

Immigrazione e integrazione: il caso della Svizzera*

di **Giorgio Grasso** – *Professore associato confermato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi dell'Insubria. E' uno dei due Direttori scientifici dell'Osservatorio AIC*

ABSTRACT: This article describes the relationships between immigration and integration in the experience of Switzerland. The case of Switzerland is very interesting for many reasons: because in this State the 24 per cent of the population is foreign, because the history of immigration in Switzerland is also history of Italian immigration, because in 2014 the issue of immigration has been subject of an important constitutional review, followed by the approval of a new legislation of implementation. Switzerland prove a fairly good level of integration of foreigner people, even though there are some critical aspects, in the different sectors in which the integration policies take place, like education, work or health.

SOMMARIO: 1. Introduzione e piano di lavoro del contributo. – 2. I riferimenti costituzionali e legislativi dell'integrazione (dei cittadini stranieri) nella Confederazione elvetica. Integrazione degli stranieri e regolamentazione del soggiorno nella Confederazione elvetica. – 3. Immigrazione e integrazione nella Confederazione elvetica: un po' di storia. – 4. Una prima lettura dei dati demografici sulle minoranze e dei flussi migratori. – 5. Minoranze straniere e minoranze svizzere: il caso degli Jenisch. Cenni. – 6. Le questioni ancora aperte.

1. Introduzione e piano di lavoro del contributo.

Nello svolgimento di questo studio, che tenta di delineare quali siano gli strumenti, i percorsi e le strategie dell'integrazione della Svizzera, il Paese oggetto delle mie riflessioni, nella prospettiva propria di una società multiculturale, riprendendo il titolo del Convegno, nel quale il lavoro è stato discusso, penso che sia opportuno rimescolare un po' i quattro aspetti particolarmente segnalati nella lettera di invito, ponendo quindi al primo posto ciò che emerge dal disposto costituzionale e di attuazione legislativa (paragrafo 2); per poi andare alle vicende storiche dell'integrazione (paragrafo

* Il lavoro riproduce con poche varianti la relazione presentata nel corso del Convegno: *“Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali”*, Firenze, 19-21 ottobre 2017, ed è in corso di pubblicazione negli *Atti*, a cura di Ginevra Cerrina Feroni e di Veronica Federico. Si ringraziano le due curatrici per aver permesso la pubblicazione anticipata dello studio nonché Paola Viviani Schlein, Sergio Gerotto, Giacomo Delledonne e Roberto Perrone per avere letto una prima versione del manoscritto.

3), ai dati demografici sulle minoranze e i flussi migratori (paragrafo 4); infine, ai problemi che restano aperti, alcuni dei quali, nel caso elvetico, richiedono di tornare alla disciplina legislativa, visto che sul nuovo articolo costituzionale in tema di regolazione dell'immigrazione, l'art. 121a, introdotto con il voto popolare del 9 febbraio 2014, si è concluso proprio durante la stesura finale di questo testo per la sua pubblicazione tutto l'itinerario che porterà nel corso del 2018 alla sua prima attuazione, e che, a dicembre 2017, il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione in merito all'adeguamento delle ordinanze concernenti l'attuazione della legge federale sugli stranieri, come modificata a dicembre 2016 e che entrerà in vigore nel corso del 2018 (vedi il paragrafo 6).

E se il profilo dell'integrazione, in una più ampia cornice teorica, non è assorbito solo dalla questione degli stranieri che vivono in un determinato territorio, come si dirà anche più avanti (vedi il paragrafo 5), certo è che nella vicenda svizzera esso risulta nettamente dominante, se è vero che un dato statistico iniziale molto significativo rivela che la proporzione di stranieri residenti in Svizzera in modo permanente si attesta attorno al 24% dell'intera popolazione residente in Svizzera¹, un valore che rappresenta una delle percentuali più elevate di stranieri che uno Stato nazionale conosca. E tale valore, così di rilievo in termini assoluti, sembra assumere un particolare peso per uno Stato che, per le diversità linguistiche che storicamente lo caratterizzano, con il riconoscimento di quattro lingue nazionali, ai sensi dell'art. 4 della Costituzione, e per la presenza di altre risalenti differenziazioni nell'elemento costitutivo rappresentato dal futuro popolo svizzero (si pensi alla divisione, di matrice religiosa tra Cantoni cattolici e protestanti, che portò nel 1846 al *Sonderbund*, l'alleanza di reciproco aiuto tra (i) sette Cantoni cattolici, con un contrasto con la Dieta confederale che sfociò anche in una breve guerra civile, seguendo una contrapposizione tra la componente radicale, maggioritaria, e la componente conservatrice, appunto cattolica, che contraddistinse tutto l'Ottocento e ricordando che la Costituzione del 1874 non fu votata dai Cantoni cattolici, a lungo emarginati nella rappresentanza, per esempio, in Consiglio federale²), ha nel suo patrimonio genetico il profilo stesso del multiculturalismo.

2. I riferimenti costituzionali e legislativi dell'integrazione (dei cittadini stranieri) nella Confederazione elvetica. Integrazione degli stranieri e regolamentazione del soggiorno nella Confederazione elvetica.

In una iniziale ricognizione sul tema, ancora guardando al titolo più generale del Convegno, è già tra le Disposizioni generali della Costituzione elvetica che si può trovare un richiamo, tra gli

¹ Vedi la *Statistica degli stranieri e dell'asilo 2016*, del Dipartimento federale di giustizia e polizia, Berna, 2017, 3.

² Vedi J.F. AUBERT, *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*, Bern, 1974, 26 e 43-45. Può ricordarsi, a conferma di quanto si viene a dire nel testo, che ancora agli albori del periodo confederale, nel 1597, fu un conflitto religioso che portò alla divisione del Cantone Appenzello in due semi-cantoni, Appenzello interno, cattolico, e Appenzello esterno, protestante: vedi M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Lo statuto giuridico della lingua italiana in Svizzera*, in L. PANZERI, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Lo statuto giuridico della lingua italiana in Europa. I casi di Croazia, Slovenia e Svizzera a confronto*, Milano, 2011, 106, nota n. 16.

scopi della Confederazione, alla finalità di promuovere «la pluralità culturale del Paese» (articolo 2), ovvero a ciò che viene definito comunemente come multiculturalismo; per non parlare poi del già citato articolo 4 che, nell'elencare l'esistenza di quattro diverse lingue nazionali, il tedesco, il francese, l'italiano e il romancio, riannoda immediatamente la differenza linguistica, *proprium* del sistema costituzionale elvetico, alla menzionata pluralità culturale³.

Tuttavia è chiaro che, ai fini del presente contributo, sono altre le disposizioni costituzionali che assumono maggiore risalto, con ciò riferendomi all'articolo 25, paragrafo 2, dedicato ai rifugiati, con il divieto di rinviarli o estradarli in uno Stato in cui siano perseguitati; all'articolo 38 in tema di acquisizione e perdita della cittadinanza svizzera, che stabilisce in particolare l'obbligo per la Confederazione di emanare prescrizioni minime sulla naturalizzazione degli stranieri da parte dei Cantoni, rilasciando il relativo permesso, e poi quello di agevolare la naturalizzazione degli stranieri di terza generazione e dei fanciulli apolidi (il testo in questa versione è stato adottato a seguito di una revisione costituzionale del 12 febbraio 2017, approvata dal 60% dei voti validi del popolo e dalla maggioranza dei Cantoni); infine, agli articoli 121, sulla legislazione sugli stranieri e sull'asilo, che riconosce alla competenza federale la legislazione sull'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri, nonché sulla concessione dell'asilo; e 121a, sulla regolazione dell'immigrazione, frutto della modifica costituzionale del 9 febbraio 2014, approvata dal popolo con una maggioranza davvero risicata, pari al 50,3%, e dalla maggioranza dei Cantoni, e le cui necessarie disposizioni di attuazione entreranno in vigore a partire dal 1° luglio del 2018. Si segnala subito che tra i criteri determinanti per il rilascio di un permesso di dimora, da parte del nuovo articolo costituzionale, vi è la capacità d'integrazione del richiedente, accanto alla domanda di un datore di lavoro e alla dimostrazione di una base esistenziale sufficiente e autonoma (vedi articolo 121a, paragrafo 3).

