

Messaggio

numero 4649
data 28 maggio 1997
dipartimento Istituzioni/Finanze e
economia

Concernente la legge di applicazione alla legislazione federale in materia di persone straniere

Onorevole signor Presidente,
onorevoli signore e signori Consiglieri,

con il presente messaggio sottoponiamo alla vostra approvazione il disegno di legge di applicazione alla legislazione federale in materia di persone straniere.

I. Introduzione

1. Considerazioni introduttive di ordine generale

I crescenti e diversificati flussi di popolazione straniera verso i paesi industrializzati dell' Europa occidentale non hanno mancato di provocare un aggiornamento nell' agenda politica dei rispettivi governi i quali al "dossier stranieri" hanno riservato un posto di primaria importanza.

A questa tendenza non poteva sfuggire la Svizzera, non da ultimo proprio per la sua particolare posizione in seno al concerto degli Stati europei.

La politica svizzera in materia di stranieri e di asilo è oggi in piena mutazione: già il precedente direttore dell' Ufficio federale dei rifugiati aveva infatti elaborato, dietro incarico del Dipartimento federale di giustizia e polizia, un rapporto sulla politica migratoria della Svizzera mentre il Parlamento ha di recente incaricato il Consiglio federale di preparare un progetto di legge sulle immigrazioni; nell' ambito dei negoziati tra la Svizzera e l' Unione Europea (UE), la libera circolazione delle persone è inoltre un tema chiave.

Tutto ciò ha quale conseguenza più immediata una legislazione federale in costante evoluzione. Fra le modifiche e le novità più significative citiamo ad esempio:

- la revisione totale della Legge sull' asilo (LA) e la relativa modifica della Legge federale concernente la dimora ed il domicilio degli stranieri (LDDS); l' intera tematica si trova attualmente al vaglio delle commissioni delle Camere federali: fra le novità della nuova LA spicca, oltre alle previste normative in materia di protezione dati (cfr. anche le osservazioni all' art. 5 del presente Disegno), l' introduzione di un nuovo statuto per le persone straniere, segnatamente quello delle persone bisognose di protezione che attualmente vengono regolamentate nell' ambito dell' ammissione provvisoria (permesso "F");
- le regolari modifiche dell' Ordinanza federale che limita l' effettivo degli stranieri: con cadenza pressoché annuale detta ordinanza subisce modifiche che possono influire sulla prassi e la procedura cantonale; fra le modifiche apportate lo scorso anno va certamente citata quella inerente al contingentamento delle ballerine da cabaret voluto per arginare il fenomeno degli abusi e meglio tutelare le persone straniere attive in questo settore con un permesso di breve durata; vi è inoltre da segnalare che è prevista una revisione totale di tale Ordinanza;
- gli oltre 130 trattati, convenzioni ed accordi internazionali che con regolarità vengono conclusi, modificati o annullati tra gli organi competenti elvetici ed i Paesi terzi;
- le direttive vincolanti delle autorità federali: basti qui pensare alla complessa procedura nell' ambito dell' accoglimento delle persone fuggite dai Balcani e che hanno trovato un riparo provvisorio nel nostro Paese per osservare come il nostro Cantone fosse tenuto a rispettare le disposizioni circa il soggiorno e la partenza di questi cittadini e rilasciare un determinato tipo di permesso (permesso di dimora temporaneo "L" oppure di ammissione provvisoria per gruppi "F") a seconda della loro condizione finanziaria;

- gli adeguamenti che potranno intercorrere a seconda delle trattative con l' UE e quelli inerenti alla citata prospettata legge sull' immigrazione;
- non da ultimo la modifica del 18 marzo 1994 della LDDS con l' introduzione della Legge federale concernente le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri (LMC), la cui applicazione a livello cantonale è stata proposta al Gran consiglio nel messaggio N. 4598 del 20 novembre 1996.

La crescente complessità del fenomeno ha comportato, a livello di applicazione delle principali normative federali - ed in particolare della LDDS, della LA, dei trattati e delle convenzioni internazionali - l' emanazione di una moltitudine di ordinanze, di decreti federali nonché di direttive dei competenti Uffici federali, tanto che, non a caso, gli addetti ai lavori non si riferiscono singolarmente alle norme di applicazione di una legge bensì parlano di un corpus completo denominato, appunto, legislazione federale in materia di stranieri.

Fra le ordinanze ed i decreti federali più importanti citiamo:

- l' Ordinanza di esecuzione (ODDS; RS 142.201);
- l' Ordinanza concernente la competenza delle autorità di polizia degli stranieri (RS 142.202);
- il Decreto federale concernente l' entrata e la notificazione degli stranieri (RS 142.211);
- il Decreto federale concernente la notificazione degli stranieri partenti (RS 142.212);
- l' Ordinanza sul registro centrale degli stranieri (O RCS; RS 142.215);
- l' Ordinanza sulle tasse LDDS (OT LDDS; RS 142.241);
- il Decreto federale concernente l' assicurazione di un permesso di dimora per assunzione di impiego (RS 142.261);
- l' Ordinanza sull' asilo relativa alle questioni procedurali (OA 1; RS 142.311);
- l' Ordinanza sull' asilo relativa alle questioni finanziarie (OA 2; RS 142.312);
- l' Ordinanza AUPER (RS 142.315);
- l' Ordinanza sui documenti di viaggio per gli stranieri sprovvisti di documenti (OSSD; RS 143.5);
- l' Ordinanza che limita l' effettivo degli stranieri (OLS; RS 823.21).

