass ein Ausländer ohne Niederlassungsbewilligung, z.B. ein ausländischer Politiker, über ein politisches Thema sprechen wird. Erhalten die Behörden auch nur kurzfristig davon Kenntnis, können sie allerdings ihre Kompetenz noch ausüben. Gerade im Hinblick auf solche Situationen liegt das Bewilligungsverfahren auch im Interesse der Veranstalter und des Redners selbst, indem sie rechtzeitig über die Erteilung oder Verweigerung der Bewilligung orientiert werden können.

dd) Die Rechtsverordnung darf die Freiheitsrechte in ihrem Wesengehalt nicht antasten. Wie aus dem soeben Gesagten hervorgeht, tut dies der Rednerbeschluss nicht. Dass andererseits beim Entscheid über die Bewilligung der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten ist, wurde bereits gesagt...»

..... (prosegue con lo stralcio cit. a p. 14 di questa Relazione)

« Im übrigen unterstehen dem Rednerbeschluss nur Ausländer ohne Niederlassungsbewilligung. Schweizerbürger und Ausländer mit Niederlassungsbewilligung fallen nicht darunter. Die Frage, ob diese Differenzierung mit Artikel 4 BV vereinbar sei, lässt sich wie folgt beantworten.

Grundsätzlich verlangt Artikel 4 BV die Gleichbehandlung von Schweizerbürgern und Ausländern, schliesst jedoch Ausnahmen nicht aus. Solche können etwa auf der Verschiedenheit der tatsächlichen Verhältnisse gründen, wie sie im Bereich des Niederlassungswesen zwischen Inländern und Ausländern oder zwischen einzelnen Kategorien von Ausländern bestehen. Entsprechende Sonderregelungen verstossen daher nicht gegen den Gleichheits-

satz. In den Artikeln 69 ter und 70 enthält die Verfassung selber Sondernormen für Ausländer.

Dass das allgemeine Völkerrecht kein Recht auf freie politische Betätigung der Ausländer verlangt, ist bereits erwähnt worden. Vom Völkervertragsrecht sind hier einzig die Niederlassungsverträge von Belang. Diese beziehen sich aber nach konstanter schweizerischer Praxis nur auf Ausländer, die im Besitz einer Niederlassungsbewilligung sind. Für die Beurteilung des Rednerbeschlusses fallen sie somit a priori ausser Betracht.

Ein Verzicht auf die Möglichkeit, eine politische Rede eines Ausländers zu verbieten, bedeutete, dass die erwünschte Abstufung innerhalb der Massnahmen, die gegenüber politisch tätigen Ausländern zu ergreifen sind, dahinfallen würde. Gegen ausländische Redner, die sich in ihren Ausführungen in grober Weise in innere Angelegenheiten der Schweiz einmischen oder durch ihre Aeusserungen die guten Beziehungen der Schweiz zu fremden Staaten erheblich gefährden, könnten nur noch einschneidende fremdenpolizeiliche Anordnungen getroffen werden.

Der Bundesrat kann übrigens in jedem Einzelfall auf Grund von Art. 102 Ziff. 9 und 10 der Bundesverfassung, also ohne jede Bezugnahme auf den Rednerbeschluss eine Rede verbieten, wenn sie die innere oder äussere Sicherheit des Landes gefährden könnte. Dazu sind auch die Kantonsregierungen, unabhängig vom Rednerbeschluss, zur Wahrung der öffentlichen Ordnung befugt.

Der Rednerbeschluss soll es diesen Behörden nur ermöglichen ihre verfassungsmässigen Rechte wahrzunehmen, indem eine geplante politische Rede eines Ausländers anzumelden ist. Das im Rednerbeschluss festgelegte Bewilligungsverfahren liegt übrigens auch im Interesse der Veranstalter und Redner, indem diese rechtzeitig über die Frage der Zulassung oder Verweigerung orientiert werden ... ».

Il Consiglio federale, per queste considerazioni, ha proposto di respingere la mozione (40).

- 4.4. La mozione Ziegler, con 104 voti contro 44, è stata respinta nella stessa seduta del Consiglio nazionale del 4 ottobre 1972 (41).
- 4.5. Come detto nella citata risposta governativa, il Consiglio federale aveva avviato precedentemente una consultazione presso i Cantoni, con un suo scritto in data 23 novembre 1971.

