

# La mancata «Swissexit» tra spinte sovraniste, consultazioni referendarie e strappi (ricuciti?) con Bruxelles

di Simona Rodriguez

**Abstract:** *The rejection of a «Swissexit» among the rise of populist sovereignty, referendum and Swiss-EU relationship* – The article analyzes some initiatives introduced by the right-wing populist in the last few years starting from “Against mass immigration”. Furthermore, it focuses on the problem of conflicts between direct democracy and international law.

1137

**Keywords:** Swissexit; Populism; Sovereignism.

## 1. Il referendum del 25 novembre 2018 su “Il diritto svizzero anziché giudici stranieri”

Il 25 novembre 2018, con una partecipazione del 47,7%, gli elettori svizzeri hanno respinto l’iniziativa popolare “Il diritto svizzero anziché giudici stranieri”, chiamata anche “Iniziativa per l’autodeterminazione”.

La “bocciatura” è stata ampia, con punte per il “no” di oltre il 77% nel cantone di Neuchâtel, di oltre il 75% nei cantoni di Ginevra, Giura e Vaud e, invece, di appena il 53,9% in Canton Ticino<sup>1</sup>.

L’iniziativa – sostenuta con forza dal Partito Unione democratica di centro (Udc) – proponeva un’integrazione dei capoversi 1 e 4 dell’art. 5<sup>2</sup>, la riscrittura dell’art. 190<sup>3</sup> della Costituzione federale e l’inserimento di un nuovo art. 56 a)<sup>4</sup>, con l’obiettivo di stabilire il rango superiore della Costituzione

---

<sup>1</sup> I dati sono reperibili in [www.bk.admin.ch/gov/it](http://www.bk.admin.ch/gov/it).

<sup>2</sup> Secondo il testo dell’iniziativa, il capoverso 1 dell’art. 5 veniva così ad essere integrato (le parti *in corsivo* rappresentano le integrazioni): «Il diritto è fondamento e limite dell’attività dello Stato. *La Costituzione federale è la fonte suprema del diritto della Confederazione Svizzera*». Il capoverso 4 dell’art. 5, veniva ad essere integrato in questo senso: «La Confederazione e i Cantoni rispettano il diritto internazionale. *La Costituzione federale ha rango superiore al diritto internazionale e prevale su di esso, fatte salve le disposizioni cogenti del diritto internazionale*».

<sup>3</sup> «Le leggi federali e i trattati internazionali il cui decreto d’approvazione sia stato assoggettato a referendum sono determinanti per il Tribunale federale e per le altre autorità incaricate dell’applicazione del diritto». Secondo il nuovo art. 56 a), dunque, i giudici e le autorità amministrative potevano applicare i trattati internazionali contrari alla Costituzione soltanto se il relativo decreto d’approvazione fosse stato sottoposto a referendum.

<sup>4</sup> In questo senso: «La Confederazione e i Cantoni non assumono obblighi di diritto internazionale che contraddicano alla Costituzione federale. In caso di contraddizione, adeguano gli obblighi di diritto internazionale alla Costituzione federale, se necessario

svizzera rispetto ai trattati internazionali, fatte salve le disposizioni cogenti del diritto internazionale. In caso di contraddizione, era previsto che la Confederazione e i cantoni provvedessero ad adeguare gli obblighi internazionali alle prescrizioni costituzionali. Qualora i negoziati con gli Stati parte avessero avuto esito negativo, i trattati avrebbe dovuto essere, «se necessario», denunciati.

La riforma intendeva, dunque, introdurre una sorta di schema rigido e prestabilito in caso di contraddizione tra una disposizione costituzionale e un trattato internazionale (anche vigente e non solo futuro<sup>5</sup>) concluso dalla Svizzera, ad esempio nei casi in cui il popolo avesse accettato un'iniziativa popolare che, in alcuni punti, presentava delle incompatibilità con quel trattato.

Contro l'iniziativa si erano schierati sia il Consiglio federale che il Parlamento. Dal sito istituzionale del Dipartimento federale di giustizia e polizia, ancor prima che si tenesse la consultazione referendaria, si leggeva che «[fino a quel momento] la Svizzera ha sempre affrontato queste situazioni in modo pragmatico, cercando di attuare le richieste espresse dal Popolo senza dover violare né denunciare i trattati internazionali. L'iniziativa limita questo margine di manovra e se venisse accettata, ogni singolo trattato interessato dalla modifica costituzionale andrebbe rinegoziato, "adeguato" solamente con il consenso degli Stati parte e, nel caso in cui ciò non avvenisse, "se necessario" denunciato»<sup>6</sup>. Anche Economiesuisse, l'Associazione delle imprese elvetiche, si era schierata apertamente per il "no", in considerazione dell'importanza dei trattati internazionali anche sul terreno economico e del ruolo cruciale dell'Unione europea quale principale partner commerciale della Svizzera<sup>7</sup>.