Si può dunque affermare che la legislazione federale costituisce un assetto giuridico che permette e parimenti obbliga i Cantoni ad emanare norme esecutive esaustive. La competenza dei Cantoni in questo settore è quindi importante.

Attualmente nel nostro Cantone sei decreti esecutivi (DE) disciplinano l' ambito degli stranieri, ovvero:

- il DE che limita l' effettivo degli stranieri (RL 1.2.2.1);
- il DE concernente il registro centrale degli stranieri (RL 1.2.2.1.1);
- il DE che designa le autorità competenti in materia di polizia degli stranieri (RL 1.2.2.1.2);
- il DE concernente le tasse cantonali di polizia degli stranieri (RL 1.2.2.3);
- il DE concernente le tasse per l' esame di richiesta di permessi per manodopera estera non domiciliata (RL 10.1.1.5);
- il DE concernente la presentazione e la trattazione delle domande di asilo (RL 1.2.5.1).

La tematica delle persone straniere tocca anche altri disposti cantonali, quali, ad esempio, quelli concernenti il mercato del lavoro, l' assistenza ed il fisco. In particolare, l' odierna procedura prevede che prima del rilascio di un' autorizzazione per svolgere un' attività lucrativa la persona straniera non domiciliata deve ottenere un preavviso favorevole dell' autorità preposta al mercato del lavoro (art. 43 cpv. 1 OLS): questo preavviso, se negativo, vincola l' autorità degli stranieri abilitata al rilascio del permesso di lavoro la quale, nonostante un preavviso favorevole, può rifiutarlo per considerazioni diverse da quelle dell' economia o del mercato del lavoro (art. 43 cpv. 4 OLS). Oltre alla suaccennata competenza l' autorità preposta al mercato del lavoro, in Ticino l' ufficio della manodopera estera, è competente per:

- la determinazione della durata stagionale effettiva dell' azienda;
- le decisioni circa i permessi di dimora di ogni genere computabili sui contingenti cantonali;
- le decisioni relative all' entrata anticipata di stagionali dell' edilizia se le autorizzazioni sono state imputate ai contingenti massimi a disposizione dei cantoni;
- la fissazione per locale dei contingenti per ballerine di cabaret, d' intesa con le

- autorità preposte agli stranieri;
- la decisione sulla nozione di attività lucrativa;
 - le decisioni di massima circa i permessi.

Le specifiche competenze in materia di permessi di lavoro inerenti alla manodopera non domiciliata concernono pertanto due distinti uffici e possono venire modificate dall' autorità federale a seconda delle necessità e degli accordi con l' estero. Occorre altresì rilevare che un eventuale rilascio di un permesso di lavoro giusta l' art. 43 OLS non svincola comunque la persona straniera dall' ottenere, per determinate attività professionali, specifiche autorizzazioni imposte da altre leggi o ordinanze, ad esempio nell' ambito sanitario o commerciale (art. 4 ODDS).

2. Consultazione sul progetto di Legge di applicazione alla legislazione federale in materia di persone straniere.

Nel corso del mese di luglio 1996 il Dipartimento delle istituzioni ha posto in consultazione un progetto di Legge di applicazione alla legislazione federale in materia di stranieri. Tale progetto di Legge perseguiva tre obiettivi principali, ovvero:

- consegnare in un unico atto legislativo formale le norme di applicazione alla LMC;
- riordinare ed unificare sotto il profilo formale la legislazione cantonale in materia di persone straniere;
- introdurre una migliore applicazione ed esecuzione dei disposti federali.

Le risposte pervenute al Dipartimento delle istituzioni hanno sottolineato come la concentrazione, in un unico corpo legislativo, di normative sostanzialmente diverse dal profilo del loro contenuto materiale - nella specie da un lato riferite alla privazione della libertà individuale dall' altro connesse al rilascio di autorizzazioni di soggiorno o di lavoro - malgrado gli espliciti iniziali intenti non avrebbe portato ad una maggiore chiarezza nella materia.

Quest' osservazione è stata condivisa dal Consiglio di Stato: ragione per la quale le normative relative alle misure coercitive hanno, come già accennato, fatto parte di un disegno di Legge a sé stante, mentre il disegno di Legge di cui si propone l' approvazione rappresenta il secondo pacchetto di norme inglobante il resto della materia.

