

10365

Rapporto
del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla seconda
iniziativa popolare contro l'inforestierimento

(Del 22 settembre 1969)

Onorevoli signori, presidente e consiglieri,

Ci preghiamo di presentarvi il nostro rapporto sulla seconda domanda d'iniziativa popolare concernente l'inforestierimento. La domanda d'iniziativa (la cui riuscita è stata riscontrata nella nostra risoluzione del 19 giugno 1969 - FF 1969 I, 1026) è stata presentata, corredata di 70 292 firme valide, il 20 maggio 1969 alla Cancelleria federale, ad opera d'un comitato formato nell'ambito dell'«azione nazionale contro l'inforestierimento». Essa ha il seguente tenore:

Testo tedesco (unico testo originariamente depositato)

«Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 wird wie folgt ergänzt:

I

Artikel 69 *quater*

- a. Der Bund trifft Massnahmen gegen die bevölkerungsmässige und wirtschaftliche Ueberfremdung der Schweiz.
- b. Der Bundesrat sorgt dafür, dass die Zahl der Ausländer in jedem Kanton, mit Ausnahme von Genf, 10 Prozent der schweizerischen Staatsangehörigen, gemäss der letzten Volkszählung, nicht übersteigt. Für den Kanton Genf beträgt der Anteil 25 Prozent.
- c. Bei der Zahl der Ausländer unter Ib nicht mitgezählt und von den Massnahmen gegen die Ueberfremdung ausgenommen sind:
 Saisonarbeiter (welche sich jährlich nicht länger als 9 Monate und ohne Familie in der Schweiz aufhalten), Grenzgänger, Hochschulstudenten, Touristen, Funktionäre internationaler Organisationen, Angehörige diplomatischer und konsularischer Vertretungen, qualifizierte Wissenschaftler und Künstler, Altersrentner, Kranke und Erholungsbedürftige, Pflege- und Spitalpersonal, Personal internationaler charitativer und kirchlicher Organisationen.
- d. Der Bundesrat sorgt dafür, dass keine Schweizerbürger wegen Rationalisierungs- oder Einschränkungsmassnahmen entlassen werden dürfen, solange im gleichen Betrieb und in der gleichen Berufskategorie Ausländer arbeiten.

- c. Als einzige Massnahme zur Bekämpfung der Ueberfremdung durch die erleichterte Einbürgerung kann der Bundesrat bestimmen, dass das Kind ausländischer Eltern von Geburt an Schweizerbürger ist, wenn seine Mutter von Abstammung Schweizerbürgerin war und die Eltern zur Zeit der Geburt ihren Wohnsitz in der Schweiz haben. BV Art. 44/3.

II

- a. Artikel 69 *quater* tritt sofort nach Annahme durch Volk und Stände und dem Erwahrungsbeschluss der Bundesversammlung in Kraft.
- b. Die Massnahme gemäss Ib:
Der Abbau ist innert 4 Jahren, nach dem Erwahrungsbeschluss der Bundesversammlung, durchzuführen».

*Testo italiano (quale è stato presentato)*¹

«La Costituzione della Confederazione Svizzera de 29 maggio 1874 sia completata come segue:

I

Art. 69 *quater*

- a. La Confederazione prende misure contro l'esagerata penetrazione nel campo etnico ed economico della Svizzera.
- b. Il Consiglio federale fa il necessario affinché in tutti i cantoni salvo Ginevra il numero dei stranieri non superi il 10% dei cittadini svizzeri, l'ultimo censo federale preso per base di calcolo.
- c. Non sono considerati come stranieri nel senso della cifra I.b e per conseguenza esclusi delle misure contro l'esagerata penetrazione straniera: confinanti stagionali i quali si trattengono in Svizzera meno di 9 mesi all'anno e senza famiglia, confinanti annuali, studenti universitari, turisti, funzionari delle Organizzazioni internazionali, membri delle rappresentanze diplomatiche e consolari, scienziati qualificati, artisti, pensionati, infermi e persone rimettendosi in salute, personale ospedaliero, personale di organizzazioni internazionali a carattere caritativo ed ecclesiastico.
- d. Il Consiglio federale provvede quel che occorre affinché nessun cittadino svizzero possa essere licenziato in seguito a misure di razionalizzazione o di restrizione tanto che, nella medesima impresa e nella medesima categoria professionale ci sono impiegato dei stranieri.
- e. Per ridurre l'esagerata penetrazione straniera mediante naturalizzazione il Consiglio federale può determinare come misura unica: la discendenza di padre straniero è cittadino svizzero di nascita a condizione che sua madre è di stirpe svizzera e che i genitori sono domiciliati in Svizzera al momento della nascita. Cost. fed. Art. 44/3.

II

- a. Articolo 69 *quater* entra in vigore immediatamente dopo l'accettazione dal

¹ Qui, il testo deve essere riprodotto nella forma stessa in cui è stato presentato; per la fase delle deliberazioni del Legislativo, la Cancelleria provvede a dargli una forma corretta, quale già è proposta nell'allegato disegno di decreto federale.

popolo e dal cantoni e dopo la sentenza confermativa dell'Assemblea federale.

b. Le misure conformemente a cifra I. b:

La riduzione deve essere realizzata entro 4 anni dopo la sentenza confermativa dell'Assemblea federale».

La domanda reca una espressa rinuncia a qualsiasi clausola di ritiro.

Per dare un giudizio sull'iniziativa occorre innanzitutto considerare lo sviluppo recente dell'effettivo allogeno, l'attuale livello d'inforestierimento (per quanto traducibile in cifre) nonché la natura e l'efficacia dei provvedimenti già presi. Successivamente passeremo ad esaminare l'iniziativa dal profilo dell'adeguatezza ed applicabilità; faremo in merito alcune considerazioni economiche e politiche circa la soluzione proposta dagli iniziatori. Chiuderemo l'esposto presentando la nostra futura politica rispetto alla corrente immigratoria.

I. L'evoluzione dell'effettivo degli stranieri e la politica d'ammissione successivamente al 1967

Nel nostro rapporto del 29 giugno 1967 (FF 1967 II, 65 segg.) concernente la prima iniziativa popolare contro l'inforestierimento, presentata dal partito democratico del Canton Zurigo il 30 giugno 1965 e ritirata il 18 marzo 1968, già abbiamo tracciato l'andamento dell'effettivo di stranieri e presentato, sino a tutto il 1967, la politica concernente la popolazione allogena. Ci limitiamo quindi a mostrare qui l'evoluzione successiva.

Nel detto rapporto avevamo posto, come scopo immediato, quello di prevenire ogni ulteriore aumento della manodopera straniera. Contemporaneamente dichiaravamo (giusta il nostro esposto del 9 febbraio 1965 alla Commissione estesa del CN per gli affari esteri) che ci saremmo sforzati di dare all'ordinamento attuale del settore una reimpostazione più consona ad un'economia di mercato (FF 1967 II 97 e 99).

Per il raggiungimento di questi due scopi, abbiamo provveduto, il 28 febbraio 1968, ad emanare il decreto che limita e riduce l'effettivo dei lavoratori stranieri sottoposti a controllo (RU 1968 386). Per allentare progressivamente la stretta limitazione aziendale della manodopera straniera, prescrivemmo, da un lato, che gli stranieri dimoranti in Svizzera in modo regolare e ininterrotto da almeno 7 anni (poi, dal 1969, da almeno 5) potessero venir stralciati dal pertinente effettivo; d'altro lato, disponemmo che si dovesse conseguire la stabilizzazione del numero degli stranieri con attività lucrativa e permesso di dimora annuale, o domicilio, e all'uopo formulammo il divieto di assumere stranieri neoimmigrati o dimoranti, ma computabili, al posto degli stranieri che lasciano l'azienda dopo essere pas-

sati nel novero di quelli stralciati dall'effettivo. Infine le aziende sono state obbligate a diminuire il loro effettivo di stranieri, entro il 30 novembre 1968, di una prima aliquota del 3%.

Per l'impiego degli stagionali, fu tralasciata ogni limitazione aziendale, analogamente a quanto già s'era fatto per l'edilizia, e si passò quindi, per tutti i rami economici, a definire dei contingenti settoriali. I massimi nazionali comportano: per l'edilizia, 115 000 unità; per il settore alberghiero, 21 000 e per l'insieme degli altri settori impieganti regolarmente degli stagionali, 16 000. Siccome i contingenti settoriali non sono ripartiti fra i Cantoni, i permessi stagionali (tolto un contingente di riserva) possono essere conferiti sino ad esaurimento del massimo nazionale, purché venga dimostrato un bisogno di manodopera, non si trovino Svizzeri idonei e risultino rispettate le condizioni di retribuzione e lavoro usuali nella regione e nel ramo.

Infine il contingente a disposizione per rispondere ai casi eccezionali fu portato, nel 1968, dalle 7200 unità alle 9000; in tal modo si venne in certo senso incontro al caldo desiderio dei Cantoni e dell'economia di veder un poco allentati gli stretti vincoli entro i quali la politica di stabilizzazione chiudeva la nostra azione.