Un'impostazione di questo tipo avrebbe rimesso in gioco molti trattati sottoscritti dalla Svizzera, *in primis* gli Accordi bilaterali sottoscritti con l'Unione europea, in una fase già di per sé delicata tra Berna e Bruxelles<sup>8</sup>.

Dal punto di vista poi più strettamente giuridico, non era chiaro, leggendo il testo della proposta sottoposta a votazione popolare, in quali casi doveva considerarsi sussistente una contraddizione dei trattati internazionali rispetto alla Costituzione: cosa significava contraddizione? Doveva trattarsi di contraddizione di natura fondamentale o era sufficiente una contraddizione in un solo punto? Chi doveva stabilire la sussistenza effettiva di un contrasto: l'Assemblea federale, il Consiglio federale o il Tribunale federale?

Neppure si stabiliva quando era necessario denunciare un trattato, qual era il suo esatto significato e quale autorità doveva decidere in merito.

---

denunciando i trattati internazionali in questione. Sono fatte salve le disposizioni cogenti del diritto internazionale».

<sup>5</sup> Così infatti prevedeva la disposizione transitoria di cui al nuovo art. 197 n. 12 della Costituzione federale, secondo il testo di modifica.

<sup>6</sup> Così si legge in [www.ejpd.admin.ch](http://www.ejpd.admin.ch).

<sup>7</sup> Si vedano le considerazioni di Economiesuisse in [www.economiesuisse.ch](http://www.economiesuisse.ch), *Le tappe fondamentali della politica economica nel 2018*, 9 gennaio 2018.

<sup>8</sup> Cfr. l'articolo di L. Terlizzi, *Primato del diritto svizzero sui trattati internazionali, referendum sovrano a Berna*, in *Il Sole 24 ore*, 21 novembre 2018.

Dall'altro lato, tra le ragioni del “Sì” del Comitato d’iniziativa, si paventava il rischio di perdere l’autodeterminazione svizzera: «Affinché la democrazia diretta funzioni, è [...] fondamentale che le decisioni popolari siano rispettate e applicate. Organi e autorità internazionali ampliano in continuazione il campo di applicazione dei trattati internazionali. Invocando tali trattati, negli ultimi tempi, politici e tribunali non applicano più, o applicano solo in parte, le decisioni del Popolo svizzero. Tutto ciò compromette la certezza del diritto. [...] La gestione autonoma dell’immigrazione non è stata applicata, nonostante una decisione popolare, a causa dell’Accordo con l’Unione europea sulla libera circolazione delle persone»<sup>9</sup>.

Il riferimento al tema dell’immigrazione non era casuale. Era stato proprio il Partito Unione democratica di centro tra i partiti a lanciare e depositare, il 14 febbraio del 2012, con 135.557 firme valide, l’iniziativa popolare “Contro l’immigrazione di massa”, poi accolta dai cantoni svizzeri il 9 febbraio 2014, con il 50,3% dei voti e una maggioranza di 17 cantoni su 26. Nel Canton Ticino – ove, non è un caso, la recente proposta sull’autodeterminazione è stata respinta dal 53,9% degli elettori votanti e non con punte di oltre il 70% come in altri cantoni – l’iniziativa sulla limitazione dell’immigrazione “di massa” fu approvata dal 68,17%<sup>10</sup>.

L’intento dell’Udc è stato probabilmente quello di “cavalcare l’onda” del forte malcontento e della contrarietà degli elettori svizzeri verso la politica europea e di immigrazione adottata dal Consiglio federale, già mostrati con la consultazione del 9 febbraio 2014. L’intento, questa volta, non è riuscito. Tra le ragioni della recente “bocciatura”, forse, il timore di forti ripercussioni negative per l’economia svizzera e il rischio di instabilità nelle relazioni commerciali e internazionali.

L’Udc tenterà nuovamente di destabilizzare le relazioni Svizzera-Unione europea, con una nuova iniziativa “Per un’immigrazione moderata (Iniziativa per la limitazione)”, che mira a porre fine alla libera circolazione delle persone tra Svizzera e Stati membri dell’Ue e a modificare la Costituzione federale, introducendo l’art. 121 b) e l’art. 197, n. 12, discutibili, ancora una volta, per i profili di incompatibilità rispetto al diritto internazionale<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. il dossier completo sulla votazione popolare del 25 novembre 2018, rintracciabile in [www.lugano.ch>spiegazioni-it-bf](http://www.lugano.ch/spiegazioni-it-bf), 22 ss.