4.5.1. Le domande poste ai Cantoni nel succitato scritto erano le seguenti :

- a) A votre avis, faut-il conserver telles quelles les directives contenues dans le rapport de gestion 1966 du Conseil fédéral concernant l'activité politique d'étrangers en Suisse, ou faut-il les modifier ?
- b) L'arrêté sur les orateurs étrangers doit-il être abrogé ou faut-il le maintenir en principe ?
- c) L'arrêté sur les orateurs étrangers doit-il être modifié et rédigé à nouveau ?

(40) cfr. Documento di base cit.

(41) cfr. Bollettino stenografico cit., p. 1737.

- d) Comment faut-il répartir les compétences entre la Confédération et les Cantons ?
- e) Faut-il prévoir une procédure de présentation ou une procédure d'autorisation ? Pour autant qu'on veuille maintenir l'autorisation, faut-il présumer celle-ci accordée et ne la retirer que dans des cas particuliers ?
- f) Quelles sanctions doit-on pouvoir prendre et contre qui (orateur, organisateur) ? ».

I risultati di questa consultazione confermerebbero — secondo quanto afferma il Consiglio federale nella citata risposta alla mozione Ziegler — che i Cantoni, salvo due eccezioni, desiderano in linea di massima **che il DCF 1948 sia mantenuto, ma che, tuttavia, la sua applicazione debba essere fatta in maniera più liberale.**

« Massgeblich für den gegenwärtigen Zeitpunkt » afferma il Consiglio federale nella sua citata risposta « ist jedoch die liberalere Handhabung des Beschlusses ». (42)

Cioè, il Consiglio federale si proporrebbe una certa liberalizzazione nell'applicazione effettiva del DCF 1948.

4.5.2. Comunque i lavori relativi alle eventuali modificazioni del decreto in parola non sembrano esser sin qui conclusi: un gruppo di studio è tuttora in procinto di esaminare tutta la casistica relativa al decreto stesso.

Forse sono facile profeta esprimendo questo mio personale convincimento: cioè, che il decreto stesso sarà in linea di massima mantenuto, e che le modificazioni che vi potranno essere apportate non saranno verosimilmente radicali anche se improntate da una maggior liberalizzazione.

4.6. Una commissione di esperti in sede federale si è occupata recentemente anche del tema dell'attività politica dei rifugiati, e, in relazione a un postulato Götsch, sembra abbia proposto al Dipartimento federale di giustizia e di polizia l'abrogazione dell'art. 21, cpv. 3 dell'Ordinanza d'esecuzione della LF concernente la dimora e il domicilio degli stranieri del 1. marzo 1949 (Raccolta sistematica del diritto federale / 142.201).

Non è dato di sapere se il Consiglio federale, su proposta del Dipartimento, dia seguito all'abrogazione proposta.

E' certo comunque che, anche abrogando la citata norma dell'Ordinanza d'esecuzione, ai rifugiati resterebbero pur sempre applicabili le norme del DCF 1948: e quindi anche i loro discorsi politici sarebbero condizionati dalle misure di polizia del decreto medesimo.

5. Tutela delle libertà fondamentali sul piano internazionale e restrizioni alle medesime

I trattati o le convenzioni internazionali destinati alla salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo hanno preso l'avvio, com'è noto, dopo l'ultimo conflitto mondiale, dalla Dichiarazione universale

(42) cfr. Documento di base cit.

dei diritti dell'uomo, proclamata dall'Assemblea generale dell'ONU il 10 dicembre 1948.

Come la Dichiarazione universale, anche questi trattati tendono a tutelare, in particolare, la libertà d'espressione (e in particolare il diritto di non essere molestato per le proprie opinioni e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee con ogni mezzo e senza riguardo a frontiere) come pure le libertà di riunione e di associazione. Cercherò di esporre succintamente questi principi qui appresso e le riserve che vi si riferiscono: tralasciando dal diffondermi sul contenuto della Dichiarazione, dei Patti o delle Convenzioni citati, che sono ormai oggetto di pubblicazioni divulgative e non solo scientifiche (43).

5.1. Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo

5.1.1. L'art. 19 della Dichiarazione universale dispone:

« Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere o diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere ».

L'art. 20:

« 1 Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione e di associazione pacifica.

2 Nessuno può essere costretto a far parte di un'associazione ».

E l'art. 29, secondo cpv. stabilisce:

« Nell'esercizio dei suoi diritti e delle sue libertà, ognuno deve essere sottoposto soltanto a quelle limitazioni che sono stabilite dalla legge per assicurare il riconoscimento e il rispetto dei diritti e delle libertà degli altri e per soddisfare le giuste esigenze della morale, dell'ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica ».

