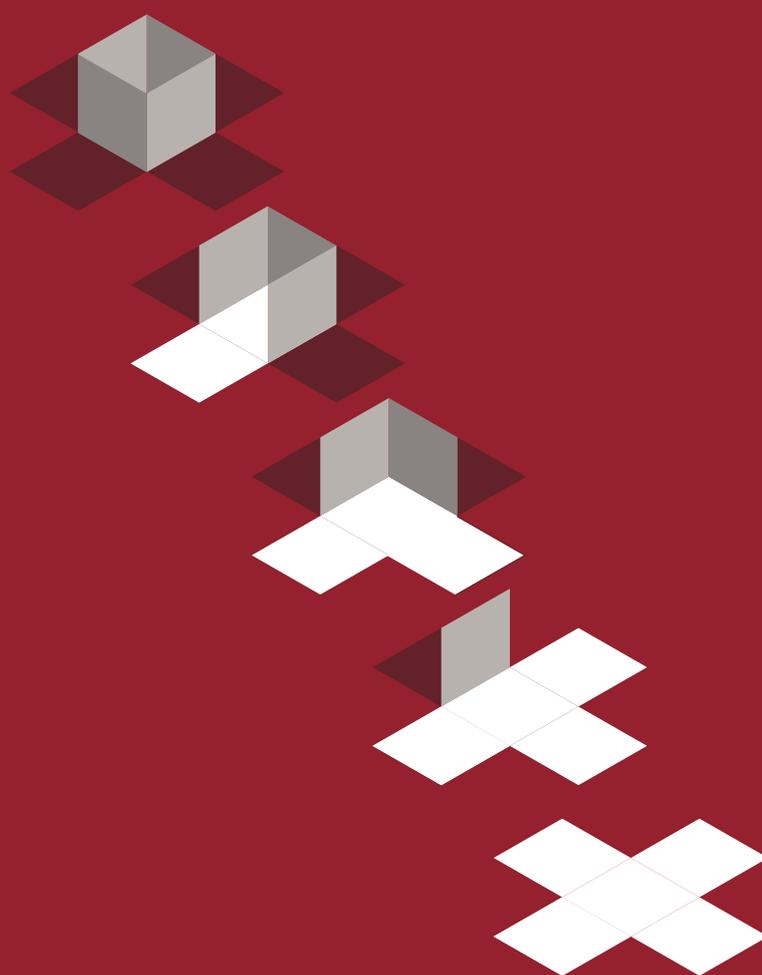


Dibattiti sugli stranieri

Cronaca delle iniziative e contro-iniziative politiche
in Svizzera

50
Jahre EKM
ans de la CFM
anni della CFM



Rapporto realizzato su incarico della Commissione federale della migrazione CFM

Giugno 2020



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commissione federale della migrazione CFM

Impressum

Editrice

Commissione federale della migrazione CFM,
Quellenweg 6, CH-3003 Berna-Wabern, www.ekm.admin.ch

Autore

Angelo Maiolino

Redazione

Simone Prodoliet, Sibylle Siegwart, Pascale Steiner

Traduzione

Angela Petrone

Pagina di copertina

Reinterpretazione del manifesto sulla «revisione della legge sull'asilo e della legge concernente la dimora e il domicilio degli stranieri, 1987» (2020).

© Stephan Bundi, Atelier Bundi AG, Visuelle Kommunikation, 3067 Boll

Immagini

I manifesti provengono da diverse collezioni svizzere: dalla Schule für Gestaltung di Basilea, dal Museum für Gestaltung Zürich/Archiv Zürcher Hochschule der Künste, dal Gabinetto delle stampe della Biblioteca nazionale svizzera, dalla Bibliothèque de Genève, dalla Médiathèque Valais-Sion e dal Schweizerisches Sozialarchiv di Zurigo.

Figure 1 e 4: © Schweizer Demokraten

Figura 2: © Ursula Piatti

Figura 3: © Jean Leffel

Figura 5: © Edgar Küng

Figure 6, 9 e 11: © GOAL AG

Figura 7: © economiesuisse

Figura 8: © Jürgen von Tomëi

Figura 10: © Medienbüro Selezione

Grafica

Cavelti AG. Marken. Digital und gedruckt, Gossau

Premessa

Nel 2020 si voterà sull'iniziativa popolare «Per un'immigrazione moderata (Iniziativa per la limitazione)». Per l'ennesima volta l'immigrazione asurge a problema politico centrale della Svizzera e, contemporaneamente, viene rimesso in discussione il rapporto con l'UE. Nel presente testo lo storico Angelo Maiolino riassume l'evoluzione di questo atteggiamento di difesa, di xenofobia e del mito dello Stato nazionale autonomo e libero da ogni vincolo esterno.

Da mezzo secolo società e politica si lasciano manovrare da questa retorica. È il metodo più vecchio, quello più semplice e, purtroppo, anche il più efficace: incolpare «gli altri» di tutti i problemi. E non si applica solo a chi proviene da altre regioni o Paesi, come succede per lo più oggi. Per secoli gli ebrei, che vivevano qui da lungo tempo, sono stati osteggiati; e lo stesso è successo nei confronti di gruppi come i nomadi, colpevoli di seguire uno stile di vita diverso. E per secoli la gente si è fatta la lotta su basi confessionali, lotta sfociata in guerre sanguinose, nell'impossibilità della vicinanza quotidiana, nel separatismo e nel divieto di matrimonio tra membri di religioni diverse. Durante la Prima guerra mondiale, la Svizzera si è quasi spaccata in due perché francofoni e germanofoni si sono accusati a vicenda di tradimento e si sono schierati con le potenze belliche nemiche. Questo vecchio modello ha prodotto i suoi effetti anche nell'epoca, unica nel suo genere, di ripresa e prosperità nel secondo dopoguerra, ma questa volta è stato diretto soprattutto contro gli immigrati.

La Svizzera, quella Svizzera moderna dello Stato federale, è però sempre riuscita a contrastare con soluzioni costruttive di integrazione questo atteggiamento distruttivo di esclusione. Dopo la nascita dello Stato federale, non ha vessato e dominato i cattolici conservatori usciti perdenti dalla Guerra del Sonderbund, ma li ha invece progressivamente integrati nel nuovo sistema statale attraverso un processo lungo e faticoso. I grandi cambiamenti indotti dall'industrializzazione hanno creato una nuova classe sociale, quella degli operai. Inizialmente diffamati come gente senza patria, anche loro sono stati inglobati nella politica e nella società dopo molti confronti e uno sciopero generale. Ci è voluto ancora più tempo prima che le donne ottenessero finalmente i diritti che spettavano loro e questo processo non si è ancora concluso. In un'epoca di nazionalismo idealizzato, in cui si è propagata l'idea

che una storia, una lingua, una cultura e un'origine comuni fossero il presupposto della convivenza statale, i fondatori dello Stato federale sono riusciti a far prevalere un modello diametralmente opposto, quello della coesistenza di lingue e culture diverse.

A causa delle numerose e accese campagne per le votazioni contro l'«inforestierimento», non ci siamo neppure resi conto di quanto la società sia cambiata anche e proprio attraverso il fenomeno della migrazione, di quanti migranti del passato siano diventati cittadini elvetici, di quanto assurda sia la contrapposizione tra «noi» e «gli altri» quando una grossa fetta della popolazione ha un passato di migrazione, quando sempre più matrimoni sono binazionali e sempre più persone posseggono due o più passaporti. L'economia continua a fiorire nonostante i retori dell'inforestierimento non smettano di suonare il campanello d'allarme; molti posti di lavoro restano perfino vacanti e i fantomatici ghetti o l'esplosione dei tassi di criminalità sono rimasti soltanto uno spauracchio. In sintesi, la coesistenza quotidiana di tutte queste persone sembra funzionare piuttosto bene.

Dobbiamo concentrarci sui risultati ottenuti, sul fatto che nessuno degli scenari catastrofici diffusi durante le campagne pre-votazioni si sono concretizzati e sulla prosperità generale del nostro Paese. Senza dimenticare che la migrazione non è di per sé né un bene né un male, ma semplicemente una realtà e optare per la xenofobia come ricetta rapida non è una soluzione. Al contrario, distrae dalle questioni importanti con le quali la società deve confrontarsi.

Questo non significa che i problemi associati alla migrazione non vadano discussi. Al pari di qualsiasi cambiamento sociale, la migrazione genera rifiuti e sfide che non si possono ignorare, ma non partendo dal «noi» contro «gli altri», bensì nell'ottica di un mondo e di una società in cui tutti, noi tutti, siamo chiamati a trovare soluzioni lungimiranti.

Walter Leimgruber,
Presidente della Commissione federale
della migrazione CFM

Indice

1. Introduzione	5
2. «Inforestierimento» – un neologismo elvetico	6
Naturalizzazione forzata per ridurre il numero di stranieri	6
La paura dell'«indesiderato» e la «difesa spirituale del Paese»	6
Dibattiti sull'inforestierimento negli anni Cinquanta e Sessanta	7
3. L'iniziativa Schwarzenbach	8
Manodopera straniera per coprire la carenza di forza lavoro	8
Reazioni all'ondata migratoria	8
Meccanismi di esclusione	9
Dalla «questione dei lavoratori stranieri» alla «questione degli stranieri»	9
Alimentare le paure diffuse	10
4. Le iniziative sull'inforestierimento negli anni Settanta e Ottanta	12
Argomentazioni di natura ecologica e socio-politica	12
Il territorio come «patria»	13
5. Scenari di pericolo versus cambiamento sociale	15
Riposizionamento nella politica mondiale?	15
Nuovo bersaglio delle paure: i richiedenti l'asilo	16
Successi politici	16
Le argomentazioni legate alla crescita	17
6. Controcorrente: per un'apertura dei confini svizzeri	19
Ampia opposizione contro i fautori dell'inforestierimento	19
L'iniziativa «Essere solidali» e il disegno di una nuova legge sugli stranieri	19
Tentativo di liberalizzare le naturalizzazioni	20
Contro una politica di isolamento	21
La Svizzera in Europa	22
7. Conclusione: discorsi tra difesa e apertura	23
Bibliografia	25
Immagini	26

1. Introduzione

In Svizzera le discussioni sugli stranieri hanno assunto nel tempo una rilevanza crescente. Da esse è nato il concetto di «inforestierimento», che ha impregnato la storia elvetica del secolo scorso, insinuandosi nella semantica del discorso politico svizzero e, dal 1914, nella lingua ufficiale dello Stato federale. Questo neologismo è stato usato per fare appello a un sentimento di paura tanto collettiva quanto individuale: un'immigrazione «incontrollata» avrebbe potuto mettere in pericolo l'identità della popolazione locale. Questo termine, che nasce come atteggiamento di difesa dei «patrioti» contro ciò che è estraneo, nell'intento di proteggere e difendere ciò che è «proprio», ha assunto varie connotazioni. Impiegato inizialmente contro gli ebrei orientali, è poi stato diretto contro i socialisti e gli stranieri o i rifugiati in generale.