<sup>10</sup> Sull’iniziativa “Contro l’immigrazione di massa”, cfr. più avanti per ogni riferimento anche bibliografico.

<sup>11</sup> L’iniziativa ha raccolto 116.139 firme valide. Secondo il testo dell’art. 121 b) (“Immigrazione senza libera circolazione delle persone”) che si intenderebbe introdurre nel testo costituzionale: «la Svizzera disciplina autonomamente l’immigrazione degli stranieri. Non possono essere conclusi nuovi trattati internazionali o assunti altri nuovi obblighi internazionali che accordino una libera circolazione delle persone a cittadini stranieri. I trattati internazionali e gli altri obblighi internazionali in vigore non possono essere adeguati o estesi in modo tale da contraddire ai capoversi 1 e 2». Secondo l’art. 197, n. 12: «Occorre condurre negoziati affinché l’Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione svizzera, da una parte e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall’altra, sulla libera circolazione delle persone cessi di essere in vigore entro dodici mesi dall’accettazione dell’art. 121 b da parte del Popolo e dei Cantoni. Se tale obiettivo non è raggiunto, nei 30 giorni successivi il Consiglio federale denuncia l’Accordo di cui al capoverso 1». Così si legge nella *Banca dati sulle iniziative popolari*,

A tal proposito, una riflessione su quanto è accaduto in Svizzera prima della consultazione referendaria del 25 novembre 2018 può forse aiutare per ricostruire la *road map* seguita dal Partito democristiano svizzero verso una rottura (o, meglio, sino ad ora, un tentativo di rottura) delle relazioni con l'Unione europea<sup>12</sup>.

## 2. La consultazione referendaria precedente “Contro l’immigrazione di massa” e la tensione tra Svizzera e Unione europea

I venti sovranisti soffiano in Svizzera già da tempo.

Con la consultazione referendaria tenutasi, a livello federale, il 9 febbraio 2014, a seguito della presentazione (da parte di Udc, Lega dei Ticinesi, sezione ticinese dei Verdi e Mouvement citoyens genevois) dell’iniziativa popolare di revisione costituzionale “Contro l’immigrazione di massa”, furono approvate importanti modifiche dell’art. 121 (ora art. 121 lett. a) della Costituzione federale elvetica<sup>13</sup>. L’iniziativa, come già accennato, fu accolta con il 50,3% dei voti e una maggioranza di 17 Cantoni su 26. Fedele alle sue convinzioni antieuropeiste, il Canton Ticino – la cui economia si basa, più di ogni altro cantone, sulla manodopera frontaliera, per lo più italiana – ottenne un risultato quasi plebiscitario, con i “Sì” fermatisi poco sotto il 70% (68,17%)<sup>14</sup>.

Non solo si introdussero tetti massimi al numero di permessi di dimora per stranieri in Svizzera, ma si incaricò il Consiglio federale – attraverso disposizioni transitorie inserite nell’art. 197 della Costituzione – di adottare norme intese a limitare l’immigrazione in funzione «degli interessi globali dell’economia svizzera

---

Cancelleria federale, in [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch), fonte molto utile dal punto di vista anche storico e statistico.

<sup>12</sup> Si consenta il riferimento, anche per i richiami bibliografici e storici, a S. Rodriquez, *I limiti della democrazia diretta. L’iniziativa popolare nell’esperienza svizzera e statunitense, con uno sguardo all’Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, f. 2, 451-502.

<sup>13</sup> L’art. 121 lett. a) della Costituzione federale elvetica così recita: «La Svizzera gestisce autonomamente l’immigrazione degli stranieri. 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. 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. Non possono essere conclusi trattati internazionali che contraddicono al presente articolo. La legge disciplina i particolari».

<sup>14</sup> Sulla consultazione e sul contesto socio-economico che ha indubbiamente influenzato il voto, cfr. S. Gerotto, *L’iniziativa popolare svizzera “Contro l’immigrazione di massa”. Qualche considerazione non del tutto “a caldo”*, in *federalismi.it*, n. 4, 2014. Sulle cause dell’alta percentuale di “sì” espressa nel Canton Ticino, A. Achini, *L’accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l’Union européenne: un accord encore négociable?*, in *Revue du Droit de l’Union Européenne*, 2015, 87, in part. 114: «[...] l’explosion du nombre des travailleurs frontaliers italiens, la pression constante sur le marché de travail local et sur les salaires, les embouteillages quotidiens sur les routes ainsi que certains problèmes de compréhension avec Berne ont contribué indéniablement au mécontentement de la population et par direct conséquence à l’acceptation de l’initiative».