Dalla procedura di consultazione è pure emersa l' indicazione secondo la quale, eccezion fatta per le misure coercitive, la materia avrebbe dovuto essere consegnata in una Legge quadro. Per questo motivo il disegno di Legge non contempla disposizioni sui diversi tipi di permessi, le procedure per il loro ottenimento, nonché i sistemi di notificazione e d' impegno nell' ambito dei sistemi automatizzati federali; aspetti questi che troveranno appropriata codificazione nei regolamenti di applicazione.

3. Scopi della Legge

Il disegno di Legge di cui si propone l' adozione si compone di 15 articoli e demanda ai regolamenti di applicazione le competenze, le applicazioni pratiche o soggette a costanti aggiornamenti o modifiche.

In sintesi il nuovo indirizzo in materia di tecnica legislativa ben si adatta ad una materia che, come già osservato in precedenza, è oggi più che mai in costante mutamento ed evoluzione.

La normativa è pertanto sostanzialmente una Legge quadro, tipologia questa ben vista tanto dalla Commissione della Legislazione quanto dalla Commissione speciale per la verifica della Legislazione cantonale.

Gli scopi del presente disegno di Legge sono essenzialmente due:

- da una parte, la volontà di procedere ad un riordino formale della Legislazione cantonale in materia di stranieri e
- dall' altra, la necessità di consegnare in un atto legislativo adeguato le basi su cui fondare la competenza delle decisioni cantonali in materia di stranieri.

Di transenna va ancora annoverato fra gli scopi quello di promulgare delle nuove disposizioni atte a garantire una migliore applicazione ed esecuzione dei disposti federali.

II. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI

1. Disposizioni generali (art. 1)

Le disposizioni trattano il campo di applicazione della legge dal profilo oggettivo (cpv. 1) e dal profilo soggettivo (cpv. 2) e demandano a priori alla lex specialis le normative

inerenti alle misure coercitive (cpv. 3).

Atteso che la portata soggettiva della legge è estesa anche ai casi di apolidia, nella normativa è utilizzato il termine semplice di "persona straniera" anziché "cittadino straniero", "cittadina straniera" o simili espressioni.

Dal cpv. 2 si evincono sostanzialmente quattro categorie di persone assoggettate

- Le persone straniere che soggiornano con un' autorizzazione;
- Le persone straniere che soggiornano senza regolare autorizzazione: fra queste vi sono persone straniere che non necessitano di un visto per entrare nel nostro Paese (turisti) e coloro che vi si trovano illegalmente (persone clandestine);
- Le persone frontaliere (confinanti) e le persone straniere residenti all' estero che studiano in Ticino senza pernottare nel Cantone; va ricordato che queste categorie di persone non sono contemplate dalla LDDS: il TF ha tuttavia già sancito un' applicazione per analogia alle lavoratrici ed ai lavoratori frontalieri per quanto attiene alla LDDS (ad esempio in merito alla revoca del permesso: DTF del 7 febbraio 1995 in re Zanelli) e intravisto analogie con l' Accordo fra la Svizzera e l' Italia relativo all' emigrazione dei lavoratori italiani in Svizzera (RS 0.142.114.548: DTF del 26 gennaio 1993 in re Sgarbi e DTF del 14 luglio 1994 in re Monti);
- I datori di lavoro che occupano personale straniero non titolare di un permesso di domicilio che necessita di un' autorizzazione per svolgere una determinata attività (artt. 2 e 51 OLS).

2. Autorità e competenze (artt. 2-4)

Articolo 2

L' elenco delle attribuzioni al Consiglio di Stato rispecchia nel suo contenuto quanto già stabilito dai decreti in vigore. In applicazione degli artt. 3 e 4 cpv. 1 della legge del 25 giugno 1928 concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti (RL 2.4.1.6), il Regolamento designerà le unità amministrative e le loro specifiche competenze.

La let. a) sancisce a livello cantonale quanto dispone per il Consiglio federale la LDDS (art. 25) e, in parte, la legge sull' asilo. Questa normativa è ripresa pressoché grammaticalmente dal vigente art. 1 del DE che limita l' effettivo degli stranieri.

Il Consiglio di Stato ha pure fatto suo il suggerimento emerso dalla procedura di consultazione relativo alla necessità di inserire nel testo di Legge una disposizione relativa all' integrazione delle persone straniere.

Il tema, oltre a rappresentare uno dei 3 pilastri della politica svizzera in materia di stranieri (gli altri sono l' equilibrio nel settore dell' occupazione tra popolazione indigena e popolazione straniera e l' equilibrio, nel numero, fra popolazione indigena residente e popolazione straniera residente), è oggi oggetto di particolari riflessioni e discussioni a livello federale.

In effetti, nel contesto della revisione in corso della LA, contemplante anche una revisione parziale della LDDS, saranno consegnate le basi legali per il promovimento dell' integrazione sociale della popolazione straniera.

È comunque evidente come l' integrazione coinvolge non solo la Confederazione ma anche i Cantoni e gli Enti locali.