Com'è mostrato nella seguente tabella, la meta della stabilizzazione non poté essere, per la fine del 1968, pienamente conseguita:

Effettivo degli stranieri attivi 1967 e 1968

	1967	1968	Incremento
Annuali	433 034	434 908	1 874
Domiciliati	131 750	146 141	14 391
Totale	564 784	581 049	16 265
Rifug. cecoslovacchi		5 070	

Il rinnovato aumento degli stranieri attivi deriva, in prima linea, dal fatto che molte aziende, alla promulgazione del nuovo decreto, disponevano ancora di un certo margine libero sul loro contingente di stranieri. Tali contingenti, fissati nella primavera del '65, vennero, sotto la spinta della ripresa economica, pienamente usati nel '68. Inoltre va avvertito che, per ragioni amministrative, lo stralcio dall'effettivo straniero avviene per lo più solo in connessione con una domanda di prolungamento od una domanda di cambiamento di posto o professione; ne viene un certo differimento della contrazione dei contingenti aziendali di stranieri e quindi l'emergere di risultati meno buoni nelle rilevazioni statistiche. Va poi aggiunto che i domiciliati e gli annuali stralciati sono rimpatriati in numero

molto minore di quanto s'era originariamente presupposto. Infine l'aliquota degli stranieri, attivi nelle aziende non sottoposte alle norme limitative, è venuta espandendosi più del previsto.

Fu per contro raggiunto il secondo scopo prefisso, quello cioè di aprire più largamente al gioco delle leggi di mercato il settore della ripartizione della manodopera tra rami economici e singole aziende. Come appare dalle cifre relative agli stranieri stralciati dall'effettivo, il numero dei prestatori d'opera disponibili sul mercato del lavoro è aumentato, nel 1968, secondo le previsioni, di circa 55 000 unità.

Siccome, per prima cosa, va stabilizzata unicamente l'aliquota globale degli stranieri attivi, occorre ammettere che la popolazione allogena residente, continuerà pur sempre ad aumentare nei prossimi anni. I livelli raggiunti nel 1968 sono i seguenti:

Stranieri residenti nel 1967 e 1968

	1967	1968	Incremento
Annuali	626 816	632 863	6 047
Domiciliati	263 500	292 282	28 782
Rifugiati cecoslovacchi	264	7 997	7 733
Totale	890 580	933 142	42 562

Già nel nostro decreto 28 febbraio 1968 avevamo ordinato che l'effettivo straniero aziendale dovesse essere diminuito, nel corso del 1969, di un ulteriore 2%, qualora a fine 1968 si fosse constatato che la stabilizzazione del numero degli stranieri attivi, annuali o domiciliati, non era stata conseguita né poteva esserlo con altri mezzi di pari efficacia. Poscia, fatta appunto quella constatazione (come già detto, l'aliquota degli stranieri attivi era venuta crescendo durante il 1968) e mancando ogni altro mezzo, abbiamo dovuto porre in atto tale contrazione del 2%, e vi abbiamo proceduto mediante il decreto del 26 marzo 1969 (RU 1969 317). Ma dovendo presumere, dall'andamento riscontrato lo scorso anno, che nemmeno detta contrazione suppletiva del 2% sarebbe valsa a conseguire la stabilizzazione, decidemmo inoltre di ridurre la riserva per i casi d'eccezione da 9000 a 7000 unità.

Per il 1969 si valutano a 110 000 gli stranieri che, per aver varcato la soglia dei 5 anni di dimora, verranno stralciati dagli effettivi stranieri delle aziende. Conseguentemente, aggiungendo gli stranieri attivi domiciliati, si arriverà, già per fine anno, ad avere a disposizione sul mercato del lavoro circa il 55% della manodopera allogena. L'allentamento, sinora attuato, della delimitazione degli effettivi stranieri, non ha peraltro apportato alla economia generale alcun svantaggio grave: segnatamente, non si è riscon-

trato quell'impennata dei livelli salariali, temuta da diverse cerchie, né il massiccio esodo di prestatori d'opera da taluni rami o settori economici.

II. Grado attuale dell'inforestierimento

1. Effettivo degli stranieri residenti alla fine del 1968

Come lo rileva la tavola 1, alla fine del 1968 risiedevano nel nostro Paese 933 142 stranieri, ovvero 42 562 (4,8%) in più dell'anno precedente. Il numero dei dimoranti è aumentato a 640 860, cioè di 13 780 unità in cifre assolute e del 2,2 in percentuale, mentre quello dei domiciliati è salito a 292 282 (28 782 in cifre assolute e 10,9 in percentuale). La quota degli stranieri sulla popolazione totale residente, a sua volta, si è accresciuta dal 14,8% al 15,3%.

Facendo astrazione dei rifugiati cecoslovacchi, entrati in Svizzera dopo il 21 agosto 1968, l'aumento assoluto corrisponde a 34 829 unità ed è inferiore di 10 764 unità a quello dell'anno scorso. Questa flessione è precipuamente dovuta ai provvedimenti restrittivi adottati.

La quota percentuale dei dimoranti sull'effettivo totale (73,0 nel 1966 e 70,0 nel 1967) è scesa al 69,0. Questa tendenza non muterà nei prossimi anni e provocherà pertanto un ulteriore aumento percentuale dei domiciliati.

La tavola seguente reca indicazioni sulla composizione dell'effettivo degli stranieri secondo la nazionalità.

Popolazione straniera residente secondo la nazionalità 1967 e 1968¹

Stato d'origine	Effettivo a fine 1967		Effettivo a fine 1968		Aumento	
	Assoluto	in %	Assoluto	in %	Assoluto	in %
Italia	509 930	57,3	522 638	56,0	12 708	2,5
Germania	111 945	12,6	114 658	12,3	2 713	2,4
Spagna	81 450	9,1	87 724	9,4	6 274	7,7
Francia	44 968	5,0	47 233	5,1	2 265	5,0
Austria	40 617	4,6	41 911	4,5	1 294	3,2
Jugoslavia	10 803	1,2	16 098	1,7	5 295	49,0
Altri	90 867	10,2	102 880	11,0	12 013	13,2
Totale	890 580	100	933 142	100	42 562	4,8

¹ Senza stagionali, frontalieri, funzionari internazionali e le loro famiglie.

Circa il 78% di tutti gli stranieri sono originari di Stati limitrofi. L'effettivo degli Italiani, che nel 1967 si era accresciuto di 26 277 unità, nel 1968 è aumentato di 12 708 unità, ovvero del 2,5%. Un accrescimento relativamente forte è riscontrato presso gli Jugoslavi, il cui effettivo ha infatti registrato un incremento di 5 295 unità (49%) ed è salito a 16 098. Con il 7,7%, anche gli Spagnuoli sono notevolmente aumentati. L'incremento relativamente importante della categoria «altri stranieri» (13,2%) è particolarmente dovuto all'afflusso dei rifugiati cecoslovacchi.

Con il 31% e, ove s'includano anche i funzionari internazionali, il 34%, il Cantone di Ginevra ospita l'effettivo più alto di stranieri. Seguono il Cantone Ticino con il 24%, Vaud con il 20%, Neuchâtel con il 19%, Argovia, Basilea-Campagna, Sciaffusa e Zurigo con, ciascuno, il 17%, ed infine Basilea-Città, Glarona e Turgovia con il 16%. Le quote degli altri 14 Cantoni sono inferiori alla media nazionale del 15,3%. Gli effettivi percentuali più bassi sono riscontrati nei Cantoni di Uri (5%), Sottoselva (6%), Friburgo e Appenzello Interno (7%).

Secondo lo stato civile, i 933 142 stranieri residenti si suddividono in 491 145 (53%) celibi e 441 997 (47%) coniugati. Tra i celibi, 230 973 sono minori di 16 anni e, tra questi, circa due terzi sono in età prescolastica. Degli stranieri coniugati, circa 13 000 residenti e 29 000 domiciliati hanno sposato una cittadina svizzera.

La ripartizione dell'effettivo degli stranieri secondo le regioni linguistiche svizzere è la seguente:

*Popolazione straniera residente secondo le regioni linguistiche
il 31 dicembre 1968¹*

	Popolazione straniera residente		% stranieri sulla popolazione totale
Svizzera tedesca	625 929	67,1%	13,8
Svizzera francese	250 782	26,9%	18,9
Ticino	56 431	6,0%	24,2
Svizzera	933 142	100 %	15,3

¹ Senza stagionali, frontalieri, funzionari internazionali e loro famiglie

Circa i due terzi degli stranieri risiedono pertanto nella Svizzera tedesca, ancorché la loro quota percentuale sulla popolazione totale ivi residente sia unicamente del 13,8. Per contro, gli stranieri residenti nella Svizzera francese (un quarto circa dell'effettivo) rappresentano il 18,9% della popolazione e quelli residenti nel Cantone Ticino (il 6% dell'effettivo) vengono a raggiungere addirittura il 24,2% della popolazione cantonale.

2. Modificazioni, nel 1968, nell'effettivo degli stranieri residenti

Come sempre, la rotazione per migrazione permane considerevole. Infatti, ai circa 135 000 immigrati nel 1968 si contrappongono 105 500 dimo-
ranti, che, nello stesso periodo, hanno lasciato il nostro Paese. Su 100 neo-
immigrazioni si registrano quindi 78 emigrazioni. Conseguentemente, au-
menta la percentuale degli stranieri residenti da lunga data; in altri termini,
lo spontaneo rimpatrio di questi ultimi si va rallentando. Infatti, dei dimo-
ranti con attività lucrativa, il 56% soggiorna da più di 3 anni e il 38% da
più di 5 anni in Svizzera. Nel 1959 soltanto il 25% dimorava da più di 3
anni e solo l'11% da più di 5 anni nel nostro Paese.

