

**L'INIZIATIVA POPOLARE SVIZZERA “CONTRO L'IMMIGRAZIONE DI MASSA”.  
QUALCHE CONSIDERAZIONE NON DEL TUTTO “A CALDO”\***

di

**Sergio Gerotto**

*(Professore Associato di Diritto pubblico comparato  
Università di Padova)*

19 febbraio 2014

**Sommario:** 1. Introduzione; 2. Facciamo chiarezza, punto primo: di cosa stiamo parlando?; 3. Facciamo chiarezza, punto 2: il contesto; 4. Qualche considerazione sul ruolo della democrazia diretta nel sistema istituzionale svizzero; 5. Qualche considerazione su voto e sulle sue conseguenze.

**1. Introduzione.**

I media italiani si occupano poco (troppo poco, aggiungerei) di ciò che accade nel piccolo e florido paese alpino. Siamo abituati a chiamare “cugini” i francesi, che parlano una lingua diversa dalla nostra, e ci dimentichiamo di avere dei parenti più stretti in Ticino, dove si parla la nostra stessa lingua. Anzi, per meglio dire, la Svizzera è l'unico paese al mondo, oltre all'Italia, dove l'italiano è lingua ufficiale. Ci si occupa della Svizzera solo quando lì succede qualcosa di clamoroso, soprattutto se si tratta di un evento che mette in cattiva luce l'immagine, perlopiù stereotipata, che all'estero abbiamo della Svizzera e degli svizzeri. E a proposito di cattiva luce, la memoria corre al blackout elettrico che il 28 settembre 2003

---

\* Articolo richiesto dalla Direzione.

lasciò al buio l'intero nostro paese (con eccezione della Sardegna) per cause in parte imputabili ad un nostro fornitore; la Svizzera, appunto.

Lo schema vale anche per le vicende istituzionali della Svizzera. Si parla della politica svizzera solo quando accade qualcosa che esce dagli stereotipi cui siamo, ahimè, abituati, come una votazione popolare che introduce in Costituzione il divieto di costruire Minareti<sup>1</sup>, oppure una che introduce l'obbligo per le autorità di fissare un tetto ai flussi migratori, cosa che è avvenuta, per l'appunto, il 9 febbraio scorso.

Il fatto di occuparsi poco, ed a singhiozzo, della Svizzera, comporta un problema: le informazioni che sporadicamente vengono date dai nostri media sono spesso imprecise, ed offrono, quasi sempre, un quadro lacunoso della situazione che intendono descrivere. Vediamo se riesco a far luce – oramai continuo con questa metafora – sulla recente votazione “contro l’immigrazione di massa”.

## **2. Facciamo chiarezza, punto primo: di cosa stiamo parlando?**

Prima di inquadrare il contesto in cui si colloca l'istituto che si esamina, e in particolar modo l'uso che se ne è fatto, vorrei spendere qualche parola per spiegare di che tipo di istituto si tratta.

I quotidiani italiani hanno parlato di iniziativa e di referendum, usando i due termini, oltre che imprecisamente, in modo molto poco tecnico. Il 9 febbraio scorso gli elettori svizzeri hanno votato una iniziativa popolare di revisione costituzionale. Semplice e lineare.

La Costituzione federale prevede diverse modalità di revisione. In primo luogo esiste una distinzione tra revisione totale e revisione parziale, entrambe attivabili per mezzo dell'iniziativa popolare corredata dalle firme di 100000 elettori (artt. 138 e 139 Cost.). In secondo luogo, l'iniziativa popolare di revisione parziale può essere presentata in due forme diverse: come “progetto elaborato” e come “proposta generica” (art. 139 Cost.). Lasciamo stare revisione totale e revisione parziale in forma di “proposta generica”, e concentriamoci sulla revisione di iniziativa popolare formulata come “progetto elaborato”. In questo caso, che è poi quello della recente votazione, è un comitato promotore di massimo 27 persone ad iniziare la raccolta delle firme.