Quo alla let. e), a livello pratico è sorta la necessità di chiarire in un atto legislativo la delega per la tematica legata alla raccolta, rispettivamente la gestione, dei dati. Questo bisogno è stato evidenziato soprattutto in seno al vigente regolamento sul controllo degli abitanti e delle imprese dell' 11 dicembre 1990 (RCA; RL 1.2.4.1), in particolare per quanto attiene l' edizione, da parte di persone straniere, di determinati atti (originali o con la certificazione di conformità della copia all' originale). I Comuni ne sono interessati anche per quanto concerne lo stato civile.

La trasmissione dei dati di cui alla let. f) riprende sostanzialmente quanto già prevede il RCA. Infatti, il citato regolamento obbliga gli Uffici del controllo abitanti a comunicare all' autorità preposta in materia di stranieri i cambiamenti intercorsi nel catalogo dei dati comunali; d' altra parte esso obbliga pure l' autorità a fare pervenire ogni genere di permesso, le decisioni di rifiuto, revoca, decadenza, sospensione di un permesso, espulsione, ammonimento, nonché le notifiche di partenza e le domande intese ad ottenere dei permessi di dimora senza attività lucrativa.

Infine, per quanto attiene alle tasse di cui alla let. g) si rinvia alle considerazioni relative agli artt. 7 e 8 del presente Messaggio.

Articolo 3

Con tale disposizione si pone in evidenza il principio della collaborazione tra le autorità cantonali e comunali. Queste ultime, infatti, nell'assolvimento dei loro compiti, sono spesso confrontate per prime e direttamente a situazioni che toccano od interessano l'autorità preposta all'applicazione delle normative in materia di persone straniere. Non solo. Le autorità comunali sono preziose anche per la raccolta delle informazioni di cui l'autorità cantonale non dispone o non può direttamente disporre: basti pensare ai preavvisi sulle domande di rilascio di un permesso di dimora oppure su una domanda di invito per una persona straniera che necessita del visto per entrare nel nostro Paese. Proprio i suddetti preavvisi sono spesso determinanti per il rilascio o il rinnovo di un permesso o di una domanda di entrata. Le autorità comunali, soprattutto le polizie comunali, del resto già oggi collaborano con la Polizia cantonale.

Articolo 4

Il vigente DE che limita l'effettivo delle persone straniere prevede una Commissione consultiva per la mano d'opera estera (art. 11), una Commissione per l'attribuzione delle unità stagionali (art. 12) ed una Commissione salari (art. 13). Alla facoltà di istituire dette commissioni si aggiunge quella implicita di nominare in seno alle stesse anche i membri ed i sostituti.

Il Consiglio di Stato potrà inoltre far capo ad altre Commissioni, ad esempio per studiare e promuovere l'integrazione conformemente al mandato consegnato nell'articolo 2 let. d) del presente disegno di Legge.

3. Informazioni (artt. 5-6)

Articolo 5

Per informazioni si intendono quelle che, direttamente od indirettamente, sono connesse all'applicazione delle normative sulle persone straniere.

L'art. 5 crea a livello cantonale la base legale che consente un flusso di informazioni che, per quanto riguarda le persone straniere, è di primaria importanza per una corretta applicazione delle relative normative. Il testo del cpv. 1 della disposizione trae spunto dall'art. 185 della Legge tributaria (LT; RL 10.2.1.1) ed è stato adeguato alla fattispecie della legge. Secondo l'art. 185 LT le autorità amministrative e giudiziarie devono, se richieste, fornire gratuitamente tutti i ragguagli utili alla tassazione di un contribuente. Fra le autorità cui il Disegno di legge fa riferimento sono, evidentemente, implicitamente annoverate anche quelle fiscali.

Inteso come non vige, fra i vari servizi amministrativi, una reciprocità generalizzata si è reso necessario creare, attraverso l'art. 5, la base legale permettente la comunicazione dei dati all'autorità preposta in materia di persone straniere. L'esperienza fatta nell'ambito dei cosiddetti redditeri stranieri (art. 34 OLS), i quali in assenza della possibilità di un efficace scambio di informazioni fra i diversi servizi amministrativi, possono annunciare all'erario cantonale importi minori rispetto a quelli dichiarati all'autorità competente in materia di stranieri per l'ottenimento del permesso di soggiorno, impone che si proceda a colmare la lacuna consistente, appunto, nell'assenza di una sufficiente base legale che permetta un efficace flusso di informazioni. Un altro importante caso di applicazione può essere pure visto nella fase di concessione del permesso che, giusta gli articoli 16 LDDS e 8 ODDS, presuppone l'esame degli interessi morali ed economici della Svizzera, della proporzione delle persone straniere e della situazione del mercato del lavoro.

Un ulteriore campo ove il flusso di informazioni risulta essenziale è quello fra l'Autorità preposta in materia di stranieri e quella competente nel campo del lavoro. In particolare si pensa qui al tema dei permessi di lavoro in senso lato ma anche alle autorizzazioni per chi, entrato in Svizzera con un contratto di lavoro, si ritrova a soggiornare sottostando alla Legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione.