e nel rispetto del principio di preferenza agli Svizzeri». Il punto più delicato della modifica fu quello che imponeva alla Confederazione di procedere, nei tre anni successivi, alla definizione di un più restrittivo regime dell'immigrazione e alla rinegoziazione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone («ALCP») che lega la Svizzera all'Unione europea dal 1° gennaio 2002<sup>15</sup>. Come noto, infatti, dopo il rifiuto – da parte del 53% dell'elettorato svizzero – di ratificare l'Accordo sullo Spazio Economico europeo del 6 dicembre 1992, la Svizzera ha “imboccato” la via bilaterale, al fine di disciplinare i suoi rapporti con l'Unione europea<sup>16</sup>. Tale scelta ha comportato l'adozione, nel 1999 e nel 2004, degli Accordi bilaterali I e II, a garantire – tra l'altro – ampio accesso reciproco al mercato del lavoro<sup>17</sup>.

Già nel luglio del 2014, attraverso le parole dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'Unione europea, Catherine Ashton, giunse il duro rifiuto dell'Unione europea alla rinegoziazione dell'Accordo con la Svizzera<sup>18</sup>: «la rinegoziazione del principio della non discriminazione, che comprende l'equità di trattamento, allo scopo di introdurre limiti quantitativi e quote, associato alla preferenza riservata ai cittadini stranieri, si troverebbe in netta contraddizione con l'Accordo e [...] di conseguenza, l'UE non concorda su alcuna revisione a tale proposito»<sup>19</sup>.

Le relazioni Svizzera - Unione europea si incrinano ulteriormente quando, il 16 febbraio 2014, il Consiglio federale decide di non firmare il Protocollo III relativo all'Accordo sulla libera circolazione delle persone che estendeva la libera circolazione alla Croazia. La risposta dell'Unione europea non si fa attendere e si esplica con il blocco del programma quadro di ricerca e innovazione *Horizon 2020* e del programma di scambio di studenti *Erasmus plus*<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> «I trattati internazionali che contraddicono l'articolo 121 lett. a) devono essere rinegoziati e adeguati entro tre anni dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni. Se la legislazione d'esecuzione relativa all'articolo 121 lett. a) 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».

<sup>16</sup> Per un ampio studio sui rapporti tra Svizzera e Unione europea ancora prima della stipula degli Accordi bilaterali, J. Blondel, *Il modello svizzero: un futuro per l'Europa*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1998, 203.

<sup>17</sup> *Sugli accordi del 1999 conclusi tra Svizzera e Unione europea*, S. Winkler, Gli accordi del 1999 tra la Svizzera e l'Unione europea, in *Riv. st. pol. intern.*, 2002, 545 ss. Più in generale, sui rapporti tra la Svizzera e l'Unione europea, utile la lettura di P. Tacchi, L'adesione della Confederazione elvetica all'UE: da “obiettivo strategico” a “semplice opzione”, in *Quad. cost.*, 2006, 373-375. Di recente, C. Sanna, Gli accordi tra Svizzera e Unione europea: un modello per le future relazioni con il Regno Unito?, in *federalismi.it*, n. 18, 2017.

<sup>18</sup> Così si legge in [www.eunews.it/2014/07/24](http://www.eunews.it/2014/07/24), *Quote: L'Ue conferma il suo “no” alla Svizzera*, 24 luglio 2014.

<sup>19</sup> Cfr., in questo senso, quanto riportato nella Raccomandazione del Parlamento europeo del 27 giugno 2016, concernente il progetto di decisione del Consiglio relativa alla conclusione di un protocollo all'accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, riguardante la partecipazione della Repubblica di Croazia quale parte contraente in seguito alla sua adesione all'Unione europea (14381/2013-C8-0120/2016 – 2013/0321 (NLE)).

<sup>20</sup> Una sintesi si ritrova nella già citata Raccomandazione del Parlamento europeo del 27 giugno 2016 (14381/2013-C8-0120/2016 – 2013/0321 (NLE)).

La frattura con l'Unione europea venne sanata solo il 16 dicembre 2016 con la firma del Protocollo da parte della Svizzera (e l'entrata in vigore il 1° gennaio 2017) e la riammissione ai programmi scientifici dell'Unione.

Rimaneva tuttavia irrisolto il nodo principale di come conciliare la volontà popolare – espressa nel 2014 – di inserire restrizioni, tetti e contingenti all'immigrazione con l'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone.

Dopo un lungo e tormentato *iter*, il Consiglio federale, di fatto disattendendo il dettato del novellato art. 121 a) della Costituzione elvetica, propose un'attuazione della norma costituzionale compatibile con i principi dell'«ALCP», nel tentativo di preservare le relazioni con l'Unione europea<sup>21</sup>.