A completare il senso dell'art. 121a, già più volte citato, vi è poi una disposizione transitoria volta a realizzare una rinegoziazione e un adeguamento dei trattati internazionali che contraddicono il nuovo articolo 121a, l'art. 197, paragrafo 11, essendo palese che la disciplina sui tetti massimi annuali e sui contingenti annuali in tema di stranieri, introdotta dal voto popolare, esprima una forte contraddizione, per esempio, con quanto la Svizzera aveva a suo tempo stabilito nei suoi rapporti con l'Unione europea, attraverso i c.d. Accordi Bilaterali 1.

Quanto alla disciplina legislativa, devono essere qui menzionate la legge federale sugli stranieri del 2005, ricchissima di disposizioni di assoluto rilievo per l'oggetto di questo studio, l'ordinanza sull'integrazione degli stranieri del 2007, di attuazione di alcune disposizioni della legge appena citata, e accanto a esse anche, seppur più lateralmente, la vecchia legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera, risalente invece, nella sua prima versione, al 1952 e, soprattutto, la nuova legge sulla cittadinanza svizzera del 20 giugno 2014, che è entrata in vigore il 1° gennaio 2018.

³ E' noto, peraltro, che la lingua romancia, parlata da meno dell'un per cento della popolazione, è considerata lingua ufficiale solo «nei rapporti con le persone di lingua romancia», ai sensi del successivo articolo 70 del testo costituzionale, soffrendo quindi di una condizione di minorità rispetto alle altre tre lingue nazionali e ufficiali insieme.

La legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005, adottata ai sensi del citato articolo 121, capoverso 1, della Costituzione, contiene già nel suo primo articolo un rimando cruciale per questo contributo, in quanto, dopo aver stabilito che essa «disciplina l'entrata, la partenza, il soggiorno e il ricongiungimento familiare degli stranieri in Svizzera», afferma che suo compito è anche disciplinare «la promozione della loro integrazione». Che cosa si debba intendere per integrazione è indicato nei successivi articoli 3 e 4 della legge: l'integrazione, per lo straniero che esercita un'attività lucrativa, è integrazione duratura, in primo luogo, nel mercato svizzero del lavoro e nel contesto sociale e sociopolitico. Accanto a questa ipotesi, l'ammissione nella Confederazione svizzera risponde, inoltre, a impegni di diritto internazionale del Paese, motivi umanitari o la ricostruzione dell'unione familiare. L'integrazione poi vuole mirare «alla convivenza della popolazione residente indigena e di quella straniera, sulla base dei valori sanciti dalla Costituzione federale, nonché sulla base del rispetto reciproco e della tolleranza», ed è volta «a garantire agli stranieri che risiedono legalmente e a lungo termine in Svizzera la possibilità di partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società» (può notarsi rapidamente il mancato riferimento esplicito alla vita politica del Paese). L'integrazione ancora richiede un doppio impegno e coinvolgimento, potremmo dire: per gli stranieri la volontà effettiva di integrarsi nella società svizzera, familiarizzandosi con la realtà sociale e le condizioni di vita del Paese che li ospita, «segnatamente imparando una lingua nazionale»; per i cittadini svizzeri mostrando un atteggiamento di apertura verso gli stranieri. Nel capitolo 8 della legge (articoli 53-58), intitolato «Integrazione», il rispetto delle esigenze dell'integrazione diventa il criterio rispetto al quale tutti i soggetti politici del sistema costituzionale federale elvetico, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni, danno trasversalmente adempimento ai compiti loro assegnati, creando «condizioni quadro favorevoli alla parità di opportunità e alla partecipazione della popolazione straniera alla vita pubblica», incoraggiando «l'apprendimento della lingua, l'avanzamento professionale, la previdenza per la salute, nonché tutto quanto è in grado di facilitare la comprensione reciproca della popolazione svizzera e straniera e la loro convivenza» (articolo 53), vincolando il rilascio di un permesso di dimora o di un permesso di soggiorno di breve durata, due delle forme mediante le quali è regolamentato il soggiorno in Svizzera dei cittadini stranieri, alla frequenza da parte dello straniero (tale previsione vale anche per chi mira a un ricongiungimento familiare) di un corso di lingua o di integrazione, e comunque misurando il grado di integrazione effettivamente ottenuto, ai fini del rilascio del permesso di domicilio, il più robusto di tutti gli strumenti ideati dal legislatore svizzero per disciplinare il soggiorno del cittadino straniero sul territorio elvetico, trattandosi di un permesso di durata illimitata e non vincolato a condizioni (articolo 34 della legge federale sugli stranieri più volte citata), oppure nel momento in cui l'autorità competente debba adottare eventuali misure sanzionatorie, per allontanare o espellere uno straniero, ma anche per non farlo entrare nel territorio nazionale (articolo 54, capoverso 3). Alcuni settori molto delicati, come assicurazione contro la disoccupazione, formazione professionale e sanità richiedono da parte della legge (vedi articolo 57) un coordinamento dei provvedimenti federali, adottati dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM), per l'integrazione degli stranieri, prevedendosi anche modalità con cui la Confederazione contribuisce finanziariamente all'integrazione, così da completare le spese

sostenute in questo campo dai Cantoni (articolo 55), e stabilendo l'istituzione di una Commissione della migrazione, con una composizione mista, di cittadini svizzeri e di cittadini stranieri, con competenze di natura consultiva (articolo 58).

Le disposizioni della legge federale qui in esame trovano una loro dettagliata attuazione nella citata ordinanza sull'integrazione degli stranieri del 24 ottobre 2007, che tra le sue numerosissime, puntuali, disposizioni, stabilisce che «l'obiettivo dell'integrazione è di garantire agli stranieri pari opportunità di partecipazione alla società svizzera» e che «l'integrazione è un compito trasversale svolto dalle autorità federali, cantonali e comunali assieme alle organizzazioni non governative, comprese le parti sociali e le associazioni degli stranieri». L'ordinanza inoltre definisce il contenuto del c.d. accordo di integrazione, previsto dalla legge federale sull'immigrazione (articolo 54, capoverso 1), che può essere stipulato in fase di rilascio del permesso di dimora o del permesso di breve durata, di cui si dirà subito, e che ha come obiettivo la promozione dell'apprendimento della lingua nazionale parlata nel luogo di residenza e l'acquisizione di altre conoscenze, come quelle relative all'ordinamento giuridico svizzero (vedi articolo 5 dell'ordinanza citata).

A dicembre del 2016, l'Assemblea federale ha approvato delle importanti modifiche alla legge federale sugli stranieri del 2005, che entreranno in vigore, verosimilmente, nell'estate del 2018, quando il Consiglio federale avrà adottato le ordinanze di attuazione, comprendenti anche la revisione totale dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri del 24 ottobre 2007, che si è appena menzionata⁴. Basti qui solo ricordare, per poi dover tornare più avanti su questo testo revisionato (vedi il paragrafo 6), che lo stesso titolo della legge federale del 2005 sarà modificato, diventando «Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione».