Va altresì sottolineato che secondo l'art. 10 cpv. 1 lett. d LDDS, la persona straniera può essere rimpatriata o espulsa allorché ella stessa o una persona a cui deve provvedere cade in modo continuo e rilevante a carico dell'assistenza pubblica: orbene, in tali circostanze l'autorità competente in materia di stranieri, ai fini di una corretta decisione, è particolarmente interessata a conoscere i dati fiscali o assistenziali dell'interessato quando, segnatamente, è chiamata a decidere il rinnovo o il mantenimento di un permesso oppure il rilascio di un permesso per i famigliari. Va ancora ricordato che l'art. 39 cpv. 1 OLS prevede la possibilità per una persona straniera titolare di un permesso di dimora annuale di beneficiare del ricongiungimento

dei propri famigliari in Svizzera se la sua dimora e, se del caso, la sua attività lucrativa appaiono stabili (let. a), se abiterà con la famiglia e dispone di un alloggio conveniente (let. b), se dispone di mezzi finanziari per mantenere la famiglia (let. c) e se è assicurata la cura dei figli che abbisognano dei genitori (let. d). In questo contesto un flusso di informazioni adeguato può, con ogni evidenza, rendere pienamente operante l'opportunità concessa alla persona straniera la quale si vedrebbe così facilitata nel dimostrare adempite le condizioni poste al rilascio del permesso per il ricongiungimento già per il semplice fatto di una partecipazione più attiva ed indipendente dell'autorità amministrativa preposta alla raccolta delle necessarie informazioni.

Non vi è certo da negligenza il fatto che la novità, che peraltro trova parziale riscontro nell'art. 15 ODDS, è pure essenziale e necessaria per motivi di polizia, in particolare allorché la persona straniera abbia dato adito a particolari lamentele, sia stata condannata oppure sia in corso una inchiesta nei suoi confronti: anche in questi casi un sufficiente flusso di informazioni si rivela prezioso per la corretta applicazione della legislazione in materia di persone straniere. Toccherà poi al Consiglio di Stato o all'autorità da esso designata fissare i necessari parametri in grado di giustificare un intervento.

Occorre comunque sottolineare che l'art. 5 non vuole e non deve aprire le porte ad un flusso incontrollato di dati, quanto piuttosto definirlo con migliore precisione e quindi tutelare meglio, a livello cantonale, le persone interessate. Il cpv. 1, il cui testo letterale è stato suggerito dall'Incaricato federale alla protezione dei dati, precisa avantutto che la richiesta non deve essere solo motivata ma parimenti tendere ad ottenere un responso da parte dell'autorità interpellata che sia utile e necessario per l'applicazione della legge e delle normative in materia di persone straniere.

Inoltre, con l'introduzione in Ticino del registro centrale degli stranieri e, per i richiedenti l'asilo e le persone straniere ammesse provvisoriamente, del sistema federale di trattamento dei dati denominato AUPER-2 il flusso di informazioni viene già regolato nelle apposite ordinanze del Consiglio federale (in particolare la O RCS e la O AUPER). Appare opportuno anche segnalare che il trattamento dei dati verrà con ogni probabilità ulteriormente regolamentato: il Messaggio del 4 dicembre 1995 relativo alla revisione totale della LA nonché alla modificazione della LDDS prevede infatti quattordici appositi articoli, di cui otto nella LA (art. 91-98; FF 1996 II 97 segg.) e sei nella LDDS (FF 1996 II 118 segg.).

Dicasi inoltre che, per quanto non disposto a livello federale oppure nel presente Disegno di legge, è parimenti applicabile in tale ambito la Legge cantonale sulla protezione dei dati personali (RL 1.6.1.1) la quale già essa sola pone dei precisi limiti alla raccolta delle informazioni anche nel contesto delle persone straniere.

In sostanza la normativa si prefigge di mettere a disposizione dell'Autorità amministrativa i necessari mezzi per una corretta e più coerente applicazione della Legislazione in materia evitando che, oltretutto, gli Uffici direttamente o indirettamente coinvolti abbiano a lavorare in compartimenti stagni ed a prendere decisioni incoerenti. Si segnala da ultimo che l'imposizione fatta alle autorità giudiziarie di comunicare alle autorità preposte le sentenze, siano esse civili che penali, nonché le misure amministrative o penali concernenti le persone straniere di cui al cpv. 3 non ha portata propria bensì riprende l'obbligo già sancito dall'art. 15 ODDS e che come tale tende quindi a semplicemente sottolineare l'importanza della disposizione federale e, dunque, del flusso di informazioni dall'autorità penali a quelle amministrative competenti nell'ambito dell'applicazione della legislazione in materia di stranieri.

Articolo 6

Giusta l'art. 3 cpv. 2 LDDS la persona straniera ed il datore di lavoro sono tenuti all'obbligo di informazione nei confronti delle autorità. Questo obbligo si estende a tutte le circostanze che detengono un'importanza determinante per il rilascio di ogni permesso. Di qui la necessità di ribadire a livello cantonale la portata e l'importanza di questa tematica, nonché di esprimerla in una precipua disposizione.

