

# STUDI EMIGRAZIONE

International Journal of Migration Studies

CENTRO STUDI EMIGRAZIONE

ANNO LV – LUGLIO-SETTEMBRE 2018 – N. 211

## SOMMARIO

### FRONTIERE E FRONTALIERI TRA EUROPA E AMERICA DEL NORD

A CURA DI PAOLO BARCELLA

339 – Introduzione

PAOLO BARCELLA

351 – Cerdaña, territorio fronterizo y lugar en sí mismo. Los vaivenes del borderland franco-español en un enclave catalán

JOAN J. PUJADAS, ALBERT MONCUSÍ FERRÉ

373 – Frontières et frontaliers des Alpes Maritimes (fin XIXème-XXIème siècles): entre France, Italie et Monaco

YVAN GASTAUT

389 – Il cerchio sulla linea. Il lavoro dei commuters messicani negli Stati Uniti

CLAUDIA BERNARDI

401 – Il lavoro di frontiera in Europa. Una prima approssimazione

MATTEO SANFILIPPO

419 – I frontalieri nella Svizzera: una panoramica

ALBERTO GANDOLLA

---

437 – Frontalieri e prospettive sindacali transfrontaliere. Giugno 2018

A CURA DI PAOLO BARCELLA

### **Altri Articoli**

449 – Poles in Germany engagement in immigrant organizations and its determinants

MICHAŁ NOWOSIELSKI

465 – The crime of irregular entry or stay in Italy: vulnerability created or exacerbated by the law

PAOLA CAVANNA

479 – Recensioni

491 – Segnalazioni

## Introduzione.

# Appunti per una riflessione sul frontalierato in prospettiva globale

PAOLO BARCELLA

paolo.barcella@unibg.it

Università di Bergamo

Fondazione Pellegrini Canevascini di Lugano

This report proposes some essays on cross-border workers. Comparing different case studies and analyzing the situation of transnational commuters across several frontiers, we will look at the complexity of the phenomenon, at its historical development, at the elements generating this particular type of labor mobility, and at the characteristics of borderlands where it happens, trying to use a global perspective.

*Keywords:* *frontalieri; pendolarismo transnazionale; confini; frontiere.*

In un'intervista pubblicata da *Agorà*, mensile delle Colonie Libere Italiane in Svizzera, il regista Villi Hermann spiegava, a proposito di uno dei suoi film più noti:

ho fatto, nel 1974, *Cerchiamo per subito operai*<sup>1</sup> che è la storia dei frontalieri nella zona di Lugano; dei 30.000 frontalieri che entravano ogni giorno in Svizzera e che dovevano uscire alla sera perché non avevano neanche il diritto di restare a dormire in Svizzera. Il filo conduttore del film è il racconto di una vedova che riceve qualche soldo per un incidente di lavoro. Le altre storie che si intrecciano sono quelle di questi frontalieri delle loro difficoltà di inserimento nella nostra società e delle successive difficoltà di reinserimento in Italia.

<sup>1</sup> Il titolo completo del film-documentario è *Cerchiamo per subito operai, offriamo...*

All'inizio degli anni Settanta, l'opera di Hermann contribuiva alla genesi di un filone di prodotti mediatici e audiovisivi dedicati ai frontalieri, ossia a quella particolare tipologia di lavoratori in movimento che stavano diventando sempre più numerosi e rilevanti nel contesto economico, politico e sociale elvetico. Nell'intervista, Hermann sottolineava come i frontalieri non avessero «neanche» il diritto di rimanere a dormire nel paese dove erano impiegati, accennando alle loro difficoltà di «inserimento nella società»: l'uno e l'altro aspetto non erano tuttavia gli effetti collaterali e involontari di un processo – come dalle parole del regista si potrebbe eventualmente dedurre – ma erano l'esito di una scelta politica precisa che definiva per via legislativa come condizione base per l'acquisizione di un permesso da frontaliere quella di non avere alcuna relazione con il territorio svizzero, all'infuori di quanto fosse necessario allo svolgimento della propria attività professionale. I frontalieri, in sostanza, erano la quintessenza del *gastarbeiter*, il lavoratore ospite, nella misura in cui non solo erano stranieri di cui si intendeva limitare l'inserimento nella società locale, ma non disponevano nemmeno della residenza, rimanendo di conseguenza esclusi da tutti i diritti a essa connessi.

Nella stessa intervista, Hermann sottolineava altri due elementi di grande interesse:

negli anni Settanta, questi frontalieri erano in maggioranza *doppiamente emigranti*: generalmente venivano dal Sud dell'Italia e dopo una prima infruttuosa emigrazione interna nella zona di Torino o Milano, finivano in Svizzera a cercar lavoro, magari dopo un primo tentativo in Francia. Si mettevano praticamente alla frontiera, entro dieci venti chilometri e giornalmente venivano in Svizzera a lavorare specialmente nel tessile e nel calzaturiero. Era un'industria non sana, perché non rispondeva a una reale necessità e possibilità di industrializzazione. *Queste ditte di oltre Gottardo, della Svizzera Interna, che non riuscivano più a produrre a basso prezzo si mettevano proprio lungo la frontiera e creavano queste fabbriche che sfruttavano una manodopera a buon mercato, e i frontalieri erano quasi contenti di aver trovato lavoro [corsivo mio].*

Ovvero, il frontalierato nella Svizzera degli anni Settanta era un tipo di mobilità da cui si generavano altre due tipologie di mobilità: anzitutto la migrazione interna all'Italia da parte di soggetti che ambivano al frontalierato come traguardo professionale; secondariamente la migrazione aziendale interna alla Svizzera, esito dell'obiettivo degli imprenditori locali di impiegare i frontalieri perché economicamente vantaggiosi. A causa della condensazione di una serie di fattori economici e politici regionali (Bianchi, 2007; Rossi,

2010), queste due forme di mobilità derivata dal frontalierato, appaiono particolarmente evidenti quando si studia il confine italo-svizzero, tuttavia, come confermano anche i saggi raccolti in questo fascicolo sono riscontrabili in modi e in tempi diversi lungo altre frontiere. Certo è che le peculiarità regionali ticinesi hanno reso la presenza di frontalieri italiani nel cantone più problematica, mediatizzata e visibile, nonostante che nel complesso gli italiani non siano mai stati la maggioranza dei frontalieri nella Confederazione, essendo abbondantemente superati dai pendolari transfrontalieri francesi, concentrati soprattutto nei cantoni di Ginevra e di Neuchâtel (Garufò, 2015; 2006a; 2006b; Delaugerre, 2012). Un'attenzione che si è estesa negli anni più recenti al crocevia di due fattori: da un lato, dell'esplosione del fenomeno che ha visto raddoppiare i frontalieri italiani in Ticino nel giro di quindici anni, anche per effetto della grave crisi economica del 2007-2008; dall'altro a causa delle crescenti tendenze xenofobe declinate in una forte avversione nei confronti dei frontalieri che, sebbene siano cresciute in tutta la Svizzera in linea con l'andamento politico generale registrato in Europa, nel Ticino hanno raggiunto intensità, diffusione e toni per alcuni versi unici, tanto da generale istanze che sono oramai senso comune e ideologia trasversale a molte forze e partiti politici (Barcella, 2014; Barcella e Bianchi D., 2017). L'intervento di Alberto Gandolla, incluso in questo volume, offre molti elementi per comprendere le ragioni delle variazioni nei comportamenti politici assunti dalla popolazione elvetica in diversi cantoni di fronte a quello che, almeno in apparenza, dovrebbe essere lo stesso fenomeno, ossia il frontalierato. Peraltro, come evidenzierà Matteo Sanfilippo nelle pagine che seguono, la Svizzera ha sempre avuto una posizione centrale negli studi europei su questo tema (Koukoutsaki-Monnier, 2011; Brevet, 1995) per ragioni che si spiegano, anzitutto, con l'aspetto quantitativo della questione: quasi la metà dei pendolari transfrontalieri europei attraversa e ha attraversato i confini di questo piccolo stato alpino.

Per poter accedere a spiegazioni ulteriori e più complesse del fenomeno si impone tuttavia un allargamento di prospettiva, tanto lungo l'asse spaziale quanto lungo l'asse temporale.

Questo è l'obiettivo che il presente volume si propone di conseguire, continuando un lavoro avviato da chi scrive con Michele Colucci qualche anno fa, quando un gruppo di storici si concentrò, in una prima fase, sulla situazione di alcune frontiere italiane e su due segmenti di frontiera elvetica (Barcella e Colucci, 2016). Ora, a partire dai lavori tenuti in un convegno internazionale ospitato dall'U-

niversità di Bergamo nell'autunno del 2017<sup>2</sup>, si è deciso di allargare ulteriormente lo sguardo, comparando la situazione italiana e svizzera con quella di diverse regioni di confine europee e avviando una riflessione a vocazione extra-europea, grazie all'intervento di Claudia Bernardi sul lavoro dei *commuters* messicani negli Stati Uniti.

Da questa prospettiva appare subito evidente come in tempi diversi e in diverse regioni si siano date modalità di lavoro transfrontaliero variabili, sia per le logiche seguite nei loro spostamenti dai lavoratori, sia per le continuità e le discontinuità prodotte nei vari contesti da fattori estrinseci rispetto alle logiche della mobilità, sia per gli esiti complessivi sulla politica, sull'economia e sulla società delle regioni e degli stati in cui i frontalieri si trovavano a muoversi. Se ogni terra di frontiera appare caratterizzata in una qualche misura da porosità dei confini, da scambi strutturati, organizzati e durevoli tra chi abita da un lato o dall'altro del confine, molto variabili sono le configurazioni sociali storiche concrete che ne derivano.

Molto utile, in questo senso, è il contributo di Joan J. Pujadas e Albert Moncusí Ferré nel quale troviamo una dettagliata indagine delle dinamiche transfrontaliere di lungo periodo che hanno riguardato una regione ben delimitata, ovvero la «comarca» di Cerdagna, un territorio situato nei Pirenei orientali e diviso tra territori francesi e spagnoli a seguito del trattato dei Pirenei del 1659. Dal 1833, il settore spagnolo della regione venne suddiviso ulteriormente in un sottordinamento territoriale, tra Lleida e Girona. L'analisi degli autori presenta la Cerdagna come «esempio emblematico di *borderland*», dove nel corso dei secoli si è assistito a un'evoluzione giuridica e amministrativa che ha prima stabilito, poi rafforzato e infine consolidato le frontiere e gli strumenti per il loro controllo, mantenendo tuttavia un sentimento comunitario e reti di scambi transfrontalieri nel quadro di

<sup>2</sup> Il convegno – organizzato da: Università di Bergamo, Istituto di Studi sulle Società del Mediterraneo/Consiglio Nazionale delle Ricerche di Napoli, «Biblioteca Di Vittorio» di Bergamo, Società Italiana di Storia del Lavoro, Fondazione Centro Studi Emigrazione Roma, Fondazione Pellegrini Canevascini (Lugano), Fondazione ECAP (Zurigo); UNIA (Sezione Canton Ticino) – si tenne il 16 e il 17 novembre 2017 e parteciparono ai lavori: Paolo Barcella (Università di Bergamo), Enrico Borelli (UNIA – Ticino), Andrea Caracausi (SISLAV), Michele Colucci (ISSM-CNR), Philipp Eigenmann (Università di Zurigo), Stefano Gallo (ISSM-CNR), Alberto Gandolla (OCST - Ticino), Francesco Garufo (Università di Neuchâtel), Yvan Gastaut (Università di Nice-Sophia Antipolis), Natalia Ribas Mateos (Università Autonoma di Barcellona), Maria Grazia Meriggi (Università di Bergamo), Domenico Perrotta (Università di Bergamo), Matteo Sanfilippo (Università della Tuscia), Alessandro Tarpini (CGIL), Nelly Valsangiacomo (Università di Losanna), Giovanna Vertova (Università di Bergamo).

