

Svizzera, terra di immigrazione



La Svizzera è uno dei paesi con la proporzione più elevata di stranieri, la grande maggioranza dei quali sono dei cittadini europei. Benché il fenomeno non sia nuovo, l'immigrazione è più che mai al centro dei dibattiti politici, per cui è interessante gettare uno sguardo su 166 anni di immigrazione in Svizzera.

Oltre l'80% della popolazione straniera in Svizzera proviene da un paese europeo. L'emigrazione dalla Germania, dall'Italia e, in misura minore, dalla Francia ha radici storiche profonde.

Nel 2018, un quinto della popolazione "straniera" della Confederazione era nato in Svizzera. E tra gli stranieri nati fuori del paese, quasi la metà (il 44%) risiedeva in Svizzera in modo permanente da 10 anni o più.

Attualmente il numero di stranieri in Svizzera è particolarmente elevato, ed è pari al 25% della popolazione.

(Anno 2018)

	(n.)	% su stranieri	% su popolazione
Tot Stranieri	2.161.866	100,00	25,18
Stranieri maschi	1.144.271	52,93	13,33
Stranieri Femmine	1.017.595	47,07	11,85

SVIZZERA - Popolazione residente

Suddivisione per cantone (l'[Ufficio federale di statistica](#), al 31 dicembre 2018)

<u>Cantone</u>	Popolazione totale percentuale di stranieri	
 Uri	36.433	12,3%
 Svitto	159.165	21,6%
 Nidvaldo	43.223	14,7%
 Obvaldo	37.841	14,6%
 Lucerna	409.557	18,5%
 Zurigo	1.520.968	26,8%
 Glarona	40.403	24,1%
 Zugo	126.837	28,3%
 Berna	1.034.977	16,3%
 Friburgo	318.714	22,7%
 Soletta	273.194	22,6%
 Basilea Città	194.766	36,4%
 Basilea Campagna	288.132	22,8%
 Sciaffusa	81.991	26,0%
 Appenzello Interno	16.145	11,3%
 Appenzello Esterno	55.234	16,3%
 San Gallo	507.697	24,1%
 Grigioni	198.379	18,6%
 Argovia	678.207	25,1%
 Ticino	353.343	27,8%
 Turgovia	276.472	24,9%
 Vaud	799.145	33,2%

Cantone

Popolazione totale percentuale di stranieri

 Vallese	343.955	22,7%
 Neuchâtel	176.850	25,3%
 Ginevra	499.480	40,0%
 Giura	73.419	14,7%
Svizzera	8.544.527	25,1 %

Svizzera - immigrazione: paesi di provenienza

([Ufficio federale di statistica](#), al 31 dicembre 2018)

Anno	Numero di stranieri	% di stranieri sul totale della popolazione	Principale paese di provenienza (decennio)
1850	69 389	2,9	 Confederazione germanica
1860	115 483	4,6	 Confederazione germanica
1870	151 335	5,7	 Impero tedesco
1880	209 252	7,4	 Impero tedesco
1888	227 585	7,8	 Impero tedesco
1900	384 591	11,6	 Impero tedesco
1910	551 734	14,7	 Impero tedesco
1920	403 553	10,4	 Repubblica di Weimar
1930	353 777	8,7	 Repubblica di Weimar
1941	221 817	5,2	 Regno d'Italia
1950	287 615	6,1	 Italia
1960	586 339	10,8	 Italia
1970	1 078 403	17,2	 Italia
1980	942 162	14,8	 Italia
1990	1 244 137	18,1	 Italia
2000	1 494 042	20,5	 Jugoslavia
2010	1 762 910	22,4	 Germania

1) Storia della migrazione svizzera

Quasi ogni svizzero ha un passato d'immigrato: fino al 1848 in Svizzera esisteva solo la cittadinanza cantonale. Un cittadino di Glarona che si spostava a Zurigo era considerato uno straniero. Il passaporto svizzero esiste solo dal 1915 e questo spiega bene come sia difficile definire chi sia "straniero". Una definizione che è molto influenzata dalla situazione politica e sociale del momento. E ancora dalla prassi per le naturalizzazioni. Non da ultimo per via di una politica restrittiva in materia, la Svizzera ha una delle più alte quote di stranieri d'Europa.