Negli anni Settanta la nozione di «inforestierimento» ha acquisito un'importanza particolare attraverso l'impegno del parlamentare James Schwarzenbach. La prima iniziativa sull'inforestierimento, su cui si votò nel 1970 e che è ancor oggi ricordata come l'«iniziativa Schwarzenbach», fu la miccia iniziale di una serie di altre iniziative finalizzate a circoscrivere l'immigrazione in Svizzera. La lotta contro lo «straniero indesiderato» fu combattuta a colpi pesanti. Oltre a scatenare un dibattito pubblico dalla forte carica emotiva, il «problema dell'inforestierimento» venne stigmatizzato come una questione vitale per la nazione e, nel corso degli anni, continuò a tornare a galla sotto mutate spoglie. Gli stranieri e i rifugiati vennero visti non solo come una minaccia per le condizioni di lavoro che, a causa della loro presenza, sembravano degradarsi, ma anche e soprattutto diffamati come pericolo per la cultura e l'identità svizzera. I fautori di questa posizione si basavano sulla logica idealizzata di una comunità nazionale omogenea, fondata su valori comuni, una medesima cultura e un'identità ben definita.

A questa fazione si opponevano coloro che, provenienti dagli ambienti più diversi, cercavano di lottare contro il discorso politico sull'inforestierimento e di delineare una politica in materia di stranieri e asilo più aperta e più liberale. Dall'esperienza dell'iniziativa Schwarzenbach è nata l'odierna Commissione federale della migrazione CFM – inizialmente «Commissione federale consultiva per i problemi degli stranieri» – con l'obiettivo di

migliorare la coesistenza tra la popolazione immigrata e quella autoctona. Nell'ambito del processo politico sono inoltre state lanciate altre iniziative – come l'iniziativa popolare «Essere solidali, per una nuova politica degli stranieri» – che puntavano a migliorare la condizione giuridica degli stranieri. Sono poi stati sottoposti a votazione alcuni progetti aventi lo scopo di facilitare la procedura di naturalizzazione e quindi di integrare «gli altri» come cittadini a pieno titolo. Anche nelle votazioni concernenti la libera circolazione delle persone tra Svizzera e UE è stata difesa l'immagine di una Svizzera aperta e ci si è opposti alla retorica dell'inforestierimento. Non da ultimo, le autorità e molte organizzazioni della società civile si sono impegnate per migliorare la convivenza tra gli immigrati e la gente del luogo adottando misure per promuovere l'integrazione.

I capitoli che seguono propongono una riflessione critica sulla categorizzazione concettuale e storica del concetto di «inforestierimento». L'analisi dell'iniziativa Schwarzenbach permetterà di dissotterrare il discorso politico di fondo che ha ispirato le successive iniziative riguardanti questo fenomeno, gli stranieri e l'asilo. Nel contempo, verranno esplorate anche le contro-tendenze, quelle a favore di una Svizzera liberale e aperta, e le misure ad esse associate. In sintesi, gli elementi che reggono il discorso politico sull'inforestierimento saranno indagati al fine di capirne le ripercussioni politiche e culturali, e confrontati con la realtà di una società plasmata dalla migrazione.

2. «Inforestierimento» – un neologismo elvetico

Il termine «inforestierimento» (in tedesco, «Überfremdung») è comparso per la prima volta nel 1900 nella pubblicazione «Unsere Fremdenfrage» (la nostra questione degli stranieri) di Carl Alfred Schmid, segretario presso l'ufficio di assistenza pubblica a Zurigo. In questo testo Schmid metteva appunto in guardia contro un inforestierimento della Svizzera. Sebbene prima della Prima guerra mondiale la quota di stranieri in Svizzera fosse già alta e superasse perfino il 30% nelle grandi città, inizialmente questo concetto non trovò praticamente alcuna eco né tra l'opinione pubblica né nel discorso politico.

Naturalizzazione forzata per ridurre il numero di stranieri

Solo all'inizio della Prima guerra mondiale il termine «inforestierimento» si fece largo nella lingua ufficiale. Nel 1914 l'allora presidente della Confederazione Ludwig Forrer sottolineò che «l'inforestierimento della Svizzera» era un dato di fatto. Una delle soluzioni proposte per contrastare questo fenomeno fu quella di una naturalizzazione forzata. Si prese anche in considerazione la possibilità di sostituire lo *jus sanguinis* con lo *jus soli* affinché chi era nato in Svizzera ottenesse automaticamente la cittadinanza elvetica: in questo modo la quota di stranieri sarebbe calata rapidamente e il processo d'integrazione delle persone naturalizzate sarebbe stato più semplice. La legge federale del 25 giugno 1903 sull'acquisto della cittadinanza svizzera e sulla rinuncia alla stessa, inoltre, consentiva ai Cantoni di introdurre uno *jus soli* parziale, ma nessun Cantone si avvale di questa possibilità.

La cosa interessante di queste proposte è che l'elevata quota di stranieri non era vista come un problema principalmente etico-culturale, bensì soprattutto come un problema politico. L'esclusione degli stranieri dai diritti politici in Svizzera era considerata una minaccia per la democrazia.

Durante la Prima guerra mondiale la migrazione tra Stati europei fu resa impossibile a causa dei conflitti in corso. Ciononostante lo stato di prosperità e la situazione occupazionale di un'ampia fetta della popolazione deteriorarono drasticamente e la povertà si insinuò nella quotidianità elvetica. In questo contesto, un piccolo Stato neutrale come

la Svizzera non aveva alcun motivo per abbandonare l'approccio liberale alla libera circolazione delle persone perseguito fino a quel momento e da cui l'economia e la società avevano beneficiato per decenni. Le posizioni liberali sull'immigrazione vennero abbandonate solo nel 1917, quando il Consiglio federale emanò l'ordinanza concernente la polizia di frontiera e il controllo degli stranieri e istituì un servizio centrale con mansioni di polizia degli stranieri, divenuto più tardi la Polizia federale degli stranieri. Dietro questo cambiamento di paradigma si celava la paura di fronte ai movimenti di rifugiati provenienti dall'impero zarista in disfacimento, ma anche l'esigenza di un controllo più rigoroso della popolazione straniera nel Paese.

La paura dell'«indesiderato» e la «difesa spirituale del Paese»

Nel novembre del 1918 – cioè alla fine della Prima guerra mondiale – si verificarono sconvolgimenti politici globali impensabili per le generazioni del tempo. Un sistema di ordinamento fino ad allora indiscusso, su cui avevano poggiato l'Europa e il mondo per decenni, stava collassando. Le vecchie monarchie europee – la Germania, l'impero austro-ungarico e la Russia – scomparvero dalla scena politica. Vennero definiti nuovi confini e nacquero nuove nazioni. Oltre che da questi sconvolgimenti, il periodo del primo dopoguerra fu però caratterizzato anche dall'instabilità sia dei vecchi che dei nuovi Stati. Centinaia di migliaia di persone si diedero alla fuga per scampare ai conflitti e alle conseguenti situazioni di penuria.

In questo contesto, la polizia degli stranieri mise in guardia contro un'imminente «migrazione di massa» degli ebrei polacchi ed esortò i direttori cantonali della polizia a limitare l'immigrazione di questi «elementi altamente indesiderati». La prassi ancora liberale adottata fino a quel momento in materia d'immigrazione si trasformò così in un regime restrittivo dalle forti connotazioni antisemitiche.

Negli anni Trenta, sotto la guida del consigliere federale Philipp Etter, si cercò di costituire un baluardo intellettuale contro le ideologie totalitarie provenienti dall'estero. Questi sforzi culminarono nella proclamazione della «difesa spirituale del Paese», sotto la cui egida la cultura e il patrimonio

linguistico della Svizzera divennero valori da proteggere e venne diffuso il ricordo delle tradizioni degli antichi confederati. Si creò così un'identità mitico-nazionale, nata non dall'idea di razza o di carne «bensì dallo spirito»¹. Con la legge del 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri, inoltre, il Paese venne dotato di uno strumento sanzionato dal Parlamento per difendersi contro gli stranieri.

Nell'anno dell'ascesa al potere dei nazionalsocialisti in Germania le autorità elvetiche stabilirono la distinzione, impiegata fino al 1944, tra rifugiati politici e gli altri tipi di rifugiati: ai primi appartenevano le persone oggetto di persecuzione personale, tra cui rientravano soprattutto ex alti funzionari pubblici e leader dei partiti di sinistra. Basandosi su questa rigida interpretazione, tra il 1933 e il 1945 la Svizzera concesse asilo politico solo a 644 persone. Tutti gli altri rifugiati – tra cui anche gli ebrei minacciati – non furono considerati perseguitati politici, bensì semplicemente persone straniere e, in quanto tali, rientranti nel campo d'applicazione della legge summenzionata, in vigore dal 1934.

Dibattiti sull'inforestierimento negli anni Cinquanta e Sessanta

Durante gli anni Cinquanta la semantica dell'inforestierimento trovò espressione soprattutto in dibattiti di natura politico-congiunturale ed economica. In quel periodo, tra gli ambienti sindacali di sinistra si moltiplicarono le voci che mettevano in guardia contro un'«ondata di stranieri». I sindacati non credevano che l'economia si sarebbe ripresa dopo la Seconda guerra mondiale e temevano che vi sarebbe stata una disoccupazione di massa nell'eventualità di una recessione economica. I lavoratori svizzeri vedevano nella forza lavoro straniera una fonte di concorrenza e di pressione sui salari. «Per preservare la specificità politica, culturale e linguistica della Svizzera e impedire l'inforestierimento», i sindacati chiedevano che «l'afflusso di lavoratori stranieri fosse oggetto di controlli e venisse regolato in funzione della capacità di assorbimento del mercato del lavoro»².

La strategia perseguita dai sindacati negli anni successivi era destinata al fallimento. Parlarono di

«inforestierimento come dato di fatto» e chiesero che il Consiglio federale adottasse misure sempre più rigide per contenere il numero di lavoratori stranieri. Ma quando si accorsero che l'iniziativa Schwarzenbach del 1970 promuoveva una riduzione massiccia dell'immigrazione, dovettero ammettere alla propria base che questa era la strada sbagliata. Alla fine, i sindacati si opposero all'iniziativa perché temevano che, se fosse stata accolta, ne sarebbero conseguite perdite economiche e una crescente xenofobia tra le loro stesse fila.

1 Messaggio del 9 dicembre 1938 del Consiglio federale.

2 Corrispondenza tra sindacati, 3/1961. Fonte: Gfrörer 2001, pag. 39.

3. L'iniziativa Schwarzenbach

I concreti tentativi di limitare la popolazione straniera e di lottare contro l'«inforestierimento» attraverso iniziative popolari si verificarono nel periodo del boom economico che seguì alla Seconda guerra mondiale, periodo in cui la Svizzera conobbe il maggior afflusso di immigrati della sua intera storia. La rapida crescita economica e, soprattutto, gli sviluppi nel settore industriale attirarono nel Paese centinaia di migliaia di stranieri.