un'economia basata su agricoltura e allevamento. Con la penetrazione delle logiche del capitalismo, l'economia locale venne mondificata, ma le dinamiche di scambio transfrontaliere si ripresentarono e articolarono in modo nuovo. Quando i due conflitti mondiali e la guerra civile portarono lo stato spagnolo al tentativo di impermeabilizzazione della frontiera, da un lato si assistette al contenimento dell'attività frontaliera legale, ma dall'altro si generò una contestuale impennata del contrabbando di tabacco, alimenti, metalli, lana, animali, oltre che – negli anni del secondo conflitto mondiale – alla diffusione dei *pasadores*, ovvero delle guide che aiutavano i fuggitivi a varcare illegalmente il confine. Negli anni successivi, lo sviluppo delle attività turistiche nel lato francese della Cerdagna creò una domanda di lavoro alla quale si rispose in parte con lavoratori frontalieri spagnoli. Si ricorse così all'accordo franco-spagnolo sul lavoro transfrontaliero del 1961 che attivò – secondo la logica evidenziata in apertura – un processo di migrazione interna da diverse regioni spagnole verso il lato iberico del confine pirenaico. Tra il 1960 e il 1980, come ricordano Pujadas e Moncusí Ferré, nella regione francese potevano essere assunti fino a cento nuovi lavoratori frontalieri al giorno, che mantenevano però la residenza in Spagna, dove il costo della vita era inferiore: tra loro vi erano anche molte donne impiegate nel settore del lavoro domestico. L'ingresso nell'Unione Europea e la trasformazione della Catalogna in regione autonoma si sommarono nella seconda metà del Novecento alla terziarizzazione dell'economia, all'espansione del mercato immobiliare e all'evoluzione dei trasporti (in particolare a seguito dell'apertura del Túnel del Cadí): paradossalmente, negli ultimi decenni, l'evaporazione dei confini interni all'Unione Europea ha prodotto un riassetto economico che ha indebolito la mobilità transfrontaliera e prodotto una differenziazione delle rappresentazioni identitarie tra le comunità francese e spagnola più intensa di quella che avevano generato le frontiere e gli strumenti per il loro rafforzamento imposti nei secoli precedenti.

Yvan Gastaut ha invece collocato sotto la lente di ingrandimento il lato meridionale e orientale dell'esagono francese dove, a cavallo delle Alpi Marittime, i territori francesi, monegaschi, liguri e piemontesi ospitano traiettorie di mobilità molteplice e rimescolamenti economici, sociali e culturali. Dalla sua analisi emerge la centralità che quella regione ha avuto e ha ancora oggi dal punto di vista della mobilità in Europa, evidenziando il ruolo di cui dispone il Principato di Monaco, stato che ha storicamente attratto migliaia di lavoratori, attivi all'interno dei suoi confini ma residenti altrove. Il fenomeno è

giunto all'attenzione della stampa italiana anche molto di recente: in un articolo pubblicato da *La Stampa* alla fine di giugno del 2018, Andrea Fassione registrava la crescita nel Principato di Monaco dei lavoratori italiani e in particolare di frontalieri che, tra il 2016 e il 2017, hanno conosciuto un aumento del 6,3%, passando da 3.728 a 3.966 unità. Sul totale della forza lavoro impiegata nel piccolo stato, notava Fassione, quei lavoratori sono giunti oggi a rappresentare l'8% del totale, attratti da un salario minimo prossimo ai 1.700 euro mensili, da un salario medio nemmeno paragonabile a quello italiano e da una serie di vantaggi fiscali. I loro principali settori di impiego sarebbero oggi il terziario, la sorveglianza privata, il lavoro alberghiero. Il saggio di Gastaut permette di delineare le più ampie coordinate spaziali e temporali della terra di frontiera in cui questi flussi si collocano.

A proposito di *borderland* in prospettiva storica, appare ricco di spunti anche il quadro tracciato dalla Bernardi, che si concentra sui *commuters* messicani, mostrando anzitutto come l'andirivieni tra Messico e Stati Uniti debba essere compreso come «un complesso intreccio di storie di mobilità che si snodano lungo i 3.145 chilometri della linea». Una linea che si è depositata nel corso dell'Ottocento in una immensa fascia di territorio conteso e caratterizzato dalla costante circolazione di uomini, di mezzi e, sempre più dopo la metà del diciannovesimo secolo, di capitali (Bernardi, 2018). Gli attraversamenti dei *commuters* non sono stati soggetti a regolamentazione fino agli anni Venti del Novecento, quando vennero introdotti statuti e modalità di controllo diversi e successivi, lasciando tuttavia che questa forma di mobilità mantenesse un profilo molto labile dal punto di vista legale. Analogamente appare qui meno definito, rispetto agli omologhi europei tardo novecenteschi, il profilo del lavoratore transfrontaliero, poiché nel corso della loro vita attiva i *commuters* messicani conoscono forme di mobilità professionale temporanea diverse, in parte legali e in parte illegali, all'interno di un contesto caratterizzato da un altissimo tasso di conflittualità: non è novità degli anni recenti l'elevato tasso di razzismo anti-messicano che si riscontra negli USA e nelle sue zone di frontiera, con i conseguenti processi di razzializzazione e di inferiorizzazione dei soggetti migranti che talvolta assume forme molto violente.

Dai tre saggi appare anche chiaro come il motore principale del pendolarismo transfrontaliero da lavoro sia stato il differenziale nei salari. Quando le frontiere politiche dividono regioni economiche con costi della vita e livelli salariali disuguali, il frontalierato consente la sicura massimizzazione del profitto ai datori di lavoro e, qualora ra-



gionino in prospettiva individuale e preferibilmente di breve-medio termine, anche ai lavoratori. Questo tema appare trasversalmente anche in tutti gli altri interventi proposti nel presente fascicolo e contribuisce a spiegare la centralità che ha la Svizzera – e in seconda battuta il Lussemburgo – quando ci si confronta con questo genere di mobilità. Dove i differenziali salariali e le condizioni economiche sono più omogenee, il frontalierato perde infatti una parte della sua capacità di seduzione e, contestualmente, si assiste a una riduzione del tasso di conflittualità da esso indotto: in quelle situazioni l'ostilità è più contenuta rispetto alle regioni dove un confine taglia spazi economicamente molto eterogenei. In proposito assumono molta rilevanza le riflessioni offerte dai tre sindacalisti intervistati nell'ultimo intervento presentato, che guardano principalmente alle frontiere tra Francia, Svizzera e Italia. La xenofobia operaia si declina infatti in una crescente avversione nei confronti dei frontalieri quanto più questi ultimi siano percepiti come soggetti concorrenziali in termini salariali e come agenti che contribuiscano al degrado della qualità del lavoro, nella misura in cui accettino compensi molto più bassi rispetto a quelli degli autoctoni, oppure si sobbarchino orari dilatati, turni e contratti più sfavorevoli. Se pensiamo al caso elvetico, ciò aiuta a comprendere quel che sottolinea Sanfilippo, quando spiega come il tasso di xenofobia sia alto nonostante vari studi abbiano dimostrato che i frontalieri non incidono sulla disoccupazione, confermando la congruenza tra il loro statuto e la modalità di utilizzo: la clausola della priorità nazionale nell'impiego è di regola ricaduta sui frontalieri che sono sempre stati i primi a perdere il lavoro in occasione delle congiunture economiche sfavorevoli, così come in tutte le occasioni che vedevano un'azienda fare i conti con progetti di riduzione del personale. Gli stessi sindacati hanno spesso condiviso questa impostazione e, in parte, lo fanno ancora: diversa è invece la prospettiva dei due sindacalisti svizzeri qui interpellati, Enrico Borelli e Alessandro Pellizzari operativi presso le sezioni sindacali di UNIA Ticino e UNIA Ginevra, secondo i quali l'azione dei sindacati dovrebbe essere orientata a normalizzare la posizione dei frontalieri, rendendoli lavoratori al pari di tutti gli altri in termini di diritti economici e sociali, proprio per impedire che vengano rivestiti di una funzione concorrenziale su salari e condizioni di lavoro.

I saggi raccolti mostrano tuttavia come le problematiche del frontalierato non si esauriscano in una riflessione sui differenziali salariali, soprattutto se guardiamo ai movimenti interni all'Unione Europea. Tanti sono gli elementi che possono incentivare o limitare

questo genere di mobilità, spaziando dagli accordi relativi all'imposizione fiscale (a cui dedica molta attenzione Giuseppe Augurusa nella riflessione che qui proponiamo), ai diritti politici e sociali riconosciuti ai lavoratori pendolari; dalle condizioni di impiego, alle regole sui licenziamenti e la disoccupazione; dalle modalità del reintegro professionale, all'assistenza sociale e sanitaria, alle forme consentite del reclutamento. Centrale appare poi negli anni recenti la questione delle distanze e del loro accorciamento relativo, dovuto allo sviluppo di mezzi di trasporto sempre più veloci ed economici, capaci di rendere possibili trasferimenti quotidiani lungo assi spaziali che solo quarant'anni fa avrebbero richiesto tempi o costi assolutamente proibitivi. Tra le conseguenze di questo aspetto, nel caso elvetico, si è avuta la cancellazione della zona di frontiera che tradizionalmente consentiva di assumere con un contratto da frontaliero solo i residenti nella fascia distante 20 chilometri dal confine.

Ancora non va dimenticato il piano socioculturale. I lavoratori frontalieri sono soggetti stranieri e non residenti che, spesso, parlano una lingua diversa da quella del paese in cui lavorano: curiosamente quello linguistico è il solo problema che non assilla i frontalieri nella Confederazione Elvetica dato che provengono sempre da regioni linguisticamente omogenee a quelle d'approdo. Come ha evidenziato Christian Wille, i frontalieri in Lussemburgo vengono percepiti più per le problematiche socioculturali che per quelle socioeconomiche (Wille, 2011), mentre Julia De Bres e Anne Franziskus si sono significativamente occupate delle strategie adottate dai frontalieri per contrastare le cattive rappresentazioni circolanti in Lussemburgo sul loro conto: fondamentale nella loro riflessione risultava proprio il tema della differenza linguistica (De Bres e Franziskus, 2011; Wille, 2012).

Numerosi sono quindi i temi e i problemi che occorre attrezzarsi per indagare e affrontare là dove si intenda mettere a fuoco questo complesso fenomeno che muta la propria natura a seconda delle caratteristiche delle regioni in cui si verifica, della tipologia di frontiere da cui quelle sono separate, dei regolamenti stabiliti, o non stabiliti, per autorizzarne il superamento. Il pendolarismo transnazionale prende forma nelle regioni all'interno delle quali avviene: talvolta può rappresentare un elemento costitutivo di quelle stesse regioni, tanto in forma legale quanto in forma illegale, e addirittura rappresentare un fondamento della identità regionali, così come, all'opposto, può essere un semplice fattore congiunturale, provocato da temporanei eventi o scelte economiche, oppure da processi di industrializzazione che degli imprenditori, accompagnati dal lavoro politico dei governi,

decidano di avviare, reclutando lavoro in certe regioni o portando la loro produzione a ridosso di un determinato confine. Come dire: c'è confine e confine, c'è terra di confine e terra di confine, c'è frontalierato e frontalierato. Tanto è quindi il lavoro da fare e auspicabile è un ulteriore allargamento di prospettiva che – forte delle acquisizioni e delle conoscenze maturate nel quadro dei cosiddetti *border studies* – consenta di mettere a fuoco le dinamiche del frontalierato in altre regioni del mondo, così da poter confrontare le realtà euroamericane con quelle già studiate in Asia e in Sudamerica (Bochaton, 2011; Grillot, 2009; Pébayle, 1994), aprendo ulteriori cantieri di ricerca tra Africa e Medioriente, fino ad arrivare a un'approssimazione sul fenomeno che ne sappia definire le coordinate in una prospettiva globale.