Un quinto di tutti gli stranieri (20,7%) è nato in Svizzera e appartiene perciò alla seconda, se non alla terza generazione di stranieri. Due quinti (39,3%) di quelli nati all'estero risiedono in Svizzera da almeno 15 anni, il 14,6% di loro da almeno 30 anni.

1.1) I flussi migratori del 17^{mo} secolo

Una caratteristica che va attribuita alla Svizzera è la sua tradizione di paese aperto ai rifugiati. Alla fine del 17.mo secolo, i cantoni svizzeri concessero per la prima volta asilo a stranieri, in grande misura: si trattava degli Ugonotti protestanti. Essi hanno portato nuovi impulsi all'economia svizzera, anche se non sempre sono stati accolti a braccia aperte dalle autorità, come si potrebbe credere. Diversi governi cantonali si diedero da fare per cercare di farli proseguire verso la Germania.

1.2) Nel 19^{mo} secolo gli stranieri fanno progredire la Svizzera

Nel 19mo secolo la Svizzera si distingueva per la sua politica particolarmente liberale in materia d'immigrazione. Per entrare in Svizzera non erano necessari documenti. Molti migranti appartenevano al mondo accademico e infondevano un certo dinamismo alle università svizzere. Nel 1833 fu fondata l'Università di Zurigo: le sue cattedre furono tutte affidate a professori stranieri. Nel 1915 in Svizzera il 27 per cento dei professori universitari non era ancora in possesso di un passaporto elvetico. A tutt'oggi molte cattedre sono affidate a professori provenienti dall'estero.

Nel 19mo secolo, tuttavia, giunsero in Svizzera anche molti artigiani tedeschi. Contrariamente alla popolazione indigena, composta in prevalenza da contadini, questi nuovi immigrati possedevano conoscenze tecniche molto ricercate per i "settori economici emergenti". Nel contempo, tuttavia, molti agricoltori svizzeri dovettero emigrare all'estero. Si vociferava che i "forestieri" portavano via il lavoro ai lavoratori svizzeri. A dire il vero molti contadini emigravano poiché non erano in grado di adattarsi al nuovo indirizzo progressivo e industriale dell'economia svizzera. D'altro canto, senza l'arrivo di lavoratori esteri, l'economia svizzera non sarebbe mai diventata ciò che è oggi.

Un'altra categoria di immigrati era costituita da imprenditori lungimiranti. Molte aziende svizzere di fama mondiale sono state fondate da imprenditori immigrati: Nestlé (Germania), Maggi (Italia), Wander (Germania) e Ciba (Francia).

Nella seconda metà del 19mo secolo è stata costruita la rete ferroviaria.

Anche in Svizzera iniziò la costruzione di gallerie ferroviarie: il traforo del San Gottardo (1872), il Sempione (1898) e il Lötschberg (1907) sono stati in buona parte costruiti da minatori e specialisti stranieri. Il censimento federale del 1910 ha per esempio indicato che su 1000 lavoratori impiegati nella costruzione di ferrovie, 899 provenivano dall'estero. La quota di stranieri era molto elevata anche in altri settori, come quello culturale (770 lavoratori su 1000) o nell'edilizia (muratori 582; marmi e graniti 547; genio civile: 519)

1.3) Politica restrittiva in materia di immigrazione nel 900

Nel 1914 la percentuale degli stranieri residenti in Svizzera raggiunse il 15% della popolazione complessiva, toccando una punta massima. Nelle città di frontiera si sono registrati aumenti nettamente superiori: +30,8% a Lugano, +37,6% a Basilea, +40,4% a Ginevra. Fu durante questo periodo che la Svizzera diventò uno dei paesi più ricchi del mondo. Intanto negli ambienti politici si dibatteva persino l'eventualità di naturalizzazioni forzate. In tal modo si sperava di indurre la manodopera estera a rimanere in Svizzera.