5.1.2. Nonostante talune opinioni che hanno voluto attribuire un determinato valore giuridico alla Dichiarazione (44), è riconosciuto generalmente che quest'ultima sia priva di efficacia giuridica, non essendo un trattato; essa costituirebbe piuttosto un giudizio di valore morale. Secondo un'autorevole opinione, « elle constitue, néanmoins, dans une très large mesure, un accord international, caractère qui ne suffit évi-

(43) si vedano, tra le altre, per esempio: Protezione dei diritti dell'uomo, supplemento a Informazioni del Consiglio d'Europa, Anno I numero 6; Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, Extrait de ONU - Chronique mensuelle, Vol. IV, n. 2, febbraio 1967; La Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Direzione dell'informazione, Consiglio d'Europa, Strasburgo 1968; Il meccanismo e il funzionamento della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Direc. dell'inf., Consiglio d'Europa 1967; Werner Kägi, I diritti dell'uomo e la loro realizzazione, traduzione italiana, 1.a e 2.a ed., Bellinzona 1968 e 1969.

Sulla Dichiarazione universale si veda la copiosa bibliografia citata da A. Verdoodt, *Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, Louvain 1964, pp. 25-34. Sui diritti dell'uomo in generale, la bibliografia citata in: *Revue de la Commission internationale de juristes*, juin 1968, Tome IX, n. 1, p. 167 e segg.

Sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, particolarmente: K. Vasak, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Parigi 1964; N. Antonopoulos, *La jurisprudence des organes de la Convention européenne des droits de l'homme*, Leyden 1967.

(44) cfr. Verdoodt, op. cit., p. 319 e segg.

demment pas à lui conférer force obligatoire pour les Etats » (45).

- 5.1.3. Da sottolineare è la circostanza che già secondo la Dichiarazione universale i succitati diritti alla libertà d'espressione, di riunione e di associazione devono trovare i loro limiti nelle esigenze **della morale, dell'ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica.**

In altre parole, anche i principi stabiliti dagli art. 19 e 20 trovano le loro restrizioni nella norma generale dell'art. 29 della Dichiarazione (46).

- 5.1.4. Di particolare interesse può essere quanto annotano i commentatori riguardo all'estensione dei principi della Dichiarazione, in uno Stato determinato, rispetto agli stranieri, in considerazione delle esigenze poste dal citato art. 29 :

«... Signalons — pour terminer — les fécondes applications que le caractère universaliste de la Déclaration doit comporter dans la matière "de la condition de l'étranger" dans un pays donné...

L'ordre... international impliqué par la Déclaration ne fait aucune distinction et même interdit toute distinction en ce qui concerne les droits fondamentaux suivant "l'origine nationale" (art. 2, § 2).

L'art. 6 dispose que "chacun a droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique". L'étranger jouit, en particulier, du droit à la vie, à la liberté, à la sûreté de sa personne avec tout ce que cela comporte (art. 1 et 3), aux libertés d'ordre spirituel et moral (art. 18 et s.), au mariage (art. 16, § 1), à la protection de ses droits de créateur ou d'inventeur (art. 27, § 2), à la garantie d'un recours effectif devant les juridictions du pays où il réside contre les actes violant les droits fondamentaux reconnus par la Constitution ou la loi (art. 8). La Déclaration ne reconnaît explicitement de différences en faveur du national, par rapport à l'étranger, que pour le droit de revenir dans son pays (art. 13, § 2), pour celui de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays ou d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques (art. 21, § 1 et 2).

A la vérité, on ne saurait oublier, d'une part, que la Déclaration a elle-même limité son bénéfice aux droits et libertés qu'elle proclame comme fondamentaux, droits parmi lesquels ne figurent pas actuellement la libre immigration et le libre établissement, notamment le droit à l'accès et au séjour; d'autre part, que les limitations des droits fondamentaux dictés par les justes exigences de l'ordre public et du bien-être dans une société démocratique peuvent se trouver en fait plus rigoureuses vis-à-vis de l'étranger que du national. On ne saurait donc considérer que le progrès vers l'universalité dont témoigne la Déclaration, conduite à l'uniformité du régime de l'étranger et du national... » (47).