Manodopera straniera per coprire la carenza di forza lavoro

Alla fine della Seconda guerra mondiale, gli alti vertici della politica e dell'economia temevano che vi sarebbe stata un'ondata di disoccupazione, così come era successo nel primo dopoguerra. Ma questo timore non si concretizzò. Al contrario, l'apparato produttivo svizzero, rimasto indenne, approfittò della ricostruzione delle infrastrutture e delle fabbriche distrutte in Europa. Il punto dolente della politica economica elvetica si rivelò essere in realtà, contrariamente a qualsiasi previsione, la mancanza di forza lavoro. Già alla metà del 1946, l'allora «delegato delle occasioni di lavoro» stimava a 100 000 i posti di lavoro che non sarebbe stato possibile occupare e per i quali si richiedevano quindi lavoratori stranieri. A tal fine, nell'ottobre del 1945 il Consiglio federale aveva già adottato i provvedimenti del caso sostenendo che, per la continuità dei processi produttivi, occorreva rilasciare un numero limitato di permessi di lavoro a cittadini stranieri³. Il Governo contattò inoltre i Paesi limitrofi per definire le condizioni a cui ingaggiare la loro forza lavoro. Le trattative si conclusero tuttavia positivamente solo con l'Italia, perché le potenze occupanti non permisero a nessuno di lasciare la Germania e l'Austria per andare a lavorare in Svizzera.

Nel 1947 le autorità federali rilasciarono per la prima volta le necessarie autorizzazioni di entrata e i permessi di dimora a 150 000 cittadini italiani, che furono impiegati nell'agricoltura e nell'industria tessile, cioè in settori in cui, essendo i salari bassi, era difficile trovare manodopera locale.

Tra il 1950 e il 1960 il prodotto interno lordo crebbe in media del 4,3% all'anno. Tra il 1950 e il 1970

il reddito reale pro capite raddoppiò. Per occupare i 240 000 posti di lavoro creati nell'industria e nel commercio tra il 1950 e il 1960, il mercato del lavoro svizzero, a corto di manovalanza, non poté che fare appello ai Paesi esteri, cosicché tra il 1958 e il 1964 il numero di lavoratori stranieri soggetti a controlli passò da 363 000 a 721 000, cioè a quasi il doppio.

Reazioni all'ondata migratoria

Sia le autorità che i sindacati videro nell'arrivo di lavoratori stranieri, prevalentemente italiani, una minaccia per la cultura e la prosperità del Paese. Secondo Elmar Mäder, l'allora direttore della polizia degli stranieri, gli standard qualitativi offerti da molte di queste persone lasciavano sempre più a desiderare e solo alcuni di loro erano in grado di adattarsi alle condizioni di vita locali. Affermando che questa situazione rischiava di peggiorare, sostenne che la polizia degli stranieri doveva adottare misure supplementari⁴.

I sindacati, dal canto loro, vedendo nell'elevato numero di lavoratori stranieri un pericolo per la piazza industriale svizzera, convocarono nel 1953 una conferenza per discutere delle misure preventive contro l'inforestierimento del mercato del lavoro. Anche la sinistra sindacale mise ripetutamente in guardia contro questo pericolo, temendo soprattutto che i lavoratori stranieri avrebbero causato un ribasso dei salari.

Il malessere tra le schiere operaie fece nascere nuove forze politiche, che condizionarono i dibattiti sugli stranieri nei decenni a seguire. Nel 1961 Fritz Meier, originario di Winterthur e impiegato come montatore presso la Sulzer di questa stessa città, fondò l'Azione nazionale contro l'inforestierimento del popolo e della patria. Ma la questione acquistò un'eco massiccia caricandosi di toni violenti tra l'opinione pubblica solo dopo che James Schwarzenbach, rampollo di una delle famiglie più ricche della Svizzera, prese la guida del partito e lanciò la seconda iniziativa contro l'inforestierimento (la prima, dei democratici zurighesi, era stata ritirata nel 1968). Questa reazione emotiva, unita a contrapposizioni di stampo populista come l'«alto contro il basso», l'«élite contro la gente

³ Fonte: Riedo 1964, pag. 111.

⁴ Fonte: Buomberger 2004, pag. 18.

comune», i «noi contro di loro» e i «veri Svizzeri contro gli stranieri e i denigratori», garantirono a questa iniziativa un successo enorme.

Meccanismi di esclusione

Sullo sfondo di questo clima sociale, molti Svizzeri apostrofavano le persone del sud che riempivano le fabbriche in quegli anni come «Cincali» (da «Tschinggen», termine dispregiativo nel dialetto svizzero tedesco), ossia gente incivile dalle idee politiche dubbie. James Schwarzenbach utilizzò l'epiteto razzista di «specie allogene»⁵. Nell'ottica della politica svizzera in materia di lavoratori stranieri, che si avvaleva dello strumento discriminatorio dello statuto di lavoratore stagionale, queste persone erano semplicemente una massa sostituibile.

Le donne, e soprattutto i bambini, che non avevano forza lavoro da vendere, non erano voluti e i lavoratori cui era concesso il permesso di dimora erano autorizzati a portare i propri figli solo se potevano dimostrare di disporre di un'abitazione adeguata. Ma la decisione sull'«adeguatezza» dell'abitazione era lasciata alla discrezione delle rispettive autorità comunali. Il risultato fu che, in quegli anni, vissero clandestinamente in Svizzera migliaia di bambini, costretti a nascondersi per non essere rinviati nel proprio Paese. Si stima che, nel 1970, il loro numero oscillasse tra i 10 000 e i 15 000.

I meccanismi istituzionali di esclusione erano accompagnati nella vita quotidiana da altre forme di discriminazione. La scritta «Vietato ai cani e agli Italiani», apposta davanti a molti locali e ristoranti fino alla metà degli anni Settanta, era solo una di queste forme. In pratica, gli immigrati erano tollerati soltanto sul posto di lavoro; nel quotidiano dovevano rimanere invisibili. Un altro appellativo dato a queste persone era quello di «lavoratori ospiti», sottintendendo con questo che prima o poi se ne sarebbero tornati nel loro Paese d'origine. Ma nonostante questo invito poco celato, molti rimasero in Svizzera. I tentativi del Governo federale di arginare l'immigrazione di lavoratori stranieri introducendo contingenti (nel 1963 per le imprese e nel 1970 a livello nazionale) ebbero poco successo. Tra il 1950 e il 1973 la quota di popolazione straniera salì dal 6 al 17 %.

La presenza di queste persone, reclutate semplicemente per la loro forza lavoro, fu vissuta da molti Svizzeri come una minaccia alla propria identità culturale e ai propri posti di lavoro. Alcuni temevano di perdere il controllo sul proprio Paese e di vederne scemare la prosperità a causa della concorrenza «degli stranieri».

Dalla «questione dei lavoratori stranieri» alla «questione degli stranieri»

In un'ottica di tutela culturale, il concetto di «inforestierimento» permeò il pensiero politico dominante in Svizzera negli anni Sessanta, pensiero condiviso da una fetta consistente dell'opinione pubblica. Nel 1964, due eventi che ebbero un'enorme risonanza mediatica portarono a una profonda radicalizzazione degli atteggiamenti adottati nei confronti degli stranieri, spazzando via qualsiasi considerazione di ordine politico-economico potesse ancora rimanere. Si trattò dell'Accordo sull'emigrazione di manodopera italiana in Svizzera e della pubblicazione del rapporto della Commissione di studio per i problemi della manodopera straniera. Questi inserirono la questione dell'inforestierimento in un contesto di protezionismo culturale in cui il costrutto della specificità nazionale fungeva da punto di riferimento.

Furono poche le pubblicazioni ufficiali che ebbero un effetto così durevole come quello del suddetto rapporto. Secondo la Commissione di studio, la Svizzera era esposta a un forte pericolo di inforestierimento⁶. L'incremento eccessivo di influenze straniere minacciava la specificità nazionale, considerata la base più importante dell'autonomia statale della Svizzera. A detta della Commissione, questa specificità affondava le sue radici in un sentimento profondo ed era caratterizzata da peculiarità risalenti a un lontano passato. La conclusione che ne trasse la Commissione fu che la lotta contro l'inforestierimento rappresentava un compito d'importanza nazionale. Dal 1964 la «questione dei lavoratori stranieri» divenne quindi la «questione degli stranieri» e l'accento venne posto sulla necessità di preservare e proteggere la cultura e i modi di vivere svizzeri.

La paura nei confronti dell'inforestierimento venne alimentata dall'ossessione secondo cui, se non si proteggeva indefessamente ciò che era «proprio»,

5 James Schwarzenbach, «Im Dienste der Sauberkeit». Pubblicato in: Der Republikaner, n. 12, 3.9.1971.

6 Fonte: rapporto della Commissione di studio per i problemi della manodopera straniera, Berna, 1964.

questo sarebbe stato soppiantato dall'«altro» e la specificità nazionale sarebbe stata messa in pericolo. Ma in cosa consisteva esattamente questa specificità da proteggere? La risposta, sosteneva la Commissione nel 1964, era difficile da descrivere a parole: l'identità federale era considerata il frutto di un processo secolare ed erano necessarie intere generazioni per poterla acquisire. Questa specificità – affermava la Commissione – permetteva di decifrare correttamente la vita individuale e sociale e garantiva l'esistenza di quel piccolo Stato che era la Svizzera nel cuore dell'Europa.

La definizione che diede Schwarzenbach della specificità svizzera si spinse anche oltre; a suo parere, questa era da attribuire alle virtù civiche della capacità di rinuncia e di moderazione, virtù proprie dell'ordinato sistema statale svizzero⁷. Essendo tipiche della Confederazione e dei Confederati, queste virtù erano a suo avviso assolutamente inconciliabili con il concetto di immigrazione. Schwarzenbach parlava intenzionalmente di «Confederazione», ritenendo che fosse questo il modello da promuovere e non quello moderno dello Stato federale che, secondo lui, ammetteva per semplice sete di guadagno di confondere la specificità svizzera con le mentalità straniere e meridionali.

Nello scenario di pericolo da lui dipinto il concetto di «inforestierimento» assumeva molteplici forme, includendo aspetti non solo intellettuali, ma anche politici ed economici che costituivano il nucleo comune della specificità svizzera e che avevano lo scopo di proteggere la presunta superiorità culturale elvetica. Secondo Schwarzenbach, il miscelarsi dei concetti di «inforestierimento» e «difesa spirituale del Paese» poteva causare un «inforestierimento spirituale», perché la mentalità degli stranieri contaminava le fondamenta intellettuali e spirituali della «svizzeritudine». Egli vedeva nella presenza dei numerosi lavoratori italiani il pericolo immediato di una forza lavoro militante che non avrebbe esitato ad avvalersi anche di strumenti offensivi come lo sciopero. Ai suoi occhi questi lavoratori erano comunisti sovversivi che si sarebbero infiltrati nei sindacati svizzeri e li avrebbero dirottati verso un socialismo militante, il che a sua volta avrebbe compromesso la «pace del lavoro».

Alimentare le paure diffuse

Le idee di Schwarzenbach sugli stranieri avevano una matrice xenofoba che si era costituita nell'arco di molti decenni. Il fatto che, nel 1969, tutte le famiglie svizzere ricevettero una copia del libro «Difesa civile»⁸ fomentò il costrutto dell'«altro» e cementò l'immagine dello «straniero pericoloso».

Per James Schwarzenbach, fervente ammiratore di Benito Mussolini, Francisco Franco e del regime fascista, già prima di candidarsi alla guida dell'Azione nazionale contro l'inforestierimento del popolo e della patria, i migranti italiani rappresentavano una minaccia esistenziale per l'identità svizzera e per il Paese. Con le sue idee, l'intellettuale di buona famiglia manipolava il disagio percepito dalla gente comune. Alimentando la paura di un inforestierimento, riuscì a trovare forte riscontro nell'opinione pubblica e visibilità sulla scena politica.