Contemporaneamente andava però alimentandosi un dibattito politico sull'inforestieramento. Durante la prima Guerra mondiale le disposizioni in materia di polizia degli stranieri erano diventate più rigorose, era stato introdotto un obbligo di visto e istituito l'Ufficio centrale federale di polizia degli stranieri.

Fra la prima e la seconda Guerra mondiale, con l'ascesa al potere del nazionalsocialismo in Germania, nel paese il numero dei rifugiati politici è andato vieppiù crescendo. Successivamente, durante la seconda Guerra mondiale, la Svizzera ha accolto un gran numero di rifugiati, respingendone però molti altri.

1.4) Gli stagionali danno una spinta all'economia svizzera

Diversamente dalle aziende dei paesi limitrofi, l'industria svizzera si è rimessa in moto rapidamente dopo la guerra, denotando un urgente bisogno di manodopera estera; inizialmente ai lavoratori veniva accordato un cosiddetto "permesso stagionale". Grazie allo statuto dello stagionale, le aziende svizzere potevano reclutare lavoratori esteri per una durata di 9 mesi, dopodiché questi venivano rinviiati al loro paese. Un serbatoio inestinguibile di forza lavoro, che poteva essere allontanata non appena diventava superflua. Le famiglie di questi lavoratori dovevano rimanere nel paese d'origine.

Fra il 1950 e il 1970 l'effettivo della popolazione straniera permanente è passata da 140'000 a 584'000 unità. Di nuovo si è fatto strada lo spauracchio dell'inforestieramento. Gli stranieri – sostenevano i fautori dell'iniziativa – sottraevano i posti di lavoro agli svizzeri. La verità era diversa: essi eseguivano lavori che nessuno svizzero era più disposto ad accettare. Lo scrittore Max Frisch, con una frase rimasta celebre, disse: "Volevamo braccia, sono arrivati uomini."

1.5) Nuova politica migratoria

Dopo il 1950 diverse flussi migratori hanno condotto in Svizzera vari gruppi di rifugiati intenzionati a fuggire dalle situazioni critiche createsi nei rispettivi paesi di provenienza: tibetani, ungheresi, cechi, slovacchi e tamil. Il loro arrivo in Svizzera ha dato origine a un'ondata di solidarietà da parte della popolazione svizzera. Fin agli anni Settanta l'economia ha ripetutamente espresso riserve e disappunto nei confronti dello statuto dello stagionale. Era controproducente dal profilo economico istruire continuamente nuova manodopera per poi rispedirla a casa e ricominciare da capo.

La base di una nuova politica migratoria che consentisse di migliorare la posizione giuridica dei lavoratori esteri è stata gettata negli anni Settanta con l'agevolazione del ricongiungimento familiare e un miglioramento del diritto di residenza. Man mano anche il concetto di inforestieramento è scomparso.

1.6) La naturalizzazione in Svizzera

Gli immigrati erano ormai radicati nella società elvetica. Gli italiani erano già accettati da tempo. Ciò nonostante ottenere la nazionalità svizzera rappresentava un ostacolo importante. Così, data la modesta quota di naturalizzazioni rispetto agli altri stati europei, la Svizzera presentava un tasso elevato di cittadini stranieri sul totale dei suoi abitanti.

Negli anni Ottanta l'economia elvetica ha attraversato una fase economica molto positiva con una forte richiesta di manodopera estera. Questa volta i lavoratori provenivano da paesi più lontani. In questa fase le autorità svizzere hanno elaborato il modello basato sui tre cerchi. I cittadini del primo cerchio (Stati membri dell'UE e dell'AELS) avrebbero potuto muoversi liberamente; quelli del secondo cerchio (USA, Canada, Australia, Nuova Zelanda) avrebbero goduto di una libertà limitata, mentre i cittadini provenienti dal terzo cerchio (Asia, Africa, America latina) non avevano il diritto di immigrare in Svizzera.

1.7) Aumento della proporzione di migranti qualificati

Durante gli anni Ottanta in Svizzera gli effettivi della popolazione immigrata erano in continua ascesa. Se nel 1980 la percentuale di stranieri si attestava al 14,8% della popolazione, nel 1990 aveva raggiunto il 18,1% e nel 2000 il 20,8%. Oggi tale quota si aggira intorno al 25%. I tre gruppi più importanti sono gli italiani (16,7%), seguiti dai tedeschi (15,5 %) e dai portoghesi (12,5%).