(45) così J. Humphrey, 1968, *Les droits de l'homme et les Nations Unies*, in *Revue de la Commission internationale de juristes*, juin 1968, Tome IX n. 1, p. 11.

(46) cfr. Verdoodt, op. cit., p. 190—191, 197—198.

(47) Verdoodt, p. 319. (La sottolineatura è mia).

5.2. Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali

Questo Patto, adottato dalle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966, fa « pendant » con il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, recante la stessa data. Si tratta di due trattati sulla protezione dei diritti dell'uomo. Sin qui ratificati (salvo errore) da circa 7-8 Stati, entreranno in vigore tre mesi dopo il deposito del 35° strumento di ratifica (48).

Ho citato questo Patto non tanto perchè interessasse (almeno per ora) direttamente il nostro Paese, quanto perchè, nei suoi art. 19, 21 e 22, esso riconosce espressamente le libertà di espressione, di riunione e d'associazione negli stessi termini previsti dalla Dichiarazione universale, sottoponendo esplicitamente le libertà medesime alle restrizioni legali che fossero segnatamente imposte nell'interesse della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico o dai diritti e dalle libertà altrui (49).

Come si vede, anche qui le restrizioni alle libertà citate corrono sul filo di un motivo comune.

5.3. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo

5.3.1. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo è il trattato internazionale tendente alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali che riguarderebbe direttamente la Svizzera.

« La Convenzione risponde a uno degli scopi espressamente formulati nel preambolo dello Statuto del Consiglio d'Europa, nel quale i membri di questa organizzazione proclamano il loro profondo attaccamento ai valori spirituali e morali che costituiscono il patrimonio comune dei loro popoli e che stanno all'origine dei principi della libertà individuale, della libertà politica e della preminenza del diritto, sui quali è fondata la vera democrazia. La sua adozione costituisce

(48) ossia, allorché tutti e 35 gli Stati vi avranno aderito.

(49) L'art. 19 del Patto (testo francese) proclama testualmente :

« 1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

2. Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :

a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;

b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques ».

L'art. 21 :

« Le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui ».

E l'art. 22, cpv. 1 e 2 :

« 1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.

2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police ».

per gli Stati membri del Consiglio d'Europa uno dei primi provvedimenti atti ad assicurare la garanzia collettiva di certi diritti enunciati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo... Difatti, essa ha come oggetto un numero limitato di questi diritti, ossia i diritti civili e politici, ma per contro essa tende a garantirne l'applicazione con l'istituzione di un meccanismo internazionale di protezione sotto la forma di una Commissione e di una Corte europee dei diritti dell'uomo, incaricate di sorvegliare il rispetto degli obblighi che gli Stati contraenti hanno assunto in virtù della Convenzione »⁽⁵⁰⁾.

Essendo un trattato internazionale, la Convenzione ha in via di massima effetti giuridici unicamente nei confronti delle parti contraenti⁽⁵¹⁾.

5.3.2. Di particolare interesse, per quanto concerne il tema di questa Relazione, sono gli art. 10 e 11 della Convenzione che dispongono :

« **Art. 10**

¹ Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza ingerenza alcuna da parte delle Autorità pubbliche e senza considerazione di frontiera. Il presente articolo non impedisce che gli Stati sottopongano a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, di cinema o di televisione.

² L'esercizio di queste libertà, comportando doveri e responsabilità, può essere sottoposto a determinate formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni previste dalla legge e costituenti misure necessarie in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale o l'ordine pubblico, la prevenzione dei disordini e dei reati, la protezione della salute e della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, o per impedire la divulgazione di informazioni confidenziali o per garantire l'autorità e la imparzialità del potere giudiziario.

Art. 11

¹ Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire ad essi per la difesa dei propri interessi.

² L'esercizio di questi diritti non può costituire oggetto di altre restrizioni oltre quelle che, stabilite per legge, costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei disordini e dei reati, per la protezione della salute o della morale o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non vieta che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di questi diritti da

(50) Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del 9 dicembre 1968 (FFI 1968 II 1178-1179). Citato : **Rapporto**.

(51) cfr. **Rapporto**, p. 1187 e ibidem nota (3).

parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato ».

5.3.3. Anche la Convenzione europea prevede quindi che le libertà fondamentali citate possano esser soggette alle restrizioni dettate segnatamente da esigenze imposte dalla « sicurezza nazionale » o dall'« ordine pubblico », secondo la formula analoga contenuta nella Dichiarazione universale o, p.es., nel Patto internazionale di cui è detto sopra a cifra 5.2.