Segnando un'affluenza record alle urne (74%), il 7 giugno del 1970 la sua iniziativa ottenne l'ap-



Figura 1: Iniziativa popolare «L'inforestierimento» (Iniziativa Schwarzenbach), 1970

7 James Schwarzenbach, «Die Überfremdung der Schweiz – wie ich sie sehe», Zurigo, 1974.

8 Cfr. Engeler, 1990.

provazione del 46% dei votanti (uomini, non avendo le donne ancora il diritto di voto). Mentre in Svizzera i rappresentanti dei partiti più affermati, delle associazioni economiche e dei sindacati si strofinavano gli occhi dall'incredulità, il risultato suscitò un'ondata di reazioni in tutta Europa.

Il risultato della votazione mostrò che oltre alla paura dell'inforestierimento, ampiamente diffusa, nella coscienza collettiva politica e culturale si erano insinuati anche una sensazione di disagio nei confronti degli stranieri, uno scetticismo nei confronti della tradizione politica e una nostalgia dell'immutabile identità svizzera. Le autorità, sorprese dal risultato della votazione, decisero di mettere in piedi una commissione ad hoc per rispondere ai timori dell'opinione pubblica, ma anche per favorire l'integrazione sociale degli stranieri. Inizialmente denominata «Commissione federale consultiva per il problema degli stranieri», la commissione cambiò più volte nome nel corso degli anni successivi, per infine diventare l'odierna Commissione federale della migrazione CFM, un organo consultivo del Consiglio federale e all'Amministrazione federale per le questioni attinenti alla migrazione.



Figura 3: Iniziativa popolare «L'inforestierimento» (Iniziativa Schwarzenbach), 1970

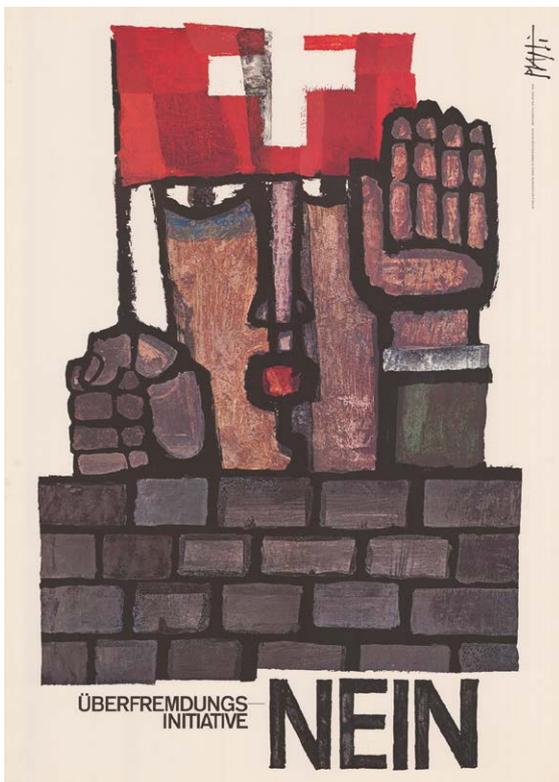


Figura 2: Iniziativa popolare «L'inforestierimento» (Iniziativa Schwarzenbach), 1970

4. Le iniziative sull'inforestierimento negli anni Settanta e Ottanta

Negli anni successivi lo spettro dell'inforestierimento continuò a manifestarsi in varie forme e tonalità, inquietando sempre di più la popolazione e le fila politiche. Dopo la votazione del 1970, l'Azione nazionale e il Movimento repubblicano, un altro piccolo partito d'estrema destra, depositarono insieme altre quattro iniziative in cui la limitazione della popolazione straniera era associata alla tutela dell'indipendenza svizzera, alla protezione della natura e, soprattutto, alla necessità di mantenere pura la specificità culturale elvetica.

Argomentazioni di natura ecologica e socio-politica

Il 20 ottobre 1974 gli elettori furono di nuovo chiamati alle urne per votare questa volta sull'iniziativa popolare contro l'inforestierimento e la sovrappopolazione della Svizzera. In questa iniziativa si sommarono varie problematiche dell'epoca. Nel 1971 Schwarzenbach aveva lasciato l'Azione na-

zionale in seguito a controversie interne e aveva fondato il Movimento repubblicano. Sotto la guida del nuovo presidente, il funzionario federale Valentin Oehen, l'Azione nazionale si connotò di una componente ecologica nazionalista. Oehen, diplomato in ingegneria agronoma al Politecnico federale di Zurigo, riteneva che la crescita demografica e i disastri ambientali ad essa associati minacciassero la natura e il paesaggio svizzeri, per cui la lotta contro l'inforestierimento era anche una lotta contro i danni ambientali. La stessa retorica fu utilizzata per spiegare la carenza di alloggi, tanto che la soluzione proposta dal suo partito per far fronte a questo problema era quello di ridurre il numero dei lavoratori stranieri.

L'iniziativa fu tuttavia sostenuta solo dal 34,2% dei votanti. Essa chiedeva di limitare il numero di stranieri a 500 000, di fissare a 12% la quota massima di stranieri a livello cantonale e di vietare ai datori di lavoro di licenziare i lavoratori svizzeri per motivi di razionalizzazione economica se nella stessa azienda erano impiegati lavoratori stranieri. Lo scarso sostegno ottenuto dall'iniziativa è da ricondurre al fatto che l'opinione pubblica era stata mobilitata dalla forte opposizione dei partiti più grandi e di personalità come l'ex consigliere federale Nello Celio, lo scrittore Adolf Muschg e l'allora caporedattore nazionale del «Blick» Arthur Honegger, tutti scioccati dall'esito dell'iniziativa Schwarzenbach. Inoltre, i sindacati, che negli anni Sessanta avevano essi stessi fomentato i timori nei confronti degli «altri», intensificarono gli sforzi di integrazione e di organizzazione dei lavoratori immigrati.

Il 13 settembre 1977 il partito repubblicano lanciò la «Quarta iniziativa contro l'inforestierimento» con la quale chiedeva che la quota della popolazione straniera avesse un tetto massimo pari al 12,5%. Qualora questa soglia fosse stata superata, la Confederazione avrebbe dovuto limitare la validità dei permessi di dimora e la loro proroga in modo che i cittadini stranieri non potessero far valere alcun diritto ad ottenere il domicilio. L'obiettivo era di ridurre di 300 000 persone nel giro di un decennio il numero di cittadini stranieri in Svizzera.



Figura 4: Iniziativa popolare «Inforestierimento e la sovrappopolazione della Svizzera», 1974

Nel corso di un dibattito al Consiglio nazionale, Schwarzenbach spiegò che gli iniziativaisti non facevano altro che allinearsi con la posizione sostenuta nel rapporto del 1963 dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML), in base al quale la lotta contro l'inforestierimento era un compito d'importanza nazionale. A suo parere, l'iniziativa avrebbe addirittura impedito l'insorgere di un disagio umano prolungando a dieci anni il periodo richiesto per raggiungere l'obiettivo prefissato. Rivolgendosi al Governo, affermò che il Popolo non l'avrebbe seguito⁹. Quest'ultima affermazione è interessante perché crea una contraddizione retorica tra l'élite politica e il Popolo, il che costituisce una caratteristica tipica di una strategia populista di destra. Schwarzenbach voleva sostanzialmente dare l'impressione di non rivolgersi al Parlamento o all'Esecutivo, ma al Popolo. In risposta, il consigliere federale Furgler sottolineò che in realtà si doveva parlare proprio di un disagio umano, perché c'è una chiara differenza tra il decidere di andarsene volontariamente e l'esserne costretti. A suo parere, se l'iniziativa fosse stata accettata, la Svizzera ne avrebbe risentito dal punto di vista economico e si sarebbe trovata isolata sulla scena internazionale. Concluse affermando che l'allontanamento di decine di migliaia di stranieri non poteva prescindere da un loro trattamento disumano e degradante, cosa che avrebbe fortemente danneggiato l'immagine della Svizzera¹⁰.

Dal punto di vista del Governo l'iniziativa comprometteva i valori liberali fondamentali della Svizzera. Oltre a difendere la tradizione umanitaria elvetica respingendo questa iniziativa, occorreva ripristinare la buona reputazione della Svizzera – danneggiata dall'esito della votazione del 1970 – e onsolidare la sua credibilità come partner internazionale affidabile.

Anche l'iniziativa del 1977 finì per riscuotere scarso consenso, trovando appoggio solo tra il 29,5% della popolazione. Ancora una volta questo risultato fu dovuto alla forte mobilitazione dell'opinione pubblica da parte degli oppositori, ma anche e so-



Figura 5: Iniziativa popolare «Inforestierimento e la sovrappopolazione della Svizzera», 1974

prattutto alla recessione che iniziò a profilarsi nel 1974. All'indomani della guerra dello Yom Kippur tra Israele ed Egitto (1973), i Paesi arabi esportatori di petrolio ridussero i quantitativi estratti facendo così salire alle stelle il prezzo dell'oro nero sul mercato mondiale. La produzione industriale dovette essere massicciamente ridimensionata, con il conseguente taglio di molti posti di lavoro. In Svizzera i lavoratori stagionali e i residenti annuali persero il permesso di dimora a cui avevano diritto solo grazie alla loro occupazione. Tra il 1974 e il 1976 circa 300 000 stranieri dovettero lasciare la Svizzera, cosicché le ricadute della recessione furono «esternalizzate». Quanto auspicato dai retori dell'inforestierimento sembrò avverarsi da solo.

Il territorio come «patria»

Negli anni Ottanta due nuove iniziative popolari dell'Azione nazionale riaprirono il dibattito pubblico sull'inforestierimento. L'iniziativa «Contro la svendita del territorio» collegò di nuovo l'esigenza di limitare il numero di stranieri in Svizzera con argomenti ecologici e di protezionismo culturale. Sottoposta a votazione il 20 maggio 1984, ottenne ben il 48,9% di voti favorevoli. Sulla seconda ini-

9 Discorso del consigliere nazionale James Schwarzenbach (Movimento repubblicano) nella riunione del Consiglio nazionale del 20 settembre 1976. Fonte: Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale, 1976, Vol. III, sessione autunnale del Consiglio nazionale, pagg. 892–893.

10 Discorso del consigliere federale Kurt Furgler (PPD) nella riunione del Consiglio nazionale del 20 settembre 1976. Fonte: Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale, 1976, Vol. III, sessione autunnale del Consiglio nazionale, pagg. 903–904.

ziativa, «Per la limitazione delle immigrazioni», si votò il 4 dicembre 1988, e il risultato fu un 32,7 % di sì. Negli anni Sessanta e Settanta era aumentato l'afflusso di patrimoni esteri sul mercato finanziario e immobiliare svizzero. La domanda di terreni a scopo speculativo fece salire gli affitti, effetto che in Svizzera, dato l'elevato numero di affittuari, causò un vero e proprio problema. Tra il 1961 e il 1980 furono concesse 57 678 autorizzazioni per la vendita di 5809 ettari di terreno a stranieri, per un ammontare complessivo di 13 miliardi di franchi. La questione della «domanda di terreno» fu pertanto sollevata in 60 interventi parlamentari¹¹. Per Valentin Oehen la Svizzera era minacciata da una «svendita del territorio». L'iniziativa popolare «Contro la svendita del territorio» mirava a fissare nella Costituzione federale il divieto assoluto di vendere fondi e appartamenti di vacanza a stranieri non domiciliati in Svizzera. Nonostante un controprogetto – la cosiddetta Lex Friedrich – che inaspriva le disposizioni della legge federale sull'acquisto di immobili da parte di persone non domiciliate in Svizzera, l'iniziativa ebbe un successo inaspettato.