## Bibliografia

- Barcellona, Paolo; Bianchi, Davide (2017). La Svizzera italiana, l'immigrazione e i frontalieri. In *Al presente – Sislav*, <http://www.storialavoro.it/al-presente-1/> (ultima consultazione 20 luglio 2018).
- Barcellona, Paolo; Colucci, Michele (a cura di) (2016). *Frontalieri*. Dossier monografico in *Archivio storico dell'emigrazione italiana*, 12: 7-73.
- Barcellona, Paolo; Sanfilippo, Matteo (2016). Frontalierato e migrazioni interne. *Studi Emigrazione*, 202: 319-330.
- Barcellona, Paolo (2014). I frontalieri nel Canton Ticino. In Fondazione Migrantes, *Rapporto italiani nel mondo 2014* (84-93). Todi: Tau Editrice.
- Bauvir, Louis (1976). *Les travailleurs frontaliers des régions wallonnes: Synthèse historique, juridique et statistique. Analyse d'une enquête socio-économique. Étude exécutée à la demande du Ministère de l'Emploi et du Travail*, Liège: Impr. H. & M. Schaumans.
- Bernardi, Claudia (2018). *Una storia di confine. Frontiere e lavoratori migranti tra Messico e Stati Uniti (1836-1964)*. Roma: Carocci.
- Bianchi, Ronny (2007). *Un'economia in mezzo al guado. Spunti per una riflessione sulla politica industriale ticinese*. Bellinzona: Salvioni Edizioni.
- Bochaton, Audrey (2011). La construction de l'espace transfrontalier lao-thailandais. *Espace Populations Sociétés*, 2: 337-351
- Bolzmann, Claudio (2011). Travailleurs frontaliers: une typologie des modes de vie, représentations et identités dans la région franco-genevoise, in Koukoutsaki-Monnier, Angelikiki (a cura di), *Représentations du frontalier*. Dossier monografico in *Serié actes*, 12: 149-164.
- Brevetto, Gianfranco (1995). Il fenomeno dei frontalieri nel Canton Ticino. *Studi Emigrazione*, 118: 346-361.
- Costa, Guido (a cura di) (2016). «Non avete pane a casa vostra?» *Mezzo secolo di frontalierato italo-svizzero (1965-2015)*, Milano: Bibliolavoro.
- De Bres, Julia; Franziskus, Anne (2011). Les frontaliers au Luxembourg. Représentations négatives et stratégies de réponse. In Angeliki Koukoutsaki-Monnier (2011): 149-164.
- Delaugerre, Jean-Baptiste (2012). *Être frontalier en Suisse: le cas du canton de Genève*. In Rachid Belkacem e Isabelle Pigeron-Piroth (a cura di), *Le travail frontalier au sein de la Grande Région Saar-Lor-Lux: pratiques, enjeux et perspectives* (237-253). Nancy: Presses universitaires de Nancy.
- Dupeyron, Bruno (2008). *L'Europe au défi de ses régions transfrontalières: expériences rhénane et pyrénéenne*. Bern-Bruxelles : Peter Lang.
- Fassione, Andrea (2018). Italiani in aumento nel Principato e i frontalieri crescono del 6,3%. *La Stampa*, 29 giugno.
- Garufò, Francesco (2015). *L'emploi du temps. L'industrie horlogère suisse et l'immigration (1930-1980)*. Lausanne: Antipodes.
- Garufò, Francesco (2006a). Pénurie de main-d'oeuvre et lutte contre la transplantation des techniques. Les travailleurs étrangers dans l'horlogerie suisse (1945-1975). *Cahiers de RECITS*, 4: 89-112.
- Garufò, Francesco (2006b). «Ces pères tranquilles de la haute conjoncture»: les travailleurs frontaliers dans l'horlogerie suisse (1945-1980). *Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier*, 22: 113-130.

- Grillot, Caroline (2009). Des corps équivoques: perceptions des frontalières vietnamiennes à Hekou, Chine. *Migrations Société*, 126: 111-125.
- Koukoutsaki-Monnier, Angeliki (a cura di) (2011). *Représentations du frontalier*. Dossier monografico in *Serié actes*, 12.
- Pébayle, Raymond (1994). Les Brésilguayens, migrants brésiliens au Paraguay. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 10, 2: 73-86.
- Ricq, Charles (1981). *Les travailleurs frontaliers en Europe*. Paris: Anthropos.
- Rossi, Angelo (2010). *Tessere*, Lugano: Fondazione Pellegrini Canevascini.
- Testimoni del presente: intervista a Villi Hermann* (2000). *Agorà*, ottobre.
- Wille, Christian (2012). Interkulturelle Arbeitswelten in Luxemburg. Mehrsprachigkeit und kulturelle Vielfalt am Arbeitsplatz von Grenzgängern. *Interculture journal*, 11-17: 73-90.
- Wille, Christian (2011). Etrangers familiers. Représentations et statut des travailleurs frontaliers au Luxembourg. In Koukoutsaki-Monnier (2011): 189-201.



Vient de paraître



# Revue Européenne des Migrations Internationales

## Reconnu·e·s réfugié·e·s et après ?

Coordination : Karen Akoka, Olivier Clochard, Albena Tcholakova et Nicolas Puig

**Karen Akoka, Olivier Clochard et Albena Tcholakova**

Éditorial : La condition de réfugié·e : expériences subjectives et mobilisations collectives

**Anouche Kunth**

Faire l'expérience d'un statut en construction. Aléas, infortunes et revendications des réfugiés Nansen en France (1922-1942)

**Karine Meslin**

De l'obtention du statut à l'incarnation de la figure sociale du réfugié : l'exemple des réfugiés cambodgiens

**Angéline Étienne**

Tamouls du Sri Lanka en France : politisation de l'exil dans l'ombre des Tigres

**Albena Tcholakova**

L'étape d'après. Travail et déclassement subjectif des réfugié·e·s en Bulgarie

**Barbara Herman et Andrea Rea**

La longue et sinueuse route vers l'emploi : les carrières d'insertion professionnelle des réfugiés sur le marché du travail en Belgique

## Varia

**Maybritt Jill Alpes**

Les dynamiques sociologiques entre contrôle des migrations et protection sociale : femmes migrantes sans papiers en quête d'hébergement à Paris

**Mustapha Nasraoui**

Les travailleurs migrants subsahariens en Tunisie face aux restrictions législatives sur l'emploi des étrangers

**Caroline Rozenholc**

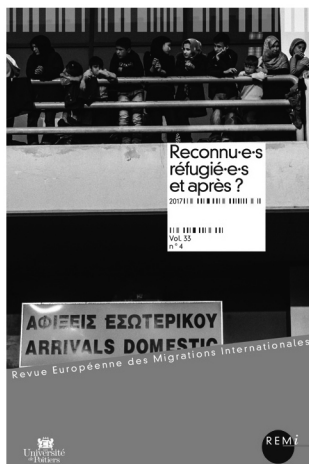
Note de recherche : Penser les mobilités internationales à l'aune des lieux qu'elles produisent. Pistes de réflexion à partir du tourisme religieux (Israël, États-Unis, Europe)

## Chronique juridique

**Céline Lageot**

La Convention européenne des droits de l'homme, rempart contre les remparts opposés aux migrants

2017 Vol. 33  
n° 4



Vol 33 – n° 4 / 2017  
Université de Poitiers  
ISSN : 0765-0752  
ISBN : 979-10-90426-60-3  
Prix : 22 €

Couverture : © Sara Prestianni (21 mars 2016)

Rédaction/vente/abonnement  
REMI – MSHS – Bât. A5 – 5, rue Théodore Lefebvre  
TSA 21103 – 86073 Poitiers cedex 9 – France  
Tél. : 05.49.45.46.56 – Fax : 05.49.45.46.68  
Courriel : remi@univ-poitiers.fr  
Site Internet : <https://journals.openedition.org/remi/>

Diffusion/distribution  
Lextenso – LGDJ – Sodie

# Cerdaña, territorio fronterizo y lugar en sí mismo. Los vaivenes del borderland franco-español en un enclave catalán

JOAN J. PUJADAS  
Joan josep.pujadas@urv.cat  
*Universitat Rovira i Virgili*

ALBERT MONCUSÍ FERRÉ  
moncusi@uv.es  
*Universitat de València*

With a long-term historical perspective, the processes of transformation and the continuities in the social, economic and territorial organization of Cerdaña, a Catalan Pyrenean plain, are traced. Divided in 1659 by the Treaty of the Pyrenees between France and Spain and submitted in 1833 to the new provincial division in Spain, there is a marked permanence of community sentiment, as an agricultural unit until the early twentieth century. The border controls, far from dividing the community, reinforced the reproduction of family and community interests, which were governed by medieval Catalan Civil Law, and by the set of agreements between communities that regulated the use of collective goods. The processes of tertiarization of the economy (second residences and winter sports) have transformed in a few decades the patterns of behavior and collective identity to a greater extent than did centuries of control and regulation of the absolute monarchies or the liberal state.

*Keywords:* *región transfronteriza pirenaica; trabajo inter-fronterizo; Cerdaña; Cataluña.*

## Introducción

La comarca de Cerdaña, con una extensión de poco más de 1000 km<sup>2</sup>, alberga la frontera internacional franco-española, derivada del

Tratado de los Pirineos (año 1659), ratificado por los monarcas de Francia y de España y que cerraba la Guerra de los Treinta años con la pérdida del Condado del Rosellón y media Cerdaña, para la corona española. La segunda mitad del siglo XVII fue pródiga en enfrentamientos armados entre los dos países, por lo que la eficacia del Tratado quedó sin ejercerse durante años (Jané, 2017). Al establecimiento de la divisoria entre los reinos de Francia y de España (asentado con el tratado de Bayona, en 1868), debemos sumar la división territorial de España en provincias de 1833, que supuso que la Cerdaña española se dividiera entre Lleida y Girona, aunque ello no supusiera modificaciones sensibles en las prácticas económicas y sociales locales. En relación a la divisoria internacional, fuertes redes de relaciones económicas y sociales reproducían las formas de organización previas a su trazado (Sahlins, 1989).

La Cerdaña es un ejemplo emblemático de *borderland*, en toda su complejidad. Con este texto nos proponemos presentar una lectura etnográfica de este caso a partir de dos ejes: 1. Una escala espacial que pretende articular los ámbitos local, regional, nacional y global y 2. Una escala temporal en la que convergen procesos de larga, media y corta duración.

## **La Cerdaña como *borderland*: lógicas nacionales y prácticas locales**

Nuestra unidad de análisis constituye una entidad cuya existencia se basa en una mirada de *longue durée* territorial (Braudel, 1958) o en la memoria colectiva de una parte de la población que habita esta región transfronteriza pirenaica, especialmente en la vertiente sur (Moncusí, 2005; Pujadas, 2014). Las comarcas constituyen en Cataluña una unidad territorial de origen romano que sigue vigente, como la entidad supralocal más pequeña, constituida por poblaciones con una capital que históricamente ejercía de ciudad mercado<sup>1</sup>. Del lado francés, cuya división territorial en regiones, departamentos y cantones, data

<sup>1</sup> El territorio de la actual Comunidad Autónoma de Cataluña correspondía al *Conventus Juridicus Tarraconensis* romano, con capital en Tarraco. Plinio el Viejo se refiere a las 42 *civitates* que componían el *conventus* de Tarraco (Castillo, 2010). A pesar de las sucesivas reorganizaciones que ha sufrido el territorio catalán a lo largo de la historia, hoy está constituido por 42 comarcas. Algunas conservan, como la Cerdaña, la denominación romana. En 1987 el gobierno catalán reinstauró legalmente las unidades comarcales dotándolas de competencias administrativas.



de la época de la Asamblea Constituyente<sup>2</sup>, la Alta Cerdaña coincidió con el denominado *Canton Saillagousse*. Alta Cerdaña perdió desde inicios del siglo XIX el nombre, pero mantuvo la integridad territorial. Sin embargo, una reforma administrativa de 2014 ha subsumido los antiguos cantones de Mont-Louis (Capcir), Saillagousse (Cerdeña) y buena parte del antiguo Canton de Prades (Conflent) en el *Canton des Pyrénées Catalans*, con capital en Prades<sup>3</sup>.