Un considerevole moto interno nell'effettivo degli stranieri è provo-
cato pure dal passaggio dei dimo-
ranti nella categoria dei domiciliati. Que-
sta evoluzione è stata agevolata dalla conclusione di numerose conven-
zioni bilaterali sulla dimora e il domicilio, grazie alle quali è parimente
assicurata la posizione giuridica dei nostri concittadini all'estero. Nel 1968,
ben 31 464 stranieri hanno ottenuto il permesso di domicilio, ancorché si
sia registrata una contrazione delle cifre assolute d'incremento, di 5983
unità rispetto all'anno precedente. Nondimeno, il numero dei nuovi per-
messi di domicilio aumenterà ancora a contare dal 1970 a cagione della
considerabile immigrazione all'inizio degli anni 60. La tendenza ascendente
toccherà il suo acme negli anni 1973/74, poiché a quel momento inizieranno
ad incidere gli anni d'immigrazione fortemente regressiva dal 1964 in poi.

L'eccedenza dei nati (1968: 25 517), costantemente elevata a cagione
dell'attuale struttura della piramide d'età della popolazione allogena, negli
ultimi 4 anni è rimasta praticamente stabile. Poiché i provvedimenti restrittivi
unitamente alla crescente sedentarietà provocheranno un progressivo au-
mento della quota degli stranieri anziani, l'eccedenza dei nati tra gli stranieri
dovrebbe diminuire nei prossimi anni. A tale riguardo, occorre osservare che
la rotazione è notevole anche tra i figli di stranieri: l'anno scorso infatti, ben
13 000 bambini sotto i 16 anni hanno lasciato la Svizzera. Inoltre, il fatto
che numerosi fanciulli stranieri sono di madre svizzera diminuisce la ten-
sione, in quanto essi possono senz'altro fruire della naturalizzazione age-
volata.

La seguente tavola dà indicazioni sul numero degli stranieri naturaliz-
zati negli anni 1967 e 1968.

Naturalizzazioni 1967 e 1968¹

Anni	Totali	Naturalizza- zione ordinaria	Reintegrazione	Naturalizza- zione agevolata
1967	4700	3532	98	1070
1968	4838	3606	92	1140

¹ Degli stranieri residenti in Svizzera

I cambiamenti di cittadinanza avvenuti nel 1968, per matrimonio o naturalizzazione, hanno ridotto di circa 9000 unità l'aumento della popolazione straniera residente.

3. Valutazione del grado d'inforestierimento

Nel corso degli ultimi due anni, l'effettivo della popolazione straniera residente è aumentato, ma va osservato che l'aumento, per circa la metà, è da attribuire ai minori di 16 anni, il cui processo di assimilazione risulta, di regola, più facile di quello degli adulti. Nel rimanente, si è particolarmente accresciuto il numero degli stranieri soggiornanti da lunga data, che si sono più o meno adeguati alle nostre condizioni di vita. Non si può quindi affermare che il pericolo d'inforestierimento si sia aggravato rispetto al 1967. Oggi ancora non v'è motivo alcuno per eccessiva inquietudine, precorritrice di provvedimenti troppo drastici nonché dimentichi delle necessità economiche.

III. L'iniziativa contro l'inforestierimento

1. Provvedimenti contro l'inforestierimento sui piani demografico ed economico (n. I lett. a)

Nel numero I lettera *a*, viene data alla Confederazione l'indicazione generale di prendere adeguati provvedimenti contro l'inforestierimento demografico ed economico; nello stesso numero, lettere *b-e*, è dato mandato al Consiglio federale di porre in atto definite misure per lottare contro l'eccesso di popolazione allogena. Orbene, dalla sistematica del numero I non emerge se la lettera *a* vada intesa unicamente come una direttiva generica ad uso dell'Esecutivo oppure vada assunta come vera norma costituzionale di competenza, facoltante lo Stato centrale ad interventi economico-politici fondamentali, volti a combattere l'inforestierimento. La constatazione che gli iniziatori, nelle lettere *b-e*, richiedono poi esclusivamente dei provvedimenti di lotta contro l'inforestierimento demografico, porterebbe ad inferire che la lettera *a* altro carattere non ritenga se non quello d'una indicazione programmatica, onde se ne dovrebbe concludere che la Confederazione sarà tenuta ad adottare provvedimenti di lotta contro l'inforestierimento economico, soltanto nel quadro delle attuali disposizioni costituzionali. Sennonché resta lo stesso pensabile che la lettera *a* intenda porsi sul massimo piano normativo e conferisca pertanto allo Stato centrale la vera competenza di emanare provvedimenti di lotta contro l'inforestierimento demografico ed economico per la via maestra della legislazione, cosicché la competenza data all'Esecutivo si configurerebbe in qualche modo come competenza concorrente ai fini delle misure singole definite nelle lettere da *b* ad *e*. Qualora questa fosse l'interpretazione esatta, ne verrebbe che, ac-

cettata l'iniziativa, la Confederazione si troverebbe dotata del potere basilare di emanare norme di politica economica, le quali potrebbero divenire veicolo di massicci interventi statali.

Un tale enfiamento delle competenze federali non risponde a necessità alcuna e risulterebbe del resto anomalo. Già il fatto che il testo, su un tale punto, appare completamente equivoco, sì da dar adito, secondo i vari interessi, alle più diverse interpretazioni strumentali, mostra palese quanto trascuratamente l'iniziativa sia stata formulata.

2. Effettivo massimo accettabile della popolazione allogena residente ed attuazione della riduzione (n. I lett. b, c; n. II lett. b)

L'iniziativa esige che il numero degli stranieri in ciascun Cantone (eccetto Ginevra) non abbia ad eccedere il 10% dei cittadini svizzeri, secondo l'ultimo censimento. Per Ginevra, attese le particolari contingenze, la percentuale è portata al 25%. D'altro canto, diverse categorie di stranieri sono escluse dall'ambito applicativo del provvedimento. La riduzione dev'essere attuata entro 4 anni dalla data del decreto federale d'accertamento.

Siccome, ove l'iniziativa passasse, ci si dovrebbe riferire al censimento del 1970, torna opportuno qui impostare la nostra argomentazione non già sui risultati della rilevazione del 1° dicembre 1960, bensì sulle cifre più recenti rilevate a fine 1968.

a. Categorie escluse dall'applicazione dei provvedimenti

L'iniziativa esclude dall'ambito dei provvedimenti contro l'inforestierimento le seguenti categorie di stranieri, tassativamente elencate¹:

«gli stagionali (non dimoranti annualmente, senza familiari, più di 9 mesi in Svizzera), i frontalieri, gli studenti universitari, i turisti, i funzionari di organizzazioni internazionali, i membri di rappresentanze diplomatiche e consolari, gli scienziati ed artisti qualificati, i beneficiari di rendite per la vecchiaia, i malati o convalescenti, il personale di cura ed ospedaliero e quello d'organizzazioni internazionali filantropiche o ecclesiastiche».

Ma tale elencazione risulta oscura, anzi contraddittoria: così non si capisce perché mai vi figurino i frontalieri ed i turisti, i quali, non risiedendo in Svizzera, non contribuiscono quasi per nulla all'inforestierimento del Paese; e neppure i funzionari internazionali o i membri delle rappresentanze diplomatiche e consolari possono essere annoverati nella popolazione allogena. V'è dunque qui, innanzi tutto, una aberrante formulazione pleonastica.

¹ Dopo aver dato all'inizio, per necessità formale, il testo italiano presentato dagli iniziatori, ci serviamo qui, come anche nelle ulteriori citazioni, di un testo italiano già corretto.

Occorre poscia chiedersi perché mai l'iniziativa eccettui, fra gli studenti, solo gli universitari e non già anche i numerosi giovani stranieri che popolano ginnasi, scuole tecniche ed istituti privati; anch'essi, infatti, rimpatriando in grandissimo numero, espandono il pensiero elvetico in tutto il mondo, collaborando pertanto a rafforzare i legami internazionali della Confederazione.

Inoltre è evidentemente impossibile trarre dalle statistiche, condotte in modo da informare sul «numero» di ingegneri, clinici, agronomi, professori, assistenti ecc., delle informazioni che consentano di concludere circa la loro «qualificazione» e, conseguentemente, circa il loro trattamento preferenziale ai termini dell'iniziativa. Anche la locuzione usata per i beneficiari di rendite è imprecisa.

Appare poi misterioso assai perché il testo eccettui solo gli stranieri figuranti fra «il personale di cura ed ospedaliero» e non invece tutti quelli attivi nell'intero settore della sanità: non unicamente l'esercizio di ospedali o cliniche è massicciamente tributario del lavoro straniero, bensì anche il resto del settore, ché, da anni, v'è carenza di medici, dentisti, veterinari, odontotecnici, ortopedici, farmacisti, fisioterapeuti e massaggiatori. È impensabile che senza l'aiuto anche di questi stranieri, il Paese possa mantenere il suo alto livello sanitario.