In una prospettiva di critica dell'ideologia, nel discorso politico dell'Azione nazionale il concetto di «territorio» aveva acquisito un significato mitico: la protezione del suolo nazionale contro l'«inforestierimento» aveva lo scopo di garantire anche la tutela della cultura svizzera contro le influenze straniere. L'associazione dell'anelito di proteggere la natura alla volontà di «mantenere pura» l'identità elvetica nasconde una strumentalizzazione del terreno come tratto distintivo dell'essere svizzeri. Alla luce di questa interpretazione il «territorio svizzero» acquisisce una forza creativa nazionale¹². Da questo punto di vista, la svizzeritudine si fonda in un certo senso su fattori tettonici e geologici. Già durante la Seconda guerra mondiale la composizione tettonica della Svizzera era stata elevata, nel mito del ridotto, a quintessenza della capacità difensiva, dell'identità e della patria, e aveva fatto assurgere la Svizzera a monumento naturale. Il suo emblema erano gli agricoltori, che attraverso la loro attività di coltivazione della terra incarnavano i cittadini liberi, operosi e democratici, contraddistinti dalla volontà indomita di difendere a spada tratta la libertà, l'indipendenza e la neutralità.

11 Neidhart 2019.

12 Cfr. Tanner 1995, pag. 20.

5. Scenari di pericolo versus cambiamento sociale

All'inizio degli anni Novanta scomparvero molte delle certezze geopolitiche passate. Nel giro di pochi mesi accadde quello che molti non avrebbero mai ritenuto possibile: i Paesi del socialismo reale dell'Est e l'Unione sovietica crollarono e la Germania si riunificò. Contemporaneamente, quelle che erano nate come rivoluzioni pacifiche si trasformarono in scontri sanguinosi e scoppiarono lotte fratricide per questioni di identità nazionale, territori e risorse naturali. Tutto ciò diede il via ovunque a nuovi flussi di rifugiati e di migranti, desiderosi di unirsi ai «vincitori della storia». I Paesi occidentali con i salari più elevati si trovarono inoltre confrontati con un'immigrazione crescente dagli Stati extraeuropei, che restavano al margine della modernizzazione e dell'industrializzazione.

Anche i fondamenti della politica economica mondiale mutarono. La fine dell'Unione sovietica fu celebrata come trionfo del capitalismo liberale e portò con sé un'espansione verso nuove piazze commerciali, una crescente liberalizzazione dei mercati del lavoro, relazioni commerciali transfrontaliere e la ristrutturazione delle economie dell'Est. Dal punto di vista della politica svizzera, questi cambiamenti politici ed economici nel mondo, inaspettatamente rapidi, accentuarono due problemi di fondo. All'inizio degli anni Novanta la Svizzera si trovò in una situazione difficile. Dopo la fase di ripresa degli anni Ottanta, legata soprattutto al boom edilizio che innescò a sua volta un rincaro sul mercato ipotecario, iniziò un periodo di squilibri economici: la crescita si arrestò già nel 1990 e il boom edilizio si trasformò in una crisi immobiliare. La disoccupazione passò dallo 0,5% nel 1990 al 4,5% nel 1993, per superare il 5% nel 1997. Aumentarono così i timori di perdite patrimoniali e di un incremento del numero di disoccupati.

Riposizionamento nella politica mondiale?

In seguito a questi sconvolgimenti, in Svizzera ci si interrogò sulla necessità di un riposizionamento nel quadro della politica mondiale. Gli stretti legami economici con i Paesi europei limitrofi e la nuova costellazione geopolitica che si delineò dal 1990 fecero maturare tra i leader politici la convinzione che una maggiore integrazione della Svizzera nella Comunità europea (CE) avrebbe potuto risolvere la crisi economica in atto e posizionare meglio il

Paese di fronte alla concorrenza internazionale. Si sperava così di creare nuovi impulsi economici e di sfruttare il processo di liberalizzazione economica per spezzare strutture datate come la legislazione sui cartelli, l'intricato sistema dei sussidi e il regime dell'immigrazione, complesso e discriminatorio, il tutto a beneficio di una maggiore competitività sul mercato mondiale. Il 20 maggio 1992 Benedikt von Tscharner, capo della missione svizzera a Bruxelles, presentò alla CE un documento ufficiale in cui la Svizzera chiedeva di avviare i negoziati di adesione.

La CE si stava appunto muovendo verso una maggiore integrazione a livello europeo e verso il rafforzamento di uno spazio economico liberale interdipendente. Questi sforzi culminarono nel 1993 con il Trattato di Maastricht, con il quale venne creata l'Unione europea (UE), dotata di istituzioni politiche sovranazionali, di una propria giurisdizione e di garanzie economiche immutabili come la libera circolazione di persone, merci e servizi all'interno dello Spazio economico europeo (SEE).

L'adesione della Svizzera allo SEE, proposta dal Consiglio federale e dall'Assemblea federale, necessitava dell'approvazione del Popolo tramite un referendum obbligatorio. La «votazione sullo SEE» del 6 dicembre 1992 ebbe un'alta affluenza alle urne (79%), ma si concluse con il 50,3% di voti contrari. Per i sostenitori dell'adesione, tra i quali figuravano alcuni partiti rappresentati in Consiglio federale come il PLR, il PPD e il PS, le principali associazioni economiche e la maggior parte dei governi cantonali, il risultato della votazione fu uno shock. L'UDC e l'Azione per una Svizzera indipendente (ASNI) erano riusciti a ribaltare l'opinione pubblica con una campagna che faceva appello all'orgoglio nazionale e al mito di un Paese alpino forte e indipendente che costituiva un «caso particolare» al centro dell'Europa. Con questa retorica l'UDC e l'ASNI sollecitarono una mobilitazione plebiscitaria contro quello che definivano un «trattato coloniale». Predicarono inoltre una coscienza storica che elevava la Svizzera a roccaforte della libertà, dell'indipendenza e della neutralità e a vero e proprio baluardo difensivo contro le influenze e le minacce esterne. La «difesa spirituale del Paese» acquistò nuovo vigore. Oltre al timore dei «giudici stranieri» che, da Bruxelles, avrebbero deciso in merito alla sovranità svizzera,

un'altra componente fondamentale della campagna emotiva condotta contro l'adesione allo SEE fu il pericolo di un'immigrazione incontrollata.

Gli oppositori all'integrazione della Svizzera nello spazio europeo riuscirono così a dominare l'opinione pubblica stilizzandosi come guardiani del Paese e misero in atto uno spostamento del potere politico verso destra che, negli anni a venire, permise loro di ottenere ulteriori successi. Dopo la votazione sullo SEE, l'UDC si impossessò dello scettro non solo della «difesa contro l'inforestierimento» assicurandosi che la paura contro lo straniero rimanesse acuta, ma anche dell'autorità sull'argomento e, in questo modo, assorbì molti esponenti dei piccoli partiti di estrema destra contrari all'inforestierimento.

Nuovo bersaglio delle paure: i richiedenti l'asilo

Negli anni Novanta la furia degli anti-inforestierimento non si indirizzò più solo contro gli stranieri presenti nel Paese, ma sempre di più anche contro i richiedenti l'asilo. La legge sull'asilo, entrata in vigore il 1° gennaio 1981, includeva la definizione del termine di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra sui rifugiati e prevedeva la possibilità, già durante la fase di esame della domanda, di richiedere il ricongiungimento familiare, di presentare domanda d'asilo presso le ambasciate e di ricevere un permesso di lavoro. Le fondamenta liberali della legge, intrisa dello spirito della Convenzione europea del 1950 dei diritti dell'uomo e della tradizione umanitaria della Svizzera, furono però rimesse in discussione poco dopo la sua entrata in vigore. I criteri per concedere lo statuto di rifugiato e la situazione giuridica, sociale e materiale dei richiedenti e dei rifugiati riconosciuti furono inaspriti attraverso una serie di revisioni parziali che si succedettero negli anni Ottanta e Novanta. L'accesso al mercato del lavoro fu limitato e la carcerazione in vista di rinvio coatto fu dichiarata ammissibile. Nel 1990 la Svizzera fu il primo Paese in Europa a decidere, in linea di principio, di non entrare più in materia sulle domande d'asilo depositate dai cittadini di un Paese ritenuto sicuro. In seguito ai conflitti scoppiati nei Balcani nel 1991, il numero di domande d'asilo in Svizzera subì un incremento, raggiungendo un totale di circa 19 000 domande all'anno nei primi anni Novanta, a fronte di una quota di riconoscimenti praticamente stabile. Secondo l'UDC, molte domande provenivano da pseudo-richiedenti che

abusavano di questo strumento e non facevano che incrementare la criminalità nel Paese.

Nel 1996 l'UDC lanciò quindi l'iniziativa «Contro l'immigrazione clandestina», con la quale chiedeva di non considerare le domande inoltrate da richiedenti entrati illegalmente in Svizzera. Con il 46,3% di voti favorevoli, l'iniziativa ottenne un risultato considerevole. Nel 2002 l'UDC mancò di pochissimo la vittoria (49,9% di voti favorevoli) con l'iniziativa «Contro gli abusi in materia di asilo», con cui chiedeva che non si entrasse nel merito delle domande di richiedenti provenienti da uno Stato terzo sicuro. Gli sforzi del partito per lottare contro gli accordi bilaterali con l'UE e contro la libera circolazione delle persone, restarono tuttavia vani.

Ciononostante, i successi ottenuti con la votazione sullo SEE e con la campagna contro gli immigrati illegali permisero all'UDC di consolidare la sua tattica della campagna elettorale permanente e dell'opposizione. Quello che era nato come un partito contadino conservatore diventava così una forza populista di destra per arrivare ad essere il partito di maggioranza.

Anche Philipp Müller, rappresentante del PLR, sperava di ottenere un successo politico con la questione dell'immigrazione e di aprire così il proprio partito agli ambienti conservatori del Paese. Cercò quindi di attirare nuovi seguaci con l'iniziativa «Per una regolamentazione dell'immigrazione» che chiedeva tra le altre cose di limitare al 18% la quota di cittadini stranieri nella popolazione residente. L'iniziativa, su cui si votò nel 2000, non riscosse moltissimi consensi (36,2%), ma rappresentò comunque l'espressione della volontà da parte delle forze liberali radicali, in passato pilastri dello Stato, di non lasciare nelle mani di un solo partito il monopolio sulla questione degli stranieri.