Il 16 dicembre 2016 le Camere federali approvarono talune modifiche da integrare nella Legge federale sugli stranieri (LStr), volte a migliorare l'integrazione e rinunciando di fatto a fissare dei contingenti per i cittadini dell'Unione europea. L'attuazione della modifica di legge viene suddivisa in due pacchetti: il primo è già entrato in vigore il 1 gennaio 2018, il secondo entrerà in vigore il 1 gennaio 2019 e comporterà la modifica del titolo della LStr in “Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione”<sup>22</sup>.

Le misure approvate sono volte a salvaguardare gli Accordi bilaterali da una deriva nazionalista e tentare un difficile compromesso per tutelare, da un lato, la volontà popolare, dall'altro lato, i rapporti con l'Unione. Non si può negare, d'altronde, come gli interessi emergenti siano contrapposti e non così facilmente conciliabili: la *deference* verso una volontà popolare espressa in una consultazione referendaria, da un lato, e le scelte strategiche nel campo delle relazioni internazionali, dall'altro lato<sup>23</sup>.

I venti sovranisti, tuttavia, non pare abbiano smesso di soffiare in Svizzera e né la “bocciatura” dell'iniziativa “Il diritto svizzero anziché giudici stranieri” sembra aver placato gli animi populistici e isolazionisti di una parte del Paese. Non è un caso che le misure approvate dalle Camere federali il 16 dicembre 2016 siano state fortemente contestate dal Partito Udc, il quale – come già accennato – ha proseguito la sua strada di rottura con l'Unione europea, con il deposito di una nuova iniziativa “Per un'immigrazione moderata (Iniziativa per la limitazione)”<sup>24</sup>, su cui gli elettori svizzeri saranno chiamati a pronunciarsi nei prossimi mesi.

### 3. Democrazia diretta vs. diritto internazionale

Le vicende della consultazione del 25 novembre 2018 su “Il diritto svizzero anziché giudici stranieri” e, prima ancora, della consultazione del 9 febbraio 2014

---

<sup>21</sup> Ripercorre tutti i passaggi, nel dettaglio, C. Sanna, *op. cit.*, 10.

<sup>22</sup> Per maggiori dettagli sull'*iter*, si veda ancora C. Sanna, *op. cit.*, 10.

<sup>23</sup> Sul punto, A. Achini, *op. cit.*, in part. 119: «Il faudra [...] élaborer une stratégie efficace et pragmatique [...] et apporter des arguments convainçants et respectueux soit de la décision populaire, soit des principes à la base de la libre circulation des personnes».

<sup>24</sup> Le misure approvate dalle Camere federali hanno invece soddisfatto le richieste dei promotori dell'iniziativa “Rasa” (“Raus aus der Sackgasse”, cioè “Fuori dal vicolo cieco”), depositata il 27 ottobre 2015 e poi successivamente ritirata. Con l'iniziativa si chiedeva lo stralcio dell'art. 121 a e dell'art. 197 n. 11 della Costituzione federale, inseriti a seguito della consultazione referendaria del 2014.

“Contro l’immigrazione di massa” mostrano chiaramente come l’esercizio della democrazia diretta – soprattutto in ordinamenti multilivello – possa determinare conflitti (non sempre facilmente superabili) con il diritto costituzionale federale e con il diritto internazionale.

L’art. 139, comma 3, della Costituzione federale elvetica dispone che «se l’iniziativa [per la revisione parziale della Costituzione] viola il principio dell’unità della forma o della materia o disposizioni cogenti del diritto internazionale, l’Assemblea federale la dichiara nulla in tutto o in parte».

Oltre al problema di definire che cosa si intenda per *jus cogens* internazionale<sup>25</sup>, da un esame delle Banche dati federali, emerge chiaramente che il potere dell’Assemblea di dichiarare nulla l’iniziativa popolare, ai sensi dell’art. 139, comma 3 della Costituzione, è stato raramente utilizzato, con ciò a dimostrare l’atteggiamento di *deference* dell’Assemblea nei confronti della volontà popolare espressa in modo diretto<sup>26</sup>.

Ad esempio, nel caso dell’iniziativa popolare di revisione costituzionale “Per l’espulsione degli stranieri che commettono reati”, lanciata nel 2008 sempre dall’Udc e accettata da corpo elettorale e dai cantoni nel referendum del 2010, né l’Assemblea federale né il Consiglio federale hanno ritenuto che l’iniziativa violasse le norme cogenti del diritto internazionale<sup>27</sup>. Affermando che «non sarebbe giustificato dichiararla nulla in base a semplici dubbi sulla sua validità», le autorità hanno invocato, a supporto della loro posizione, il principio – caro alla democrazia elvetica – *in dubio pro populo*<sup>28</sup>. Eppure, l’iniziativa introduceva – all’art. 121 della Costituzione federale – un meccanismo automatico di espulsione, a prescindere da un esame individuale della situazione nel caso concreto e appariva di primo acchito difficilmente conciliabile con il diritto internazionale ratificato in Svizzera<sup>29</sup>.