---

<sup>1</sup> Iniziativa popolare “contro l’edificazione di Minareti”, votata il 29.11.2009 ed accettata dal 57.5% degli elettori, 17 cantoni e 5 mezzi cantoni.

Nel caso di specie, un comitato di esattamente 27 persone, quasi esclusivamente esponenti dell'Unione democratica di centro<sup>2</sup>, presentò il 30 giugno 2011 alla Cancelleria federale la richiesta per la raccolta delle 100000 firme necessarie per l'iniziativa popolare, denominata dallo stesso comitato promotore "contro l'immigrazione di massa"<sup>3</sup>. Verificato il rispetto delle condizioni poste dalla legge e dalla Costituzione, la Cancelleria federale ha autorizzato l'inizio della raccolta delle firme entro il termine di 18 mesi dalla pubblicazione ufficiale previsto dall'art. 139 c. 1 Cost.<sup>4</sup>

Raccolte le firme, spetta alla Cancelleria federale il compito di svolgere un esame preliminare della regolarità delle stesse e dichiarare, eventualmente, la "riuscita formale" dell'iniziativa<sup>5</sup>. A questo punto la palla passa all'Assemblea federale, il Parlamento, che svolge un controllo sui requisiti posti all'iniziativa, ossia il rispetto dell'unità di forma (non devono mescolarsi iniziativa in forma di proposta generica e di progetto elaborato) e dell'unità di materia (l'iniziativa non può incidere su ambiti materiali diversi). Non si tratta quindi di un controllo di opportunità. Se i requisiti sono rispettati l'Assemblea federale sottopone senz'altro l'iniziativa al voto di popolo e Cantoni, cioè una votazione referendaria in cui viene computata la maggioranza nazionale e quella in ciascun Cantone. Per essere accettata, l'iniziativa necessita di entrambe la maggioranza: 50% più uno dei voti validamente espressi e 14 Cantoni.

In questa fase, nel momento cioè del controllo esercitato dall'Assemblea federale, entrano in contatto il circuito della democrazia diretta con quello della democrazia rappresentativa, sempre però con un certo *favor* per la prima. Infatti, Consiglio federale, l'esecutivo, ed Assemblea federale, hanno un limitato margine di manovra se ritengono di contrastare l'iniziativa. Possono solo raccomandare agli elettori di respingerla. Infatti, l'esecutivo

---

<sup>2</sup> Contrariamente a ciò che indica la sua denominazione, l'Udc si colloca politicamente a destra. È il partito che raccoglie l'identità di una serie di movimenti di destra che nel corso degli anni Sessanta e Settanta hanno avuto un certo seguito, soprattutto sull'onda di una crescente insofferenza contro la forte presenza straniera. L'UDC fa una politica aggressiva, ed usa gli istituti di democrazia diretta come strumenti di lotta politica. In alcuni momenti questa aggressività ha fatto assumere all'UDC quasi il ruolo di una opposizione interna al Consiglio federale. Non a caso, nel 2003 Christoph Blocher, leader del movimento, non è stato riconfermato nella carica di consigliere federale, cosa assai rara in Svizzera. Al suo posto l'Assemblea federale ha preferito un altro esponente UDC, Samuel Schmid, poi disconosciuto dal suo stesso partito.

Al di là di ciò, l'Udc è sicuramente il partito che ha realizzato il maggior incremento elettorale in Svizzera dal 1971 a oggi. I risultati elettorali per il Consiglio nazionale testimoniano infatti quasi una triplicazione dei consensi, dall'11.1% del 1971 al 26.6% del 2011 (leggero calo rispetto al 28.9% del 2007).

Nel comitato promotore dell'iniziativa "contro l'immigrazione di massa" figura anche un esponente dell'Unione Democratica Federale (EDU-UDF) ed uno della Lega dei Ticinesi.

<sup>3</sup> Foglio federale (FF) 2011 5663.

<sup>4</sup> La scadenza del termine era il 26 gennaio 2013.