Un'integrazione riuscita è anche una delle condizioni materiali richieste per la concessione della cittadinanza svizzera, a seguito di naturalizzazione, in base alla citata legge federale sulla cittadinanza svizzera, appena entrata in vigore, e alla sua ordinanza di esecuzione: tra i criteri che fanno desumere che l'integrazione abbia avuto successo si segnalano ancora la facoltà di esprimersi nella vita quotidiana, oralmente e per iscritto, in una delle lingue nazionali della Confederazione; il rispetto della sicurezza e dell'ordine pubblico; il rispetto dei valori della Costituzione federale; la partecipazione alla vita economica; l'incoraggiamento e il sostegno all'integrazione del coniuge, del partner registrato o dei figli minorenni (articolo 12 della legge federale sulla cittadinanza svizzera).

In tema di regolamentazione del soggiorno, come già anticipato, ancora la legge federale sugli stranieri distingue tra tre diverse fattispecie: il permesso di soggiorno di breve durata, per soggiorni sino a un massimo di un anno, con numerosi vincoli e condizioni posti dalla legge (articolo 32); il permesso di dimora, per durata superiore a un anno e anch'esso sottoposto a vincoli e limiti indicati dalla legge (articolo 33); infine, il permesso di domicilio, come già detto di durata illimitata, rilasciato allo straniero che «ha soggiornato in Svizzera per almeno dieci anni in totale, sulla scorta di un permesso di breve durata o di un permesso di dimora, e negli ultimi cinque anni è stato

⁴ Vedi https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/aktuell/news/2017/ref_2017-12-011.html.

ininterrottamente titolare di un permesso di dimora», purché non sussistano i motivi di revoca previsti dalla legge (articolo 34 e articolo 62).

A queste tre tipologie va poi aggiunta la condizione dei frontalieri, lavoratori che, nel contesto dell'attività di lavoro prestata nella Confederazione elvetica, hanno sempre occupato un ruolo di primissimo piano: la legge prevede che il permesso per questa categoria di lavoratori venga rilasciato «per un'attività lucrativa entro la zona di frontiera», per un periodo limitato, prorogabile, e stabilendo, tra i suoi diversi vincoli, che il titolare di tale permesso debba «recarsi almeno una volta alla settimana al suo luogo di residenza all'estero» (articolo 35).

Solo un cenno, infine, in ragione del peculiare assetto del federalismo elvetico, all'esistenza, nell'ambito di molte costituzioni cantonali e della legislazione cantonale, di disposizioni aventi ad oggetto i diversi profili dell'integrazione degli stranieri, su cui peraltro, nell'economia del lavoro, non sarà possibile soffermarsi⁵.

3. Immigrazione e integrazione nella Confederazione elvetica: un po' di storia.

Se questo è il contesto normativo essenziale di riferimento, una succinta analisi della storia dell'immigrazione e dell'integrazione in Svizzera deve partire da una constatazione che, per lo studioso italiano, può non essere così immediata: la Svizzera, almeno, sino alla seconda metà dell'Ottocento fu un Paese di emigrazione e non un Paese che doveva accogliere migranti, con un bilancio migratorio, allora, prevalentemente di saldo negativo.

Questo spiega perché i flussi migratori verso la Svizzera tra la fine dell'Ottocento e la Prima Guerra Mondiale avvennero in un clima politico e sulla base di una legislazione e di accordi bilaterali che, sotto riserva di condizioni di reciprocità, favorivano la libertà di domicilio e la piena mobilità professionale dei lavoratori che da Austria, Francia, Germania e Italia emigravano in Svizzera per lavorare; si può dire che quei lavoratori che a decine di migliaia attraversarono le frontiere della Confederazione compensarono come forza lavoro le migliaia di svizzeri che avevano lasciato il suo territorio⁶. Può segnalarsi, in tale contesto, l'accordo bilaterale con la Francia che,

⁵ Per qualche richiamo su questa diversificata disciplina cantonale, vedi Ufficio federale della migrazione su mandato del capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), *Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera. Rilevamento dei fatti, delle cause, dei gruppi a rischio, dei provvedimenti e delle necessità di intervento in materia di politica integrativa*, Berna, luglio 2006, 11. Vedi soprattutto nel paragrafo 6 il rimando alla recente modifica della Costituzione del Canton Ticino (settembre 2016), a seguito dell'iniziativa popolare «Prima i nostri!», al fine di introdurre a livello cantonale i principi dell'iniziativa federale «Contro l'immigrazione di massa», che ha portato alla già ricordata revisione costituzionale del 9 febbraio 2014. Si ricordi infine, senza poter approfondire il tema, che spetta al livello cantonale la definizione dell'esercizio dei diritti politici in materia cantonale e comunale (articolo 39, paragrafo 1, della Costituzione federale), con la conseguenza che vi sono (pochi) Cantoni che riconoscono agli stranieri il diritto di voto nei due diversi ambiti territoriali (per riferimenti vedi: <https://www.ekm.admin.ch/ekm/it/home/buergerrecht---citoyennete/Citoy/stimmrecht.html>).

⁶ Così tra gli altri M. HEINIGER, *Immigrazione*, in *Dizionario storico della Svizzera*, in <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/i/I7991.php>, 12/08/2008, 1.

garantendo la libertà di stabilimento agli ebrei francesi, spinse a una revisione costituzionale che nel 1866 eliminò l'odiosa discriminazione degli ebrei svizzeri in questo campo, rispetto a cattolici e protestanti: un miglior trattamento dei cristiani rispetto agli ebrei poteva essere tollerato, nella coscienza dell'epoca, ma non che gli ebrei francesi fossero in una condizione migliore di quelli svizzeri...

Tuttavia con la Prima Guerra Mondiale, di fronte a una situazione che andava complicandosi per la presenza di molti rifugiati di guerra, si affermò prepotentemente la questione degli stranieri e si manifestò il timore di quella «Überfremdung», che utilizzando un'espressione tedesca con molte possibilità di traduzione (tra le migliori delle quali: «invasione degli stranieri» oppure, utilizzando uno dei numerosi “svizzerismi”, dell'italiano parlato e scritto in Svizzera, «inforestimento») caratterizzerà molti decenni successivi, diventando un problema cruciale della Svizzera e del suo quadro politico-istituzionale.

Il lavoro, in tale prospettiva, cercherà di dare conto di alcuni tornanti, nei quali per un buon tratto – come primo elemento da rimarcare – visto il peso numerico dell'immigrazione dall'Italia, si può dire che la storia dell'immigrazione in Svizzera e della difficile integrazione degli stranieri immigrati sia (stata) storia dell'immigrazione italiana in Svizzera.

Sono tornanti in cui il tema dell'immigrazione si è incrociato con le politiche che a livello federale e cantonale sono state scelte per affrontare il fenomeno; tornanti nei quali – è una seconda sottolineatura di un certo rilievo – la questione degli stranieri è sempre entrata nel meccanismo di democrazia semi-diretta tipico del sistema costituzionale elvetico, animando il dibattito politico, determinando il nascere di numerose iniziative di revisione costituzionale, portando il popolo a pronunciarsi ripetutamente attraverso lo strumento del *referendum* facoltativo⁷, e poi facendo giocare agli organi di governo della Confederazione, il Consiglio federale e l'Assemblea federale, un delicato ruolo di ponderazione tra le spinte popolari (a volte intrise di xenofobia e comunque di un'avversione verso gli stranieri), le richieste di un sistema produttivo molto avanzato che degli stranieri non ha mai potuto fare a meno, l'esigenza di approntare una disciplina normativa in grado di mediare tra tutti gli interessi coinvolti.

In molti di questi frangenti, la condizione dei lavoratori immigrati in Svizzera è stata a lungo di profonda emarginazione, di separazione dalla società svizzera, una società che, oltre il Gottardo, in Svizzera tedesca, chiamava spregiativamente gli italiani «cinkali» («macaroni» era invece il nomignolo affibbiato agli italiani nella Svizzera Romanda), e che a lungo tempo negò ai «Gastarbeiter», i c.d. lavoratori ospiti, uno tra i diritti fondamentali del lavoratore, quello di poter portare la propria famiglia legalmente nel territorio rossocrociato, attraverso idonee misure di ricongiungimento familiare.