Le iniziative che hanno acceso il dibattito sulla necessità di individuare limiti materiali alla revisione della Costituzione e, più in generale, limiti all’utilizzo dell’iniziativa popolare sono diverse: non solo la più volte richiamata iniziativa del 2014 “Contro l’immigrazione di massa”, ma anche, ad esempio, l’iniziativa “Contro la costruzione dei minareti” del 2009<sup>30</sup>; prima ancora, l’iniziativa del 2008 “Per

<sup>25</sup> Ci si sofferma su questo punto in S. Rodriquez, *I limiti della democrazia diretta*, cit., in part. 474.

<sup>26</sup> Per un esempio in cui, invece, non si è mostrata *deference* verso la volontà popolare, si veda il caso in cui, il 14 marzo 1996, l’Assemblea federale ha dichiarato nulla l’iniziativa popolare «Per una politica d’asilo razionale», poiché violava il principio di *non-refoulement*, considerato come parte del diritto internazionale cogente (F 1996 I 1157): cfr. ancora la *Banca dati sulle iniziative popolari*, Cancelleria federale.

<sup>27</sup> Su questo punto, P. Mahon, *L’espulsione degli stranieri nel recente referendum costituzionale svizzero*, in *Quad. cost.*, 2011, 147 ss.

<sup>28</sup> Cfr. ancora P. Mahon, *op.cit.*, 147 ss.

<sup>29</sup> Con estrema approssimazione, si pensi – a titolo d’esempio – all’art. 8 (Diritto al rispetto della vita familiare) della Cedu, al Protocollo n. 8 (art. 1, garanzie di procedura in materia di espulsione), al Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966 (artt. 13 e 17), oltre che al già più volte citato Accordo tra Svizzera e Unione europea sulla libera circolazione delle persone.

<sup>30</sup> A commento dell’iniziativa, A. Barraggia, *Il referendum svizzero contro l’edificazione dei minareti*, in *Quad. cost.*, 2010, 126.

l'imprescrittibilità degli atti di pornografia infantile"<sup>31</sup> o quella del 2004 "Per l'internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia"<sup>32</sup>.

V'è chi propone l'estensione dei limiti alla revisione (ed alle iniziative popolari) tramite una prassi più severa dell'Assemblea federale nel valutare la conformità delle iniziative popolari al diritto internazionale cogente, attraverso una definizione più ampia di tale accezione, ad esempio considerando come tale i trattati internazionali, quali la Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>33</sup>.

Dal Rapporto della Commissione delle Istituzioni politiche del Consiglio degli Stati elvetici del 20 agosto 2015<sup>34</sup> emergono poi altre criticità sottese allo strumento: «un'iniziativa popolare promette più di quanto sia possibile mantenere perché nell'attuazione giuridica si dovrà forzatamente tener conto [non solo] degli obblighi di diritto internazionale [ma anche] del rispetto dei diritti fondamentali e dei principi dello Stato di diritto»<sup>35</sup>.

Resta poi da interrogarsi su quali limiti debba incontrare la sovranità popolare esercitata in modo diretto e su quali organi (esecutivi? Rappresentativi? Giudiziari?) possano intervenire su di essa. Gli interessi sottesi sono senz'altro contrastanti e impongono una scelta non sempre agevole: da un lato, il rischio di far perdere la fiducia nello strumento da parte del popolo e di far sì che «*public*

<sup>31</sup> Accogliendo l'iniziativa popolare "Per l'imprescrittibilità dei reati di pornografia infantile", il 30 novembre 2008 si è introdotto il nuovo articolo 123 lett. b) della Costituzione federale, che così recita: «l'azione penale e la pena per i reati sessuali o di pornografia commessi su fanciulli impuberi sono imprescrittibili». Dal sito istituzionale del Consiglio federale ([www.admin.ch/gov/it](http://www.admin.ch/gov/it)), si legge che «per garantire la certezza e l'applicazione uniforme del diritto vanno in particolare specificati i concetti vaghi di "fanciulli impuberi" e di "reati sessuali o di pornografia". A tal fine sono stati riveduti il Codice penale e il Codice penale militare [...]». Il Consiglio federale ritiene che il Popolo, accogliendo l'iniziativa sull'imprescrittibilità, volesse garantire la possibilità di perseguire a vita gli autori di tali reati nel maggior numero possibile di casi. Ha quindi optato per una disposizione transitoria che permette di applicare l'imprescrittibilità anche ai reati commessi prima del 30 novembre 2008, ma non ancora caduti in prescrizione in quella data. L'estensione dell'imprescrittibilità ai reati già prescritti prima del 30 novembre 2008 non sarebbe invece compatibile con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza corrente della Corte europea dei diritti dell'uomo».