A tal punto che, riferendosi alla libertà d'espressione, un autore afferma che nessun altro articolo della Convenzione apre possibilità di restrizioni altrettanto vaste a un legislatore « più preoccupato di proteggere l'ordine pubblico che di rispettare la libertà d'espressione »⁽⁵²⁾: pur riconoscendo che la clausola « in una società democratica » ripetuta sia all'art. 10, sia all'art. 11, costituisce sicuramente un correttivo d'importanza capitale⁽⁵³⁾.

5.3.4. L'art. 14 della Convenzione proclama il principio fondamentale della parità di trattamento nei seguenti termini :

« Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza distinzione di alcuna specie, come di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di appartenenza a una minoranza nazionale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione ».

E però, per quanto riguarda gli stranieri, l'art. 16 della Convenzione aggiunge esplicitamente :

« Nessuna delle disposizioni degli art. 10, 11 e 14 può essere considerata come vietante alle Alte Parti Contraenti di porre limitazioni all'attività politica degli stranieri ».

5.3.5. Benchè l'art. 1 della Convenzione stabilisca che gli Stati contraenti riconoscono « ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti al titolo primo » della Convenzione medesima, **la riserva del citato art. 16 legittima in ogni caso le restrizioni rispetto agli stranieri quanto alla libertà d'espressione in ogni forma o alle libertà di riunione e d'associazione**⁽⁵⁴⁾.

Osserva a proposito un autore :

« Il s'agit là de restrictions à la liberté d'expression et à la liberté de réunion et d'association, lesquelles, selon les travaux préparatoires, constitueraient " une pratique universellement admise " ... ».

(52) così K. Vasak, op. cit., p. 55 (citato nel **Rapporto**, p. 1241).

(53) sulla portata di questa clausola si veda particolarmente : Vegleris, Valeur et signification de la clause « dans une société démocratique » dans La Convention européenne des droits de l'homme, in Les droits de l'homme, Revue de droit international et comparé, Vol. I, Parigi 1968, p. 219 e segg.

(54) cfr. anche Vasak, op. cit., p. 55 e segg. ; 60 e segg. ; Antonopoulos, op. cit. p. 160 e segg. ; 191 e segg.

Anche se, aggiunge subito lo stesso autore,

«... Cette pratique ne sera pas cependant sans danger lorsqu'il faudra définir le caractère politique d'une activité des étrangers». (55)

5.3.6. Il DCF 1948 di cui s'è detto sarebbe comunque coperto dalla succitata norma dell'art. 16 della Convenzione (56): tanto che la Svizzera, volendo aderire alla Convenzione medesima, non dovrebbe necessariamente modificare il proprio diritto interno nè tanto meno formulare, su tal punto, riserve di sorta (57).

5.3.7. Com'è noto, è stato presentato alle Camere federali il Rapporto completo del Consiglio federale del 23 febbraio 1972 circa la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (58).

Il **Rapporto completo** prevede l'adesione della Svizzera alla Convenzione con poche riserve (59), che non riguardano in nessun caso le libertà previste dagli art. 10 e 11 (60) appunto per le ragioni esposte sopra (cifre 5.3.5. e 5.3.6.).

Il **Rapporto completo** è già stato trattato dal Consiglio nazionale ai primi d'ottobre di quest'anno. Il Consiglio degli Stati dovrebbe occuparsene verosimilmente nella prossima sessione invernale.

Il Consiglio federale intende firmare la Convenzione europea ancora nel corrente anno. Sicchè l'adesione della Svizzera alla Convenzione potrebbe aver luogo ancora nel 1973, non appena il popolo e i Cantoni si saranno pronunciati sulla riforma costituzionale concernente l'abrogazione degli articoli sui Gesuiti e i conventi (art. 51 e 52 CF) (61).

5.3.8. Da notare, infine, che secondo le intenzioni del Consiglio federale, la Svizzera dovrebbe accettare, seppur con una durata limitata, il diritto di istanza individuale davanti alla Commissione europea dei diritti dell'uomo, e riconoscere la giurisdizione obbligatoria della Corte europea dei diritti dell'uomo, prevista dagli art. 19, 20 e segg., 38 e segg. della Convenzione (62).

Va sottolineato che la Commissione europea dei diritti dell'uomo può essere adita non solo dalle parti contraenti, ma, secondo l'art. 25 della Convenzione, anche da ogni persona fisica, organizzazione non governativa o gruppo di privati.