E non rientrano tra le categorie liberate, elencate dal testo dell'iniziativa, nemmeno gli stranieri immigrati come rifugiati e beneficianti del diritto d'asilo. Se ne trae che, onde evitare un ulteriore gonfiarsi dell'effettivo allogeno, il nostro Paese dovrebbe o chiudere le frontiere in faccia ai profughi oppure ridurre, proporzionalmente alla loro ammissione, l'effettivo della manodopera straniera: nella prima alternativa, la politica elvetica d'asilo verrebbe revocata in dubbio nonché vanificata la nostra adesione alla convenzione internazionale del 28 luglio 1951 (RU 1955 469) sullo statuto dei rifugiati; nella seconda alternativa si arriverebbe all'assurdo di espellere impietosamente un certo numero di lavoratori stranieri con le loro famiglie nello stesso istante in cui si farebbe l'opera umanitaria d'accogliere un pari numero di fuggiaschi.

Viste tali aporie interpretative, la quantità degli stranieri liberati dall'applicazione delle misure contro l'inforestierimento può essere soltanto largamente stimata. Sulla base dei dati statistici disponibili (segnatamente di quelli riferiti allo scopo del soggiorno degli annuali) si può presumere che, tralasciati gli stagionali, nel computare l'effettivo determinante ai fini della limitazione, si potranno defalcare, dal complesso della popolazione allogena, circa 100 000 unità.

Trattasi però solo di una longanimità fittizia, in quanto l'iniziativa esige poi una riduzione degli allogeni riferita al totale dei cittadini svizzeri

residenti, contrariamente alla prima iniziativa, la quale partiva invece dal totale di tutta la popolazione residente. L'effettivo allogeno, dunque, non andrebbe ricondotto solo al decimo di 6 115 000 (popolazione totale a fine 1968) bensì al decimo di 5 163 000 (cittadini svizzeri, a fine 1968), onde i 100 000, «liberati» in virtù del nuovo testo, verrebbero praticamente compensati.

b. Trattamento degli stagionali

Tra le categorie di stranieri, escluse dal computo dell'effettivo massimo accettabile e pertanto liberate dai provvedimenti restrittivi, l'iniziativa annovera anche gli stagionali che si trattengono in Svizzera, senza i familiari, non oltre i nove mesi all'anno.

Orbene, per l'edilizia (107 000 stagionali nell'agosto 1968, sul totale di 144 000), la limitazione dei permessi a 9 mesi l'anno non poteva più essere mantenuta già negli anni cinquanta, in quanto, da un lato i progressi tecnici consentivano ormai il lavoro anche nei mesi invernali e, dall'altro, l'effettivo indigeno di molte aziende s'era talmente ridotto, a cagione d'un continuo esodo professionale, da non poter più assicurare lo svolgimento degli usuali lavori invernali propriamente detti. Per i detti motivi, in questo settore, come pure in quello alberghiero, si dovette passare a rilasciare dei permessi di durata maggiore dei 9 mesi l'anno. Il disciplinamento impostato dall'iniziativa, col tagliare alla radice la prassi dei permessi lunghi, verrebbe quindi a colpire approssimativamente 80 000 stagionali.

L'edilizia, che conta, senza i frontalieri, un buon 50% di stranieri (ultimo censimento aziendale), potrebbe quindi lavorare a pieno regime solo 9 mesi all'anno, con conseguenze (per la costruzione di abitazioni, ma anche per la costruzione viaria, per la protezione delle acque, per l'edilizia pubblica - ospedali, scuole ecc.) di cui gli iniziatori manifestamente non si rendono affatto conto. Ritardi e rincari, riflessi poi sulle pigioni, diverrebbero fatali; insorgerebbe una certa disoccupazione invernale a danno degli ausiliari svizzeri anziani; negli altri settori, specie quello alberghiero, impieghi regolarmente degli stagionali, le già grosse difficoltà di reclutamento aumenterebbero intollerabilmente, senza contare che gli stagionali verrebbero indotti a trasferirsi in Paesi ove non viga una tale limitazione.

La limitazione dei permessi stagionali a 9 mesi non è attuabile. D'altro canto il rilascio di permessi annuali a tutti gli stagionali superanti quel termine, avrebbe come conseguenza primaria che l'effettivo degli annuali subirebbe un'impennata e, come conseguenza secondaria, che l'afflusso di familiari si intensificherebbe, in quanto gli annuali hanno il diritto di averli presso di sé. In conclusione la popolazione allogena aumenterebbe di circa 150 000 unità; ma andrebbe poi ridotta successivamente in virtù del limite massimo del 10%, posto dall'iniziativa.

c. Attuazione della limitazione

Affinché il numero degli stranieri per Cantone — Ginevra escluso — non ecceda il 10% dei cittadini elveticici, 17 Cantoni dovrebbero procedere, entro 4 anni dal decreto federale d'accertamento, a contrarre globalmente di 309 100 unità i loro effettivi stranieri (livelli rilevati a fine 1968); senza contare però gli 80 000 stagionali superanti i 9 mesi (lett. b, qui sopra) i quali pure dovrebbero essere inclusi nella riduzione. Qualora poi la contrazione, per evitare collisioni con le norme dei trattati di domicilio, fosse attuata solo a scapito degli annuali, i 17 Cantoni (assumendo le cifre rilevate nel 1968) dovrebbero procedere a ridurne l'effettivo dalle 531 700 unità a 222 600. Come si desume dalla tavola 2, Zurigo, per esempio, dovrebbe estromettere 81 900 annuali, Vaud 47 000, Argovia 30 400 e il Ticino 29 500; persino Ginevra (nonostante la percentuale preferenziale del 25%) dovrebbe rimpatriarne 29 200.

Date le categorie esentate, la riduzione potrebbe praticamente venir attuata solo a scapito dei lavoratori, e dei loro familiari, beneficianti d'un permesso di dimora. I familiari di lavoratori stranieri già qui residenti possono essere obbligati al rimpatrio solo qualora si rinunci a tenere il capofamiglia in quanto lavoratore. Ma, anche ipotizzando un nutrito afflusso sostitutivo di nuovi stranieri senza i familiari, la soluzione sarebbe illusoria poiché, stante il permesso di dimora che i neoimmigrati riceverebbero, i loro familiari potrebbero essere tenuti lontano solo per un breve periodo di prova. Una prassi più rigorosa urterebbe contro i principi minimi applicati oggigiorno nell'Europa occidentale nonché contro i precisi disposti fondamentali della convenzione europea sui diritti dell'uomo. Non si potrebbe dunque evitare di realizzare la riduzione massimamente attraverso la rinuncia all'opera dei lavoratori stranieri sottoposti a controllo.

Assumendo che i $\frac{2}{3}$ dei predetti 309 100 stranieri sono professionalmente attivi, si inferisce che la defalcazione degli effettivi di lavoratori annuali, nei 17 Cantoni, supererebbe la metà, tali effettivi scendendo dalle 365 000 unità alle 160 000, il che comporterebbe, per Zurigo una caduta da 90 000 a 35 000 (61%), per Argovia da 39 000 a 18 000 (54%), per Vaud da 43 000 a 11 000 (74%), per Ginevra da 38 000 a 18 000 (53%). Nel Ticino, l'intero effettivo di lavoratori annuali (di 19 000 unità) verrebbe ridotto a zero. E tutto ciò entro 4 anni!

3. Disposti protettivi per i lavoratori svizzeri (n. I lett. d)

L'iniziativa esige che il Consiglio federale abbia a provvedere che nessun lavoratore svizzero possa essere licenziato, per motivi di razionalizzazione o a cagione di provvedimenti restrittivi, fintanto che nella stessa azienda e categoria professionale siano occupati degli stranieri. Ma siccome, ove l'iniziativa fosse accettata, s'avrebbe un'ondata di cessazioni di esercizio (vedi capo IV), un tale prescritto protettivo risulterebbe ben fra-

gile. Ed anche laddove le chiusure di aziende fossero meno massicce, i lavoratori svizzeri, nonostante la protezione, dovrebbero pur contare con un peggioramento della propria situazione. Quando la produzione fosse ridotta, ovviamente perderebbero il lavoro anche taluni svizzeri impiegati nell'amministrazione dell'azienda. Né sinora s'è osservato che i nostri connazionali siano molto desiderosi di assumere le attività già svolte da stranieri. I lavoratori d'alta qualificazione e gli specialisti, poi, non potranno in nessun modo essere protetti, allorché il licenziamento dei lavoratori stranieri generici li avrà resi del tutto superflui. L'iniziativa prescrive quindi alle autorità un compito irrealizzabile, onde il prescritto stesso si configura come un vero inganno teso all'elettore.

4. Limitazione della naturalizzazione agevolata (cifra I lett. e)

Contrariamente alla prima iniziativa contro l'inforestierimento, la presente considera anche la naturalizzazione: in merito propone infatti che il Consiglio federale abbia a combattere l'inforestierimento, mediante l'«unico provvedimento» della naturalizzazione agevolata, disponendo che i figli di genitori stranieri assumono la cittadinanza svizzera sin dalla nascita, se la madre era cittadina svizzera per origine ed i genitori, al momento della nascita, avevano il domicilio in Svizzera.