Onde potersi determinare in merito al rilascio del permesso, l'autorità amministrativa è invero molto spesso confrontata alla necessità di chiarire i fatti mediante un colloquio diretto con le persone interessate presso gli uffici competenti. La disposizione, che per certi aspetti ricalca il predetto art. 3 cpv. 2 LDDS e per altri formalizza semplicemente una facoltà già riconosciuta all'amministrazione cantonale di cui quest'ultima fa del resto già oggi uso regolarmente nell'ambito delle sue competenze, direttamente

oppure attraverso i servizi della polizia cantonale, crea a livello cantonale una esplicita base legale che conferisce all' autorità preposta la possibilità di procedere adeguatamente alla verifica delle condizioni poste al rilascio del permesso.

4. Tasse (artt. 7-8)

Come già enunciato all' art. 2, nel presente Disegno di Legge è stata inserita una normativa regolante la questione legata ai tributi. In questo ambito il TF ha già avuto modo di sancire che solo il principio dei tributi (tasse) pubblici deve essere enunciato in una legge formale.

La delega, a sua volta, deve invece determinare la cerchia dei contribuenti e l' oggetto del tributo (DTF 106 la 203), ciò a meno che non si tratti di spese di cancelleria (DTF 107 la 33, 104 la 115). Nel caso di una delega occorre inoltre che la legge contempli l' ammontare massimo del tributo (DTF 105 la 4, 104 la 117).

Le tasse concernenti le persone straniere si dividono in tasse cantonali e tasse federali. Per taluni tributi il Cantone è vincolato a limiti massimi fissati dagli Uffici federali degli stranieri o dei rifugiati (cfr. art. 25 cpv. 1 lett. c LDDS); altri tributi prevedono per contro tariffe fisse oppure proporzionali alle tasse federali. L' ammontare dei tributi viene adeguato periodicamente. Punto di riferimento basilare è certamente l' ordinanza sulle tasse LDDS (OT LDDS) del 1987, modificata l' ultima volta lo scorso 25 novembre 1995. Per quanto concerne invece le persone straniere sprovviste di documenti (ad esempio le persone straniere ammesse provvisoriamente che intendono recarsi in uno stato terzo in visita a parenti stretti) fa stato l' art. 10 cpv. 2 OSSD che prevede per i Cantoni la possibilità di chiedere un emolumento; l' ammontare di questo emolumento, a seguito della modifica del 17 aprile 1996 dell' Ordinanza citata, conferisce la possibilità ai Cantoni di percepire una tassa massima di fr. 10.--.

L' art. 7 cpv. 2 ricorda che non è solo la persona straniera a potere essere chiamata al versamento della tassa, bensì anche colui che ha inoltrato l' istanza presso l' autorità. Di regola si tratta del datore di lavoro che parimenti ha un interesse nella richiesta di un permesso. Vi è poi un ventaglio più ampio di persone quali colui che dal Ticino invita una persona straniera residente all' estero, colui che richiede - per conto di un familiare all' estero o residente in un altro Cantone - un permesso per il ricongiungimento, la persona che funge da rappresentante legale designato in applicazione del Codice civile svizzero, ecc.

Le tasse, evidentemente, concernono le decisioni e le prestazioni più disparate fra le quali i rilasci, i rinnovi, le proroghe o i ripristini del permesso, i cambiamenti sul permesso, le decisioni di rifiuto, di revoca o di non entrata nel merito, le assicurazioni nulla osta, le lettere di invito, le assenze all' estero, i rilasci o i prolungamenti di un visto, le richieste di documenti di viaggio, gli ammonimenti, le espulsioni ed i salvacondotti. Di qui la necessità - peraltro come detto imposta dalla prassi del TF - di fissare già a livello legislativo un tetto massimo per le variegate e numerose prestazioni dell' autorità sollecitata. Essendo il tariffario destinato ad essere contenuto nel regolamento di applicazione, il Consiglio di Stato avrà facoltà, qualora se ne presentasse la necessità, di adeguare tempestivamente gli importi senza che ciò comporti la modifica della Legge stessa; cosa questa comportante l' indubbio vantaggio di evitare puntuali adeguamenti tardivi dati dai lunghi tempi tecnici necessari alla modifica di una legge formale.

I Decreti esecutivi concernenti le tasse cantonali - che attualmente regolano la materia - prevedono la possibilità di esentare gli enti di diritto pubblico. Si tratta di una facoltà di cui le autorità preposte già dispongono. Viene inoltre ricordata la possibilità, meglio il dovere, di ridurre determinate tasse a cittadini di Stati con i quali la Confederazione ha concluso un accordo in questo senso (esiste oggi un simile accordo con il Principato del Liechtenstein).

Questa specifica materia è regolamentata attualmente dal Decreto esecutivo concernente le tasse per l' esame di richieste di permessi per manodopera estera non domiciliata del 13 dicembre 1989 dal Decreto esecutivo concernente le tasse cantonali in materia di stranieri del 13 febbraio 1996.