Las lógicas administrativas y las divisiones territoriales de los dos estados provocan asimetría entre Alta y Baja Cerdaña, pero un tercer actor debe ser tenido en cuenta: Cataluña. Cerdeña coincide territorialmente con la civitates romana homónima y se consolidó como condado bajo la protección del Imperio Carolingio, formando parte de la Marca Hispánica (siglos IX-X). Desde mediados del siglo XII, pasa a formar parte del Principado de Cataluña y a principios del XV se integra en la Corona de Aragón (Bonnassie, 1979; Salrach, 2004). El vínculo con Cataluña constituye la estructura profunda de la identidad cerdana y de muchos aspectos de su organización social. Más allá de la lengua catalana como elemento identificador, un legado cultural se reprodujo a lo largo de los siglos en clave de sociedad agropecuaria y se extiende a dimensiones jurídicas y políticas que derivan del derecho consuetudinario catalán. Ello opera en la regulación del sistema hereditario y la transmisión de la propiedad y también en dispositivos de cooperación, usufructo de aguas y prados comunales y otras regulaciones entre valles vecinos, que son propias de las tierras pirenaicas y que se remontan, como mínimo, a la Baja Edad Media (Cavallès, 1910; Pujadas, 1997).

El Derecho Consuetudinario catalán, conocido como los *Usatges de Barcelona*, fue compilado por primera vez en 1173 y muestra la importancia de la herencia visigoda, procedente del *Liber Iudiciorum*, de la *Lex Visigothorum*, de la interpretación del *Breviario* de

<sup>2</sup> La división territorial de Francia en 83 departamentos por parte de la Asamblea Constituyente data de 1789 y se empieza a hacer efectiva en marzo de 1790. Cf. <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/images-decentralisation/decentralisation/loi-du-22-decembre-1789-.pdf>.

<sup>3</sup> La reorganización territorial dentro del Departamento de Los Pirineos Orientales agrupa tres antiguos cantones en uno solo y fue decretada el 26 de febrero de 2014, en aplicación de dos leyes de mayo de 2013, sobre reorganización de las circunscripciones electorales. La baja demografía de los cantones pirenaicos justificó este agrupamiento. El nuevo Canton des Pyrénées Catalanes se compone de 62 comunas (o municipios) antiguamente encuadrados en los cantones de Capcir, Conflent y Cerdeña. Décret 2014-262 portant la Délimitation des cantons dans le Département des Pyrénées Orientales: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028664484>.

Alarico, aunque también toma elementos de las *Etimologías* de Isidoro de Sevilla, todo ello enmarcado en un sustrato originario del Derecho Romano (d'Abadal, 1970; Bastardas, 1984; Kagay, 1994)<sup>4</sup>.

Cuando se firma el Tratado de los Pirineos, hace siglo y medio que las coronas de Aragón y Cataluña se han unificado. Esta unificación no supone el establecimiento de un solo reino, sino que los reyes españoles eran, simultáneamente, reyes de Castilla y de Aragón, debiendo rendir cuentas en las Cortes de Aragón, Cataluña y Valencia, los reinos que formaban la Corona de Aragón. A pesar de la decadencia del Reino de Castilla a mediados del siglo XVII, la hegemonía política castellana en la unificada Monarquía era indiscutible. La Corte real se instala en Madrid desde época de Felipe II (1561). Los reyes de la Casa de Austria dirigían sus coronas desde una óptica eminentemente castellana. A inicios del siglo XVII, la existencia de una sede permanente para la corte castellana era una novedad, ya que la Corte de la Monarquía había sido siempre sumamente móvil e inestable (Del Río, 2000).

Desde la perspectiva de los dos Estados monárquicos, las tierras pirenaicas constituían un confín territorial, un frente de guerra. Como señala Jané (2014, 2017), esas tierras se vieron sometidas en la segunda mitad del siglo XVI y primera mitad del XVII a un trasiego de población, esencialmente en forma de inmigración francesa a tierras catalano-aragonesas<sup>5</sup>. Por otro lado, el enfrentamiento entre Francia y España en el marco de la Guerra de los Treinta Años, donde se dirimía la hegemonía político-religiosa, entre partidarios de la Reforma y de la Contrarreforma, pero también territorial, tuvo el Pirineo como escenario particular. El alineamiento de la Monarquía española con la Iglesia Católica convirtió la presencia francesa en tierras pirenaicas (de inmigrantes laborales, tropas y, luego, bandidos) en la encarnación de la otredad, del potencial enemigo de la fe católica y defensor de la causa calvinista.

Cerdaña, como el resto de tierras pirenaicas, vive en este período de guerras, una situación incómoda y contradictoria, marcada por una creciente presencia militar que ejerce controles e impone barre-

<sup>4</sup> El Tratado de Perpiñán (1279) regula que esos *Usatges* tendrían efectos en los condados de Rosellón y Cerdaña, sujetos entonces al rey de Mallorca (Soldevila, 1955).

<sup>5</sup> El autor cita dos memoriales de la Inquisición de 1577 y 1609 que cifran la población francesa residente en Aragón en un 20% y 25%, respectivamente. Puede ser una evaluación exagerada, pero muestra el interés de la Iglesia española en el control de esta población, máxime cuando se temía fueran protestantes calvinistas (*hugonotes*) que huían de su persecución en Francia (Jané, 2017: 218).

ras, frente al discurrir de la vida cotidiana y productiva, basada en la convivencia y el equilibrio con los vecinos de los valles limítrofes, de acuerdo a prácticas y lógicas locales consuetudinarias ajenas a la mentalidad y proceder de los agentes de ambas monarquías. Parafraseando a Douglass (1994), mientras unos tienden puentes entre el norte y el sur, otros se dedican a construir muros separadores.

Jané (2017) sugiere la existencia de una especie de aparato de propaganda para legitimar la presencia militar, como salvaguarda de intereses locales, frente al peligro hugonote, que busca la adhesión local a la causa del «rey católico» frente al «otro», el rey protestante. Esta dicotomía entre categorías que se construyen a un lado y otro de la nueva frontera perseguía la identificación de la gente de la frontera con el Reino y con la figura del monarca. Es un primer momento en el proceso de nacionalización y homogeneización cultural e identitaria que llegará tras las revoluciones liberales.

La búsqueda de lealtad y de complicidad de súbditos residentes en los confines del Reino constituye una de las premisas para conseguir el control de la frontera en una época de consolidación del Estado. Los espacios de frontera «evolucionan lentamente, según el poder de las monarquías, hacia *regímenes fronterizos*» (Jané, 2017: 239). Jané, citando a Gravilis (2008), destaca que en ese momento lo local es, al mismo tiempo, estatal y que, de alguna manera, la periferia territorial acaba siendo un espacio central, por cuanto se sitúa allí la marca de la integridad del espacio jurisdiccional de los reinos.

Ante la penetración de esta nueva lógica que pretende subsumir y controlar las lógicas locales de los habitantes de la región fronteriza, debemos señalar dos cosas. Por un lado, el paso del régimen fronterizo entendido como el disciplinamiento de las poblaciones locales en términos de establecer espacios jurisdiccionales que clasifican a las personas como españoles o franceses no se acaba de desplegar completamente hasta la madurez de los sistemas democrático-liberales propios del nacionalismo de Estado, ya avanzado el siglo XIX. Por otro lado, los regímenes fronterizos atentan contra lógicas locales de movilidad, intercambio y acceso a los recursos naturales que constituyen la base reproductiva de las economías locales. La presencia estatal en las regiones de frontera no consigue impermeabilizar el paso de personas y el trasiego de mercancías. En cambio, los controles fronterizos sirven para estimular el contrabando, entendido como una fuente local complementaria a las rentas familiares surgidas de la actividad agropecuaria (Brunet, 1998; Douglass, 1994; Mancebo, 1999; Pujadas et al., 1999; Moncusí, 2005).

## La activación de las políticas nacionalizadoras en el siglo XIX

El siglo XIX constituye un largo período de progresiva penetración de lógicas capitalistas en la comarca, especialmente en el ámbito de los intercambios comerciales. Su condición de periferia dentro de cada sistema estatal, la lejanía de los potentes núcleos de producción industrial, así como la pésima conectividad con las grandes ciudades, ralentizan los efectos de las nuevas economías de escala. Solamente en el último tercio del siglo empiezan a localizarse en el territorio cerdano dispositivos que muestran la progresiva subordinación de la economía y de las lógicas campesinas al capitalismo, dentro de un largo proceso de transición social (Assier-Andrieu, 1991).

El estudio de caso de una de las familias patricias de Cerdaña, los Vigo, permite a Balent (2003) trazar el origen (s. XVI), apogeo (s. XVII-XVIII) y rápido declinar de la saga familiar (s. XIX), fruto de la difícil adaptación a las nuevas condiciones económicas, sociales y monetarias derivadas del desarrollo capitalista y de la articulación de las economías locales a la economía nacional.

En un estudio sobre la evolución de la casa cerdana, analizamos 15 casos. Un primer grupo lo constituían cinco casas con actividad campesina continuada hasta el presente, algunas de ellas con orígenes nobles, que se remontaban al siglo XIV y con extensa documentación patrimonial familiar, como Cal Moxó de Saneja. Otras seis familias habían diversificado sus actividades productivas hacia el sector terciario (Cal Montellà de Santa Llocaia y Torre d'en Gelabert en Puigcerdà) o hacia la agroindustria y la producción lechera (Can Carbonell de Gorguja, Molí d'en Pons en Bor) o hacia actividades comerciales. Finalmente, estudiamos a cuatro familias con oficios tradicionales (el herrero de Er, un albañil de Ger, un librero de Puigcerdà y unos propietarios no campesinos, que vivían de rentas y de actividades terciarias (Pujadas et al., 2007).

Pese a buscar la máxima diversificación de actividades y la mayor representatividad respecto al abanico de posibilidades de evolución en el proceso de transición desde la hegemonía del sector primario al terciario, las familias estudiadas tendían a seguir las pautas de vida agropecuarias que caracterizaron a Cerdaña en el siglo XX. Parecía razonable que así fuera, ya que la «casa» mantuvo siempre la función esencial de reproducción de familias y personas, de forma articulada con la reproducción de los patrimonios familiares: edificios, tierras, ganado, así como el conjunto de derechos adquiridos sobre la explotación de recursos colectivos, como son los pastos de montaña

o el agua. Algunas de las casas, para sobrevivir, han diversificado sus actividades y en algunos casos han orientado su actividad productiva exclusivamente hacia el sector terciario, pero su lógica y su manera de relacionarse con la comunidad mantiene cierto carácter campesino. Las familias con trayectorias profesionales en oficios relacionados con el trabajo ganadero y agrícola (herreros, carreteros, panaderos, tenderos, tratantes de ganado y albañiles) completaban los sistemas de vida de los pueblos cerdanos.

Uno de los hechos más trascendentes en el medio plazo aparece a finales del siglo XIX en el territorio francés de Cerdaña: la escuela pública, obligatoria, laica y gratuita. Ésta se deriva de las leyes promulgadas por la III República, siendo ministro de educación, Jules Ferry<sup>6</sup>. A finales de la década de 1880 todas las comunas de Alta Cerdaña tienen su escuela y ésta se erige en el dispositivo más sistemático de nacionalización<sup>7</sup>. En nuestras estancias de campo durante los años 1990 recogimos multitud de testimonios de una generación educada durante el primer cuarto del siglo XX. Se narraban estrategias de los maestros nacionales para erradicar el catalán, de la escuela mediante burlas o castigos físicos. Cada vez que un niño hablaba en catalán en clase, se le hacía portador de una ficha de madera, que pasaba al compañero que sucumbía al mismo error, hasta que al final de la jornada, el niño portador de la ficha recibía como castigo alargar su jornada escolar, recibir golpes de vara en los nudillos de la mano, realizar algún trabajo colectivo o copiar repetidamente en la pizarra «soyez propres, parlez français»<sup>8</sup>.

Los maestros nacionales franceses constituían un ejército al servicio de los valores republicanos y de la civilización francesa. Las lenguas vernáculas eran consideradas síntoma de ruralidad y atraso. Resulta significativo el contra-ejemplo aportado por Bonet (2012), con el caso del maestro de enseñanza primaria Louis Pastre

<sup>6</sup> Loi 11696 du 28 Mars de 1882, qui rend l'Enseignement primaire obligatoire: [http://dcalin.fr/textoff/loi\\_1882\\_vo.html](http://dcalin.fr/textoff/loi_1882_vo.html).