Successi politici

I partiti conservatori di destra poterono festeggiare il loro primo successo nel 2009, grazie al 57,7% di voti positivi raccolti nella votazione sull'iniziativa «Contro l'edificazione di minareti», che fu preceduta da una campagna elettorale dalla forte carica emotiva. L'iniziativa si inseriva nella tradizione delle prime iniziative contro l'inforestierimento, suggerendo la presenza di una minaccia da parte degli «altri» – questa volta i musulmani – contro la specificità svizzera.

Che la paura contro l'inforestierimento fosse la chiave per ottenere voti fu chiaro anche con l'iniziativa «Per l'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa espulsione)», che ottenne il 52,3% di voti favorevoli nella votazione del 28 novembre 2010, e con l'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa», approvata nel 2014 da quasi il 50,3% dei votanti. Questo risultato rimise in discussione il cammino intrapreso verso i negoziati bilaterali con l'UE. La regolazione autonoma dell'immigrazione e l'introduzione di contingenti per tutte le categorie di immigrati (inclusi i richiedenti l'asilo) erano tuttavia incompatibili con l'idea stessa di libera circolazione delle persone concordata con l'UE. L'iniziativa metteva cioè a repentaglio l'intero complesso contrattuale dei bilaterali, collegati tra loro da una cosiddetta «clausola-ghiottina», in base alla quale la denuncia di uno degli accordi comporta l'abrogazione anche degli altri. La stessa immigrazione di manodopera altamente qualificata, vitale per l'economia svizzera, era compromessa. La soluzione fu trovata nella «preferenza nazionale light» che non pregiudicava la libera circolazione delle persone con gli Stati dell'UE/AELS e permetteva alla Svizzera di garantire la propria posizione sul piano della politica europea. A livello interno, proseguivano invece le



Figura 6: Iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», 2014



Figura 7: Iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», 2014

discussioni sull'autodeterminazione nazionale. La questione centrale era, e rimane, la validità dei valori fondamentali di uno Stato liberale – tra cui quelli della solidarietà, dell'uguaglianza giuridica, i diritti politici e la loro eventuale estensione agli stranieri, i valori della libertà economica e di altre libertà – nonché la difesa e l'applicazione di questi valori di fronte alle sfide politiche ed economiche in atto.

Le argomentazioni legate alla crescita

Nel mese di novembre 2010 fu la volta dell'iniziativa «Ecopop», lanciata dagli ambienti ecologisti e prevalentemente conservatori. Gli iniziativaisti chiedevano che la crescita della popolazione residente permanente causata dall'immigrazione non superasse la media dello 0,2% nell'arco di tre anni. L'immigrazione andava contenuta in nome della tutela del patrimonio naturale svizzero. Sebbene le argomentazioni dell'iniziativa si basassero su fondamenta diverse da quelle usate dall'UDC, l'idea di fondo era sempre l'inforestierimento, questa volta visto come pericolo per le basi naturali della vita. La richiesta formulata nell'iniziativa si fece strada tra vari gruppi e individui di diversi orientamenti politici: oltre ai membri dell'organizzazione

che precedette l'Ecopop (la «Arbeitsgemeinschaft für Bevölkerungsfragen», fondata nel 1970 dal membro dell'Azione nazionale Valentin Oehen), c'erano anche esponenti dei partiti borghesi e di sinistra che rimettevano in discussione il consenso sulla crescita di una società industriale capitalista e guardavano la protezione dell'ambiente attraverso una prospettiva ecologica nazionale. Nonostante la sconfitta alle urne (solo il 25,9% di voti a favore), l'iniziativa riuscì a estendere le discussioni sui pericoli dell'inforestierimento a nuove fasce della popolazione, raggiungendo per esempio le cerchie accademiche e ambientaliste.

6. Controcorrente: per un'apertura dei confini svizzeri

Le argomentazioni di chi lottava contro l'inforestierimento della Svizzera sono sempre andate di pari passo con quelle di chi puntava invece a una politica più aperta in materia di stranieri. Le controproposte avanzate da vari ambienti politici e della società civile si basavano sulla tradizione umanitaria e sui valori democratici della Svizzera e puntavano a una società più aperta e liberale, che coinvolgesse anche gli stranieri residenti da tempo nel Paese. I fautori di queste idee cercavano inoltre di dimostrare come la Svizzera fosse ormai diventata un Paese d'immigrazione. Nel contempo, anche le considerazioni riguardanti l'economia e la politica europea si stagliavano sempre più in primo piano, in quanto ritenute fondamentali per il buon funzionamento della Svizzera.

Ampia opposizione contro i fautori dell'inforestierimento

Già in concomitanza con l'iniziativa Schwarzenbach si erano manifestate molteplici resistenze. Da un lato c'erano l'establishment politico, le grandi associazioni economiche e i sindacati, che si opponevano all'idea di isolare la Svizzera. Dall'altro lato, si formò un'opposizione anche da parte degli stranieri stessi. I destinatari dell'iniziativa, tra cui in particolare i lavoratori italiani, cominciarono a organizzarsi e a prendere posizione contro l'iniziativa nell'ambito di pubblicazioni e in occasione di conferenze. Le organizzazioni di sinistra dei lavoratori italiani cercarono di trasformare il discorso politico-culturale dominante in un discorso di lotta di classe, sostenendo che la causa dei problemi economici e sociali della Svizzera non erano gli stranieri, bensì un sistema orientato allo sfruttamento e alla massimizzazione del profitto, con il quale i lavoratori italiani venivano oppressi allo stesso modo dei lavoratori svizzeri. Le organizzazioni accusarono inoltre il governo italiano della situazione deplorabile degli Italiani in Svizzera. Le loro critiche si dirigevano quindi sia contro i sostenitori della tesi dell'inforestierimento sia contro l'inazione del governo italiano, a cui imputavano la responsabilità dell'emigrazione di gruppi di popolazione povera e senza prospettive dalle regioni del Sud d'Italia nonché di chiudere gli occhi di fronte alla pratica discriminatoria dello statuto dei lavoratori stagionali e all'impossibilità di un ricongiungimento familiare.

Dopo la votazione sull'iniziativa Schwarzenbach il giornale «Emigrazione Italiana», pubblicato dalla Federazione delle Colonie Libere Italiane in Svizzera, affermò che la grande paura era passata, ma che si era persa l'occasione unica, alla vigilia della votazione, di mostrare ai lavoratori svizzeri le condizioni di vita degli immigrati, affinché comprendessero che il vero problema non erano i lavoratori del Sud, ma i centri di potere che dettavano i ritmi di lavoro, i prezzi degli affitti e i costi della vita in generale¹³.

L'iniziativa «Essere solidali» e il disegno di una nuova legge sugli stranieri

Alcune delle argomentazioni sollevate tanto dagli avversari quanto dai sostenitori di Schwarzenbach furono riprese nel 1981 nell'ambito dell'iniziativa «Essere solidali, per una nuova politica degli stranieri», lanciata dagli ambienti ecclesiastici e di sinistra. Lo scopo dell'iniziativa, cioè di lottare contro la retorica dell'inforestierimento, non fu tuttavia raggiunto a causa della forte sfiducia del Popolo nei confronti degli stranieri. Solo il 40% degli aventi diritto al voto si recò alle urne e l'84% si espresse a sfavore dell'iniziativa, che chiedeva l'abolizione dei permessi di soggiorno stagionali e una politica integrativa per gli stranieri. Anche la tanto agognata solidarietà tra la popolazione originaria del luogo e quella straniera andò in frantumi di fronte all'indisposizione degli elettori di migliorare la situazione legale e sociale degli immigrati.

La «Commissione federale consultiva per il problema degli stranieri», istituita in seguito alla votazione sull'iniziativa Schwarzenbach, aveva il compito di individuare e analizzare i problemi legati alla presenza degli immigrati e di elaborare raccomandazioni per una politica sugli stranieri che in futuro includesse aspetti umani e sociali. Da questo lavoro scaturì un disegno di legge concepito come revisione della legge sugli stranieri (LDDS) del 1931. Questo tentativo di migliorare il trattamento legale degli stranieri fallì però alle urne nel 1982, dopo una contro-campagna guidata dall'Azione Nazionale. Solo nel 2005, cioè 74 anni

¹³ Emigrazione Italiana, edizione del 25.6.1970. Citazione in: Maiolino 2011, pag. 218.

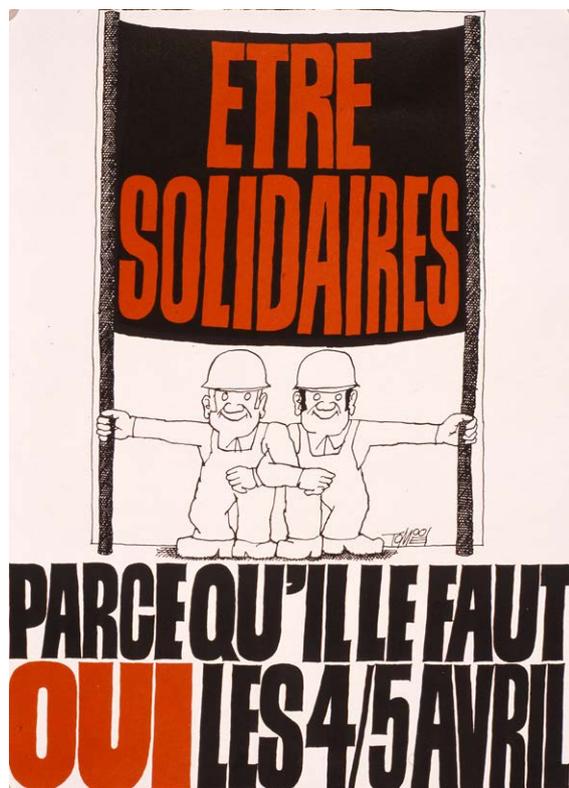


Figura 8: Iniziativa popolare «Essere solidali, per una nuova politica degli stranieri», 1981

dopo la LDDS, fu elaborata una nuova legge sugli stranieri, entrata in vigore nel 2008. Nel 2000 il Consiglio federale aveva emanato l'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS), che prevedeva misure a livello federale per l'integrazione degli immigrati. L'Esecutivo era infatti persuaso che anche la Confederazione – e non solo le molte Città e Cantoni che avevano un'attiva politica integrativa fin dagli anni Novanta – dovesse adottare misure che incoraggiassero una migliore integrazione degli immigrati.

Tentativo di liberalizzare le naturalizzazioni

Nel corso del processo d'integrazione a livello europeo aumentarono i diritti dei cittadini dell'UE. La tortuosa prassi di naturalizzazione in quello che era considerato il Paese simbolo della democrazia divenne quindi sempre più ovvia e fu esposta a critiche crescenti. Basti pensare al successo che ebbe il film satirico del 1978 intitolato «Die Schweizermacher» (I fabbricassvizzeri). La politica ufficiale cercò di reagire a questo stato di cose applicando i principi liberali del Paese anche alla procedura di naturalizzazione.