<sup>5</sup> FF 2012 3451.

predispone un dettagliato messaggio<sup>6</sup> in cui analizza tutti i risvolti dell'iniziativa (economici, sociali, giuridici e quant'altro), nonché le conseguenze di una eventuale approvazione, proponendo all'Assemblea federale di sottoporla al voto con la raccomandazione agli elettori, eventualmente, di respingerla.

L'Assemblea federale, per mezzo di un decreto<sup>7</sup>, sottopone l'iniziativa al voto con le raccomandazioni di cui si è detto. Nel caso dell'iniziativa "contro l'immigrazione di massa" è andata proprio così. Il Consiglio federale ha predisposto un messaggio molto critico, e l'Assemblea federale, accogliendo il suggerimento, ha esortato gli elettori a rigettare l'iniziativa, senza successo, come dimostrano i risultati.

Va detto, per completare il quadro, che l'Assemblea federale avrebbe potuto anche contrapporre all'iniziativa un controprogetto (art. 139 c. 5). Se fosse stata questa la strada scelta, gli elettori sarebbero stati chiamati a fare una scelta tra iniziativa popolare e controprogetto (art. 139b). In una votazione di questo tipo l'elettore può anche approvare entrambi i testi, dando però la priorità a uno dei due per il caso in cui entrambi si trovassero a superare le maggioranze richieste.

Dunque, per riassumere, il risultato del voto di domenica 9 febbraio 2014 è l'introduzione di due nuovi articoli ed una disposizione transitoria in Costituzione. I loro testi sono i seguenti:

*Art. 121 rubrica (nuova)*

*Legislazione sugli stranieri e sull'asilo*

*Art. 121a (nuovo) Regolazione dell'immigrazione*

*1 La Svizzera gestisce autonomamente l'immigrazione degli stranieri.*

*2 Il numero di permessi di dimora per stranieri in Svizzera è limitato da tetti massimi annuali e contingenti annuali. I tetti massimi valgono per tutti i permessi rilasciati in virtù del diritto degli stranieri, settore dell'asilo incluso. Il diritto al soggiorno duraturo, al ricongiungimento familiare e alle prestazioni sociali può essere limitato.*

*3 I tetti massimi annuali e i contingenti annuali per gli stranieri che esercitano un'attività lucrativa devono essere stabiliti in funzione degli interessi globali dell'economia svizzera e nel rispetto del principio di preferenza agli Svizzeri; essi devono comprendere anche i frontalieri. Criteri determinanti per il rilascio del permesso di dimora sono in particolare la domanda di un datore di lavoro, la capacità d'integrazione e una base esistenziale sufficiente e autonoma.*

*4 Non possono essere conclusi trattati internazionali che contraddicono al presente articolo.*

---

<sup>6</sup> FF 2013 275.

<sup>7</sup> FF 2013 6303.

*5 La legge disciplina i particolari.*

*II*

*Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:*

*Art. 197 n. 9 (nuovo)*

*9. Disposizione transitoria dell'art. 121a (Regolazione dell'immigrazione)*

*1 I trattati internazionali che contraddicono all'articolo 121a devono essere rinegoziati e adeguati entro tre anni dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni.*

*2 Se la legislazione d'esecuzione relativa all'articolo 121a non è entrata in vigore entro tre anni dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni, il Consiglio federale emana provvisoriamente le disposizioni d'esecuzione in via d'ordinanza.*

Per terminare, e per far luce del tutto, occorre infine dire che i testi approvati normalmente non entrano in vigore fino a quando non viene approvata la normativa di attuazione, posto ovviamente che ce ne sia bisogno, come è il caso per l'iniziativa appena approvata.

### **3. Facciamo chiarezza, punto 2: il contesto.**

La Svizzera è un paese difficile da capire. Per carità, non che ce ne siano, di paesi s'intende, facili da capire. Il nostro, ad esempio, suscita nell'osservatore straniero molti più momenti di smarrimento che non di piena lucidità. Comunque sia, le variabili che influenzano le decisioni che il "sovrano"<sup>8</sup> adotta sono molteplici.