Anche a voler prescindere dagli effetti sul diritto interno del Paese contraente che l'adesione alla Convenzione può implicare, è certo che la facoltà di ricorrere a un organo internazionale da parte di persone che si sentissero lese nei diritti e nelle libertà riconosciute dalla Convenzione è tale da co-

(55) così Vasak, op. cit., p. 68.

(56) cfr. **Rapporto**, p. 1197 cifra 8.

(57) cfr. **Rapporto**, ibidem.

(58) FFi 1972 I 773 e segg. Qui citato: **Rapporto completo**.

(59) cfr. **Rapporto completo**, p. 784.

(60) per quanto riguarda queste riserve, cfr. anche il **Rapporto**, particolarmente p. 1187 e segg.; e inoltre: Ratification de la Convention européenne des droits de l'homme et révision de la Constitution fédérale par la Suisse, in Bulletin de la Commission internationale de juristes, n. 33, marzo 1968, p. 35 e segg.

(61) cfr. **Rapporto completo**, p. 784.

(62) cfr. **Rapporto completo**, p. 783.

stituire un mezzo di controllo di notevole importanza e una garanzia contro eventuali violazioni dei diritti dell'uomo, segnatamente delle libertà garantite dagli art. 10 e 11 della Convenzione (63).

C. ULTERIORI PROBLEMI

Ulteriori problemi giuridici potrebbe particolarmente suscitare la proposta di risoluzione dell'11 ottobre 1971, specie per quanto concerne le competenze parallele connesse a questa materia secondo gli art. 85, cifre 6 e 7 CF (competenze dell'Assemblea federale) e 102, cifre 8-10 CF (competenze del Consiglio federale).

Pur non desiderando dare maggiore sviluppo a questa Relazione, per se stessa già sufficientemente diffusa, mi sembra per lo meno necessario esprimere qualche dubbio sul disegno formulato al punto 2 della proposta di risoluzione.

1. Non risulta chiaro se l'abrogazione del DCF 1948 e dell'art. 21, cpv. 3 dell'OF d'esecuzione del 1. marzo 1949 debba esser pronunciata formalmente, secondo le intenzioni dei proponenti, dall'Assemblea federale, ossia dall'Autorità competente a modificare la legge federale del 26 marzo 1931 (64). Se queste fossero le intenzioni, occorrerebbe avvertire che il Parlamento federale non può avere nessuna **competenza formale** ad abrogare ordinanze emananti dal Governo federale. Ciò in virtù del principio della separazione dei poteri.

La stessa legge federale sui rapporti fra i Consigli del 23 marzo 1962 (Raccolta sistematica del diritto federale/171.11) ribadisce siffatto principio quando dispone nel suo art. 47 quater, quarto capoverso:

« Le prescrizioni e le decisioni delle Autorità e degli uffici non possono essere annullate nè modificate dalle Commissioni della Gestione o dall'Assemblea federale ».

La stessa mozione Ziegler, di cui si disse più sopra (p. 14 e segg.), del resto, non intendeva che l'Assemblea federale abrogasse essa stessa il DCF 1948, ma che il Consiglio federale **fosse invitato** ad abrogare il decreto medesimo. Ciò che, dal profilo della separazione dei poteri, è cosa diversa.

2. Infine, anche se il DCF 1948 fosse abrogato, si potrebbe ritenere che, secondo la prassi sin qui seguita, nulla vieterebbe al Consiglio federale, verificandosi determinate premesse, di prendere determinate decisioni **in ogni singolo caso**, fondandosi direttamente sulle competenze che la CF gli attribuisce.
4. Come risulta dall'esposto del dott. Crespi, i Cantoni sono stati interpellati dal Dipartimento federale di giustizia e polizia, con circolare del 23 novembre 1971, circa le modificazioni da apportare al decreto del Consiglio federale del 24 febbraio 1948 concernente i discorsi politici degli stranieri. Il Dipartimento di polizia, dopo aver sottoposto il testo al Consiglio di Stato, rispondeva il 2 febbraio 1972 nei termini seguenti:

« In generale osserviamo che l'opinione pubblica ticinese è molto sensibile ad ogni limitazione della libertà individuale, anche per quanto riguarda i cittadini stranieri.

(63) sulla Commissione europea dei diritti dell'uomo, e le sue competenze e la portata delle sue decisioni, cfr. particolarmente: Vasak, op. cit., p. 83 e segg.