⁷ Questo rilievo è di S. ARLETTAZ, G. ARLETTAZ, *Les initiatives populaires liées à l'immigration et à la présence étrangère*, in *La Constitution fédérale en chantier. Commentaires et inventaire des sources de l'histoire de la Constitution fédérale 1848-1998*, Berna, 1998, 92 e 93.

Di seguito, solo per cenni, devono essere ricordati alcuni di questi passaggi fondamentali della storia dell'immigrazione e dell'integrazione degli stranieri in Svizzera, partendo proprio dall'immediato periodo successivo alla Prima Guerra Mondiale.

Sino a quel momento, si riteneva che la soluzione normativa per rispondere all'aumento degli stranieri (già il 14,7% dell'intera popolazione nel 1910) fosse agevolare il riconoscimento della cittadinanza svizzera, mediante il procedimento di naturalizzazione. Tra i grandi sostenitori di tale opzione il noto giurista svizzero Walter Burckardt, che in un saggio del 1913 sostenne che la naturalizzazione era condizione che doveva precedere necessariamente un'assimilazione efficace⁸. Ma, pur venendo respinta nel giugno del 1922, dalla maggioranza del popolo e dei Cantoni, una doppia iniziativa popolare (la c.d. *Ausländerinitiative*) che rendeva molto più difficili le condizioni per ottenere la cittadinanza svizzera, prevedendo per altro versante l'obbligo di espellere gli stranieri che potevano compromettere la sicurezza del Paese e la prosperità del popolo svizzero, questa prima votazione dimostrò che le forze nazionaliste erano solide nel Paese, che argomenti culturali, etnici, ma anche razziali erano penetrati nel discorso politico⁹, che la naturalizzazione non poteva fungere da elemento di assimilazione, ma che semmai doveva essere solo l'ultima tappa dell'assimilazione medesima¹⁰. Di questi anni (1917 in particolare) è, tra l'altro, l'istituzione di un apposito Ufficio federale di polizia degli stranieri, in rottura con una disciplina legislativa e una prassi fino ad allora assai liberali nell'accoglienza di lavoratori o di rifugiati politici, provenienti per esempio dalla Prussia o dall'Impero Russo.

A inizio degli anni trenta del Novecento (1931, in particolare), viene poi adottata la legge federale sul soggiorno e lo stabilimento degli stranieri, legge che, con modifiche varie, è rimasta in vigore sino all'entrata in vigore della legge federale sugli stranieri del 2005, e una conseguente ordinanza di esecuzione (del 1933): l'idea era quella di privilegiare i lavoratori che si fermavano temporaneamente in Svizzera, con soggiorni di breve termine, anche elevando a 10 anni di soggiorno per lavoro in Svizzera (in quel momento riferendosi a lavoratori italiani, austriaci e tedeschi) il tempo necessario a richiedere il diritto di stabilimento permanente nel territorio della Confederazione. Si profilava da quel momento la tecnica, a lungo realizzata, di una politica di rotazione tra i lavoratori immigrati che portò negli anni a rinnovare continuamente i lavoratori occupati dal sistema produttivo elvetico, ma solo ospiti entro i confini della Svizzera.

Dopo la Seconda Guerra Mondiale, la crescita economica della Svizzera richiese una grande affluenza di manodopera, le imprese svizzere avevano bisogno di reclutare forza lavoro, soprattutto proveniente dall'Italia: uomini e donne, giovani per età, prevalentemente non sposati, assunti con il sistema della rotazione, appena ricordato, alloggiati nei luoghi più disparati, in condizioni a dir poco non decorose e precarie, visti con sospetto dalle organizzazioni sindacali elvetiche, timorose di una riduzione verso il basso dei livelli salariali degli operai svizzeri, penalizzati dalla norma di legge

⁸ Vedi J.F. NIEDERBERGER, *Le développement d'une politique d'intégration suisse*, in H. MAHNIG (sous la direction de), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zurigo, 2005, 259.

⁹ S. ARLETTAZ, G. ARLETTAZ, *Les initiatives populaires liées à l'immigration et à la présence étrangère*, cit., 107.

¹⁰ S. ARLETTAZ, G. ARLETTAZ, *Les initiatives populaires liées à l'immigration et à la présence étrangère*, cit., 109.

che, contro indicazioni provenienti in ambito internazionale dall'Organizzazione per la cooperazione economica, chiedeva bene dieci anni di soggiorno per ottenere un permesso di domicilio permanente, privati, quelli che tenevano famiglia, della possibilità di ricongiungersi in tempi ragionevoli con i propri cari.

L'assoluta prevalenza di immigrati italiani spiega perché in questa fase, che va dalla fine del Secondo Conflitto Mondiale sino alla metà degli anni Sessanta, sia cruciale l'esame della vicenda dell'immigrazione italiana, prototipo di tutti i profili dell'immigrazione straniera in Svizzera in quel particolare momento storico.

Così va dato conto, in primo luogo, di un accordo bilaterale risalente al 22 giugno del 1948 tra Italia e Svizzera, cui seguì l'anno dopo una convenzione che garantiva ai lavoratori italiani la medesima tutela previdenziale, nel frattempo divenuta obbligatoria, di quelli svizzeri; vanno ricordati anche carteggi ufficiali molto interessanti sulle effettive condizioni di vita dei lavoratori italiani (come quelli tenuti dal ministro d'Italia a Berna, Egidio Reale, molto critici tra l'altro sulla durata dell'orario di lavoro, sulle condizioni di lavoro e su maltrattamenti subiti dai lavoratori italiani, in particolare coloro che erano impegnati nelle mansioni più umili, come i braccianti). Tra le questioni che dividevano i due Paesi vi era la volontà da parte dei datori di lavoro privati svizzeri, nonostante accordi più generali sul punto, di selezionare a monte individualmente i lavoratori, preferendo per esempio gli italiani delle Regioni del Nord a quelli del Meridione. Tra le fonti storiche, sono anche di rilievo quelle che fanno riferimento, in piena Guerra Fredda, alla circostanza che la Svizzera avrebbe favorito l'immigrazione di lavoratori stagionali, per aiutare l'Italia contro il rischio comunista, in qualche modo sgonfiando, attraverso l'apertura delle sue frontiere a molti lavoratori italiani, le pressioni socio-economiche della eventuale disoccupazione in Italia; in quel contesto le autorità svizzere esercitarono anche un controllo politico sugli immigrati italiani, colpendo con provvedimenti di espulsione militanti del Partito comunista¹¹.

Nel 1964, poi, di fronte a un ulteriore aumento del numero di immigrati, soprattutto italiani (si riporta, per cogliere in pieno l'importanza del fenomeno, il dato proprio di quell'anno: 721.000 lavoratori di tutte le diverse categorie, di cui oltre il 65% italiani), viene stipulato un accordo tra i due Paesi, che in particolare favorisce, riducendone i tempi, il ricongiungimento familiare.

Non è casuale che da metà degli anni Sessanta, su impulso di forze politiche di destra, incomincino a essere presentate iniziative popolari per contrastare, con forti rigurgiti xenofobi, la così larga presenza degli immigrati in Svizzera.