Cominciamo dal contesto internazionale. Un primo elemento da considerare è la neutralità. Essa è inscritta nel DNA degli svizzeri, e si traduce nella refrattarietà al coinvolgimento diretto nelle dispute internazionali, e negli organismi internazionali. Non è un caso se la Svizzera è entrata a far parte dell'ONU solo nel 2002. Ciò non significa immobilità totale, sia chiaro. La neutralità non impedisce, infatti, l'applicazione di sanzioni economiche, cosa che è successa nel caso delle due guerre del Golfo e di quella del Kosovo, la partecipazione a missioni umanitarie, com'è avvenuto in Bosnia, Kosovo e Irak, e l'invio di osservatori in zone di tensione, com'è stato nel 1953 lungo la linea d'armistizio in Corea. Per contro la neutralità impone anche alcuni obblighi, fra cui il diniego del diritto di transito a qualsiasi mezzo impegnato in missioni di guerra non autorizzate da un mandato delle Nazioni Unite. Ciò si è verificato con le truppe Nato nel caso della guerra del Kosovo e con quelle della coalizione guidata dagli Usa nella seconda guerra del Golfo. Il diniego non vale, invece, per le truppe impiegate in missioni umanitarie.

---

<sup>8</sup> Per le ragioni di cui dirò poi, per "sovrano" s'intende la maggioranza di popolo e cantoni.

Certo, nel voto del 9 febbraio scorso la neutralità forse non ha inciso molto, ma essa non è irrilevante per capire l'atteggiamento svizzero. La neutralità rappresenta, oltre che un aspetto della politica estera svizzera, anche, e forse soprattutto, un elemento di coesione interna. In un paese così frammentato dal punto di vista della lingua, della cultura e della religione, prendere parte nelle dispute fra stati sarebbe stata solo la premessa per alimentare lotte fratricide interne. Meglio restare al di fuori, equidistanti, ed un eccessivo avvicinamento all'UE, ad esempio, è un impegno che in qualche misura stride con questo atteggiamento.

In effetti, molta più influenza sul voto ha avuto la variabile UE. La Svizzera non fa parte della UE, è cosa nota, ma da quando nel 1992 il "sovrano" ha respinto l'adesione allo Spazio Economico Europeo (SEE), essa ha intrapreso la strada degli accordi bilaterali. Di accordi di questo tipo ne sono stati siglati 16. Nel 1999 i cosiddetti Bilaterali I (Libera circolazione delle persone; Ostacoli tecnici al commercio; Appalti pubblici; Agricoltura; Trasporti; terrestri; Trasporto aereo; Ricerca) e nel 2004 i cosiddetti Bilaterali II (Schengen/Dublino; Fiscalità del risparmio; Lotta contro la frode; Prodotti agricoli trasformati; Ambiente; Statistica; MEDIA; Pensioni; Educazione)<sup>9</sup>. Sull'argomento molto si è detto e molto ci sarebbe ancora da dire ... e dopo il voto del 9 febbraio si dirà ancora di più. L'essenziale però è semplice: gli svizzeri temono l'integrazione. Per meglio dire, temono l'eccessiva integrazione, perché i rapporti con l'UE, alla fine, tornano comodi anche alla Svizzera, visto che l'economia del piccolo paese alpino non è autosussistente, o perlomeno non lo è con livelli di benessere cui gli svizzeri sono abituati.

Tutto questo è vero, ed è altrettanto vero che il pericolo dell'eccessivo livellamento sugli standard europei (più bassi) è maggiormente avvertito in periodi di crisi. La crisi economica, infatti, più forte nei paesi UE (e quasi assente, in confronto, per la Svizzera), ha fatto esplodere fenomeni come quello dei frontalieri che hanno generato forti pressioni sociali. Non è un caso se in Ticino la percentuale dei favorevoli all'iniziativa ha superato quella di ogni altro cantone (oltre il 68%).