Ma il nuovo testo, ove come articolo 69 *quater* dovesse entrare nella Costituzione, altro non farebbe se non ripetere, salvo due punti, un disposto che già vi si trova, quello dell'articolo 44.3. Ne verrebbe un doppione normativo, fonte di grave insicurezza giuridica: infatti la legislazione federale già ora può stabilire, in base all'articolo 44.3, ciò che il proposto articolo 69 *quater* vorrebbe rendere possibile, attribuendo direttamente al Consiglio federale la stessa competenza che quel primo articolo assegna al Legislativo. Tale divergenza nell'attribuzione può ritenere forse un senso giuridico? Presumibilmente, la facoltà di disporre del Consiglio federale è intesa come limitata nel tempo, mentre una legge federale è normalmente emanata a lunga scadenza. Il doppione solleverebbe comunque gravi problemi di competenza. S'aggiunga inoltre che la disposizione prevista nell'iniziativa non dovrebbe, secondo la sistematica della Costituzione, essere recepita in un articolo 69 *quater*, bensì essere inserita nell'articolo 44 che tratta unicamente della cittadinanza svizzera.

Ma, continuando l'analisi di questo doppione normativo, quale significato ritiene mai la limitazione (contraria al senso dell'art. 44.3), espressa nella locuzione «unico provvedimento per combattere l'inforestierimento»? L'innovazione vuol forse consistere proprio nell'unicità del disposto? In tal caso essa si configurerebbe come un mezzo per impedire la naturalizzazione agevolata, ancorata nella legge federale su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera ed in particolare nell'articolo 27. Oppure la limitazione si volge contro il supposto intendimento delle autorità fede-

rali di dare eventualmente maggior spazio alla naturalizzazione agevolata? Il concetto della naturalizzazione agevolata secondo l'articolo 27 della suddetta legge federale è fondato sull'articolo 44 capoverso 3 della Costituzione federale, il quale, sempre secondo l'iniziativa, non dev'essere abrogato, e d'altronde è già stato ampiamente realizzato. Secondo i principi che reggono l'attività legislativa è impensabile abrogare parzialmente una legge federale mediante una nuova disposizione costituzionale fintanto che il fondamento della prima permane nella Costituzione. L'iniziativa si propone presumibilmente soltanto di impedire l'attuazione di altri provvedimenti federali nel campo della naturalizzazione agevolata.

Dal profilo materiale, la tendenza ad introdurre un *jus soli* limitato è sempre stata respinta negli ultimi tempi. Rinviamo, a tale riguardo, al nostro messaggio del 9 agosto 1951 a sostegno di un disegno di legge su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera e alla nostra risposta alla mozione Borel, sollecitante un disegno di legge per l'articolo 44 Cost. Nei due testi abbiamo essenzialmente eccepito che lo *jus soli* nella forma dell'articolo 44 subordina l'acquisto della cittadinanza a talune casualità; accennavamo inoltre al pericolo di conferire automaticamente la cittadinanza svizzera a giovani cresciuti all'estero e quindi non assimilati.

Nella vigente legge federale (del 1952) su l'acquisto e la perdita della cittadinanza, il legislatore, fondandosi su queste considerazioni, tuttora valide, ha rinunciato a sancire l'acquisto automatico della cittadinanza svizzera ed optato in favore della naturalizzazione agevolata. Secondo l'articolo 27 infatti i figli di madre nata svizzera che sono vissuti durante almeno 10 anni nella Svizzera acquistano gratuitamente la cittadinanza cantonale e l'attinenza comunale e pertanto la cittadinanza svizzera, se risiedono nella Svizzera e fanno la loro domanda prima di aver compiuto i ventidue anni.

Questa disposizione, che ha dato buona prova (e conformemente alla quale vengono naturalizzati quasi esclusivamente dei nati in Svizzera, non appena hanno compiuto il 10^o anno di età) esaurisce praticamente l'articolo 44 capoverso 3 Cost., se anche non del tutto, in quanto non si estende ai giovani cresciuti fuori del paese. Per di più la suddetta disposizione persegue una costante finalità della nostra politica di naturalizzazione, ovvero quella d'una accurata scelta dei candidati.

Il campo d'applicazione della nuova disposizione costituzionale proposta risulterebbe quindi assai limitato e il successo insoddisfacente per quanto riguarda la qualità. Tuttavia, anche l'istituto della naturalizzazione agevolata secondo l'articolo 27 della legge suindicata non può soddisfare pienamente, poiché dalla sua introduzione, il 1^o gennaio 1953, alla fine del 1968, ha servito a naturalizzare soltanto 16 257 giovani (dei quali 835 nel 1967 e 887 nel 1968). Parimente non soddisfa il fatto che, secondo la legislazione vigente, non sussista alcuna possibilità di naturalizzazione agevolata per i figli stranieri di madre non nata svizzera, cresciuti nel nostro Paese e quindi assimilati (vedi in merito pag. 21).

IV. Conseguenze dell'accettazione dell'iniziativa

Sin dall'inizio dell'industrializzazione, a metà Ottocento, il nostro Paese, nei momenti d'espansione economica e di potenziamento infrastrutturale, ha sempre avuto bisogno di molta manodopera straniera, il cui apporto di lavoro ha assunto grande peso per quasi tutti i settori: dallo scavo della galleria del San Gottardo all'approntamento delle strade nazionali, innumerevoli sono gli esempi di costruzioni pubbliche le quali, senza i lavoratori stranieri, non sarebbero mai state realizzate. Senza di essi, del resto, non sarebbe stato possibile nemmeno il rinnovo delle città, in questi ultimi decenni, né il loro ampliamento con vasti quartieri residenziali; sarebbe mancato l'allestimento delle attrezzature energetiche, imprescindibile per lo sviluppo dell'economia ed il benessere del cittadino; non avremmo avuto, in quest'ultimo dopoguerra, l'incomparabile rifiorire dell'industria e del commercio, con il massiccio potenziamento dell'apparato produttivo, pur senza che prezzi e salari avessero a far registrare, sul lungo periodo, un'ascesa eccessiva in paragone coll'estero. Con ciò, i lavoratori stranieri hanno dunque contribuito al rapido espandersi del reddito nazionale ed all'elevamento del livello di vita generale; inoltre l'ampliarsi delle aziende ha offerto, agli Svizzeri, molteplici possibilità di promozione professionale o di passaggio nel terziario: i posti così lasciati, poco remunerativi, faticosi o sgradevoli, sono stati in gran parte presi da stranieri.

Nondimeno, alla lunga, in un'ulteriore fase d'accelerato sviluppo, una tal politica liberale d'ammissione ha fatto emergere taluni svantaggi specie rispetto all'andamento della produttività e alla strutturazione dell'economia. Per tale ragione, ma anche per l'acuirsi del pericolo d'inforestierimento (e cioè per una ragione politica), abbiamo preso nella primavera del '63 i primi provvedimenti, impostanti una nuova politica d'ammissione. In merito, imperativi economici dettano tuttavia estrema cautela: il recente potenziamento dell'apparato produttivo e il profondo sommovimento dell'impianto professionale sono ormai irreversibili: al punto di sviluppo cui è giunta negli ultimi anni, l'economia non può ormai più funzionare senza le centinaia di migliaia di lavoratori stranieri. Conseguentemente, i provvedimenti adottati secondo la nuova direttrice tendevano eminentemente alla stabilizzazione dell'effettivo dei lavoratori stranieri. Tuttavia, ancorché moderatissimi, essi hanno imposto all'economia non lievi sacrifici, anzi, in molti casi, hanno provocato eccessive difficoltà: alquante aziende si mantengono a stento, a cagione della mancanza di personale, e le domande di permessi d'eccezione, presentate, negli ultimi tempi, in numero spiccatamente crescente (e solo in piccola parte accoglibili) rappresentano un chiaro indizio del crescente disagio.

Orbene, l'iniziativa travalica di molto l'ambito della nuova politica di ammissione, dacché esige la contrazione dell'effettivo dei lavoratori stranieri d'oltre 200 000 unità. Quale sia per essere il risvolto economico d'un

simile salasso, si può facilmente inferire dai dati seguenti (statistica industrie 1967):

Rami economici	Eftettivo straniero	
	in assoluto	in percento
Alimentari e foraggi	15 200	33
Tessili	31 500	48
Abbigliamento e calzature	39 900	57
Legno e sughero	14 600	33
Grafica	10 000	20
Chimica	11 100	20
Terre e pietre	13 800	46
Metallurgia	43 300	36
Macchine, apparecchi, veicoli	83 900	32
Orologi	16 600	23
Rimanenti settori	20 500	33

Per le arti e mestieri mancano i dati paralleli, tuttavia, argomentando in base a stime attendibili, l'effettivo straniero dovrebbe salire, in estate, al 60% nell'edilizia ed al 50% nel settore alberghiero. L'iniziativa, dunque, con quella sua riduzione dei 200 000, verrebbe a privare l'economia di quasi la metà dei suoi lavoratori annuali, rispettivamente d'oltre un terzo dei lavoratori stranieri residenti. Siccome poi nella sola industria, tolti gli stagionali ed i frontalieri, i lavoratori stranieri toccano il 32%, ne viene che tale settore dovrebbe rinunciare all'11% circa del proprio personale. Anzi, in singoli rami (specie tessili ed abbigliamento, materiali edili, alberghi), nei quali gli stranieri salgono al 40-60%, il decremento di personale rappresenterebbe persino il 20%. Sono perdite, queste, che non possono venir compensate da un'accresciuta razionalizzazione e che comportano quindi la chiusura d'interesse imprese o di singoli reparti.