<sup>32</sup> Con l'iniziativa si è introdotto il nuovo art. 123 lett. a) della Costituzione federale. Tuttavia, il testo molto generico ha di fatto lasciato spazio all'interpretazione e, in concreto, all'emanazione di norme attuative da parte del Consiglio federale, con cui si è tentato di rendere la disciplina conforme alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: [www.admin.ch/cp/i/43846745\\_1@fwsrv.html](http://www.admin.ch/cp/i/43846745_1@fwsrv.html).

<sup>33</sup> Dà conto delle diverse posizioni avanzate dalla dottrina svizzera, P. Mahon, *op. cit.*, 149.

<sup>34</sup> Cfr. [biblio.parlament.ch](http://biblio.parlament.ch).

<sup>35</sup> Si veda in particolare a pag. 4: «Per esempio, negli ultimi tempi a più riprese l'Assemblea federale si è trovata confrontata a iniziative popolari che volevano togliere ogni spazio di giudizio alle autorità giudiziarie sull'osservanza dei principi dello Stato di diritto. I tentativi dell'Assemblea federale di tutelare i limiti posti dallo Stato di diritto al momento dell'attuazione giuridica si sono spesso scontrati con i malumori dei promotori dell'iniziativa». Per un più ampio approfondimento dell'istituto dell'iniziativa in Svizzera, sia consentito il richiamo a S. Rodriguez, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Napoli, 2017, in part. 121 ss.



*confidence in the democratic process will diminish»*<sup>36</sup>, dall'altro lato, la necessità di garantire il rispetto della Costituzione e di tutto quanto in essa tutelato e riconosciuto, *in primis*, il rispetto del diritto internazionale.

#### 4. Qualche riflessione conclusiva: egoismi nazionali tra intolleranze verso i non-cittadini e spinte disgregatrici

Le recenti vicende politiche della Svizzera portano, inevitabilmente, a riflettere sul controverso legame tra referendum e immigrazione (o forse, ancor meglio, tra referendum e timore ed intolleranza, allo stesso tempo, verso il fenomeno migratorio) che sembra caratterizzare le consultazioni referendarie svoltesi nel nostro Continente negli ultimi anni<sup>37</sup>.

La difficoltà mostrata dalle tradizionali vie rappresentative nel gestire efficacemente la questione migratoria ha favorito una raffigurazione in termini antagonistici delle relazioni di interesse tra i cittadini dei singoli Stati e gli stranieri migranti, innescando la perversa tendenza di alcuni Decisori ad operare scelte – poi, in alcuni casi, avvallate dal corpo elettorale – di tipo difensivo, orientate a salvaguardare gli interessi esclusivi della collettività nazionale.

Se si pensa alla Svizzera, oltre agli esempi già richiamati in questo breve lavoro, si può ricordare il referendum del 25 settembre 2016, celebrato nel piccolo (ma, come si è accennato, dai forti sentimenti antieuropeistici) Canton Ticino<sup>38</sup>. La consultazione aveva ad oggetto una corposa modifica della Costituzione cantonale, a seguito dell'iniziativa popolare denominata "Prima i nostri", volta a reintrodurre principi quali la preferenza indigena nel mercato del lavoro<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Sempre attuali le considerazioni di S. Frias, *Power to the People: How the Supreme Court Has Reviewed Legislation Enacted Through Direct Democracy*, in *Suffolk University Law Review*, 1997-1998, 723.

<sup>37</sup> Si consenta il riferimento, sulla consultazione svoltasi in Ungheria il 2 ottobre 2016, indetta il 24 febbraio 2016 dal partito di maggioranza – la Fidesz – e da altre organizzazioni politiche o sociali filo-governative ed approvata dall'Assemblea nazionale, a S. Rodriquez, *Il rischio di sfaldamento dell'«architettura europea» tra politiche migratorie e referendum*, in *Diritti fondamentali*, 2017, n. 2, 1-23. Cfr. anche E. Mainardi, *Ungheria. Quote migranti: il referendum di Orbàn manca il quorum*, in *federalismi.it*, 2016. Più in generale, si parla del rapporto tra immigrazione e uso populistico degli strumenti referendari in S. Rodriquez, *Politiche migratorie e democrazia diretta: le nuove sfide dell'Unione europea*, in *Ianus Diritto e finanza*, 2017, 91-114. Più di recente, una ricostruzione della degenerazione illiberale ungherese si ritrova in A. Di Gregorio, *L'Ungheria e i valori europei. Un matrimonio difficile*, in [www.dpce.it](http://www.dpce.it), 17 settembre 2018.