Con ciò ho già detto, in parte, quel che dovevo dire circa il contesto socio-economico che ha influenzato il voto. È normale, lo ripeto, che in situazioni di difficoltà un paese che gode di una posizione di privilegio – e non si dica che non è il caso della Svizzera – cerchi di difenderla. Certo, si è trattato di un voto di pancia, come si suol dire, più che di testa. Del resto non è neppure la prima volta che in Svizzera si palesano pulsioni di questo tipo. Già a partire dagli inizi del XX° secolo, infatti, da parte delle aree più nazionaliste si è cominciato a

---

<sup>9</sup> <http://www.europa.admin.ch>.

evocare un eccessivo «inforestierimento» (*Überfremdung*) della società svizzera in relazione al flusso di lavoratori stranieri provenienti dai paesi confinanti. E lo stesso argomento è stato impiegato per sostenere la necessità di regolare i flussi migratori, che a più riprese hanno portato in Svizzera un ingente numero di lavoratori stranieri (oltre 2 milioni e mezzo tra il 1951 e il 1970)<sup>10</sup>.

In alcuni momenti queste pulsioni hanno trovato estrinsecazione in forze politiche il cui espresso obiettivo era la difesa dell'identità svizzera<sup>11</sup>. Oggi, l'eredità di questi partiti, molti dei quali scomparsi, sono rintracciabili nei programmi dell'Unione Democratica di Centro o in quello della Lega dei Ticinesi, promotori entrambi, guarda caso, dell'iniziativa “contro l'immigrazione di massa”.

#### **4. Qualche considerazione sul ruolo della democrazia diretta nel sistema istituzionale svizzero<sup>12</sup>.**

Sfogliando un manuale di diritto costituzionale svizzero ci si avvede di qualcosa che non è più così usuale per il costituzionalista italiano. Il popolo viene collocato tra gli organi dello Stato<sup>13</sup>. Spesso il corpo elettorale viene definito come “il sovrano”, in ragione della coincidenza tra il soggetto che ha approvato in origine la Costituzione federale (popolo e Cantoni) e quello chiamato a pronunciarsi sulle più importanti questioni (art. 140 c. 1 lett. a, b, c).

---

<sup>10</sup> “Iniziativa popolare contro l'inforestierimento”, votata il 07.06.1970, e respinta dal 54% degli elettori e da 13 cantoni e 4 mezzi cantoni; “Iniziativa popolare contro l'inforestierimento e la sovrappopolazione della Svizzera”, votata il 20.10.1974, e respinta dal 65,8% degli elettori e da 19 cantoni e tutti e 6 i mezzi cantoni; “Iniziativa popolare del Partito repubblicano ‘per la protezione della Svizzera’ (Quarta iniziativa contro l'inforestierimento)”, votata il 13.03.1977, e respinta dal 70,5% degli elettori e da 19 cantoni e tutti e 6 i mezzi cantoni; “Iniziativa popolare ‘per una limitazione del numero annuale delle naturalizzazioni’ (Quinta iniziativa contro l'inforestierimento)”, votata il 13.03.1977, e respinta dal 66,2% degli elettori e da 19 cantoni e tutti e 6 i mezzi cantoni; “Iniziativa popolare ‘per la limitazione delle immigrazioni’”, votata il 04.12.1988, e respinta dal 67% degli elettori e tutti i cantoni; “Iniziativa popolare ‘per una regolamentazione dell'immigrazione’”, votata il 24.09.2000, e respinta dal 63,8% degli elettori, e tutti i cantoni.

A queste devono aggiungersi delle altre che non sono riuscite per il mancato raggiungimento delle firme richieste: nel 1991 l'iniziativa “contro l'immigrazione massiccia di stranieri e di richiedenti l'asilo”; nel 1997 l'iniziativa “misura nell'immigrazione”; nel 2004 iniziativa per la “Limitazione dell'immigrazione dagli Stati non membri dell'UE”.