<sup>7</sup> En la Baja Cerdaña el proceso de universalización de la escuela pública deberá esperar hasta la década de los años 1920. Cabe apuntar que, con excepción del período de la dictadura franquista, el sistema educativo español en Cerdaña ha utilizado el catalán como lengua vehicular, tanto en la época republicana (1931-1939), como hoy en día (desde 1983 hasta la actualidad).

<sup>8</sup> «Sed limpios: hablad francés», frase muy glosada en nuestras entrevistas. En 1996 tenemos recogidos castigos en seis testimonios de vecinos de Palau de Cerdaña, Oveja, Santa Llocaia, Sallagosa, Eina y Dorres (Alta Cerdaña). Es una ideología de sustitución lingüística que se produjo también en otras zonas del Pirineo como el Alto Aragón de 1970 (en especial Bielsa), donde el aragonés fue reemplazado por el español 1970 (Pujadas, 1994).

en la vecina comarca catalana del Rosellón, entre 1881 y 1907. Fundador de la Societé d'Études Catalanes, su trayectoria profesional se caracterizó por defender el uso vehicular del catalán en la escuela, como puente para el aprendizaje de la lengua francesa. Pastre, como otros miembros de las élites catalanófilas de la región de los Pirineos Orientales, de la que forma parte Cerdaña, buscaban evitar el antagonismo y la substitución lingüística del catalán por el francés, intentando proteger los valores y prácticas culturales del patrimonio regional, aunque con poco éxito.

En el último tercio del siglo XIX penetra en Cataluña la vida urbana y burguesa. Bajo la influencia del romanticismo cultural se impulsa un movimiento cultural, la *Renaixença*, que se expresa por medio de una extensa indagación folklórica y que promueve el excursionismo, con la finalidad de abrir el mundo rural y de montaña a la observación de la burguesía ilustrada de origen urbano (Prats 1988). En este contexto aparecen en la villa de Puigcerdà familias patricias barcelonesas, lideradas por el doctor Salvador Andreu (precursor en España de la industria farmacéutica), el diplomático y banquero danés German Schierberck, Félix Macià (industrial y presidente del Círculo del Liceo) o el financiero Miquel Salvadó, entre otros. Construyen sus mansiones alrededor del estanque de la villa y hacen de mecenas en proyectos urbanísticos y culturales. A finales de agosto, desde 1886, se organiza una gran fiesta para despedir el período estival, promovida por estos veraneantes ilustres. Empezó como una «Fiesta nocturna a la veneciana», en que este colectivo burgués mostraba sus mejores galas y sus buenas maneras urbanas, para asombro y regocijo de la población local<sup>9</sup> (Mercadal y Quílez, 2016).

El cosmopolitismo y el glamour de las élites barcelonesas impregnan a Puigcerdà de un toque de distinción que ha logrado mantener hasta hoy. Por otro lado, en el período finisecular empieza a marcarse una tendencia hacia la apropiación de Cerdaña por parte de las clases medias barcelonesas. Sin embargo, deberá pasar un siglo para que esta tendencia se convierta en fenómeno masivo. Hacia 1880 ir de Barcelona a Puigcerdà en coche de caballos requería de dos días de viaje. Hoy, con el nuevo sistema de carreteras y el túnel del Cadí (abierto en 1984) el viaje se realiza en dos horas.

<sup>9</sup> Poco a poco, la fiesta ha dejado de ser la «fiesta de los veraneantes» para convertirse en la «Fiesta del Estanque», organizada por el ayuntamiento y los vecinos.

## Cierta continuidad, en la primera mitad del siglo XX

A inicios de siglo XX, aunque existía una significativa actividad comercial y un incipiente negocio derivado de las élites veraneantes, la economía cerdana seguía siendo fundamentalmente agrícola y ganadera, con una compleja interacción entre las poblaciones de toda la comarca, sin que la divisoria internacional supusiera un obstáculo mayor. El contrabando, que tenía sentido por la división administrativa, constituía una actividad regular, si bien llegó a tener mayor importancia en los períodos bélicos y postbélicos de 1914-18 y 1936-50 (Clara, 2000). Además, existía una intensa movilidad estacional que enlazaba Cerdaña con Barcelona, como ciudad de referencia, así como los itinerarios relacionados con la siega y el tránsito de ganado ovino y el trabajo estacional, que conllevaban constantes conexiones transfronterizas (Pujadas et al., 1999). La capital de la comarca (Puigcerdà) lo era para Alta y Baja Cerdaña. Muchos propietarios tenían su residencia al otro lado de la frontera, respecto a la ubicación de sus propiedades y la mayoría de grandes propietarios residían en Barcelona (Sahlins, 1989). El sistema de contratación de aparceros y arrendadores de tierras funcionaba de forma conjunta, en un solo sistema agrícola (Pujadas et al., 1999; Moncusí, 2005). La contratación de braceros se siguió realizando, hasta bien entrado el siglo XX, en la actual plaza de la Estación ferroviaria de Puigcerdà, con independencia de la ubicación de los contratantes a un lado u otro de la raya (Bragulat, 1969).

En la primera mitad del siglo XX Cerdaña vio limitada su actividad transfronteriza por los constantes conflictos bélicos. Entre 1936 y 1948 la frontera estuvo cerrada y entre 1944 y 1955 el Estado español consideró gran parte del Pirineo como zona impermeabilizada<sup>10</sup>. El contrabando de tabaco, alimentos, metales, lana, animales u otros productos se desarrolló especialmente en este período (Bragulat, 1969). También fue significativa la actividad de los *pasadores*, guías que ayudaban de manera desinteresada o no a escapar a fugitivos de los bandos en conflicto, especialmente de la persecución de la Gestapo durante la Segunda Guerra Mundial. La colaboración de estos guías fue crucial para las incursiones que los guerrilleros repu-

<sup>10</sup> Entre 1944 y 1948 el Régimen franquista llevó a cabo la construcción de un sistema de fortificación defensiva en toda la vertiente sur del Pirineo, conocida oficialmente como *Línea P*, o de manera popular como *Línea Gutiérrez*. Esta especie de *Línea Maginot* quedó inconclusa. Hoy en día algunos municipios han restaurado y abierto las puertas de estas fortificaciones para su explotación turística, como es el caso del pueblo de Martinet en Baja Cerdaña: <http://www.bunquersmartinet.net/>.

blicanos españoles (*maquis*) realizaron desde territorio francés para atacar fortificaciones e intereses estratégicos del régimen franquista durante los años 1940 (Andolz, 1983; Sánchez, 2010).

Esta actividad transfronteriza no sorprende por cuanto reproduce prácticas consuetudinarias que, desde la fijación y amojonamiento de la frontera, suponen la búsqueda de protección y salvaguarda personal. Es la respuesta local en el *borderland*, frente a los controles, restricciones e imposiciones de los poderes estatales, que quiebran las lógicas sociales y reproductivas regionales. Muchos pactos entre valles vecinos (*pariatges*, *passeries*) siguen vigentes hasta hoy en día y constituyen pactos de buena vecindad frente a las pretensiones de los respectivos Estados. Por otra parte, el refugio en época de guerra o la evitación de los alistamientos del servicio militar obligatorio, tanto en Francia como en España, eran motivo suficiente para escapar de los controles de un Estado e instalarse en el vecino (Douglass, 1994; Pujadas, 2014).

En la primera mitad del siglo XX se consolida el turismo de montaña en toda la comarca. La mejora del sistema de carreteras y, sobre todo, la inauguración de líneas férreas, abren el territorio a pioneros del turismo climático. Del lado francés la línea ferroviaria de la red de montaña (*Train Jaune*), inaugura en 1910 el tramo entre Vilafranca de Conflent y Mont-Lluís, que se extiende hasta Bourg-Madame en 1911 y, finalmente, hasta La Tour-de-Carol en 1927. Del lado español, en 1922 el ferrocarril llega a Puigcerdà y en 1928 conecta con la línea francesa en La-Tour-de-Carol. En 1914 se inaugura el Grand Hôtel de Font-Romeu, que se constituye como el centro de referencia del turismo en Alta Cerdaña. A pesar de que los inicios del esquí en Cerdaña datan del período finisecular, su plena consolidación no se produce hasta inicios de los años 50, con la aparición en Francia de una clase media. En Font-Romeu el primer remonte mecánico se inaugura en 1937, en La Molina, primera estación de esquí española, cercana a Puigcerdà, la actividad deportiva empieza en 1925 y el primer telesquí se inaugura en 1942 (Bachimon et al., 2009; Jolis, 1996).

La reapertura de la frontera en 1948 hace emerger el inicio de una fuerte ruptura en la cohesión social que había caracterizado secularmente a las comunidades alto y bajo cerdanas. La España de posguerra estaba sumida en la miseria, mientras Francia emergió tras la ocupación nazi con gran fuerza, gracias a la inyección económica del Plan Marshall (Mancebo, 1999). La guerra impactó en Alta Cerdaña de dos formas. Por un lado, se cerraron muchas explotaciones agropecuarias, ya que a la generación de reposición se le abrieron otras



posibilidades, a través del estudio y de su integración en el mercado de trabajo nacional. Por otro lado, hubo una significativa llegada a Alta Cerdaña de personas provenientes de todos los rincones de Francia. Se empezaba a consolidar un nuevo mercado laboral vinculado al termalismo y al tratamiento de enfermedades infecciosas, que culminaría con la apertura en 1957 de un gran centro de salud en la localidad de Osseja (Alta Cerdaña). Otros establecimientos se construirían en la localidad francesa de Font Romeu, complementando la oferta de deportes de invierno (Moncusí, 2002). La carencia de mano de obra fue factor de atracción para la creciente inmigración extranjera y, entre ella, la española. Por lo que respecta a las actividades agropecuarias, a finales de los años cincuenta, Puigcerdá seguía funcionando como el lugar de contratación de trabajadores rurales y jornaleros.

### **La segunda mitad del siglo XX, como período de inflexión**

En 1961, España y Francia firmaron un acuerdo de trabajo interfronterizo<sup>11</sup> (Escalada, 2014) que generó un efecto llamada y se tradujo en la emigración hacia Cerdaña de personas procedentes de varias regiones españolas, sobre todo de Extremadura, Andalucía y Galicia. En un mismo día podían llegar a ser contratados en Alta Cerdaña, en 1960-1980, más de 100 hombres, como jornaleros agrícolas, mozos de construcción o picapedreros. Las mujeres, por su parte, cruzaban la frontera para trabajar en el servicio doméstico, para funcionarios, gendarmes o trabajadores de los centros de salud de Alta Cerdaña. Algunas de ellas terminaron contrayendo matrimonio con franceses y se quedaron allí.

Veinte años después, los datos del padrón de habitantes de la capital, Puigcerdá, reflejaban la masiva presencia de población inmigrada, que suponía un 54% de la población censada<sup>12</sup>. Muchos de ellos se instalaron en el lado español de la comarca, con costes de vivienda y manutención inferiores, pero trabajaban en el lado francés, donde los salarios eran más elevados. En un principio, cubrieron la necesidad de mano de obra agropecuaria, pero más tarde se emplearon en servicios y construcción (Pujadas et al., 1999), sectores pujantes sobre todo en el lado francés de la comarca, donde la actividad primaria había de-

<sup>11</sup> Acuerdo firmado el 25 de enero de 1961 y publicado en 1962: <https://www.boe.es/boe/dias/1962/03/21/pdfs/A03862-03872.pdf>.

<sup>12</sup> El Padrón de Habitantes de Puigcerdá de 1981 refleja los porcentajes siguientes de población, según lugar de nacimiento: 46% nacida en Puigcerdá, 20% nacida en otros lugares de Cataluña y 34% nacidos en otros lugares de España.

caído y se desarrollaba una importante actividad económica alrededor del turismo de montaña de verano e invierno (Laboire y Palà, 1989).

El paso de la frontera para estas labores requería de salvoconductos e informes bilaterales que ponían de manifiesto el control fronterizo (Clara, 2000). En el lado español de la frontera, se desarrolló una mayor actividad en el sector de la construcción, para residencias turísticas, pero también para alojar a los inmigrantes. Según Tulla (1977) un 20% de quienes se ocupaban en obras de construcción en la Alta Cerdaña residían en Baja Cerdaña. El mismo autor estimaba, años más tarde, que 570 personas cruzaban la frontera cada día, desde el lado español al francés, para trabajar (Tulla, 1981).