Più recentemente, il benessere economico del paese e l'introduzione della libera circolazione delle persone hanno attirato nella Confederazione decine di migliaia di lavoratori, provenienti principalmente dai paesi dell'Unione Europea (UE).

Il profilo dei migranti nel corso degli anni si è modificato. In passato, emigrava soprattutto una manodopera relativamente poco qualificata. Oggi, la proporzione di laureati tra i cittadini dell'UE che risiedono sul territorio svizzero è superiore a quella dei cittadini elvetici.

Da ultimo, si ricorda che :

- a coloro che emigrano in Svizzera per ragioni economiche, vanno aggiunti attualmente circa 16 000 richiedenti l'asilo, pari allo 0,21% della popolazione: una percentuale - tradizionalmente - più alta di quella dei paesi vicini
- oltre agli stranieri che trasferiscono il loro domicilio in Svizzera, nel paese entrano giornalmente (o settimanalmente) circa (il numero varia annualmente) 250 000 frontalieri (lavoratori domiciliati nei paesi vicini che passano regolarmente il confine per lavorare, attratti da migliori condizioni di lavoro). Nel 2018 i frontalieri registrati erano 264.741. Oltre la metà proviene dalla Francia (138 542), quindi dall'Italia (61 801), dalla Germania (55 311), dall'Austria (8 120) e da altri paesi europei (967).

2) Svizzera-UE: iniziative per limitare l'immigrazione

I primi tentativi di limitare la popolazione straniera risalgono al periodo del grande boom economico del Dopoguerra, quando la Svizzera era stata confrontata con la più grande ondata immigratoria della sua storia. La rapida espansione dell'economia svizzera, soprattutto nel settore industriale, fece affluire centinaia di migliaia di lavoratori dall'Europa meridionale e, in particolare, da Italia e Spagna.

Il Governo tentò di frenare la crescente assunzione di manodopera dai paesi europei, introducendo dapprima dei contingenti per le imprese (1963) e poi dei contingenti a livello nazionale (1970). Ma con poco successo. Tra il 1950 e il 1973 il numero di cittadini stranieri residenti in Svizzera salì dal 6 al 17%.

In un contesto di crescente insofferenza nei confronti degli stranieri nacquero due partiti minori di destra che scesero in campo in difesa dell'identità nazionale. Questi schieramenti svolsero sempre un ruolo marginale nella politica nazionale, ma riuscirono a portare in votazione federale quattro iniziative popolari contro "l'inforestierimento" e la "sovrappopolazione" della Svizzera, che raccolsero consensi ben superiori alla loro piccola base elettorale.

La prima "iniziativa Schwarzenbach" (dal nome dell'allora leader dell'Azione nazionale), che esigeva di limitare il numero di stranieri al 10% della popolazione totale, **venne sottoposta al verdetto popolare nel 1970**. Ottenne un 46% di voti favorevoli, con un'altissima partecipazione del 74%, suscitando una vasta eco in tutta Europa.

Questo risultato portò l'Azione nazionale e il Movimento repubblicano a ritornare immediatamente alla carica **con due iniziative analoghe**, che raccolsero però meno sostegni – 34,2% di sì **nel 1974** e 29,5% **nel 1977**. A far perdere loro consensi vi furono la maggiore mobilitazione da parte dei principali partiti e degli intellettuali, scioccati dall'esito del primo voto, e soprattutto la recessione economica degli anni '74-'76, che spinse oltre 300'000 lavoratori stranieri a lasciare la Svizzera.

L'Azione nazionale non ebbe maggior fortuna in una **ulteriore iniziativa contro l'immigrazione, approdata dinanzi al popolo nel 1988** (32,7% di sì). Un esito quasi analogo a quello conseguito **nel 2000 da un'iniziativa** lanciata dall'attuale presidente del Partito liberale radicale Philipp Müller, che chiedeva di limitare il numero di stranieri al 18% (36,2% di voti favorevoli).