Ma anche nelle aziende con esigue percentuali di manodopera straniera insorgerebbero difficoltà insormontabili, in quanto gl'immigrati, in gran parte, svolgono certi lavori ben determinati, disdegnati dai nostri concittadini: privata degli addetti ad un'intera e ben definita zona lavorativa, tutta l'azienda verrebbe a soffrirne. Per passare ad esempi concreti, basterebbe la caduta d'una sciolta per far sì, in molti casi, che i costi di produzione più non siano coperti e che quindi l'esercizio debba cessare; tutta l'inventiva esplicita per la creazione di nuove apparecchiature potrebbe venir d'un colpo vanificata dalla partenza dei numerosissimi stranieri impiegati nei reparti di montaggio, i quali ne sarebbero pressoché paralizzati; gli alberghi dovrebbero chiudere, ove i cuochi svizzeri più non fossero secondati dagli ausiliari di cucina stranieri, senza contare poi il servizio di camera ancora maggiormente sensibile ad una riduzione troppo drastica. Ma gli esempi d'una caduta della produzione, dovuta alla paralisi d'un singolo reparto, si potrebbero ovviamente moltiplicare. Certo è che ciò può

portare alla chiusura dell'esercizio, non appena l'azienda più non riesca a coprire i costi fissi od anche soltanto venga a perdere le sue posizioni di mercato per diminuita competitività.

Come già l'indicammo nel nostro rapporto sulla prima iniziativa (cfr. FF 1967 II 94), la regressione eccessiva degli stranieri avrebbe inoltre gravi conseguenze, poiché essi non solo sono occupati in massa in talune grandi aziende, ma anche, singolarmente o in gruppi esigui, in quasi tutte le aziende subordinate, che tuttavia adempiono compiti importanti. Orbene, a cagione della struttura fortemente imbricata della nostra economia, l'eliminazione di una sola azienda marginale può pregiudicare il buon andamento di tutto un insieme di altre imprese.

E neppure vanno esclusi gravi riflessi immediati, ché non poche aziende del commercio a minuto degli alimentari funzionano solo grazie agli stranieri, segnatamente le macellerie ed i panifici che per di più non troverebbero Svizzeri disposti allo sgradevole lavoro della mattazione o squartatura od al lavoro notturno della panificazione. Già nel nostro precitato rapporto avevamo mostrato che l'utilizzazione dei raccolti sarebbe divenuta incerta e che le industrie di trasformazione si sarebbero trovate nell'impossibilità di far giungere i prodotti al consumatore, qualora nel ramo conserve ed imballaggi si fosse dovuta attuare una massiccia riduzione di manodopera straniera. Non riesce a vedere come l'approvvigionamento della popolazione, in generi di prima necessità, potrebbe essere assicurato senza l'impiego dei lavoratori stranieri. Con la riduzione proposta, anche molti esercizi pubblici dovrebbero limitare assai gli orari d'apertura.

La rigida contrazione domandata dall'iniziativa cagionerebbe perciò gravi danni economici: l'apparato produttivo giacerebbe in parte inutilizzato, con la conseguente perdita di milioni e milioni; molti nostri concittadini perderebbero il lavoro o dovrebbero assumerne uno sgradevole e meno pagato; diminuirebbero, in parallelo coi posti di lavoro, anche le possibilità di formazione con grave jattura specie delle zone rurali; il reddito dell'economia calerebbe rovinosamente trascinando in basso anche il gettito delle imposte, onde non pochi Cantoni e Comuni cadrebbero in difficoltà finanziarie e dovrebbero aumentare gli indici di tassazione; i Comuni, i cui introiti fiscali provengono da un'unica grossa azienda, vedrebbero, cessando questa l'esercizio, seriamente messa in pericolo la propria autonomia finanziaria.

Come si può desumere dalla tavola 2, ben 8 Cantoni non raggiungono la quota massima di stranieri, rispetto alla popolazione residente, consentita dall'iniziativa; per essi non vi sarebbe contrazione alcuna, bensì la possibilità d'aumentare l'effettivo straniero se anche, globalmente, di sole 23 600 unità (lavoratori e familiari). Ma per la maggioranza di questi Cantoni, tale possibilità non è di grande momento. Prima di tutto essa non è data a

tutti i Cantoni economicamente depressi o minacciati dallo spopolamento; inoltre v'è da presumere che le aziende potenti, site in Cantoni soggetti a forte contrazione dell'effettivo straniero, tenderanno a compensare le perdite di manodopera assumendo Svizzeri, che verranno proprio da quei Cantoni ove già è in atto un esodo di popolazione, onde i vantaggi loro derivanti dal non cadere sotto le limitazioni dell'iniziativa saranno problematici; infine sarebbe avventato impiantare in quei Cantoni nuove aziende solo per usufruire del margine libero di manodopera straniera, senza badare agli svantaggi di una collocazione economicamente non funzionale, in quanto quelle aziende perderebbero ogni competitività non appena, in futuro, si giungesse ad una normalizzazione del mercato del lavoro.

Va aggiunto che gli iniziatori sembrano aver trascurato il fatto che, coll'attenersi ai confini cantonali, si crea una nuova ingiustizia. Non si comprende infatti perché solo pochi Cantoni depressi debbano essere protetti dall'esodo dei lavoratori stranieri mentre le regioni depresse dei Cantoni fortemente industrializzati (ad es. lo Zürcher Oberland, la Val de Travers) non sarebbero affatto protette dall'esodo dovuto all'attrazione delle grandi metropoli.

Considerate tali gravi conseguenze economiche, la contrazione violenta ed eccessiva dell'effettivo allogeno, domandata dall'iniziativa, non può essere ammessa. Del resto dei provvedimenti tanto rigorosi non appaiono richiesti nemmeno da considerazioni politiche generali, in quanto il grado d'inforestierimento non è determinabile sulle mere cifre statistiche, e si può parlare di livello di pericolosità solo allorché risulti eccessivo ed inammissibile il numero di quegli stranieri i quali, a cagione della loro posizione professionale e sociale, delle loro conoscenze e capacità, sono in grado di influenzare in modo determinante il loro ambiente od addirittura la popolazione stessa. In linea del tutto generale, la presenza di un ingente numero di stranieri residenti, totalmente inconsapevoli od addirittura volutamente estranei ed impartecipi rispetto ai fondamenti storici e giuridici del Paese ed ai suoi istituti politici, comporta certo pericoli che non vanno sottovalutati; ma specialmente in tempi politicamente turbati tali stranieri sarebbero particolarmente esposti alle influenze ed alle manipolazioni dall'estero e potrebbero agire contro lo Stato e le sue istituzioni.

Se consideriamo il pericolo d'inforestierimento da questa visuale, dobbiamo pure ammettere che oggi la gran maggioranza degli stranieri qui soggiornanti occupano posizioni piuttosto modeste ed hanno esigue possibilità d'esercitare un qualche influsso: ben diversa era la situazione innanzi la prima guerra mondiale, allorché gli stranieri erano tanto numerosi tra gli intellettuali e i dirigenti! Inoltre va avvertito che la percentuale degli annuali sta scemando, mentre progredisce quella degli stranieri domiciliati; orbene questi ultimi, qui stabiliti da molti anni, si sono già ampiamente

adattati alle nostre condizioni onde, rispetto all'inforestierimento, contano, d'anno in anno, sempre meno. L'argomento vale specialmente per i nati in Svizzera, i quali, dopo aver frequentato le scuole e un tirocinio qua da noi, sono di regola da considerare assimilati. Pertanto, contenuto che fosse il flusso immigratorio, il grado d'inforestierimento verrebbe, nei prossimi anni, progressivamente a decrescere.

La vittoria dell'iniziativa potrebbe anche, in molti casi, tradursi in una sconfitta dei più ovvii imperativi umanitari. Senza contare che le misure sollecitate sarebbero in contraddizione con gli sforzi per l'unità europea e potrebbero altresì indebolire rispetto all'estero la posizione del Paese e danneggiarne il buon nome.

V. Politica futura riguardo agli stranieri

I. Stabilizzazione dell'effettivo dei lavoratori stranieri; riserva di ulteriori provvedimenti

Muovendo da considerazioni politiche e dall'oggettiva valutazione dell'interesse economico del Paese, siamo giunti, già due anni fa nel nostro rapporto sulla prima iniziativa, alla conclusione che l'effettivo globale degli stranieri attivi (dimoranti e domiciliati) dovesse venir stabilizzato (FF 1967 II, pagg. 97 segg.). Oggi ancora ci atteniamo a questa linea.