En 1995-2000 pudimos comprobar que esta movilidad transfronteriza la protagonizaban personas que trabajaban en la construcción, pero también en serradoras, talleres de herrería y cerrajería, pintura, hoteles, tiendas, servicio doméstico y centros de salud. Solían ser trabajos de baja calificación que desarrollaban, sobre todo, personas inmigradas residentes en Baja Cerdaña. Algunas de ellas acabarían fundando sus propias empresas y residiendo en suelo francés (Moncusí, 2005). En la transición del franquismo a la democracia en España, en Baja Cerdaña se valoraban mucho las libertades y los derechos y el apoyo social que ofrecía el Estado francés, en claro contraste con la falta de oportunidades y el menor apoyo que proporcionaba el Estado español.

Las pautas se mantuvieron durante los siguientes años, aunque con un incremento progresivo de la actividad de servicios y construcción. El fin del Franquismo supuso la apertura de la frontera a una mayor movilidad y la entrada de España en la UE, en 1986, facilitó que ciudadanos españoles pasaran a residir en Francia, buscando las ventajas sociales derivadas de un Estado mucho más proteccionista.

En 1995 entra en vigor el tratado de Schengen, que facilita la movilidad y las actividades transfronterizas. La comarca cerraba el siglo XX y abría el XXI con un importante desarrollo del sector inmobiliario y la presencia de empresas españolas en suelo francés (Moncusí, 2002). En este periodo se mantienen dos monedas en circulación (franco y peseta) simbolizando dos espacios económicos con un diferencial de precios y costes entre los dos lados de la frontera. Y no sólo eso, sino que se ponían de manifiesto grandes diferencias en cuanto a rigor y presión de los respectivos sistemas fiscales. El trabajo transfronterizo evidenció, durante este tiempo, una dinámica de interrelación atravesada por diferencias estructurales, aun cuando se difuminaron los controles fronterizos bajo el paraguas europeo. Se hacía visible una mayor competencia económica entre

los dos lados de la frontera, pues las diferencias de fiscalidad hacían más competitivas a las empresas españolas, que empezaron a operar en suelo francés (Moncusí, 2005).

### **Algunos factores clave, al final del recorrido**

Existe gran consenso en señalar 1984 como el momento en que se acaba de configurar el proceso de satelización del territorio cerdano por parte de la región metropolitana de Barcelona. Con la inauguración del Túnel del Cadí el 29 de octubre de 1984, Puigcerdà se sitúa a dos horas de viaje de Barcelona. En la segunda mitad de los años 1980 el tráfico entre Barcelona y Cerdaña se triplica (Mancebo, 1999). La exposición del territorio cerdano a la presencia de los urbanitas barceloneses tiene su reflejo en la explosión inmobiliaria, primero en Baja Cerdaña y después en Alta Cerdaña (Bachimon y Dérioz, 2013).

¿Cómo se puede explicar esta explosión inmobiliaria, que afecta a todo el territorio cerdano, más allá de la frontera internacional? Mancebo aporta una serie de claves significativas. La primera se refiere al contexto español de política fiscal, durante el primer gobierno socialista de la Transición. Las políticas públicas orientadas al control de capitales, en un contexto presidido por la economía subterránea y una débil fiscalidad, se complementaron con sendas amnistías fiscales, en 1984 y 1991, justo antes de la creación de una Agencia Tributaria en 1992. Una parte de los capitales ocultos afloraron, gracias a una benevolente amnistía, pero otra huyó hacia paraísos fiscales o bien se orientó, como es el caso de Cerdaña francesa, a la adquisición de bienes inmuebles fuera del territorio español (Mancebo, 1999). No existen registros que permitan analizar el verdadero impacto de la evasión de capitales en el mercado inmobiliario cerdano, pero existe una segunda causa en este aumento de la demanda de segundas residencias. Las elevadas tasas de inflación de la década de los años 1980 convertían la adquisición de segunda vivienda en una forma de ahorro para las clases medias, dadas las constantes tasas de revalorización inmobiliaria.

Resulta complejo afirmar qué factor tiene más peso en la creación de esta demanda inmobiliaria, si la evasión de capitales o la adquisición de la vivienda como ahorro. Nuestra larga experiencia en Cerdaña hace que nos inclinemos por el segundo factor, el ahorro, pues la mayoría de segundos residentes son sectores medios, a pesar de que las élites catalanas también están presentes, siguiendo la tradición marcada desde finales del siglo XIX.

En todo caso, existen tres razones fundamentales por las que el mercado inmobiliario se va trasladando desde la Baja a la Alta Cerdaña a partir de mediados de los años 1980: primero, las medidas restrictivas al crecimiento urbano en las zonas de montaña, implementadas por el Gobierno Autónomo de Cataluña: Ley de Política Territorial de 1983<sup>13</sup> (Elinbaum, 2011: 12-15); segundo, el valor del suelo en Baja Cerdaña era en los años 1980 un 20% a 30% más elevado que en Alta Cerdaña (Mancebo, 1999); tercero, la oferta de las estaciones de esquí de Alta Cerdaña era más barata y superior en calidad y cantidad de pistas (Bachimon et al., 2009).

En este contexto de profunda terciarización económica, vale la pena considerar brevemente la situación actual del sector primario. Ya a finales de los años 70 Tulla presenta una situación de progresivo abandono del sector primario en ambas Cerdañas, aunque en Baja Cerdaña el número de explotaciones agropastoriles casi doblaba el de sus vecinos del norte: 32,4% frente a 19,7% (Tulla, 1977: 420). Actualmente en Baja Cerdaña se contabilizan 291 explotaciones en activo<sup>14</sup>, frente a 100 en Alta Cerdaña (Parc Naturel, 2017). Junto a las diferencias cuantitativas, debe registrarse otra diferencia estructural en el seno de las explotaciones agrícolas. Mientras en Baja Cerdaña las pequeñas explotaciones familiares han desaparecido, dando paso a explotaciones de orientación empresarial de mayor tamaño, en Alta Cerdaña se ha mantenido esencialmente la misma estructura de unidades familiares de producción-consumo. La reconversión del sector primario en el sur, tutelada por el Gobierno autónomo, cumple con las exigencias técnicas y sanitarias impuestas por las normativas europeas, especialmente en el importante sector lechero, que vende un 22% de su producción a una cooperativa de producción de mantequillas, mientras el resto de la producción es de comercialización directa, en forma de leche, de quesos o de yogures (Generalitat de Catalunya, 2009). Por tanto, el sector primario se articula con el sector agroindustrial y con el tejido comercial local. En el Norte, su estructura productiva se orienta a la producción de carne de vacuno y ovino<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> El *Pla Director Urbanístic de Cerdanya*, que data de julio de 2008, constituye la reglamentación urbanística vigente en Cataluña y tiene su primer antecedente en el *Pla Intermunicipal Coordinador de la Cerdanya* (1986). Cf. [http://www.gencat.cat/ptop/ptcat/pduc/basica/descarrega/01\\_Memoria/Memoria.pdf](http://www.gencat.cat/ptop/ptcat/pduc/basica/descarrega/01_Memoria/Memoria.pdf).

<sup>14</sup> Cf. <http://www.idescat.cat/pub/?id=censag&n=5184&geo=com:15&lang=es>.

<sup>15</sup> En abril de 2017 entró en servicio en la localidad de Ur (Alta Cerdaña) un matadero transfronterizo, por iniciativa del Consell Comarcal de Cerdanya (Baja Cerdaña) y del Sindicato del Syndicat de l'Abattoir de Bourg-Madame. En él se procesa la carne procedente de 300 explotaciones ganaderas de ambos lados de la frontera.

Los propietarios de ganado, subsidiados por el Estado francés, contratan a pastores profesionales que cuidan conjuntamente los pequeños rebaños de cada propietario en las praderías comunales (ORP, 2001).

La población activa en el sector primario oscila entre el 2% y el 3%, sin embargo, la actividad del sector primario no debe juzgarse por su significado directo en términos productivos, sino por el impacto que la agricultura forrajera y cerealística, vinculada a la ganadería, tiene en el paisaje. El territorio, convertido en paisaje, constituye uno de los grandes bienes patrimoniales de la comarca. Sin el acicate que supone el turismo, es probable que las políticas públicas a un lado y otro de la frontera fuesen menos exigentes en materia de conservación del territorio. Ahora bien, ¿hasta qué punto es sostenible este «equilibrio» territorial y paisajístico en una comarca atravesada por tantas administraciones públicas y en la que todo el desarrollo social y económico depende de una actividad tan volátil como es el turismo? En la parte francesa, además, el mayor envejecimiento de la población y el elevado porcentaje de personas subsidiadas y pensionistas no induce a pensar que puedan surgir nuevas iniciativas que garanticen la sostenibilidad del sistema a medio plazo (Bachimon, Dério, Vlès, 2013).

Para acabar nos interesa evaluar el papel de la UE como actor en esta tierra fronteriza. Más allá de algunas experiencias transfronterizas de pequeña escala, en el marco del programa Interreg III, se desarrolla un proyecto de cooperación sanitaria de gran impacto en el territorio. Se trata de la puesta en funcionamiento en Puigcerdà del Hospital de Cerdanya /Hôpital de Cerdagne. El proyecto inicial se remonta a 1990, pero empieza a tomar forma en 2003 mediante el acuerdo de intenciones firmado por el presidente del Consejo Regional de Lengüadoc-Roussillon y el Presidente de la Generalitat de Cataluña. Entró en funcionamiento el mes de setiembre de 2014. Presta servicio a una población de 33.000 personas, los habitantes de toda Cerdaña, más los del Capcir francés<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> El proyecto, con un coste total de 31 millones de euros, fue financiado por UE (60%), Generalitat de Cataluña (24%) y Estado francés (16%). <http://www.hcerdanya.eu/ca/presentacio/laect-hospital-de-cerdanya/historia-del-projecte>.



Fuente: Página web del Hospital de Cerdanya<sup>17</sup>.

El hospital presta servicio, además, a la población de esquiadores que frecuentan las pistas de la región. Los usuarios llegan a multiplicarse por cuatro en la temporada invernal, según estimación del mismo hospital. Aunque buena parte de los facultativos del hospital son trilingües y que las ofertas de trabajo del hospital tienen como condición necesaria este requisito, existen algunas dificultades de traducción, especialmente en los formularios de pruebas y análisis que están redactados en catalán. Hay personal específico dedicado a la traducción, tanto para la elaboración de documentos internos,

<sup>17</sup> Página web del Hospital de Cerdanya: <http://www.hcerdanya.eu/ca/projete-de-territori/poblacio-de-referencia>.

como para la intermediación con los pacientes en las consultas y en las plantas hospitalarias. Aunque los pacientes procedentes de Alta Cerdaña y Capcir van incorporándose poco a poco a los servicios del hospital, existen todavía recelos y no solamente de tipo lingüístico, ya que existe el prejuicio que los servicios públicos franceses son de mayor calidad. Sin embargo, la alternativa consiste en desplazarse a Toulouse o a Perpignan, lo que supone un viaje de dos horas. En 2017 el porcentaje de personas atendidas en el hospital, procedentes de Alta Cerdaña y Capcir llegó casi al 25%<sup>18</sup>.

## Conclusión

Cerdaña, como franja fronteriza, presenta una serie de procesos de larga duración que, aunque sometidos a presiones surgidas de diferentes escalas jurisdiccionales y territoriales, tienden a superar momentos y etapas de bloqueo y de aparente substitución, para reaparecer bajo nuevas formas. Podría parecer un prejuicio idealista sostener la existencia de Cerdaña como una unidad social, a través de los siglos, olvidando las radicales mutaciones económicas, políticas, territoriales y administrativas que han tenido lugar.