Sono i diversi progetti, anche di modifica del testo costituzionale, portati avanti in particolare dal movimento politico Azione Nazionale, guidato da James Schwarzenbach, eletto nel 1967 al Consiglio Nazionale. La prima iniziativa del 1969 raccoglie più di 70 mila firme e mira tra l'altro a fissare una percentuale del 10% massimo degli stranieri sulla popolazione svizzera. Di fronte a questo testo, il Consiglio federale adotta una serie di misure per contingentare il numero di stranieri

¹¹ Su questo punto e su altri richiami riportati nel testo vedi M. CERUTTI, *Un secolo di emigrazione italiana in Svizzera (1870-1970), attraverso le fonti dell'Archivio federale*, in Studi e Fonti. Pubblicazioni dell'Archivio federale svizzero, Volume 20, 1994, 72, 58, 70 e 44 ss.

stagionali e il numero di permessi di soggiorno concessi annualmente. Al voto popolare, nel giugno del 1970, partecipa quasi il 75% degli aventi diritto, con un risultato stretto per respingere l'iniziativa di Azione Nazionale: 54% degli Svizzeri votano no, il 46% sì, con ben otto cantoni favorevoli al testo. Una dimostrazione di grande forza delle posizioni molto dure del movimento di Schwarzenbach contro gli stranieri, in un contesto complessivo nel quale – è un profilo da rimarcare con attenzione – anche in testi ufficiali di quegli anni del Consiglio federale si parla tranquillamente di dover conciliare la lotta contro l'invasione degli stranieri e contro l'inforestimento (l'*Überfremdung*, di cui si è già dato conto) con una flessibilità di ingressi nel territorio nazionale, necessari per le esigenze fondamentali del mercato e dell'economia svizzera.

Nel 1972, Azione Nazionale promuove una seconda iniziativa, che punta a limitare le naturalizzazioni annuali e a determinare un numero massimo di stranieri con permesso di domicilio, stagionali e frontalieri, emarginando il suo leader storico, favorevole a posizioni più miti sul tema e che per questo esce dal partito. Come pochi anni prima, il Consiglio federale rinuncia a presentare un contro-progetto, Azione nazionale è più isolata che in passato e il voto dell'ottobre 1974 porta a respingere più nettamente l'iniziativa: tutti i cantoni sono contrari, insieme al 65% dei votanti (votarono in quell'occasione anche le donne, che videro riconosciuto nel 1971 il diritto di voto a livello federale).

Ancora nella seconda metà degli anni Settanta, in un quadro economico caratterizzato da crisi e recessione, falliscono al momento del voto due nuove iniziative popolari, di forte restrizione sui numeri degli immigrati.

Gli anni Ottanta e Novanta vedono emergere una inedita prospettiva da parte di chi teme l'invasione straniera, per l'arrivo sul territorio elvetico non tanto di persone che vogliono lavorare in Svizzera, come era avvenuto sino a quel momento, ma di persone che chiedono l'asilo in Svizzera, di rifugiati, di persone che fuggono dalla guerra, dalla dittatura, dalla persecuzione per ragioni politiche¹².

E mentre l'espressione stessa *Überfremdung* scompare dal lessico degli organi di indirizzo politico della Confederazione¹³, uno dei partiti di Governo, l'Unione democratica di Centro (UDC), inizia a fare della lotta contro l'immigrazione, in particolare quella clandestina, un vessillo della sua battaglia politica, trasformandosi, dalla sua originaria matrice agraria, di partito forte e consolidato in alcuni cantoni della sola Svizzera tedesca, in un grande partito di destra, diffuso su tutto il territorio nazionale e dal 2003 maggioritario nello scenario politico svizzero (29,4 % di voti al Consiglio nazionale nelle elezioni del 2015).

Nel 2005 viene votata la nuova legge federale sull'immigrazione, che sostituisce il testo del 1931.

Il resto è storia dei nostri giorni o quasi: a partire dall'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», promossa dall'UDC e che grazie al voto del 9 febbraio 2014 porta alla

¹² Vedi per tutta questa ricostruzione, sulle iniziative popolari di contrasto all'immigrazione, S. ARLETTAZ, G. ARLETTAZ, *Les initiatives populaires liées à l'immigration et à la présence étrangère*, cit., 120 ss.

¹³ Vedi J.F. NIEDERBERGER, *Le développement d'une politique d'intégration suisse*, cit., 286.

modifica della Costituzione, con l'inserimento del nuovo articolo 121a, di cui si è già parlato e sul quale, guardando alla sua complicata attuazione, si tornerà nel paragrafo conclusivo. E per concludere con la revisione costituzionale del 12 febbraio 2017, anche'essa già ricordata, in tema di naturalizzazione dei figli degli emigrati di terza generazione e dei fanciulli apolidi.

4. Una prima lettura dei dati demografici sulle minoranze e dei flussi migratori.

Sul tema oggetto di questo articolo è possibile reperire un'ampia documentazione statistica, assai risalente nel tempo, anche negli archivi federali svizzeri¹⁴, in particolare a cura dell'Ufficio federale di polizia degli stranieri, con molto materiale in formato elettronico, peraltro disponibile soltanto in lingua tedesca.

Quanto ai dati statistici più recenti, sul sito della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) si possono trovare tutte le statistiche sull'immigrazione a partire dal 2010. Per la stesura di questo contributo, si è tenuto conto in particolare poi della già menzionata *Statistica degli stranieri e dell'asilo 2016*, oltre che dei dati relativi al terzo trimestre 2017, gli ultimi disponibili. Un quadro sintetico è inoltre fornito dal *Rapporto sulla migrazione 2016*, edito sempre dalla SEM, e pubblicato ad aprile 2017¹⁵.

L'incrocio e la rielaborazione di questi dati, ai fini di cogliere le linee di tendenza delle politiche svizzere di integrazione, non sono tuttavia sempre agevoli. Secondo quanto evidenziato, infatti, da studi ufficiali, come quello del 2006 dell'Ufficio federale della migrazione su mandato del capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia¹⁶, ancora il più aggiornato per chi cerca un raffronto comparativo sui diversi settori dell'integrazione, i numerosissimi dati a disposizione «non sono sistematicamente comparabili tra di loro», in quanto le fonti, relativamente alla popolazione straniera presente in Svizzera, si basano su informazioni che «non sono state né contabilizzate, né raccolte in modo uniforme».

Ma, con tali premesse e scontando quest'ultima relativa approssimazione, quali sono le prime risultanze che emergono, nel periodo che va dalla fine della Seconda Guerra Mondiale a oggi, una lunga fase storica in cui la Svizzera ha conosciuto, in alcuni frangenti, un vero e proprio *boom* dei fenomeni migratori che hanno interessato il suo territorio? E ancora quali sono i dati demografici di maggior rilievo e quali sono (e sono stati) i principali flussi relativi all'immigrazione, di particolare interesse ai fini del lavoro?

¹⁴ Si veda il sito internet <https://www.bar.admin.ch/bar/it/home/ricerca/ricerca/temi/auf-den-spuren-von-aus--und-einwanderern/einwandererland-schweiz.html#886760797>.

¹⁵ Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP. Segreteria di Stato della migrazione SEM, *Rapporto sulla migrazione 2016*, Berna, aprile 2017.

¹⁶ Ufficio federale della migrazione su mandato del capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), *Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera. Rilevamento dei fatti, delle cause, dei gruppi a rischio, dei provvedimenti e delle necessità di intervento in materia di politica integrativa*, cit.

Sino al volgere del Millennio, sono state individuate in dottrina quattro fasi principale: una crescita continua e rapida dal 1949 al 1962; un rallentamento netto tra il 1963 e il 1976; una successiva crescita moderata dal 1977 al 1992, ancora un rallentamento sino al 1998¹⁷. Nel fornire questa temporizzazione, si è sottolineato che, prima del 1960, è stato molto difficile avere informazioni statistiche sugli stranieri non attivi sul piano lavorativo, avendo a disposizione soltanto dati riguardanti coloro che esercitavano attività lucrativa¹⁸. Del resto, in base alla normativa allora in vigore, il ricongiungimento familiare che numericamente dà consistenza alla categoria di chi non è economicamente attivo risultava davvero disagiata e con molti stretti vincoli. Rispetto alle persone economicamente non attive si è registrato, poi, negli anni un aumento costante, sempre riferendoci allo studio citato.