Nell'ultimo ventennio, il dibattito sugli stranieri è stato alimentato principalmente dall'Unione democratica di centro (UDC), che finora si era focalizzata soprattutto sulla politica di asilo, proponendo una serie di inasprimenti della legge, e sull'integrazione europea, lottando contro ogni tentativo di avvicinamento all'UE.

Lo schieramento di destra, diventato il primo partito svizzero, è uscito finora sconfitto in tutte le votazioni sugli accordi bilaterali con l'UE e sulla libera circolazione delle persone, che ha regolarmente combattuto. Opposta a tutti gli altri principali partiti, l'UDC ha però strappato due importanti vittorie negli ultimi anni, con l'iniziativa "Contro l'edificazione di minareti", approvata dal popolo nel 2009, e con l'iniziativa "Per l'espulsione di stranieri che commettono reati", adottata dal popolo sovrano nel 2010.

Il discorso sull'«inforestierimento» insinua che ci sia una minaccia, un pericolo, e che dovrebbe esserci qualche forma di protezione. Nel termine corrispondente in tedesco, *Überfremdung*, c'è il prefisso *über*, che qui significa «troppo», sia in senso quantitativo che qualitativo. Inoltre c'è la parola *fremd*: lo straniero, il forestiero, che non appartiene a questo luogo, che è ritenuto estraneo al proprio mondo. C'è l'idea di una minaccia permanente proveniente dall'esterno, dall'«altro».

Le iniziative referendarie hanno chiesto una riduzione dell'immigrazione. Ciò significa prima di tutto che sono definite due categorie di persone: i «nazionali» e i «non-nazionali», gli svizzeri e i non-svizzeri, quelli che hanno il diritto di stare e quelli che devono andarsene o non possono entrare nel paese. In secondo luogo le iniziative affrontano questioni quali l'ecologia, l'ambiente e la crescita. Cercano di operare con il sentimento che qualcuno in tedesco ha definito *Dichtestress* (stress da densità di popolazione), un termine che non esiste in altri paesi e che lascia piuttosto perplessi chi ha vissuto per esempio a New York o in Giappone.



*sicherheit schaffen = creare sicurezza

L'ultima iniziativa referendaria in argomento risale al settembre dell'anno 2020, quando gli elettori svizzeri **hanno respinto** un ulteriore tentativo della destra sovranista di abolire la libertà di circolazione delle persone con l'UE, votando "contro" al referendum denominato "Per la limitazione". L'iniziativa, promossa dall'Unione Democratica di Centro (UDC), attualmente primo partito del Paese, è stata pensata come un test per valutare l'atteggiamento dell'elettorato nei confronti degli stranieri. L'UDC aveva altresì proposto di concedere ai cittadini svizzeri un accesso preferenziale al lavoro e alle prestazioni sociali rispetto ai cittadini dell'UE. Tuttavia, l'iniziativa ha subito una dura sconfitta, aggiudicandosi il 63% dei voti contrari e il 37% a favore. Allo stesso modo, tutti i 26 cantoni del Paese, tranne 4, si sono opposti al piano.

L'iniziativa è stata osteggiata dal Governo, dagli imprenditori e da tutti gli altri partiti politici, spaventati dal timore che una simile misura potesse mettere a repentaglio gli stretti legami tra Svizzera e Unione Europea. Una clausola "ghigliottina" avrebbe infatti rovesciato una serie di altri accordi in settori quali il trasporto terrestre e aereo, il commercio e la ricerca scientifica.

3) Rango del diritto internazionale nell'ordinamento svizzero

La Svizzera fa parte degli Stati di tradizione monistica per cui il diritto internazionale acquisisce validità ed efficacia diretta sul piano interno. Ciò deriva dalle norme della Costituzione federale che impongono ai Cantoni di rispettare il diritto internazionale il quale è determinante per tutte le autorità che applicano il diritto e dal fatto che una revisione della Costituzione federale non può violare le disposizioni cogenti del diritto internazionale; nulla tuttavia viene detto riguardo alla eventuale gerarchia tra le disposizioni interne e quelle internazionali.