Junto al proceso de construcción de los estados en la frontera, que supuso la fragmentación territorial y jurisdiccional de Cerdaña, con las consiguientes medidas de control y disciplinamiento «nacionalizador» de sus habitantes, aparecen en el último tercio del siglo XX otros dos actores: la Unión Europea y Cataluña, convertida en Comunidad Autónoma española y poseedora de amplias competencias de gestión, delegadas muchas de ellas a una entidad institucional mucho más próxima: el Consejo Comarcal de Cerdaña.

Ha sido una constante la capacidad histórica de los cerdanos de convertir el inconveniente de los controles fronterizos en ventaja. Casi nunca el control policial de la frontera interrumpió las prácticas cotidianas de movilidad, derivadas del pastoreo o del contrabando; tampoco supuso la desaparición de un mercado de trabajo único. Sin embargo, y aunque parezca paradójico, las recientes políticas europeas de eliminación de fronteras y de aduanas han acentuado la tendencia a la diferenciación de las dos sociedades de cada lado de la fron-

<sup>18</sup> Según un informe del mismo hospital de las 2.097 altas hospitalarias acaecidas en 2017, 490 corresponden a pacientes franceses, lo que supone una tasa del 23,4%, superior a la de 2016, que fue del 18,6%. <http://www.hcerdanya.eu/ca/continua-creixent-el-nombre-de-pacients-francesos>.

tera, eliminando la cooperación vinculada a las actividades ganaderas y comerciales transfronterizas y subrayando una relación de competencia empresarial entre alto y bajo-cerdanos, como es el caso de las empresas inmobiliarias españolas que han «invadido» Alta Cerdaña.

Aún así, sería inapropiado atribuir a las políticas de la UE el rol central en el proceso de pérdida de la cohesión social, económica e identitaria de la comarca. El momento crucial de ruptura debemos situarlo a mediados del siglo XX, cuando las políticas proteccionistas del Estado francés impulsan políticas de terciarización de la economía alto-cerdana, modificando la escala y el alcance de los mercados de trabajo: la apertura del mercado nacional para la joven generación de posguerra y, paralelamente, la apertura de un nuevo mercado laboral local, con la creación de centros de salud. Esa orientación de la vida económica y social de los alto-cerdanos acentuó su afrancesamiento. La reapertura de la frontera en 1948 permitió constatar que al sur de la raya no había cerdanos o catalanes, sino españoles, campesinos atrasados y sometidos a una dictadura fascista. Existían en esas décadas numerosos vínculos familiares y sociales entre el norte y el sur, que supieron sobreponerse a la ruptura del sistema, pero el quehacer cotidiano contribuyó a la renacionalización de dos comunidades que tendieron a darse la espalda. Son procesos paralelos que sientan las bases de la disociación de la secular unidad comarcal, la nacionalización del mercado de trabajo y la terciarización de las actividades económicas.

El penúltimo episodio de este proceso lo debemos situar a partir de 1984. La apertura del Túnel del Cadí refuerza la capacidad centrípeta de la Región Metropolitana de Barcelona en el control y dirección de la rápida evolución de la economía y de los mercados de trabajo y de vivienda, no tan solo en Baja Cerdaña, sino de manera significativa en el territorio del norte comarcal. No se trata tan solo de la presencia de empresarios inmobiliarios barceloneses, sino de la reorganización administrativa acaecida en el Estado español, que dota a Barcelona, como capital de Cataluña, de los resortes financieros, políticos y administrativos que permiten convertir Cerdaña en el lugar de moda para el veraneo y para los deportes de invierno, sin menoscabo de políticas agrarias y paisajísticas complementarias.

Por último, cabe destacar la creación del Hospital transfronterizo, liderado desde Puigcerdà y Barcelona, con la participación del Estado francés y la financiación y el marco legal europeo. Constituye toda una paradoja que las autoridades locales y del gobierno autónomo o regional catalán hayan recuperado, tras siglos de procesos na-



cionalizadores, la iniciativa de crear una estructura asistencial hospitalaria al servicio de las comunidades de ambos lados de la frontera. El polo local, con el apoyo interestatal europeo, recupera una cierta hegemonía que parecía desaparecida a finales del siglo XIX, con los estados nacionales. Desde París, situada a 9 horas de viaje, como desde Madrid, a 7,5 horas, Cerdaña es un confín; desde Barcelona, situada a 2 horas, constituye casi un barrio residencial metropolitano. Podemos comprobar, pues, cómo la distancia y la escala territorial tienen un peso indiscutible. Parece claro que la situación estratégica de Barcelona, así como los instrumentos de la descentralización administrativa del Estado español (Gobierno autónomo, Consejo comarcal), vinculan el futuro de Cerdaña (Alta y Baja) con Cataluña.

## Referencias

- Andolz, Ignacio (1983). Los Pirineos y el Maquis. *Argensola: Revista de Ciencias Sociales del Instituto de Estudios Altoaragoneses*, 95: 161-172.
- Assier-Andrieu, Louis (1991). Scénarios de la transition dans les Pyrénées catalans. En Maurice Godelier (ed). *Transitions et subordinations au capitalisme*. Paris: Maison des Sciences de l'Homme, pp. 205-238.
- Bachimon, Philippe; Dérioz, Pierre; Marc, Mihaela (2009). Développement touristiques et durabilité en Cerdagne française. *Revue de Géographie Alpine*, 97, 3: <https://journals.openedition.org/rga/1056>.
- Bachimon, Philippe; Dérioz, Pierre (2013). La résidence secondaire barcelonaise en Cerdagne française, paradoxes d'un modèle transfrontalier catalan. *Geographicalia*, 63-64: 27-41.
- Bachimon, Philippe; Dérioz, Pierre; Vlès, Vincent (2013). Quel place pour le patrimoines culturels et paysagers dans le développement touristique de la Cerdagne?. *Collection Edytem*, 14: 15-24.
- Balent, André (2003). *La Cerdagne du XVII<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle. La famille Vigo, casa, frontières, pouvoirs*. Perpignan: Éditions Trabucaire.
- Bastardas, Joan (1984). *Usatges de Barcelona. El codi a mitjan segle XII*. Barcelona: Noguera.
- Bonnassie, Pierre (1979). *Catalunya mil anys enrera*. Barcelona: Edicions 62.
- Bragulat, Josep (1969). *Vint-i-cinc anys de vida puigcerdanesa*. Barcelona: Gráficas Casulleras.
- Braudel, Fernand (1958). Histoire et sciences sociales: la longue durée. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 13, 4: 725-753.
- Brunet, Michel (1998). Frontera cerdana e identidades nacionales en el siglo XIX. *Manuscripts. Revista d'Història Moderna*, 26: 121-131.
- Castillo, Elena (2010). La recreación de los mapas de Hispania de Plinio el viejo. *Ar@cne: revista electrónica de recursos en internet sobre geografía y ciencias sociales*, 135: <http://www.ub.edu/geocrit/ aracne/aracne-135.htm>.
- Cavallès, Henry (1910). Une Fédération pyrénéenne sous l'Ancien Régime. Les traités de lies et passeries. *Revue Historique*, CV: 1-24 y 241-276.
- Clara, Josep (2000). Quan la frontera era abans de la frontera i calia un salconduit especial. En *Temps de postguerra. Estudis sobre les comarques gironines (1939-1955)* (195-214). Girona: Cercle d'Estudis Històrics i Socials.
- Del Rio, María J. (2000). *Madrid, urbs regia. La capital ceremonial de la monarquía católica*. Madrid: Marcial Pons.
- Douglass, William (1994). Las fronteras: muros o puentes?. *Historia y Fuente Oral*, 12: 43-50.
- Edelmayer, Friedrich. (2012). The Pyrenees Region. *European History Online*, <http://ieg-ego.eu/en/threads/crossroads/border-regions/friedrich-edelmayer-the-pyrenees-region> .
- Elinbaum, Pablo (2011). *El planteamiento supramunicipal en Cataluña. Un contexto instrumental relativo a los planes directores urbanísticos*. Barcelona: ETSAB.
- Escalada, Nuria (2014). Trabajadores fronterizos en el Convenio de Doble Imposición con Francia. Polémica aplicación del Acuerdo complementario de 25 de enero de 1961. *Cuadernos de Formación. Colaboración*, 5, 14: 71-82.

- Gavrilis, George (2008). *The dynamics of interstate boundaries*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Generalitat de Catalunya (2009). *Pla comarcal de muntanya 2009-2012*. Barcelona: [http://territori.gencat.cat/ca/01\\_departament/05\\_plans/02\\_plans\\_sectorials/territori/plans\\_comarcals\\_de\\_muntanya/pla\\_comarcal\\_de\\_muntanya\\_2009-2012/](http://territori.gencat.cat/ca/01_departament/05_plans/02_plans_sectorials/territori/plans_comarcals_de_muntanya/pla_comarcal_de_muntanya_2009-2012/).
- Jané, Oscar (2014). Boundaries between France and Spain in the Catalan Pyrenees: Elements for the construction and invention of Borders. En Katarzyna Stoklosa e Gerhard Besier (eds), *European Border Regions in Comparison: Overcoming Nationalistic Aspects or Renationalization?* (39-57). Nueva York, Routledge.
- Jané, Oscar (2017). La formación de la frontera del Pirineo catalano-aragonés desde la Época Moderna: una mirada política y social. En Susana Truchuelo y Emir Reitano (eds), *Las fronteras en el mundo atlántico (siglos XVI-XIX)* (215-249). Buenos Aires: Libros de la FAHCE.
- Jolis, Agustín (ed) (1996). *Centre Excursionista de Catalunya. 120 anys d'història*. Barcelona: Centre Excursionista de Catalunya.
- Kagay, Donald (1994). *The Usatges de Barcelona, the Fundamental Law of Catalonia*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- La Loire, Jean P.; Palá, José M. (1989), *Les Pyrénées, présentation d'une montagne frontalière*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas.
- Lluch, Enric; Nel·lo, Oriol (eds) (1984). *El debat de la divisió territorial de Catalunya. Edició d'estudis, propostes i documents (1939-1983)*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Mancebo, François (1999). *La Cerdagne et ses frontières: conflits et identités transfrontalières*. Perpinyà: Llibres del Trabucaire.
- Melón, Miguel Á. (2013). «Nunca es útil que manden muchos a la par». Aduanas, resguardos, «mossos» y militares en la Cataluña del siglo XVIII. *Pedralbes: revista d'història moderna*, 33: 105-160.
- Mercadal, Oriol; Quílez, Enric (2016). *La Festa de l'Estany (1886-2016)*. Puigcerdà: Museu Cerdà.
- Moncusí, Albert (2002). *Meitat de França, meitat d'Espanya, o Cerdanya Catalana? Fronteres, identitats nacionals i espais de sociabilitat en una comarca del Pirineu*. Tesis Doctoral. Tarragona, Universitat Rovira i Virgili.
- Moncusí, Albert (2005). *Fronteres, identitats nacionals i construcció europea. El cas de la Cerdanya*. València: Afers/PUV.
- ORP du Languedoc Roussillon (2001). *Forêts privées de Cerdagne orientations de gestion*. Vol. 2: [http://www.crfp-lr.com/telechargement/SRGS\\_IFN/Cerdagne.pdf](http://www.crfp-lr.com/telechargement/SRGS_IFN/Cerdagne.pdf).
- Parc Naturel Régionale des Pyrénées Catalanes (2017). *Agriculture*. <http://www.parc-pyrenees-catalanes.fr/actions-parc/economie/filiere>.
- Prats, Llorenç (1988). El mite de la tradició popular: els orígens de l'interès per la cultura tradicional a la Catalunya del segle XIX. Barcelona: Edicions 62.
- Pujadas, Joan J. (1994). Etnolingüística del Valle de Bielsa. En Id. y Dolores Comas d'Argemir, *Estudios de antropología social en el Pirineo aragonés* (297-354). Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- Pujadas, Joan J. (1997). D'identitats, fronteres i ciutadanes: el cas dels Pirineus, *Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia*, 11: 109-132.