Per gli ultimi tre lustri, è d'ausilio la citata *Statistica degli stranieri e dell'asilo 2016*, che riporta in modo retrospettivo molti dati, risalendo sino al 1996. In particolare, sommando la popolazione residente permanente straniera (cioè chi ha un permesso di domicilio, un permesso di dimora o un permesso di soggiorno di breve durata sino ad almeno 12 mesi) e la popolazione residente non permanente straniera, vi è stata una crescita tendenziale costante, essendo passati da 1.378.724 unità nel 1999 a 2.082.678 unità nel 2016. Tuttavia, i dati sull'immigrazione annuale, comprensivi di tutte le categorie (lavoratori effettivi, persone che sono entrate in Svizzera per ricongiungimento familiare, persone che svolgono in Svizzera attività di formazione e di perfezionamento, rifugiati a cui è stato concesso l'asilo ...), indicano risultati diversi: una crescita tra il 1999 e il 2002, poi una diminuzione nel triennio successivo, una forte crescita nel 2007 e nel 2008 (si passa da 100.657 immigrati, in riferimento alla popolazione residente straniera in modo permanente, nel 2006, a 139.685 nel 2007 e a ben 157.265 nel 2008, il dato più alto degli ultimi quindici anni). Successivamente si è assistito a una discesa a poco più di 132 mila unità nel 2009 e poi ancora a un aumento sino al 2013, con più di 155.000 unità di nuovi immigrati per quell'anno. Ma nell'ultimo triennio (2014-2016) e nei primi nove mesi del 2017 (si tratta, a gennaio 2018, data della stesura finale di questo lavoro di ricerca, dell'ultimo riscontro ufficiale disponibile, quello relativo al terzo trimestre del 2017) si può osservare un consistente calo dell'immigrazione, sia in termini assoluti, sia nel saldo migratorio, che tiene conto del fatto che nello stesso periodo è aumentato il numero di coloro che sono emigrati dalla Svizzera.

Quanto ai dati sulla nazionalità degli immigrati, molto interessanti in una ricerca che deve occuparsi di integrazione in una società multiculturale, a inizio degli anni Cinquanta quattro Paesi, confinanti con la Svizzera, costituivano larga parte di tutta la popolazione straniera della Confederazione elvetica: Italia, ampiamente in avanti, Germania, Francia e Austria. Poi sino alla fine degli anni Sessanta l'immigrazione italiana ha dominato numericamente, con punte anche

¹⁷ Così E. PIGUET, *L'immigration en Suisse depuis 1948 – Contexte et conséquences des politiques d'immigration, d'intégration et d'asile*, in H. MAHNIG (sous la direction de), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, cit., 42.

¹⁸ Vedi sul punto E. PIGUET, *L'immigration en Suisse depuis 1948 – Contexte et conséquences des politiques d'immigration, d'intégration et d'asile*, cit., 39.

superiori al 60% di tutta la popolazione straniera presente in Svizzera. A inizio degli anni Settanta emerge il gruppo nazionale degli spagnoli, poi al principio degli anni Novanta sono i turchi e i portoghesi a ottenere percentuali molto significative sui numeri dei nuovi immigrati e dalla fine degli anni Novanta il peso maggiore dei nuovi arrivi è quello di persone provenienti dalla ex Jugoslavia: Kosovo, Bosnia-Erzegovina, Serbia, Croazia, Macedonia¹⁹.

Riguardo all'anno 2016, vanno menzionati brevemente ulteriori dati, utili potenzialmente rispetto ai fini dello studio: la netta preponderanza, nella popolazione residente permanente straniera, degli uomini sulle donne, in maggioranza invece nella popolazione svizzera (in ragione, ovviamente, della domanda sul mercato del lavoro, tanto che questa sovra-rappresentanza riguarda in particolare il gruppo di età compreso tra i 30 e i 65 anni)²⁰; la circostanza che sebbene in Svizzera siano rappresentate oltre 190 nazionalità, quasi il 45% della popolazione residente provenga da uno Stato limitrofo alla Svizzera²¹; il fatto che più del 75% delle persone immigrate in Svizzera per lavorare sia oggi impiegata nel settore dei servizi²²; il numero di chi ha ottenuto la cittadinanza svizzera (41.587 persone nell'anno di riferimento), e, tra le prime dieci nazionalità originarie, nell'ordine: Italia, Germania, Portogallo, Kosovo, Francia, Turchia, Serbia, Spagna, Macedonia, Bosnia-Erzegovina²³; il numero delle domande di asilo (27.207 persone), i cui gruppi più cospicui sono quello dell'Eritrea, dell'Afghanistan, della Siria, e poi Somalia, Sri-Lanka, Irak, Nigeria, Gambia, Etiopia, etc.

5. Minoranze straniere e minoranze svizzere: il caso degli Jenisch. Cenni.

Prima di concludere questo contributo, esaminando ulteriori questioni che i fenomeni migratori pongono ancora nel contesto costituzionale elvetico, merita un cenno riflettere su una minoranza svizzera e non straniera, a lungo fortemente discriminata e la cui integrazione nella società svizzera, società multiculturale per eccellenza, non è mai stata semplice: mi riferisco, in particolare, alla storia della comunità Jenisch.

¹⁹ Vedi Ufficio federale della migrazione su mandato del capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), *Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera. Rilevamento dei fatti, delle cause, dei gruppi a rischio, dei provvedimenti e delle necessità di intervento in materia di politica integrativa*, cit., 16-17.

²⁰ Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP. Segreteria di Stato della migrazione SEM, *Statistica degli stranieri e dell'asilo 2016*, cit., 15.

²¹ Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP. Segreteria di Stato della migrazione SEM, *Statistica degli stranieri e dell'asilo 2016*, cit., 25.

²² Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP. Segreteria di Stato della migrazione SEM, *Statistica degli stranieri e dell'asilo 2016*, cit., 54.

²³ Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP. Segreteria di Stato della migrazione SEM, *Statistica degli stranieri e dell'asilo 2016*, cit., 73.

Gli Jenisch sono all'incirca 100 mila, distribuiti tra Austria, Germania e Svizzera. Dati ufficiali della Commissione federale contro il razzismo²⁴ stimano gli Jenisch svizzeri tra i 30 mila e i 35 mila, di cui un dieci per cento tuttora seminomadi.

Svizzeri a tutti gli effetti dal 1851, con una lingua propria, lo jenisch, un miscuglio di tedesco e di altri idiomi, e per la maggioranza cristiani, gli Jenisch subirono dalla fine dell'Ottocento e sino agli inizi degli anni Settanta del Novecento tutta una serie di misure coercitive, anche al fine di renderli sedentari. Soprattutto, tra il 1926 e il 1973, vi fu un gravissimo tentativo di rieducare i bambini Jenisch, con l'intervento di istituzioni pubbliche, in particolare l'opera assistenziale «Bambini della strada», creata dall'istituzione Pro Juventute, separando almeno 600 bambini dai loro genitori, per inserirli in famiglie affidatarie, orfanotrofi e riformatori, al fine di sottometterli alle norme sociali dell'epoca e combattere in questo modo il nomadismo. Anche la Confederazione elvetica ebbe una notevole responsabilità nell'adozione di questa sorta di programma eugenetico di rieducazione, tanto che nel 1986 di fronte all'Assemblea federale vi furono le scuse ufficiali del Consiglio federale, attraverso il Presidente della Confederazione Alphons Egli, e poi negli anni successivi vennero stanziati fondi per risarcire le famiglie Jenisch. Questa pagina molto triste e buia della storia svizzera presenta ancora contorni opachi, in merito per esempio al coinvolgimento nel programma rieducativo di altre associazioni, accanto a quella patrocinata da Pro Juventute²⁵, che farebbero elevare il numero dei bambini coinvolti sino a un paio di migliaia.