<sup>38</sup> Si consenta il riferimento, per maggiori approfondimenti, a S. Rodriquez, *I limiti della democrazia diretta*, cit., 451 ss.

<sup>39</sup> All'art. 4 della Costituzione cantonale, in particolare, sono stati aggiunti principi volti ad introdurre una sorta di freno ai poteri confederali in ambito internazionale, laddove si precisa che il cantone vigilerà affinché «i trattati internazionali conclusi dalla Confederazione e le leggi straniere da questi eventualmente richiamate siano applicati senza ledere i diritti individuali e sociali di chi vive sul suo territorio e nel pieno rispetto del criterio di reciprocità fra Stati». Una clausola di reciprocità menzionata in via generale all'art. 4, ma che viene a «scomporsi» in disposizioni più puntuali, per esempio all'art. 14, lett. c), b) e j) della Costituzione, secondo cui il cantone garantisce che «sul mercato del lavoro venga privilegiato a pari qualifiche professionali chi vive sul suo territorio per rapporto a chi proviene dall'estero; [...] nessuno Stato estero ostacoli l'accesso di persone fisiche o giuridiche svizzere al suo mercato interno in modo contrario allo spirito dei trattati internazionali conclusi con la

Le «incoerenze giuridiche multilivello»<sup>40</sup> che l'esito del referendum del 25 settembre 2016 ha evocato sono, in realtà, così numerose che ad oggi si dubita fortemente della vincolatività dell'esito referendario. Gli obiettivi che ci si proponeva di conseguire con il nuovo testo costituzionale, infatti, possono essere raggiunti solo nel quadro delle competenze cantonali e soltanto nei limiti del diritto federale ed internazionale superiore; ciò riduce di molto la reale possibilità di concretizzazione della riforma, che appare invero assai limitata, tant'è che nessuna legge di applicazione è stata – ad oggi – approvata<sup>41</sup>.

Non si può ignorare, tuttavia, il risultato della consultazione ticinese, frutto della contrarietà di una parte degli elettori svizzeri verso le politiche di libera circolazione delle persone e dei lavoratori adottate dalla Federazione svizzera, di concerto con l'Unione europea.

L'impatto della crisi economico-finanziaria, insieme all'instabilità del sentire sociale e alla difficoltà delle Istituzioni politico-rappresentative a proporre soluzioni concrete alle grandi migrazioni globali hanno profondamente esacerbato le condizioni di competizione tra cittadini e non-cittadini, contribuendo ad aumentare quel fermento sociale e quei sentimenti di intolleranza che già sedimentavano in una parte della comunità civile<sup>42</sup>.

Ciò ha favorito scelte elettorali con tendenze nazionaliste e sovraniste: inequivocabili segnali politici e sociali che non possono essere ignorati né considerati come semplicemente transitori<sup>43</sup>.

Una *Swissexit* per ora non è riuscita. I mesi a venire saranno però cruciali per comprendere quanto quelle spinte disgregatrici e quelle tendenze isolazioniste anti-europee abbiano realmente subito un brusco arresto o quanto, invece, la miccia tra Unione europea e Svizzera sia pronta a riaccendersi.

---

Confederazione; [...] nessun cittadino del suo territorio venga licenziato a seguito di una decisione discriminatoria di sostituzione della manodopera indigena con quella straniera [...] oppure debba accettare sensibili riduzioni di salario a causa dell'afflusso indiscriminato della manodopera estera».

<sup>40</sup> Così si pronuncia F. Ferri, *È rosso l'allarme svizzero? Note sul referendum ticinese del 25 settembre 2016*, in *federalismi.it*, 2016, 21, in part. 11.

<sup>41</sup> Si vedano infatti i lavori del Gran Consiglio ticinese del 19 febbraio 2018, con Rapporto di maggioranza n. 7354 R1 e Rapporto di minoranza n. 7354 R 2: in [m4.ti.ch](http://m4.ti.ch).

<sup>42</sup> Per una ricostruzione dell'acuirsi delle fratture sociali europee dentro le diverse crisi dell'Eurozona, cfr. ad esempio, G. Allegri, G. Bronzini, *Sogno europeo o incubo?*, Roma, 2014.

<sup>43</sup> Si preferisce non utilizzare il termine "populismo" perché «sfuggenti sono gli elementi che lo costituiscono»: così nelle belle riflessioni di G. Cerrina Feroni, *Quel populismo, in salsa francese, utile alla democrazia*, in *Forum Dpce Online- Eliseo*, 2017. L'Autrice sottolinea come l'Europa si trovi di fronte a un bivio: continuare ad essere un luogo opaco di intese tecnico-normative oppure voltare pagina, provando a rifondare, ma davvero *ex novo*, e finalmente su basi democratiche, il processo di integrazione.