Di transenna va rilevato che le decisioni e i preavvisi dell' autorità preposta al mercato del lavoro, segnatamente per il rilascio di permessi di nuova entrata o di cambiamento di posto per manodopera estera non domiciliata, soggiacciono ad una tassa a carico esclusivo del datore di lavoro.

5. Rimedi di diritto (artt. 9-11)

Articolo 9

Il disposto sottolinea il concetto generale di impugnabilità delle decisioni dell' autorità di prime cure al Consiglio di Stato.

Per quanto non diversamente disposto dalla presente Legge trovano applicazione le normative della Legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 (RL 3.3.1.1) e, di riflesso, del Codice di procedura civile del 17 febbraio 1971 (RL 3.3.2.1).

Articolo 10

Giusta la let. a sono impugnabili con ricorso di diritto amministrativo al TF le procedure inerenti a persone straniere cui la legislazione federale conferisce loro di regola un diritto all' ottenimento o al mantenimento dell' autorizzazione (ad esempio sulla scorta degli artt. 7 o 17 LDDS, dell' art. 8 CEDU, della legislazione sull' asilo per un rifugiato riconosciuto oppure di un accordo internazionale), a decisioni di revoca di un permesso di dimora o di domicilio (art. 9 cpv. 2 e 4 LDDS) oppure a decisioni di espulsione amministrativa (art. 10 LDDS).

Occorre ammettere che l' introduzione di questo secondo stadio ricorsuale, voluto dall' art. 98a della Legge federale sull' organizzazione giudiziaria (OG), comporterà inevitabilmente un allungamento dei tempi di evasione delle pratiche. Questa specifica tematica è del resto già stata trattata dal Gran Consiglio durante l' approvazione, in data 12 marzo 1997, della Legge concernente l' adeguamento della legislazione cantonale all' articolo 98a della Legge federale sull' organizzazione giudiziaria (cfr. Messaggio N. 4600 del 27 novembre 1996).

La let. b ribadisce la specifica competenza, già dettagliatamente regolata nella Legge di procedura per le contravvenzioni del 19 dicembre 1994 (RL 3.3.3.4), dell' autorità amministrativa.

Articolo 11

Giusta l' articolo 63 cpv. 4 della Legge federale sulla procedura amministrativa, modificato il 1. agosto 1994 sulla scorta della Legge federale del 18 marzo 1994 sulle misure di risanamento 1993, "l' autorità di ricorso esige dal ricorrente un anticipo equivalente alle presunte spese processuali. Stabilisce un congruo termine per il pagamento con la comminatoria che altrimenti non entrerà nel merito. Se sussistono motivi particolari, può rinunciare interamente o in parte a esigere l' anticipo delle spese". Anche l' OG regolamenta l' anticipo delle spese presunte del processo, delle spese ripetibili e di altri disbori (artt. 150 e 151).

Considerate, fra le altre, le comprensibili difficoltà di incasso all' estero delle tasse e delle spese per le decisioni cresciute in giudicato, viene proposta un' analogia normativa a livello cantonale.

Il rigore del dovere di imposizione e percezione dell' anticipo è tuttavia, nel caso del Disegno di Legge, temperato dalla facoltà potestativa della norma medesima: l' autorità di ricorso può, allorché sussistono dei motivi particolari, quali un' indigenza da parte dell' insurgente, prescindere dalla richiesta di anticipo.

6. Sanzioni (artt. 12-13)

Articolo 12

L' art. 23 LDDS ingloba una serie di infrazioni perseguibili dall' autorità penale e amministrativa. Le contravvenzioni sono contemplate all' art. 23 cpv. 4 e 6 LDDS. Le rimanenti disposizioni dell' art. 23 LDDS nonché l' art. 23a LDDS sono per contro di competenza dell' autorità penale.

Per quanto concerne l' ammontare della sanzione pecuniaria per contravvenzioni alla legislazione cantonale, esso è attualmente limitato a fr. 500.--. L' aumento vuole da un lato adeguarsi all' importo indicato dall' art. 23 cpv. 6 LDDS, dall' altro conferire maggiore flessibilità all' agire dell' autorità amministrativa.

Articolo 13

L' art. 13 riprende il testo dell' art. 55 cpv. 3 OLS e lo ha esteso giusta le necessità pratiche cantonali. Non va dimenticato, invero, che il TF ha stabilito che questa normativa federale è priva di una valida delega da parte del legislatore ed ha annullato le spese assistenziali sostenute dal cantone per le cure di uno straniero assunto abusivamente che era stato coinvolto in un incidente (DTF del 1° dicembre 1995 in re Ramseyer). Di qui la necessità per conferire a livello legislativo un' apposita delega per quanto attiene la responsabilità in solido e il regresso nei confronti del datore di lavoro

che ha impiegato abusivamente una persona straniera. Non da ultimo va sottolineato come le autorità federali e cantonali siano quotidianamente investite dalla piaga del lavoro nero che nuoce tanto all' economia quanto alla persona straniera medesima che si ritrova priva di ogni protezione sociale e di regola assunta con un salario assai inferiore rispetto a quelli stabiliti da normative, contratti collettivi o usuali.