Gli Jenisch, a cui è stato successivamente riconosciuto lo *status* di minoranza nazionale, subiscono ancora alcune discriminazioni, o perlomeno sono oggetto di diffidenza, se non di razzismo, da parte degli altri svizzeri; per esempio, quelli di loro che continuano a vivere in modo nomade, rivendicano faticosamente il diritto a vedersi riconosciute dai Cantoni adeguate aree di sosta e il diritto di transito per le carovane che provengono dall'estero.

6. Le questioni ancora aperte.

La misura effettiva dell'integrazione degli stranieri nella Confederazione elvetica non è agevolmente decifrabile. Il già citato Documento *Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera*, risalente al 2006, si conclude affermando che l'integrazione è riuscita, in ragione della circostanza che gli stranieri denotano, nei diversi settori dell'integrazione, «condizioni paragonabili a quelle di cittadini svizzeri in situazioni di vita paragonabili dal profilo dell'età, del sesso, della posizione sociale ed economica, della situazione familiare e della formazione professionale»²⁶. Tali settori sono individuati dal *Documento*, andando dalla formazione scolastica a quella professionale, dal mercato del lavoro alla sanità e alla sicurezza sociale, dalla lingua all'ambiente abitativo, dalla

²⁴ Si consulti il sito internet: <http://www.ekr.admin.ch/temi/i209.html>.

²⁵ Si veda anche <https://www.swissinfo.ch/ita/svizzeri-senza-diritti/6435728>.

²⁶ Ufficio federale della migrazione su mandato del capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), *Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera. Rilevamento dei fatti, delle cause, dei gruppi a rischio, dei provvedimenti e delle necessità di intervento in materia di politica integrativa*, cit., 97.

partecipazione alla vita sociale alla religione e cultura. Per ogni settore, si forniscono i dati sull'integrazione della popolazione straniera, le cause dei problemi di integrazione, le misure di integrazione prese, gli interventi ancora necessari in materia di politica integrativa, etc.

Ma il *Documento* riconosce anche che il raffronto tra la situazione degli stranieri e quella dei cittadini elvetici sconta la difficoltà di non avere a disposizione tutte le informazioni necessarie, così che «l'integrazione effettiva (...) degli stranieri in determinati settori può essere pertanto valutata soltanto in modo approssimativo»²⁷. In tale ottica vengono richiamati gli interventi necessari nei diversi settori, per migliorare questa integrazione, riferendosi tra l'altro alla scuola, alla formazione professionale, al mondo del lavoro.

Sull'importanza di promuovere l'integrazione nella prima infanzia, consentendo «ai bambini, con o senza *background* migratorio, secondo il principio delle pari opportunità, di trarre ugualmente vantaggio da una formazione, un'assistenza e un'educazione precoci di elevata qualità», insiste molto anche il *Rapporto sulla migrazione 2016*, sottolineando le diverse condizioni di partenza dei bambini con genitori stranieri, rispetto ai bambini con genitori svizzeri, che sfavoriscono grandemente i primi²⁸.

Se si entra, d'altra parte, sul sito internet della Segreteria di Stato della migrazione²⁹, la prima immagine che appariva, per molti mesi del 2017, era quella di un videoclip che vedeva come protagonista Xherdan Shaqiri, un noto calciatore svizzero di origine kosovara, anche capitano della nazionale elvetica. Si tratta di un video molto suggestivo che si intitola «*Together – Il calcio unisce*», e che spiega attraverso la storia personale di Shaqiri l'importanza del calcio per unire, per favorire il processo di integrazione, in presenza in particolare di tanti bambini stranieri, figli di profughi, di persone che hanno abbandonato Stati poveri e che hanno trovato pace e sicurezza nella Confederazione elvetica.

Forse non è casuale la scelta di un calciatore, nato in Kosovo, ma che oggi gioca nella nazionale rossocrociata, come manifesto del livello di integrazione di un Paese, la cui Nazionale di calcio, durante il Campionato europeo del 2016, rappresentò, insieme alla Francia, la squadra con al suo interno il maggior numero di giocatori nati da genitori stranieri in Svizzera e fuori dai confini elvetici (quattordici giocatori su ventitre).

Del resto, questo richiamo che potrebbe sembrare un po' avventato nel contesto di un lavoro scientifico presentato in un Convegno di costituzionalisti e comparatisti, dà invece il peso di come siano effettivamente cambiati i flussi migratori verso la Svizzera, con l'assoluta preminenza oggi, pur in un miscuglio di provenienze, di calciatori che sono figli di immigrati dalla *ex* Jugoslavia: Kosovo, Macedonia, Bosnia.

²⁷ Ufficio federale della migrazione su mandato del capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), *Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera. Rilevamento dei fatti, delle cause, dei gruppi a rischio, dei provvedimenti e delle necessità di intervento in materia di politica integrativa*, cit., 97.

²⁸ Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP. Segreteria di Stato della migrazione SEM, *Rapporto sulla migrazione 2016*, cit., 34 e 33 ss.

²⁹ Vedi <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home.html>.

Ai Ciriaco Sforza e ai Kubilay Türkilmaz, per citare due noti calciatori elvetici degli anni Novanta del Novecento, che hanno militato anche in squadre italiane, oltre che nella Nazionale svizzera, e che tradiscono l'origine italiana e turca, frutto di più antichi flussi di migrazione, si sono sostituiti i Bherami, gli Xhaka, gli Shakiri, figli dei nuovi migranti venuti dai Balcani³⁰.

Fuori da questa metafora sportiva, che esprime però l'esempio di una integrazione, in questo campo, certamente molto riuscita, di una società multiculturale che unifica sotto l'inno nazionale le differenze culturali, etniche e di lingua, è ancora, per contrasto, sull'iniziativa popolare del 9 febbraio del 2014, che ha introdotto il nuovo articolo 121a del testo costituzionale, che si deve tornare.

Si tratta probabilmente, insieme al contenuto della (nuova) legge federale sugli stranieri e la loro integrazione, di cui si dirà alla fine di questo contributo, della più rilevante questione ancora aperta che il tema propone, nella consapevolezza che la vittoria dei sì, per quanto sofferta, sembra dimostrare che la strada di una compiuta integrazione degli stranieri nella società svizzera è ancora per larghi tratti in salita.

A questo proposito, è utile soffermarsi rapidamente sul laborioso percorso previsto per implementare, con la necessaria disciplina di dettaglio, l'articolo 121a, percorso, che è venuto a concludersi, in modo definitivo, nel dicembre del 2017.

Il Consiglio federale, che si era pronunciato contro l'iniziativa popolare che ha portato alla revisione costituzionale, anche facendo notare che il nuovo testo «non sarebbe stato compatibile con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) con l'Unione europea e quindi neanche con gli Accordi Bilaterali», ha avviato tempestivamente sia la definizione di un avamprogetto, per la modifica della legge federale sugli stranieri, su cui si è aperta e conclusa un'ampia procedura di consultazione, nella primavera del 2015, che ha coinvolto moltissimi soggetti interessati, con la presentazione di ben 177 pareri, sia i negoziati con l'Unione europea sulla libera circolazione delle persone, resi molto difficili, se non impossibili, dopo il *referendum* inglese sulla Brexit.

Nel frattempo (a ottobre 2015), in opposizione al nuovo articolo costituzionale e al fine di abolirlo, è stata presentata un'ulteriore iniziativa popolare, denominata «Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione». Questa iniziativa, nell'aprile 2017, è stata respinta dal Consiglio federale, pur contrario al testo del nuovo articolo 121a, anche per ragioni di opportunità politica, che dovrebbero impedire che possa essere revocato un articolo costituzionale, pur secondo qualcuno discutibile nel suo contenuto, da poco tempo approvato dal popolo svizzero. Alla fine il Consiglio federale ha rinunciato a presentare un controprogetto, anche tenendo conto di quanto emerso in sede di consultazione. A sua volta, il Consiglio nazionale, nel settembre 2017, ha bocciato l'iniziativa, chiedendone il ritiro, cosa che poi è effettivamente avvenuta nel dicembre 2017.