Sul punto è intervenuto il **Tribunale federale che, in via generale, ha riconosciuto il primato del diritto internazionale sul diritto interno fondandolo sulla Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969**, in particolare sul principio *pacta sunt servanda* (art. 26), sull'inopponibilità di tutte le regole interne contrarie al trattato (art. 27) e affermando l'obbligo, ove possibile, d'interpretare il diritto svizzero in modo conforme agli accordi internazionali.

La prevalenza delle norme internazionali conosce, tuttavia, diverse eccezioni sia rispetto alle norme costituzionali, sia rispetto alle leggi federali. Quanto alle disposizioni costituzionali, pur in assenza di una giurisprudenza consolidata, la deroga sussiste, in principio : a) se il contrasto riguarda principi e contenuti essenziali dei diritti fondamentali o di altri valori fondamentali; b) se la disposizione costituzionale è posteriore alla norma di diritto internazionale e il potere costituente ha coscientemente violato il diritto internazionale.

Il primato del diritto internazionale sulle leggi federali, invece, viene meno quando il Parlamento federale deroga intenzionalmente, *a posteriori*, al diritto internazionale. In tal caso, i giudici sono vincolati alla volontà del legislatore in virtù del fatto che quest'ultimo è "fonte suprema del diritto interno" (c.d. prassi Schubert, DTF 99 Ib 39).

Nell'ambito di suddetto quadro giuridico, in caso di contraddizione tra un testo introdotto nella Costituzione con un'iniziativa popolare e un trattato internazionale, il Governo, nella maggior parte dei casi, procede con una modifica di legge sottoponendola a referendum facoltativo.

3.1) Diritto svizzero e diritto internazionale

Il 25 novembre 2018, il popolo svizzero ha respinto l'iniziativa promossa dall'Unione democratica di centro (UDC, destra conservatrice) "[Il diritto svizzero anziché giudici stranieri \(Iniziativa per l'autodeterminazione\)](#)" che voleva sancire nella Costituzione federale la prevalenza del diritto costituzionale sul diritto internazionale e l'obbligo per le autorità statali di adeguare e, all'occorrenza, denunciare i trattati internazionali che contraddicono la Costituzione. Il voto negativo ha prevalso in tutti i cantoni con una percentuale su scala nazionale del 66,2% contro il 33,8% dei sì.

Il contenuto dell'iniziativa per l'autodeterminazione è una chiara espressione del movimento sovranista che anche in Svizzera, come in numerosi altri Paesi europei, si opponeva al trasferimento di poteri e competenze dallo Stato nazionale a un organo internazionale, in contrapposizione alle politiche sovranazionali di concertazione.

Nella Confederazione elvetica il fenomeno è amplificato poiché gli specifici strumenti di democrazia diretta presenti nell'ordinamento svizzero consentono al popolo di esprimere in modo molto più incisivo che altrove le proprie istanze. Ci riferiamo in particolare all'istituto dell'iniziativa popolare che permette ai cittadini confederati di modificare in tutto o in parte la Costituzione federale e le costituzioni cantonali.

L'utilizzo sempre più frequente di questo strumento per promuovere l'adozione di norme protezioniste, ha generato problemi complessi poiché spesso le disposizioni approvate dal popolo richiedono, per la loro attuazione, l'introduzione di norme contrarie agli obblighi internazionali precedentemente assunti dalla Confederazione.

È quanto accaduto, in particolare, con l'iniziativa federale "Contro l'immigrazione di massa" (approvata il 9 febbraio 2014) e l'iniziativa cantonale ticinese "Prima i nostri" (approvata il 25 settembre 2016) che hanno codificato a livello costituzionale (rispettivamente, federale e cantonale) l'obbligo d'introdurre contingentanti rispetto alla manodopera straniera e il principio della preferenza indigena, in palese contrasto, dunque, con l'accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) in vigore tra Svizzera e UE. Il Governo federale si è dunque trovato nella difficile situazione di dover conciliare le richieste popolari con i vincoli convenzionali che legano la Svizzera all'UE e il governo ticinese, in aggiunta, con i limiti imposti dal riparto di competenze interne tra federazione e cantoni.