Per conseguire la meta abbiamo emanato il già citato decreto del 28 febbraio 1968, il quale però, per i motivi esposti all'inizio del presente rapporto, non è risultato bastevole a realizzare la stabilizzazione entro la fine di quell'anno. Abbiamo quindi dovuto promulgare il decreto del 26 marzo 1969, recante ulteriori provvedimenti volti sempre verso la stessa meta, e già ora appaiono necessarie, per la prima metà dell'anno prossimo, altre misure analoghe. Tutta questa attività normativa dovrà rimaner impostata sulla politica che consiste nell'affidare sempre più alle leggi del mercato la ripartizione aziendale e settoriale della manodopera estera. Infine se questa serie di provvedimenti dovesse fallire lo scopo, occorrerebbe passare a studiarne altri, più drastici, intesi a ridurre l'aliquota di popolazione allogena residente.

Date queste prospettive, l'economia dovrà pur rassegnarsi a veder viepiù jugulata la corrente immigratoria. Sul mercato del lavoro questo fatto si tradurrà, nei prossimi anni e ipotizzando la permanenza dell'attuale congiuntura; in una notevole tensione, tanto che la funzionalità dell'apparato produttivo finirà per essere determinata proprio dalla situazione di quel mercato. Siccome il numero dei lavoratori indigeni non è destinato ad accrescersi di molto, la forza-lavoro offerta in Svizzera continuerà, anche in futuro, a non coprire la domanda. L'economia, se vuol ri-

manere sul terreno della realtà, dovrà programmare tenendo conto di tale circostanza; il necessario sviluppo dovrà avvenire usufruendo dello spazio ancor libero per un incremento della produttività, ottenibile mediante un rigoroso studio dei piani produttivi ed il miglioramento dei metodi operativi. Né sarà possibile salvare artificialmente rami economici ergocentrici, condizionati come sono dal continuo afflusso di manodopera straniera; occorrerà invece promuovere quei rami che non richiedono se non un minimo di forza-lavoro. Ma per quest'ampia opera di riconversione, bisogna pur lasciare all'economia un adeguato lasso di tempo, se non si vuol arrischiare di indurre gravi squilibri, i quali potrebbero poi risultare esiziali proprio per le regioni industrialmente più deboli.

2. Assimilazione e naturalizzazione

L'andamento dei due ultimi anni dimostra che è il gruppo degli stranieri con lunga presenza quello che continua maggiormente a crescere. Parallelamente alle misure di contenimento, bisognerà dunque, giusta le considerazioni già svolte nel rapporto sulla prima iniziativa, promuovere anche l'assimilazione, così da facilitare l'integrazione degli stranieri da lungo qui residenti. I nostri sforzi in merito devono indirizzarsi segnatamente verso i giovani della seconda generazione, ai quali va agevolata l'acquisizione della cittadinanza, ogniqualvolta si pone l'opportunità d'una naturalizzazione.

Al tempo delle deliberazioni sulla legge 29.IX.1952 per l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera, la quota di stranieri sulla popolazione elvetica residente superava a malapena il 6%: non si parlava ovviamente di pericolo d'inforestierimento. L'Esecutivo lo ribadiva, nel pertinente messaggio, aggiungendo che comunque tal pericolo non si sarebbe dovuto combattere ricorrendo alla naturalizzazione, bensì ricorrendo a funzionali misure di polizia degli stranieri. Del resto, siccome c'è il comune consenso sul fatto che s'abbiano a naturalizzare esclusivamente stranieri sufficientemente inseriti nel nostro mondo, è chiaro che tale istituto non potrà mai assumere il ruolo di barriera contro l'inforestierimento; esso potrà solo assumere quello ausiliario di freno per mantenere, sul lungo periodo, il fenomeno entro limiti sopportabili. La sua ragion d'essere rimane quella d'impedire che i figli degli immigrati, benché cresciuti nel nostro Paese, vi restino stranieri e che tali restino poi anche i loro discendenti. Ove si ponga mente all'alta natalità della popolazione allogena, si vede quanto ciò possa contare.

Nel rapporto sulla prima iniziativa (FF 1967 II 102) si suggeriva di modificare la succitata legge concernente la cittadinanza inserendovi il seguente disposto: «Agli stranieri che, dopo il sesto anno di età, hanno vissuto almeno 10 anni in Svizzera, può essere agevolata la naturalizzazione, se essi abitano in Svizzera e presentano la domanda innanzi il compimento del ventiduesimo anno d'età. Essi acquisiscono la cittadinanza del

Cantone e del Comune nei quali, al momento del conferimento, vivono ininterrottamente da almeno 2 anni».

Considerato però che questa naturalizzazione verrebbe conferita gratuitamente dallo Stato centrale, i Cantoni (ancorché fosse previsto il loro diritto d'essere consultati) l'hanno osteggiata come interferenza nell'ambito di sovranità, i Comuni, a lor volta, come restrizione della loro autonomia. Va poi aggiunto che l'istituto abbisognerebbe comunque d'un suo addentellato costituzionale. In ogni modo i Cantoni devono rendersi conto che, nelle cond'zioni attuali, tocca a loro di avviare il problema a soluzione, tramite una longanime prassi di naturalizzazione appoggiata ad una legislazione adeguata all'uopo.

Vale la pena di esaminare anche quest'altra via, volta verso la stessa meta. Si potrebbe, cioè, completare l'articolo 12 della legge sulla cittadinanza prescrivendo: «La naturalizzazione di uno straniero nato in Svizzera che vi abbia frequentato le scuole svizzere durante 5 anni è gratuita, purché il naturalizzando abiti in Svizzera e presenti l'apposita istanza tra il 18.mo ed il 22.mo anno d'età. — La naturalizzazione può essere negata, dal Cantone e dal Comune nei quali il naturalizzando abbia vissuto per 5 anni, solo per manifesta indegnità morale o politica». Con tale dettato, lo Stato centrale non deve decidere, non deve nemmeno assentire, e, quindi, il federalismo è fatto pienamente salvo. Resterebbe solo da riscontrare se tale completamento della legge (comportante solo lievi modifiche altrove) abbia una sua base sufficiente nell'articolo 44,2 della Costituzione che definisce appunto i sommi principi validi in merito. Comunque non si potrà alla lunga difendere l'opinione che stranieri degnissimi, cresciuti in Svizzera, non si debbano senz'altro naturalizzare.

Ribadiamo però che la naturalizzazione agevolata, nell'una o nell'altra forma, mai potrà porsi come fattore determinante nella lotta contro l'inforestierimento; il suo quadro «quantitativo» rimane esiguo e, per di più, non abbraccia, per definizione, gli elementi responsabili del fenomeno, almeno fino a quando non si abbandonasse — né si dovrebbe abbandonarlo — il sacrosanto principio di conferire la cittadinanza tenendo l'occhio fisso alla scelta qualitativa e non cedendo alle tentazioni della quantità.

VI. Ricapitolazione e conclusioni

1. L'aumento della popolazione allogena residente, riscontrato anche nei due ultimi anni, deriva per una metà dalla crescita del gruppo dei minori di 16 anni e, per l'altra, dalla crescita del gruppo degli stranieri con lungo periodo di presenza. Siccome però gli stranieri nati, cresciuti ed istruiti qui sono di regola da ritenere assimilati allorché entrano nella vita professionale e, d'altro canto, gli stranieri con lunga presenza ben poco contribuiscono all'inforestierimento, quest'ultimo pericolo non può dirsi

maggior rispetto al 1967. Come già l'asserimmo nel rapporto sulla prima iniziativa non v'è dunque alcun motivo per esagerate inquietudini né per provvedimenti drastici, immemori delle necessità economiche.

2. La pretesa degli iniziatori di ridurre entro 4 anni il numero degli stranieri, in ciascun Cantone (eccetto Ginevra), al 10% di quello dei cittadini svizzeri, avrebbe come conseguenza che in 17 Cantoni l'effettivo degli annuali attivi andrebbe defalcato d'oltre la metà (da 365 000 a 160 000). Un tale salasso violento è economicamente insostenibile in quanto comporterebbe gravi squilibri e numerose chiusure d'aziende, fenomeni che coinvolgerebbero anche i lavoratori svizzeri. Il provvedimento del resto non s'impone neanche per motivi politici. La presente iniziativa, dunque, più grave della prima nelle sue conseguenze, dev'essere respinta.

3. Nella lotta contro l'inforestierimento, dev'esser posto, come scopo prossimo, quello della stabilizzazione del numero degli stranieri attivi (dimoranti e domiciliati). Inoltre va continuata l'attuale politica di dar spazio sempre maggiore alle leggi del mercato per la ripartizione aziendale e settoriale della manodopera straniera. Qualora tali provvedimenti rimanessero inferiori allo scopo dovremmo studiarne altri intesi alla diretta contrazione dell'effettivo allogeno.

4. Come misura suppletiva nella lotta contro l'inforestierimento, va promossa l'assimilazione degli stranieri con lungo periodo di presenza. Considerato che l'effettivo dei figli di stranieri, minori di 16 anni, rappresenta già oggi un quarto della popolazione straniera residente (e dovrebbe rappresentare una frazione ancor maggiore nei prossimi anni) è opportuno ricorrere inoltre alla naturalizzazione agevolata degli stranieri cresciuti in Svizzera.

Per queste ragioni vi proponiamo di sottoporre la presente iniziativa popolare contro l'inforestierimento al voto del popolo e dei Cantoni, senza alcun controprogetto, raccomandando loro di respingerla. Alleghiamo all'uopo il relativo disegno di decreto federale.