³⁰ Se si scorre, invece, l'elenco dei deputati del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, nei limiti di uno sguardo del tutto superficiale ai loro cognomi, non sembra esservi questa analoga corrispondenza, nel senso che si scorge solo qualche cognome di figli o nipoti di immigrati dall'Italia, uno dalla Spagna, uno dalla Polonia, ma non ancora da Stati sorti dallo smembramento della Jugoslavia.

Tornando alla legge federale di attuazione del nuovo articolo 121a, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno approvato, il 16 dicembre 2016, una versione molto diversa dall'avamprogetto del Consiglio federale, tanto che si è parlato di un'applicazione euro-compatibile del testo costituzionale e di una preferenza nazionale *light* per i lavoratori indigeni: scompaiono, infatti, tutti i riferimenti ai tetti massimi e ai contingenti, previsti invece dall'avamprogetto, prevedendosi una serie di disposizioni che cercano di rendere compatibile con gli accordi internazionali, sottoscritti dalla Svizzera, a partire dall'ALC e dagli Accordi Bilaterali con l'Unione europea, il nuovo testo costituzionale. In particolare, si segnalano la disposizione che impegna il Consiglio federale ad adottare misure che permettano di esaurire il potenziale di forza lavoro che offre la manodopera già presente in Svizzera; quella che vuole favorire nell'accesso al lavoro chi è già iscritto alle liste pubbliche di collocamento; quella che regola la fine del diritto di soggiorno in Svizzera per gli stranieri appartenenti a Paesi dell'Unione europea o dell'Associazione europea di libero scambio, che sono titolari di un permesso di soggiorno di breve durata o di un permesso di dimora e che perdono il lavoro; quella che nega, infine, agli stranieri soggiornanti in Svizzera alla ricerca di un'occupazione e ai loro familiari, ma non ancora occupati, il diritto all'assistenza sociale.

Rispetto alla legge approvata dalle due Camere, il Consiglio federale ha adottato un'ordinanza di esecuzione, su cui nel corso dell'estate del 2017 si è svolta una procedura di consultazione, che si è poi conclusa con l'approvazione del testo finale a dicembre 2017. Anche alla luce dei risultati della consultazione, l'ordinanza prevede un'entrata in vigore scaglionata dell'obbligo di annunciare i posti vacanti, dal 1° luglio del 2018 per le categorie professionali in cui il tasso nazionale di disoccupati raggiunga o superi l'otto per cento, con una riduzione di tale percentuale al cinque per cento dal 1° gennaio 2020.

E' facile notare come la legge federale di attuazione e la sua ordinanza di esecuzione tradiscano lo spirito e la formulazione del nuovo articolo 121a; dal sito della SEM, più prudentemente e in modo molto diplomatico si legge che il testo adottato dal Parlamento è compatibile con l'ALC, ma «non attua pienamente l'articolo costituzionale sull'immigrazione»³¹.

³¹ Un tentativo per dare seguito all'articolo 121a della Costituzione federale è stato compiuto con l'adozione delle nuove disposizioni della Costituzione del Canton Ticino, approvate a seguito del voto popolare del 25 settembre 2016 sull'iniziativa, promossa dall'UDC ticinese e dalla Lega dei Ticinesi, denominata «Prima i nostri!». Tali disposizioni prevedono per esempio che il Canton Ticino si adoperi affinché sul mercato del lavoro viga il principio di preferenza agli Svizzeri; che sia vietato il licenziamento di cittadini del territorio cantonale, «a seguito di una decisione discriminatoria di sostituzione della manodopera indigena con quella straniera»; che nessun cittadino del suo territorio «debba accettare sensibili riduzioni di salario a causa dell'afflusso indiscriminato della manodopera estera»; che il Cantone promuova in questo campo, a tutela dei lavoratori indigeni e per altre esigenze previste dal testo riformato, addirittura un'attività di rilievo internazionale. Sulla base di quanto previsto dall'articolo 51, capoverso 2, della Costituzione federale, il Consiglio federale, nell'agosto 2017, ha conferito comunque la garanzia federale al testo revisionato, segnalando, peraltro, i limitati margini di manovra del Cantone nell'attuare gli obiettivi dell'iniziativa in modo conforme al diritto federale, anche in riferimento alla possibilità di concludere trattati con l'estero, nella materia dell'immigrazione, e affermando di non essere invece di sua competenza verificare se le disposizioni di attuazione in corso di elaborazione da parte del Governo e del Parlamento ticinesi siano conformi al diritto federale superiore.

Del resto, rispetto a una soluzione che ha finito per essere fortemente compromissoria³², mostrando anche qualche tentennamento degli organi di indirizzo politico, che non a caso hanno previsto l'entrata in vigore della legge in momenti temporali successivi, non è stato raggiunto, neppure lontanamente, il *quorum* costituzionale di cinquantamila firme di aventi diritto al voto per la richiesta di *referendum* facoltativo, che avrebbe potuto portare il popolo a pronunciarsi sulla legge.

Non è privo di significato, infine, che lo stesso giorno in cui è stata approvata questa legge federale, riguardante la regolazione dell'immigrazione e i miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione, il 16 dicembre 2016, l'Assemblea federale abbia anche approvato le modifiche della legge federale sugli stranieri, che entreranno in vigore nel corso del 2018, una volta che verranno adottate, lo si è già ricordato, le apposite ordinanze di esecuzione.

Si tratta di modifiche che rafforzeranno sensibilmente il peso del principio di integrazione, anche con un ampliamento e un maggior dettaglio delle disposizioni del capitolo 8 della legge federale sugli stranieri, dedicato all'integrazione, legge federale che già nel suo titolo menzionerà l'integrazione degli stranieri. In attesa di poter disporre del testo definitivo delle ordinanze di esecuzione, che completeranno l'insieme del disposto normativo, si possono soltanto evidenziare alcuni elementi innovativi della legge: l'affiancamento della protezione contro la discriminazione, tra le esigenze di cui devono tenere conto Confederazione, Cantoni e Comuni nell'adempiere i loro rispettivi compiti, accanto all'integrazione degli stranieri (articolo 53); l'esplicito riferimento alla promozione dell'integrazione nelle strutture ordinarie esistenti a livello federale, cantonale e comunale e relative ai diversi settori in cui si misura concretamente il grado di integrazione: scuola, lavoro, sanità, sicurezza sociale, urbanistica, etc. (articolo 54); il richiamo alla previsione di «misure d'integrazione adeguate per gli stranieri con un bisogno di integrazione particolare», di competenza cantonale (articolo 55a); l'inserimento nel testo della legge di criteri di integrazione, uguali a quelli previsti dalla nuova disciplina sull'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, oltre che dall'ordinanza del 24 ottobre 2007, di attuazione del testo della legge a oggi ancora in vigore (articolo 58a); la definizione del contenuto sostanziale dell'accordo di integrazione (articolo 58b), sinora lasciata all'ordinanza di esecuzione che si è finita di menzionare.

L'Assemblea federale, a sua volta, tra novembre e dicembre 2017, ha concesso la medesima garanzia federale, restando quindi da verificare se le nuove disposizioni di esecuzione che il Gran Consiglio ticinese (il Parlamento del Cantone) dovrà adottare, forse già nel corso del 2018, saranno davvero conformi al diritto federale o al diritto internazionale.

³² Di compromesso, rispetto alla legge approvata dal Parlamento, parla in particolare S. BONFIGLIO, *I sistemi sanitari alla prova dell'immigrazione: il caso svizzero*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 3.