La nozione di datore è da intendere in senso lato, sennonché la stessa ne risulterebbe troppo ristretta e non conforme all' esperienza quotidiana. Non occorre invero che vi sia un rapporto di lavoro vero e proprio, bensì è sufficiente che la persona interessata, in ragione di un rapporto contrattuale secondo il Codice delle obbligazioni, abbia beneficiato di una prestazione lavorativa fornita dalla persona straniera che, per effettuarla, avrebbe necessitato dell' autorizzazione dell' autorità.

7. Disposizioni transitorie e finali (artt. 14-15)

L' art. 14 vuole evitare equivoci quo alle procedure pendenti, in particolare quelle ricorsuali, presso le autorità, segnatamente laddove vi è stata una modifica delle competenze.

III. RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO 1996-1999

Se la presente Legge non è contenuta nelle linee direttive essa rientra comunque nel disegno globale che vuole norme legislative semplici e chiare. Essa per il resto non determina conseguenze a livello di Enti locali né a livello di organico del personale. Dal lato finanziario l' applicazione delle normative concernenti il flusso di informazione (art. 25; cfr. sopra n. 2.1) crea le premesse per una corretta applicazione dei disposti federali relativi alla revoca o al non rinnovo di un permesso a chi, in modo rilevante e continuo, è a carico dell' assistenza pubblica: indirettamente quindi essa potrebbe permettere una minore uscita per l' Ente pubblico (Comuni e Cantone).

D' altro canto lo stesso disposto permette allo Stato di verificare l' ossequio da parte dei redditeri delle condizioni fiscali date come condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno, il che dovrebbe garantire maggiori entrate.

Per tutti i motivi e le considerazioni più sopra esposti, il Consiglio di Stato raccomanda al Gran Consiglio l' adozione del disegno di legge.

Vogliate gradire, onorevole signor Presidente, onorevoli signore e signori Consiglieri, l' espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Buffi

p.o. Il cancelliere, G. Gianella

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,

decreta:

TITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Campo di applicazione	Articolo 1 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 - AUTORITA' E COMPETENZE

a) Consiglio di Stato	Articolo 2 <u>Il Consiglio di Stato:</u> 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.
b) Comuni	Articolo 3 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.
c) Organi consultivi	Articolo 4 1 Il Consiglio di Stato può istituire commissioni consultive. 2 Il Regolamento ne stabilisce la composizione ed i compiti.

TITOLO III - INFORMAZIONI

Dalle autorità	Articolo 5 1 Le autorità amministrative e giudiziarie cantonali, gli organi di corporazioni e stabilimenti ai quali sono delegati compiti che incombono all' amministrazione
----------------	--

	<p>pubblica 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.</p> <p>² Esse segnalano inoltre d' ufficio tutti i casi, costatati nella loro attività, che possono dare adito ad un intervento da parte dell' autorità.</p> <p>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.</p>
Dalle persone interessate	<p>Articolo 6 L' autorità può richiedere alla persona straniera ed al datore di lavoro informazioni necessarie circa la residenza o il permesso di lavoro.</p>

TITOLO IV - TASSE

Tasse	<p>Articolo 7 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.</p>
Altre spese	<p>Articolo 8 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%.</p>

TITOLO V - RIMEDI DI DIRITTO

Decisione di prima istanza	<p>Articolo 9 Entro 15 giorni dalla notifica della decisione dell' autorità è dato ricorso al Consiglio di Stato, a meno che la Legge non preveda diversamente.</p>
Ricorso al Tribunale cantonale amministrativo	<p>Articolo 10 <u>Entro 15 giorni dalla notifica è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo contro le decisioni:</u> a) del Consiglio di Stato, appellabili al Tribunale federale; b) dell' autorità designata dal Consiglio di Stato in materia di contravvenzioni.</p>
Garanzie per spese processuali	<p>Articolo 11 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</p>

	<p>procedura.</p> <p>² L' autorità di ricorso può prescindere dalla richiesta di anticipo se sussistono motivi particolari.</p>
--	--

TITOLO VI - SANZIONI

Infrazioni	<p>Articolo 12</p> <p>Le infrazioni alla presente Legge ed alle norme di applicazione sono punite dall' autorità con la multa sino a fr. 2'000.--.</p>
Datore di lavoro	<p>Articolo 13</p> <p>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.</p> <p>² Lo Stato ha diritto di regresso nei confronti del datore di lavoro per le prestazioni anticipate a terzi.</p>

TITOLO VI - DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Norma transitoria	<p>Articolo 14</p> <p>La presente legge si applica a tutte le procedure in corso al momento della sua entrata in vigore.</p>
Entrata in vigore	<p>Articolo 15</p> <p>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 del Cantone Ticin.</p> <p>² Il Consiglio di Stato fissa la data della sua entrata in vigore.</p>