Gradite, onorevoli signori presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 22 settembre 1969.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il presidente della Confederazione: **L. von Moos**

Il cancelliere della Confederazione: **Huber**

1

Stranieri residenti (senza stagionali) il 31 dicembre 1968, per Cantoni e categorie

Percentuali approssimative

Cantoni	Annuali 1		Rif. 2 ceoslovacchi		Domiciliati		In tutto		Percentuali approssimat. 3			
	Totale	Variazione rispetto all'anno innanzi		Totale	Variazione rispetto all'anno innanzi		Totale	Variazione rispetto all'anno innanzi		1967	1968	
		in assoluto	in %		in assoluto	in %		in assoluto	in %			
Zurigo	120 429	+ 509	+ 0,4	+ 2 236	63 752	+ 5 896	+ 10,2	186 493	+ 8 641	+ 4,9	17	17
Berna	65 395	+ 1 390	+ 2,2	+ 1 119	22 826	+ 2 662	+ 13,2	89 374	+ 5 171	+ 6,1	9	9
Lucerna	18 499	+ 26	+ 0,1	+ 169	8 094	+ 655	+ 8,8	26 862	+ 3 942	+ 3,6	9	10
Uri	1 096	+ 6	+ 0,5	+ 23	306	+ 49	+ 10,7	1 615	+ 56	+ 3,0	5	5
Svitto	6 577	+ 56	+ 0,8	+ 57	2 516	+ 67	+ 2,7	9 151	+ 180	+ 2,0	11	11
Sopracassa	1 072	+ 78	+ 7,8	+ 21	439	+ 6	+ 1,4	1 532	+ 105	+ 7,4	6	6
Sottoselva	1 379	+ 202	+ 12,8	+ 24	637	+ 96	+ 17,7	2 040	+ 82	+ 3,9	9	8
Glarona	4 742	+ 61	+ 1,3	+ 42	1 251	+ 118	+ 11,6	6 535	+ 436	+ 4,5	15	16
Zugo	6 700	+ 77	+ 1,2	+ 96	2 531	+ 264	+ 11,6	9 327	+ 436	+ 4,9	14	14
Friburgo	9 235	+ 76	+ 0,8	+ 153	2 503	+ 61	+ 2,5	11 891	+ 288	+ 2,5	7	7
Soleta	22 232	+ 79	+ 0,4	+ 314	8 278	+ 603	+ 7,9	30 995	+ 995	+ 3,3	13	14
Basilea-Città	25 743	+ 1 732	+ 7,2	+ 568	12 186	+ 860	+ 7,6	38 497	+ 3 129	+ 8,8	15	16
Basilea-Campagna	22 308	+ 826	+ 3,8	+ 300	9 288	+ 899	+ 10,7	31 898	+ 2 025	+ 6,8	16	17
Scafusa	8 490	+ 223	+ 2,7	+ 148	3 752	+ 207	+ 5,8	12 390	+ 578	+ 4,9	16	17
Appenzello Esterno	4 535	+ 231	+ 4,8	+ 43	1 745	+ 143	+ 8,9	6 323	+ 47	+ 0,7	12	12
San Gallo	7 666	+ 4	+ 0,5	+ 5	204	+ 16	+ 8,5	975	+ 17	+ 1,8	7	7
San Gallen	34 823	+ 971	+ 2,9	+ 625	16 065	+ 843	+ 5,5	51 513	+ 2 429	+ 4,9	13	14
Grigioni	12 092	+ 225	+ 1,9	+ 122	6 866	+ 405	+ 6,3	19 080	+ 747	+ 4,1	12	13
Argovia	54 691	+ 1 511	+ 2,8	+ 534	16 465	+ 1 795	+ 12,9	71 690	+ 3 826	+ 5,6	17	17
Turgovia	21 500	+ 145	+ 0,7	+ 195	8 115	+ 927	+ 12,9	29 810	+ 1 266	+ 4,4	15	16
Ticino	31 101	+ 298	+ 1,0	+ 35	32	+ 25 295	+ 8,1	56 431	+ 2 216	+ 4,1	24	24
Vaud	69 770	+ 362	+ 0,5	+ 538	30 634	+ 4 007	+ 15,0	100 979	+ 4 183	+ 4,3	20	20
Vallée	9 907	+ 446	+ 4,7	+ 5	5 138	+ 360	+ 7,5	15 140	+ 807	+ 5,6	8	8
Neuchâtel	21 365	+ 696	+ 3,2	+ 38	9 434	+ 1 601	+ 20,4	30 851	+ 953	+ 3,2	18	19
Ginevra	58 326	+ 1 059	+ 1,8	+ 408	33 262	+ 4 356	+ 15,1	91 921	+ 3 605	+ 4,1	30	31
Totale	632 863	+ 6 047	+ 1,0	+ 7 997	292 282	+ 28 782	+ 10,9	933 142	+ 42 562	+ 4,8	14,8	15,3

¹ Senza rifugiati ceoslovacchi

² Con permesso di dimora

³ Ab. della stranieri sulla popolazione globale

⁴ Nel fond. internaz. e fam. incl. iniquitate al 34%

Funzionari internaz. uff. e amm. estere,

familiari inclusi, appross.

19 000

+ 2 040

0,3

+ 11,8

0,2

Iniziativa contro l'infermieramento 1969

2

Valutazione delle conseguenze sulla base degli stranieri rilevati a fine dicembre 1968¹

Cantoni	Effettivo degli svizzeri, ² a fine 1968		Popolazione allogena a fine 1968		Computo dell'effettivo straniero, ipotizzando realizzata l'iniziativa				Quote cantonali di decremento		Cantoni sotto quota ⁴	
	2	3	4	5	6	Non colpiti dall'iniziativa ²		8	9	10		
						Quota cent. ³ , 10% di col. 2	Massimo ammissibile					
1												
Zurigo	896 200	122 700	63 800	186 500	89 600	15 000	7	104 600	81 900	10	11	
Berna	900 400	66 600	22 800	89 400	90 000	9 000	1	99 000	—	67	9 600	
Lucerna	253 100	18 800	8 100	26 900	23 300	2 900	2	28 200	—	—	1 300	
Uri	31 700	1 100	500	1 600	3 200	200	3	3 400	—	—	1 800	
Svitto	75 300	6 600	2 500	9 100	7 500	1 000	4	8 500	600	9	1 100	
Sopracelva	23 500	1 100	400	1 500	2 400	200	2	2 600	—	—	500	
Sottocelva	22 500	1 400	600	2 000	2 300	200	2	2 500	—	—	1 500	
Glarona	35 500	4 800	1 800	6 600	3 600	700	4	4 300	2 300	48	—	
Zugo	55 700	6 800	2 500	9 300	3 600	1 000	6	6 600	2 700	40	—	
Friburgo	160 100	9 400	2 500	11 900	5 600	1 300	1	6 900	2 300	—	5 400	
Soletta	194 200	22 600	8 300	30 900	16 000	3 000	3	17 300	—	—	—	
Basilea-Città	196 000	26 300	12 200	38 500	19 400	4 100	3	22 400	8 500	38	—	
Basilea-Campagna	162 600	22 600	9 300	31 900	16 600	3 400	4	23 700	14 800	56	—	
Sciaffusa	60 000	8 600	3 800	12 400	6 000	1 300	5	7 300	12 200	54	—	
Appenzello Esterno	44 200	4 600	1 700	6 300	4 000	600	6	5 100	5 100	59	—	
Appenzello Interno	12 400	800	200	1 000	1 200	100	1	1 300	1 200	26	—	
San Gallo	321 400	35 500	16 100	51 600	32 100	5 500	1	37 600	14 000	39	300	
Grigioni	126 900	12 200	6 900	19 100	12 700	2 000	2	14 700	4 400	36	—	
Argovia	343 300	55 200	16 500	71 700	34 300	7 000	3	41 300	30 400	55	—	
Turgovia	156 200	21 700	8 100	29 800	15 600	3 000	3	18 600	11 200	52	—	
Ticino	178 800	31 100	25 300	56 400	17 900	9 000	2	26 900	29 500	95	—	
Vaud	398 800	70 300	30 600	100 900	39 900	14 000	3	53 900	47 000	67	—	
Vallèse	170 900	10 000	5 100	15 100	17 100	1 600	1	18 700	—	—	3 600	
Neuchâtel	134 200	21 400	9 400	30 800	13 400	3 300	3	16 700	14 100	66	—	
Ginevra	209 100	58 700	33 300	92 000	52 300	10 500	2	62 800	29 200	50	—	
Totale	5163 000	640 900	292 300	933 200	547 700	100 000		647 700	309 100	48	23 600	

¹ Senza funzionari internaz. uff. e amm. esteri² Valutazione³ Cantone di Ginevra 25%⁴ L'effettivo straniero attuale è già di tanto minore del massimo ammissibile secondo l'iniziativa

Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla seconda iniziativa popolare contro l'ineffestierimento (Del 22 settembre 1969)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1969
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	41
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10365
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.10.1969
Date	
Data	
Seite	425-449
Page	
Pagina	
Ref. No	10 156 656

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.