Tutti i dati sono reperibili sul sito della Cancelleria federale: <http://www.bk.admin.ch/>.

<sup>11</sup> *Nationale Aktion gegen Überfremdung von Volk und Heimat* (Azione nazionale contro l'inforestierimento del popolo e della patria, oggi Democratici svizzeri); *Republikaner, Vigilance* nel cantone di Ginevra; *Autopartei* (Partito degli automobilisti, oggi *Freiheits-Partei der Schweiz*, Partito svizzero della libertà).

<sup>12</sup> Sulla democrazia semi-diretta svizzera si veda per tutti E. Grisel, *Initiative et référendum en Suisse. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Bern, Stämpfli, 2004, IIIa ed.

<sup>13</sup> Così espressamente A. Auer, G. Malinverni e M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, 2 voll., Bern, Stämpfli, 2006, IIa ed, p. 24 n. 43. Nel classico manuale di J.-F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Paris-Neuchâtel, Dalloz-Ides et Calendes, 1967, il corpo elettorale è trattato nel capitolo “L'exercice du pouvoir”. T. Fleiner, A. Misic e N. Töpferwien, *Swiss Constitutional Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 2005, del popolo si parla nella parte II, State Organization, dove viene definita *Supreme Power and Opposition*.

Non si tratta di un caso. Tutto ciò riflette l'importanza della democrazia diretta nel sistema delle istituzioni. Un amico svizzero mi faceva recentemente notare che in Svizzera non si fa politica in seno alle istituzioni rappresentative; si fa semplicemente amministrazione. Questo perché non vi è una reale opposizione all'interno delle istituzioni. La vera opposizione viene esercitata dal popolo mediante l'uso degli istituti di democrazia diretta.

Il legislatore è costantemente minacciato da quella spada di Damocle che sono gli istituti di democrazia diretta. Tutto ciò che egli produce, in termini di legislazione, può sempre essere messo in dubbio dal corpo elettorale, che ha quasi sempre l'ultima parola, visto che per molte materie è previsto il referendum obbligatorio, e per molte altre quello facoltativo (in entrambi i casi sospensivi e confermativi). Oltre a ciò esiste anche la possibilità, come si è visto, che gli elettori si attivino per chiedere la revisione costituzionale. Questa possibilità, peraltro, è sfruttata con una certa frequenza perché non esiste una parallela iniziativa popolare di legge.

Questo quadro, unito all'eterogeneità della società svizzera, comporta importanti conseguenze. In primo luogo legislatore ed esecutivo, per scongiurare il pericolo di veder vanificato il proprio lavoro da una bocciatura referendaria cercano costantemente di ampliare il consenso prima ancora che si apra il dibattito parlamentare. Si spiega così la presenza di una articolata fase pre-parlamentare di consultazione dei soggetti interessati, al fine di acquisire ogni dato utile a formulare un progetto di legge che abbia la possibilità di ottenere un ampio consenso.

La massimizzazione del consenso è il cardine di una democrazia consociativa come quella svizzera. Il termine "consociativa" deve però essere depurato dalle connotazioni negative che gli italiani sono abituati attribuirgli. Una democrazia consociativa si distingue da una democrazia maggioritaria, per l'attenzione posta a quel 50% meno 1 di soggetti che si contrappone alla maggioranza, la quale avrebbe, in linea teorica, i numeri per "imporre" le proprie soluzioni. In effetti, il 50% più 1 rappresenta la maggioranza, ma al prezzo di quasi altrettanti soggetti scontenti della soluzione adottata.

In Svizzera, una decisione presa con la maggioranza del 50% più 1 dei consensi non rappresenta il successo della democrazia, ma il suo esatto opposto. E la stessa considerazione vale anche per le decisioni respinte con numeri prossimi al 50%. Per questa ragione l'iniziativa "contro l'immigrazione di massa" non è un successo per i suoi promotori e sostenitori, oggi che è passata con solo il 50,3% dei consensi. Ma non sarebbe stata un successo nemmeno per i suoi avversari se fosse stata respinta a stretta maggioranza, come davano i sondaggi prima del voto.