(64) con l'aggiunta di un art. 1 bis: punto 1 della proposta di risoluzione.

Sul tema specifico della libertà per gli stranieri, recentemente è stata presentata al Gran Consiglio ticinese una proposta di risoluzione tendente a provocare una iniziativa cantonale "per la garanzia dei diritti individuali degli stranieri" ed una mozione intesa a promuovere presso l'Autorità federale una liberalizzazione della vigente disciplina circa la libertà di espressione, di stampa e di associazione degli stranieri.

Su questi atti (che vi abbiamo trasmesso il 12 gennaio scorso) il Gran Consiglio ticinese dovrà pronunciarsi nei prossimi mesi, dopo aver ricevuto dal Consiglio di Stato un rapporto informativo.

In una discussione preliminare, svoltasi il 18 ottobre 1971, è stata espressa l'esigenza che siano garantiti in Svizzera i diritti riconosciuti agli stranieri dalle carte internazionali (Carta universale dei diritti dell'uomo e Convenzione europea), mentre è stata criticata la prassi restrittiva e spesso unilaterale con la quale vengono applicate le disposizioni vigenti. Vi alleghiamo, per vostra migliore informazione, il verbale della discussione.

Riservata pertanto la decisione del Gran Consiglio, alle domande da voi poste possiamo rispondere nel seguente modo :

ad a) L'affermazione del principio che le libertà individuali sono garantite allo straniero come al cittadino svizzero deve trovare effettiva applicazione nella pratica da parte delle Autorità e non deve essere resa vana di fatto, per cui si impone una grande prudenza nel porre limitazioni a motivo dell'ordine pubblico, della sicurezza e delle relazioni del nostro Paese con l'estero.

Specialmente la preoccupazione di portare turbamento alle relazioni svizzere con Stati esteri non deve essere tale da impedire l'informazione dell'opinione pubblica su situazioni in aperto contrasto con i diritti fondamentali delle persone.

Inoltre il divieto assoluto fatto agli stranieri di trattare argomenti riguardanti la politica svizzera non è più attuale, quando si considerino i rapporti sempre più stretti tra politica interna e politica estera (es. statuto degli stranieri, aiuto al Terzo mondo, partecipazione ad organizzazioni internazionali, ecc.). Le direttive contenute nel rapporto di gestione del 1966 non possono più essere ritenute adeguate e la troppo rigida interpretazione attuale deve essere modificata.

Nel valutare gli inconvenienti che possono nascere da discorsi politici di stranieri è in particolar modo da tener presente che oggi, grazie specialmente ai mezzi di comunicazione di massa (televisione e radio) le notizie circolano nel mondo con grandissima libertà e l'esperienza dimostra che a manifestazioni ove parlano oratori stranieri partecipano nella grande maggioranza cittadini svizzeri che già conoscono e condividono la posizione politica dell'oratore.

ad b) e c) Ritenuta la opportunità di norme che regolino i discorsi politici da parte di stranieri non domiciliati, è tuttavia necessario che l'attuale decreto sia abrogato e sostituito da norme legislative, discusse quindi dal Parlamento federale.

Un dibattito parlamentare su tale oggetto permetterà all'opinione pubblica di meglio essere informata sui termini della questione e faciliterà il compito delle Autorità che dovranno provvedere all'applicazione.

Le nuove disposizioni dovrebbero regolare anche il rilascio di interviste o la partecipazione a dibattiti da parte di stranieri non domiciliati alla radio ed alla televisione.

- ad d) Circa le competenze a decidere sulla ammissibilità o meno di un oratore straniero, riteniamo che per quanto riguarda il turbamento dell'ordine pubblico, l'Autorità meglio in grado di dare un giudizio è l'Autorità cantonale. Più delicato è il giudizio per quanto riguarda il pericolo della sicurezza interna o esterna del Paese: la competenza cantonale può di fatto portare a decisioni contraddittorie, difficilmente comprensibili per l'opinione pubblica. La soluzione migliore sembra ancora essere quella, prevista attualmente, di lasciare all'Autorità federale la competenza supplementiva di intervento: spetterà all'Autorità cantonale, secondo il suo prudente giudizio, prendere tempestivamente contatto con l'Autorità federale.
- ad e) Per motivi pratici, tanto per l'Autorità (che deve assumere le necessarie informazioni) che per gli organizzatori (che devono conoscere tempestivamente le decisioni dell'Autorità), si impone di mantenere la procedura dell'autorizzazione, da chiedersi caso per caso. Un'autorizzazione favorevole presunta, riservato il divieto, non porterebbe che a complicazioni supplementari quando l'Autorità dovesse decidere di vietare la manifestazione.
- ad f) Le misure previste dall'art. 5 del decreto vigente (allontanamento dello straniero, espulsione) non sono adeguate quando si tratta di casi non gravi e non possono essere applicate agli organizzatori, quando essi sono responsabili della violazione delle disposizioni regolanti l'attività oratoria di stranieri. Dovrebbe pertanto essere esaminata la possibilità, per l'Autorità che ha dato l'autorizzazione, di infliggere una multa.