Nel 1983 il Consiglio federale propose un disegno di legge sulla naturalizzazione agevolata, che venne tuttavia respinto il 24 giugno 1983 con il 55,2% di voti contrari e una bassa affluenza alle urne (35,8%). Ciononostante, la tematica della naturalizzazione continuò a essere fonte di polemiche anche negli anni a venire. La proposta di una procedura agevolata per i figli degli immigrati, avanzata con il decreto federale concernente la revisione del disciplinamento della cittadinanza nella Costituzione federale (Naturalizzazione agevolata per i giovani stranieri), non ebbe alcuna possibilità neanche nel 1994, quando venne respinta dalla maggioranza dei Cantoni. Il 26 settembre 2004 un nuovo decreto, questa volta sulla naturalizzazione ordinaria e quella agevolata dei giovani stranieri di seconda generazione, fu respinto sia dal Popolo che dai Cantoni. Sebbene gli oppositori dei due progetti riuscirono a far valere di nuovo le argomentazioni sulla minaccia rappresentata dagli stranieri, va notato che nei centri urbani, dove risiede di norma un numero particolarmente elevato di immigrati, i progetti incontrano un ampio consenso.

Il 1° giugno 2018 l'iniziativa lanciata dall'UDC «Per naturalizzazioni democratiche» venne respinta dal 63,7% del Popolo, molto probabilmente grazie all'opposizione degli ambienti impegnati contro le pratiche discriminatorie. Gli attivisti chiedevano infatti che gli aventi diritto di voto di ciascun Comune fossero liberi di stabilire nel regolamento comunale quale organo poteva concedere la cittadinanza comunale. Tale competenza non avrebbe inoltre dovuto essere limitata dal diritto cantonale, cosicché le decisioni del Comune concernenti la concessione della cittadinanza comunale sarebbero state definitive e quindi inoppugnabili. La ragione d'essere di questa iniziativa è da cercare in alcune decisioni controverse in materia di cittadinanza prese alle urne. Nel 2000 gli elettori di un Comune di Lucerna avevano respinto le domande di naturalizzazione di numerose persone e accolto solo quelle dei cittadini dei Paesi limitrofi. L'UDC lanciò l'iniziativa dopo che il Tribunale federale aveva accolto il ricorso degli interessati, che avevano invocato la violazione del divieto di discriminazione.

Dal punto di vista del Consiglio federale, questa iniziativa contraddiceva non soltanto il sistema federale svizzero, ma anche il principio dell'uguaglianza giuridica, in base al quale una domanda di naturalizzazione non può essere respinta per mo-



Figura 9: Voto sulla naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri, 2004

tivi soggettivi o difficilmente comprensibili, come sarebbe il caso se una domanda venisse rifiutata solo perché il nome del candidato rivela la sua origine. Ciò violerebbe infatti i diritti costituzionalmente garantiti dell'individuo, come il divieto di discriminazione e di arbitrarietà. Il 12 febbraio 2017 fu poi accolta, con il 60,4% di voti favorevoli, l'iniziativa «Naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri della terza generazione».

In un'intervista all'Aargauer Zeitung del 12 gennaio 2017, l'allora capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) Simonetta Sommaruga sottolineò che l'iniziativa riguardava giovani i cui nonni erano arrivati in Svizzera cinquant'anni prima e avevano contribuito a ricostruire il Paese, i cui genitori erano nati ed erano andati a scuola in Svizzera. Loro, i nipoti della terza generazione, avevano vissuto tutta la loro vita in Svizzera, Paese con cui avevano un legame più forte di quello con il Paese d'origine dei nonni. La Svizzera era la loro patria e l'unica cosa che non avevano era il passaporto rossocrociato. Gli aventi diritto di voto si mostrarono più ben disposti nei confronti della terza generazione di stranieri. A quanto pare, le argomentazioni dell'uguaglianza giuridica e dei

principi liberali del Paese non si scontravano con il fatto che la terza generazione era, ed è, parte integrante della società. Per le persone della seconda generazione, tuttavia, la strada verso il passaporto svizzero resta irta di ostacoli.

Contro una politica di isolamento

Negli anni Ottanta e Novanta si sviluppò una corrente di solidarietà nei confronti dei rifugiati in cui si inseriscono l'Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati, enti caritativi cristiani, la Croce Rossa, ma anche organizzazioni coordinate a livello nazionale come l'associazione *Solidarité sans frontières* istituita nel 2000 e punti di contatto locali per i sans-papiers o le vittime del razzismo. Queste organizzazioni si impegnavano, e continuano a impegnarsi, nel campo dell'aiuto umanitario e della consulenza facendo così da contrappunto alla politica di isolamento e discriminazione. Sebbene questa corrente di solidarietà ottenne pochi successi prettamente politici, rimane ampiamente radicata nella società e, grazie ad essa, si è potuto delineare un processo di differenziazione e professionalizzazione nel carosello di opinioni politiche che ha consentito ai gruppi interessati di

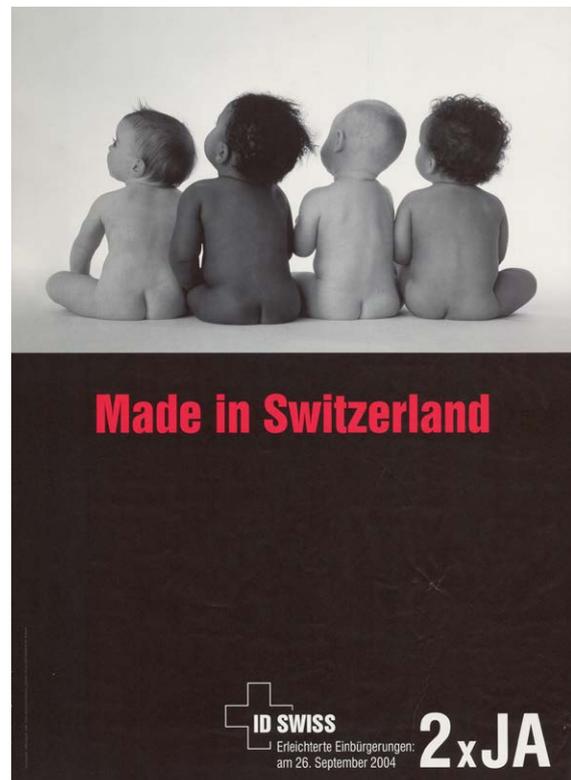


Figura 10: Voto sulla naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri, 2004

far sentire la propria voce e rendere più visibile la propria posizione.

La Svizzera in Europa

L'integrazione economica della Svizzera nello spazio europeo era e rimane un argomento centrale a difesa di una posizione aperta e liberale. Dopo il fallimento della votazione del 1992 sull'adesione allo SEE, era necessario trovare una nuova soluzione. La rivendicazione della sovranità si contrapponeva alla necessità di integrarsi economicamente nello spazio europeo. La volontà di superare questo dilemma fece nascere un nuovo orientamento nelle relazioni con la Comunità europea, ossia quello della via bilaterale, che avrebbe permesso di costruire il ponte che mancava. Il 1999 fu l'anno della svolta, grazie alla stipula di sette accordi settoriali con l'UE. I cosiddetti Bilaterali I furono approvati nella votazione del 21 maggio 2000 con una netta maggioranza (67,2%) ed entrarono in vigore il 1° giugno 2002. Oltre alla cooperazione in ambito sociale, economico e tecnico, venne estesa alla Svizzera anche la libera circolazione delle persone già in vigore negli Stati dell'UE. Questo fece cambiare radicalmente il regime migratorio in Svizzera. Furono aboliti i contingenti e le quote che erano stati fissati in vari settori e, con essi, lo statuto di lavoratore stagionale con le sue conseguenze discriminatorie. Gli accordi bilaterali consentirono inoltre alle imprese elvetiche di entrare nel mercato interno dell'UE. Con i Bilaterali II, che il Popolo approvò nel 2005, la Svizzera entrò a far parte dello spazio Schengen. Muoversi all'interno dell'Europa divenne più semplice perché furono eliminati i controlli sistematici alle frontiere, ma vennero rafforzati i controlli alle frontiere esterne dello spazio Schengen e determinate competenze nazionali furono trasferite all'UE. Dalla stipula dei Bilaterali II, inoltre, la Svizzera è soggetta alle disposizioni del Trattato di Dublino, che definisce chiaramente le competenze e le procedure in materia d'asilo.

L'8 febbraio 2009 il 59,6% degli aventi diritto di voto disse sì al rinnovo dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra Svizzera e UE e alla sua estensione alla Bulgaria e alla Romania. In vista del referendum facoltativo, indetto dai piccoli partiti di destra, l'allora presidente della Confederazione Hans-Rudolf Merz affermò che la Svizzera era un Paese aperto. Incoraggiando l'opinione pubblica a un'apertura ancora maggiore nei confronti di chi non aveva il passaporto elvetico, sottolineava

l'importanza di rafforzare la collaborazione con l'Unione europea in quanto principale partner economico del Paese. Le argomentazioni di Merz erano soprattutto di stampo economico, perché il mantenimento della libera circolazione delle persone garantiva anche la circolazione delle merci e dei capitali con l'UE. Il presidente della Confederazione osservò però anche che i timori espressi in varie occasioni non si erano concretizzati e che la paura di un aumento della criminalità non era quindi giustificato, come non lo era quello di un aumento degli abusi sociali. Sottolineò infine che le misure di accompagnamento contro il dumping salariale e sociale stavano avendo un effetto evidente¹⁴. Merz si schierò così nettamente contro lo scenario di minaccia di una perdita di benessere e di sicurezza che avrebbe accompagnato la libera circolazione delle persone.

¹⁴ Messaggio video del 23.1.2009 pronunciato dal presidente della Confederazione Hans-Rudolf Merz sulla libera circolazione delle persone alla televisione svizzera: <https://www.youtube.com/watch?v=tllk4-0c5Eo> (23.12.2019).

7. Conclusione: discorsi tra difesa e apertura

Il termine «inforestierimento» appartiene ormai da oltre un secolo al repertorio dei dibattiti politici in Svizzera. Neologismo elvetico, nel tempo si è radicato non solo nell'arsenale di vari gruppi politici e sociali, ma anche nel dibattito pubblico. Il reiterarsi di concetti come «la minaccia provocata dagli stranieri» e i «fenomeni dell'inforestierimento», che nuocerebbero alla cultura, alla specificità, all'economia o al patrimonio naturale della Svizzera, si traducono in un atteggiamento mentale ostile a ciò che è altro o perlomeno in una predisposizione scettica nei confronti di tutto ciò che proviene «dall'esterno». Le costanti e ricorrenti discussioni sulla minaccia rappresentata dagli stranieri per l'identità della Svizzera si infiltrano nelle fondamenta politico-culturali del Paese attraverso il lancio e rilancio di varie iniziative contro gli stranieri.

La xenofobia e gli atteggiamenti razzisti si basano sul timore diffuso dell'altro, dello straniero, percepito come pericolo. Da questo timore, e per il tramite di stereotipi, nascono costrutti negativi che vengono contrapposti a un'immagine idealizzata

del sé. La xenofobia può però anche essere intesa come reazione all'accelerazione dei processi di modernizzazione e alle scompagini sociali ad essi associati. È un'avversione diretta non solo contro gli stranieri, ma anche contro la diversità in generale, contro le imposizioni degli sviluppi tecnici ed economici. In questo senso le incertezze che ne derivano sono proiettate su un gruppo della popolazione che incarna questa diversità, perché incolpare gli stranieri di tutti i problemi causati dal cambiamento sociale è, in fondo, una soluzione semplice e conveniente.