## 5. Qualche considerazione su voto e sulle sue conseguenze.

La votazione del 9 febbraio scorso non è stata indolore. Un risultato del 50,3% è un pessimo risultato. E per dirla tutta non è entusiasmante neppure la seconda maggioranza: 12 cantoni e 5 mezzi cantoni, posto che conferma la frattura da tempo esistente tra cantoni antieuropei (i cantoni germanofoni e rurali insieme al Ticino) e cantoni più europeisti (i cantoni francofoni, insieme a quelli urbani, sia pur germanofoni, come Zurigo e Basilea città, cui si aggiunge anche Zugo). Meno preoccupante è il conflitto che si è consumato tra le istituzioni rappresentative ed il corpo elettorale. Quello rientra nella normalità. Una democrazia matura conosce momenti in cui le decisioni dei rappresentanti sono messe in discussione dai rappresentati attraverso gli strumenti della democrazia diretta. È normale, è la democrazia! Semmai il problema dovrebbe porsi qualcun altro. Ad esempio chi da fuori critica il voto del 9 febbraio. Mi riferisco alle posizioni di certi ambienti dell'UE. Perché criticare un voto popolare? Capisco la critica alle posizioni di un organo rappresentativo, che comunque è un filtro rispetto al corpo elettorale, ma capisco meno la critica espressa direttamente agli elettori, soprattutto se essa viene da chi si fa difensore della democrazia stessa.

Comunque sia, il voto del 9 febbraio scorso mette in discussione i passi di avvicinamento che Svizzera ed UE hanno compiuto dopo la bocciatura dello SEE nel 1992. La fissazione di quote all'immigrazione contraddice l'accordo sulla libera circolazione delle persone siglato nel 1999 da Svizzera ed UE, e finora riconfermato nei due allargamenti dell'Unione intercorsi da quel momento. Non vi è dubbio che sia così, e non so quale margine di manovra abbia il Consiglio federale per adottare una normativa di attuazione che renda la disciplina complessiva compatibile con l'accordo. Il problema, comunque, resta il fatto che l'accordo sulla libera circolazione delle persone è legato agli altri accordi dei cosiddetti Bilaterali I dalla clausola ghigliottina: se cade un accordo, cadono anche gli altri.

Ma il testo dell'iniziativa pone anche problemi di altro tipo, e forse più gravi, come ad esempio la sua presunta incompatibilità con lo *ius cogens* internazionale per il fatto di imporre la fissazione di quote anche per la concessione dell'asilo. Tale previsione potrebbe infatti contrastare con il principio di *non-refoulement*<sup>14</sup>.

Per concludere, forse la critica non è in questo momento produttiva. Non sono così convinto, però, che sia altrettanto improduttiva l'auto-critica. Ci sono sicuramente due soggetti coinvolti nel voto del 9 febbraio scorso: da una parte la Svizzera – e gli svizzeri, certo -, dall'altra l'UE. Gli svizzeri dovrebbero, per parte loro, riflettere sul concetto di sovranità e di indipendenza

---

<sup>14</sup> Cfr. il messaggio del Consiglio federale sull'iniziativa, FF 2013 275, punto 1.3.1.

che stanno cercando di difendere, nel senso, come ha recentemente detto Georg Kohler, di capire se tale sovranità è oramai solo un feticcio, oppure se si tratta di qualcosa di tangibile, e soprattutto sostenibile nell'era dell'interdipendenza. Dal lato dell'UE, invece, il voto svizzero dovrebbe essere letto in parte come una attestazione di sfiducia nei confronti di una istituzione che in più occasioni si è dimostrata incapace di gestire fenomeni complessi come quello dell'immigrazione (in Italia ne sappiamo qualcosa), in parte come una critica nei confronti di una politica di élite, quella comunitaria appunto, che poco si concilia con il modello della democrazia semi-diretta svizzera.