Questa nostra presa di posizione è formulata sotto riserva delle eventuali decisioni che il Gran Consiglio ticinese dovesse prendere in evasione agli atti parlamentari sopracitati ».

Il testo soprariportato già esprime l'opinione del Consiglio di Stato sulla proposta, contenuta nella risoluzione 11 ottobre 1971, di abrogare il decreto regolante l'attività di oratori stranieri non domiciliati.

Il Consiglio di Stato, fautore di un'applicazione liberale delle disposizioni contenute nell'attuale decreto (e tale applicazione è stata fatta nel nostro Cantone nei pochi casi che si sono presentati in questi ultimi anni), ritiene tuttora necessaria una procedura che permetta all'Autorità di essere preventivamente informata dell'attività di stranieri, specialmente al fine di evitare turbamenti nell'ordine pubblico.

Qualche episodio, anche nel nostro Cantone, ha messo in rilievo come l'opinione pubblica sia polemicamente divisa su alcuni problemi di politica internazionale: in queste circostanze la richiesta di un'autorizzazione preventiva permette all'Autorità di prendere disposizioni o di fissare condizioni non solo a garanzia dell'ordine pubblico ma della stessa libertà di espressione degli stranieri.

5. Per quanto riguarda l'abrogazione dell'art. 21 cpv. 3 dell'Ordinanza 1. marzo 1949 per l'esecuzione della legge federale sulla dimora ed il domicilio degli stranieri (concernente l'attività politica dei rifugiati), il Dipartimento cantonale di polizia, interpellato dal Dipartimento federale di giustizia e polizia, con lettera 4 giugno 1971 così si è espresso:

« Siamo senz'altro d'accordo per un allentamento del divieto generale concernente l'attività politica dei rifugiati.

A proposito condividiamo il punto di vista espresso dal Consiglio fede-

rale che giudica il divieto di massima imposto al rifugiato di evitare qualsiasi attività politica " non più corrispondente, nella sua forma assoluta, alla situazione legale ed effettiva attuale ".

Per quanto concerne la seconda questione da voi posta precisiamo che sarebbe cosa equa parificare il rifugiato agli altri stranieri e pertanto abrogare l'art. 21 cpv. 3 dell'Ordinanza per l'esecuzione della LDD ».

6. Le informazioni che si ricavano dal rapporto del dott. Crespi portano il Consiglio di Stato alla conclusione che un intervento del Gran Consiglio, nella forma di un'iniziativa diretta all'Assemblea federale, non appare opportuno: il Consiglio federale sta già esaminando la problematica della libertà di espressione degli stranieri, l'abrogazione delle due disposizioni citate nella proposta di iniziativa (DCF del 24 febbraio 1948 ed art. 21 cpv. 3 dell'OF 1. marzo 1949) non sono di competenza dell'Assemblea federale, l'eventuale abrogazione di tali norme non incide sulle competenze che derivano al Consiglio federale dalla Costituzione.

Lo scrivente Consiglio ritiene per contro, qualora il Gran Consiglio volesse pronunciarsi, all'indirizzo dell'Autorità federale, sui diritti degli stranieri in relazione alla libertà di espressione, che ciò potrebbe avvenire mediante una risoluzione che facesse propri i concetti fondamentali contenuti nella lettera del 2 febbraio 1972 del Dipartimento di polizia, in particolare la richiesta di una prassi più larga nel concedere le autorizzazioni agli stranieri, compresi quelli non domiciliati, e la sostituzione dell'attuale decreto sui discorsi politici degli stranieri con norme legislative, cioè sottoposte al vaglio del Parlamento.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del nostro migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :

A. Righetti

p. o. Il Cancelliere :

A. Crivelli