L'atteggiamento difensivo in nome della protezione di un'identità nazionale e culturale mitizzata ha impregnato la storia recente della Svizzera e rimette in discussione le basi liberali del Paese. La retorica utilizzata riempie il dibattito pubblico di una carica emotiva tale che è spesso quasi impossibile discernere le argomentazioni vere e proprie. Al contrario, le analisi sobrie e differenziate delle questioni e dei problemi concreti non riescono a imporsi con «soluzioni semplici» e slogan popolari. A questo si aggiungono gli sforzi di mobilitazione dei rappresentanti della tesi dell'inforestierimento, che hanno spesso più denaro degli avversari da investire nelle loro campagne.

A sua volta, l'opposizione contro il discorso sull'inforestierimento è alimentata da varie fonti. Oltre alle convinzioni basate sui principi liberali e sui diritti fondamentali, che collocano l'uguaglianza giuridica e l'equità al centro della difesa di una Svizzera aperta, c'è anche l'opposizione basata su ideali umanitari ed etici, che lotta soprattutto contro le argomentazioni discriminatorie e razziste dei retori dell'inforestierimento.

Va tuttavia osservato che la paura degli stranieri è spesso inversamente proporzionale al numero di stranieri stessi. L'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa» e l'«Iniziativa per l'attuazione» dell'UDC hanno per esempio ottenuto il più ampio consenso in Comuni in cui vivono pochissimi stranieri, mentre sono state respinte in praticamente tutte le città in cui il fenomeno migratorio è intenso e in cui la convivenza con gli stranieri appartiene alla quotidianità. Lo spettro dell'«altro» – nel quale sono proiettati tutti i timori possibili e immaginabili – è quindi più minaccioso della presenza fisica degli stranieri.



Figura 11: Iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», 2014

Nei luoghi in cui gli immigrati fanno parte del vivere quotidiano, i contatti con la popolazione del luogo sono all'ordine del giorno: gli incontri e gli scambi sfociano in una comprensione e fiducia reciproche, perché entrambe le parti si rendono conto che non solo le preoccupazioni ma anche le speranze per il futuro sono spesso le stesse. I rapporti interpersonali fanno da contrappunto ai pregiudizi sull'«altro». Quanto fatto dalle autorità e dagli ambienti della società civile per favorire l'integrazione ha a sua volta contribuito a rafforzare la coesione sociale.

La stessa cosa vale a livello politico. Nei Cantoni di Friburgo, Vaud e Ginevra e in alcuni Comuni dei Cantoni dei Grigioni e di Appenzello Esterno, le persone senza passaporto svizzero hanno il diritto di votare ed eleggere. Nei Cantoni del Giura e di Neuchâtel questa partecipazione politica è possibile anche a livello cantonale. La convinzione in base alla quale gli stranieri dovrebbero avere la facoltà di partecipare alla vita politica si basa sul principio secondo cui chi vive da tempo in un luogo e vi paga le imposte dovrebbe anche aver il diritto di esprimere la propria opinione. La coesione sociale riduce non solo i fenomeni di isolamento, ma aumenta al tempo stesso la predisposizione dei «nuovi arrivati» a impegnarsi per una Svizzera che appartiene a tutti. Questo si riallaccia anche al fatto che, nel corso dei secoli, la Svizzera è sempre riuscita a coinvolgere le minoranze e a integrare gli immigrati, nello spirito di una nazione fondata sulla volontà («Willensnation»).

I cambiamenti strutturali si sono prodotti in modo più lento, silenzioso e, per molti, meno evidente dell'agitazione che accompagnava regolarmente ogni votazione: la Svizzera è diventata uno dei Paesi con la più alta quota di cittadini stranieri o di persone con un passato migratorio. E questo è successo senza che si concretizzassero gli scenari catastrofici preannunciati a ogni votazione, ma piuttosto all'insegna della prosperità, sia sul piano sociale che economico. Non solo non si vedono ghetti pieni di problemi, ma non si può neppure dire che i posti di lavoro interni siano minacciati dagli stranieri o stiano scomparendo. Si notano invece molti posti di lavoro vacanti a causa dei mutamenti demografici. Circa il 40% della popolazione ha una storia di migrazione alle spalle, cioè è immigrato in Svizzera o ha genitori immigrati. I matrimoni binazionali sono più del 40%. E circa la metà delle persone che vive in Svizzera ha almeno un nonno immigrato. Sta inoltre aumentando

vertiginosamente il numero di persone che ha più di un passaporto: si parla del 25% per tutti gli Svizzeri, di circa il 13% per quelli che vivono nel Paese e addirittura del 75% per gli Svizzeri residenti all'estero.

La Svizzera è fatta di persone dalle origini più diverse, persone che in un certo momento della loro vita sono diventate «mobili». Questa mobilità si è sicuramente intensificata negli ultimi decenni, ma ha sempre rivestito un peso importante nella storia. La prosperità di cui può oggi andare fiera la Svizzera dipende in parte anche dalla migrazione. Sarebbe molto difficile immaginarsi un quotidiano privo delle tante cose che una volta erano «straniere» e «culturalmente non adatte a noi». Eppure ogni nuovo gruppo di immigrati rivive l'esperienza che hanno vissuto al tempo gli Italiani: respinti perché «culturalmente diversi» e «non assimilabili», emarginati come criminali e poi lentamente integrati – anche professionalmente – al punto che la società ha iniziato a fidarsi di loro e a considerarli parte del tutto, in alcuni settori addirittura fonti di ispirazione e modelli esemplari.

È normale che la convivenza tra persone con origini, idee e stili di vita diversi non sia sempre facile e possa sfociare in conflitti. Ma ostacoli di questo tipo possono essere superati in modo obiettivo, costruttivo e pragmatico soltanto coinvolgendo tutti coloro che vivono nel Paese.

Bibliografia

- Messaggio del 9 dicembre 1938 del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente i mezzi per conservare e far conoscere il patrimonio spirituale della Confederazione. Foglio federale XXI, vol. 1, 1938, 785–833.
- Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML), «Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte». Rapporto della Commissione di studio per i problemi della manodopera straniera, Berna, 1964.
- Archivio federale, «Materialien zur Petition der «Neuerkommission» betr. Massnahmen gegen die Überfremdung der Schweiz», E 22 545, 17 dicembre 1912.
- Buomberger, Thomas, «Kampf gegen unerwünschte Fremde. Von James Schwarzenbach bis Christoph Blocher», Zurigo, 2004.
- Engeler, Urs Paul, «Der grosse Bruder Schweiz. Die Geschichte der politischen Polizei», Zurigo, 1990.
- Gfrörer, Karin, «Gewerkschaftliche Fremdarbeiterpolitik in der Krise: Leitbilder und Orientierungsprobleme des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes von 1964–1978», tesi di licenza non pubblicata, Università di Zurigo, 2001.
- Holenstein, André; Kury, Patrick; Schulz, Kristina, «Schweizer Migrationsgeschichte. Von den Anfängen bis zur Gegenwart», Baden, 2018.
- Imhof, Kurt, «Warum ist der Rechtspopulismus in der Schweiz besonders erfolgreich?», luglio 2011. Consultabile qui: https://www.ub.unibas.ch/digi/a125/sachdok/2014/BAU_1_6291008.pdf (02.02.2020).
- Maiolino, Angelo, «Als die Italiener noch Tschingen waren. Der Widerstand gegen die Schwarzenbach-Initiative», Zurigo, 2011.
- Neidhart, Leonhard, «Svendita del territorio». Dizionario storico della Svizzera DSS. <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/017357/2015-01-29/> (19.12.2019)
- Riedo, René, «Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Gewerkschaftspolitik von 1945–1970». Francoforte sul Reno. Berna, 1976.
- Tanner, Jakob, «Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert», Monaco, 2015.
- Tanner, Jakob, «Nationalmythos und «Überfremdungsängste». Wie und warum die Immigration zum Problem wird, dargestellt am Beispiel der Schweizer Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert». Udo Rauchfleisch (ed.): «Fremd im Paradies. Migration und Rassismus», Basilea, 1994, pagg. 11–25.
- Willi, Viktor, «Überfremdung – Schlagwort oder bittere Wahrheit?», Berna, 1970.

Immagini

I manifesti sono l'espressione di una cultura del dibattito politico; servono cioè a mostrare la posta in gioco nelle campagne politiche. Sia i sostenitori che gli avversari di una data posizione condensano le proprie argomentazioni in messaggi altisonanti e immagini ad effetto. I manifesti sono più di semplici foto: raccontano la storia che ruota intorno ai «dibattiti sugli stranieri» dal loro proprio punto di vista e sono quindi fonti storiche importanti.

Pagina di copertina:

Reinterpretazione del manifesto sulla revisione della legge sull'asilo e della legge concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (1987). Stephan Bundi, Atelier Bundi AG, Visuelle Kommunikation, Boll. 2020.

Figura 1:

Volksbegehren gegen die Überfremdung, Ja, Eidgenössische Volksabstimmung vom 7. Juni 1970. Initiativkomitee gegen Überfremdung. Plakatsammlung der Schule für Gestaltung di Basilea. 1970.

Figura 2:

Überfremdungsinitiative Nein Eidgenössische Volksabstimmung vom 7. Juni 1970. Celestino Piatti. Plakatsammlung der Schule für Gestaltung di Basilea. 1970.

Figura 3:

Prospérité – Schwarzenbach – Votez NON. Jean Leffel. Museum für Gestaltung Zürich/Archiv Zürcher Hochschule der Künste. Zurigo. 1970.

Figura 4:

Initiative contre l'emprise étrangère, Oui, ... Pour notre avenir, 20.10.1974. Action Nationale contre l'emprise et la surpopulation étrangère. Bibliothèque de Genève. Ginevra. 1974.

Figura 5:

Wenn die Pyramide fällt, fällst auch du! Überfremdungsinitiative 3 – Nein. Werbeagentur Edgar Küng, Luzern. Museum für Gestaltung Zürich/Archiv Zürcher Hochschule der Künste. Zurigo. 1974.

Figura 6:

L'eccesso nuoce! Sì. Agenzia pubblicitaria GOAL AG. Schweizerisches Sozialarchiv di Zurigo. 2014.

Figura 7:

Bilaterale abholzen? Nein am 9. Februar! SVP-Abschottungsinitiative. Gestaltung: anonym. Museum für Gestaltung Zürich/Archiv Zürcher Hochschule der Künste. Zurigo. 2014.

Figura 8:

Être solidaires, parce qu'il le faut, oui les 4/5 avril. Jürgen von Tomèi. Médiathèque Valais-Sion. 1981.

Figura 9:

Naturalizzazioni di massa? 2 x no ai progetti di naturalizzazione. Agenzia pubblicitaria GOAL AG. Schweizerisches Sozialarchiv di Zurigo. 2004.

Figura 10:

«Made in Switzerland». Abstimmung für erleichterte Einbürgerungen vom 26. September 2004. Medienbüro Selezione. Schweizerisches Sozialarchiv di Zurigo. 2004.

Figura 11:

Stop all'immigrazione di massa! Iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa». Agenzia pubblicitaria GOAL AG. Schweizerisches Sozialarchiv di Zurigo. 2004.