- Pujadas, Joan J. (2011). Los claroscuros de la etnicidad. El culturalismo evaluado desde la óptica de la cohesión social y la ciudadanía. *Iustitia*, 9: 263-287.
- Pujadas, Joan J. (2014). Estado-nación, movimientos autonómicos y procesos transfronterizos en España. En José Manuel Valenzuela (ed), *Transfronteras. Fronteras del mundo y procesos culturales* (59-93). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Pujadas, Joan J. et al. (1999), ¿Divididos por la frontera?: Vínculos sociales y económicos entre la Cerdanya Española y la Francesa. En Id., Emma Martín y Joaquín Pais de Brito (eds), *Globalización, Fronteras Culturales y Ciudadanía*, Actas del VIII Congreso de Antropología (143-155). Santiago de Compostela: FAAEE.
- Pujadas, Joan J. et al. (2007). *Cada casa és un món. Família, economia i arquitectura a Cerdanya*. Barcelona: Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya.
- Sahlins, Peter (1989). *Boundaries: the making of France and Spain in the Pyrenees*. Berkeley: University of California Press.
- Salrach, Josep M. (2004). *Catalunya a la fi del primer mil·lenni*. Vic: Eumo.
- Sánchez, Ferran (2010). *Espías, contrabando, maquis y evasión*. Lleida: Ed. Milenio.
- Sheffer, Edith R. (2008). *Burned Bridge: How East and West Germans Made the Iron Curtain*. Tesis doctoral. Berkeley: University of California.
- Soldevila, Ferrán (1955). *Pere el Gran*. Barcelona: Vicens Vives.
- Tulla, Antoni F. (1977), Les deux Cerdagnes. Exemple de transformations économiques asymétriques de part et d'autre de la frontière des Pyrénées. *Revue de Géographie des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 48, 4: 409-424.
- Tulla, Antoni F. (1981), *Transformació agrària en àrees de muntanya: Les explotacions de producció lletera com a motor de canvi a les comarques de la Cerdanya, El Capcir, l'Alt Urgell i el Principat d'Andorra*. Tesis Doctoral. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

# Frontières et frontaliers des Alpes Maritimes (fin XIXème-XXIème siècles): entre France, Italie et Monaco

YVAN GASTAUT  
ygastaut@gmail.com  
Université de Nice - Laboratoire URMIS  
(Unité de Recherches Migrations et Société)

Borders between France and Italy and between France and Monaco represent a very interesting case study, if a researcher wants to analyse cross-border work into a historical perspective. The «intensité frontalière» around the border line of Menton introduce us to the special historical case of people living in this region. Moreover, it is interesting to study also the invisible border between Monaco and the French town of Beausoleil, created in 1904 to receive Italian workers.

*Keywords:* Menton; Vintimille; Principality of Monaco; France; cross-border workers; borderland.

Scènes quotidiennes et intermittentes d'une mobilité intensive aux abords de la Principauté de Monaco que ce soit les embouteillages ou la saturation de la gare SNCF, impressionnants dispositifs policiers pour prévenir les mouvements de «migrants» clandestins entre Vintimille et Menton: le département français des Alpes-Maritimes, les régions italiennes de Ligurie et du Piémont ainsi que la Principauté de Monaco sont profondément marquées par les mobilités à échelles multiples. Cette question se pose avec acuité dans le temps présent. D'abord parce que la Principauté de Monaco est un bassin d'emploi toujours plus attractif au fil du temps<sup>1</sup>. Pour ceux qui habitent la région que ce soit dans les communes du proche voisinage comme Cap

<sup>1</sup> Voir par exemple, le quotidien *Les Echos*, 7 mai 2014, «La principauté de Monaco, eldorado de l'emploi pour les Alpes Maritimes».

d'Ail, Beausoleil ou Roquebrune-Cap Martin ou dans des villes plus éloignées dans le département vers l'Ouest jusqu'au bassin d'emplois niçois voire cannois mais aussi de l'autre côté de la frontière de Vintimille à San Remo<sup>2</sup>, travailler en Principauté est souvent un projet majeur (Girardeau, 1962; Aubry, 1984). Cette polarité transforme Monaco en un espace de flux journaliers de travailleurs, employés qui s'opèrent indépendamment d'importants flux touristiques et bornent le paysage parfois jusqu'à l'asphyxie.

Parallèlement à cette frontière franco-monégasque physiquement invisible (Mourlane, 2005; Bézias, 2007) mais repérable à travers un changement d'ambiance – présence policière accrue et irruption du luxe – à quelques kilomètres à l'est, une autre frontière se profile entre France et Italie. Bien qu'à la suite des accords de Schengen la frontière ait été démantelée depuis la fin des années quatre-vingt-dix, que ce soit sur le littoral ou en remontant dans la vallée de la Roya, il est depuis quelques années impossible d'échapper à la présence policière, impossible d'éviter l'intensité frontalière des lieux. Que ce soit au péage de La Turbie, vaste échangeur autoroutier situé en territoire français au-dessus de Monaco qui sert à contrôler les véhicules – notamment poids lourds – en provenance d'Italie ou bien en circulant aux abords de frontière entre Menton et Vintimille toujours sur l'autoroute, la frontière vous saisit. D'immenses panneaux vous avertissent en clignotant «attention piétons» que des personnes sont susceptibles de marcher aux abords de l'autoroute, voire de la traverser. Dépassée la surprise, chaque automobiliste se dit que ce que l'on nomme crise des «migrants» transparait ici. Tout comme lorsqu'on quitte le littoral pour la vallée de la Roya, en direction de Breil puis Tende jusqu'à Cuneo: dans cette vallée alors qu'on passe d'Italie en France puis de France en Italie à travers des postes frontières largement désaffectés, des barrages policiers réguliers ou inopinés effectués par la police française afin de contrôler si les véhicules ne transportent pas des clandestins viennent vous rappeler ce que Michel Foucher nomme «le retour des frontières» (Foucher, 2016)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Cf. Rapport à la Direction générale de Pôle emploi et sa Direction régionale Provence-Alpes-Côte d'Azur, rendu par la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) en 2011 [http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user\\_upload/documents/Documents\\_MOT/Etudes\\_Publications\\_MOT/FItMo.9.I.mot.Mobilite\\_frontaliere\\_France\\_Italie.2011.pdf](http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Etudes_Publications_MOT/FItMo.9.I.mot.Mobilite_frontaliere_France_Italie.2011.pdf).

<sup>3</sup> Voir par exemple *Libération*, 12 mai 2017, «La Roya, une vallée sous la pression de la police».

En outre, cette vallée est désormais célèbre grâce à des autochtones qui prônent la solidarité, agriculteurs, cultivateurs qui ouvrent leurs fermes, maisons ou terrains aux migrants qui transitent par là. Cédric Herrou le plus connu<sup>4</sup>, est devenu un frontalier solidaire des migrants n'hésitant pas à engager un bras de fer avec les autorités préfectorales des Alpes Maritimes pour faire appliquer la législation en matière d'accueil.

On le comprend, ce territoire des Alpes du Sud en lien avec la Côte d'Azur et la Riviera entre France et Italie est un espace de mobilité et les populations qui y habitent sont profondément marquées par cette dimension (Bargel, 2017). Et même si aujourd'hui les échelles de cette migration sont plus larges puisque de nombreux migrants proviennent de territoire lointain (Afrique sub-saharienne, Maghreb, Proche-Orient, Asie), la frontière Vintimille-Menton reste un passage obligé, comme un pôle majeur des routes des migrations internationales.

L'approche historique va nous permettre de prendre la mesure sur le temps long de l'impact de cette frontière sur les habitants qui ne l'oublions pas était autrefois fixée au milieu du département au niveau du Var comme cela a été étudié dans le détail à travers une approche purement historique lors d'un récent colloque organisé en Nice en 2016 (Gastaut, Kinossian, Ortolani, Schor, 2016). Il s'agit ainsi de montrer que les frontaliers ont intégré ce statut de territoire de mobilité au gré des tensions ou au contraire des apaisements autour des frontières.

Un film franco-italien réalisé par Christian-Jaque *La loi c'est la loi* (1958) avec Fernandel et Totò à l'affiche, permet de prendre la mesure de ce qu'est un frontalier. Il raconte l'histoire d'un village imaginaire, Assola, originalement situé sur la frontière des Alpes du Sud: une partie se trouve sur le territoire français et l'autre partie sur le territoire italien. Le douanier français Ferdinand Pastorelli tente d'y faire respecter scrupuleusement la loi tandis que son ami d'enfance, le contrebandier italien Giuseppe La Paglia, ne cesse d'agir dans l'illegalité. Lorsque Giuseppe découvre que la pièce de la maison dans laquelle est né Ferdinand se trouve en territoire italien, il le fait savoir à toute la population, ce qui met le douanier dans une fâcheuse situation: remise en cause de son état civil et de sa nationalité française.

<sup>4</sup> Parmi les nombreuses publications concernant Cédric Herrou voir par exemple, *Le Monde*, 10 février 2017, *L'Humanité*, 7 février 2018 et le long métrage réalisé par Michel Toesca sur son parcours *A tous les vents*, réalisé en 2017 et présenté au Festival de cinéma de Cannes.

Considéré d'un côté comme un apatride et de l'autre comme un déserteur, il est obligé de prendre le maquis... Cette manière plutôt cocasse d'aborder la question des frontaliers permet de mettre en exergue le caractère singulier des territoires situés en zone frontalière.

Marqués par la complexité humaine, ils focalisent de multiples attentions diplomatiques, administratives, policières et médiatiques. Les chercheurs en sciences humaines, politiques juridiques et sociales l'ont bien compris puisque les travaux scientifiques se succèdent selon des rythmes et des orientations diverses. Si Lucien Febvre (1928), Jacques Ancel (1938) ou Roger Brunet (1967) ont très tôt abordé la thématique, les travaux se multiplient plutôt depuis les années quatre-vingt-dix, à l'image de ceux de Maïté Lafourcade (1998) et surtout Daniel Nordman (1998).

Entre France et Italie, les Alpes du sud dont une partie n'est rattachée à la France qu'en 1860 ont été et restent profondément modelées par une frontière omniprésente déjà étudiée à travers quelques travaux (AA.VV, 2009; AA.VV. 1999; AA.VV. 1988), élément moteur l'activité économique et humaine mais aussi de l'imaginaire. En regard avec d'autres zones en France marquées par les flux de frontaliers, il s'agit ici, en quelque sorte, d'une étude de cas dans la mesure où il est possible aujourd'hui grâce à différents travaux de recherches aboutis de réfléchir en termes comparatifs sur l'ensemble des espaces frontaliers français.

## **Menton-Vintimille ou l'intensité frontalière**

S'il fallait ne retenir qu'un point sur les frontières françaises, ce serait sans conteste celui qui sépare la France et l'Italie entre Menton et Vintimille. A l'instar de Lampedusa ou de Calais, depuis ces dernières années en effet, ce territoire suscite une attention politique et médiatique à plusieurs échelles et sans cesse renouvelée sur la question du franchissement des frontières. Journalistes envoyés spéciaux des journaux télévisés, des radios, de la presse écrite, photographes et cameramen, hommes politiques ou militants: tous investissent ces lieux escarpés où la montagne tombe dans la mer, devenus emblématiques des vicissitudes vécues par les candidats à l'entrée en France. Cela ne va pas sans conséquences pour les frontaliers, avec un certain paradoxe: s'ils n'ont plus à souffrir pour eux des contraintes liées au passage de la frontière, ils sont confrontés à la réalité du passage de populations venues d'ailleurs. Cette nouvelle conjoncture provoque deux effets contraires: d'une part des solidarités transfron-



talières entre militants antiracistes ou partisans du «no borders» qui mettent à l'œuvre une dimension militante transfrontalière et de l'autre des incompréhensions voire des animosités entre France et Italie sur le thème de l'accueil des migrants entre gouvernement, administration et opinions publiques nationales ou locales.

En 2015, pendant plusieurs semaines, plus de deux cent Syriens, Libyens, Soudanais ou Erythréens ont attendu devant le poste frontière de Saint Ludovic – situé au niveau de la mer en contrebas de l'autre poste frontière plus ancien de Saint Louis – de pouvoir «passer» en France. Refusant d'emprunter les routes clandestines, ces migrants, pour qui la France ne représente qu'un pays de transit vers d'autres destinations au sein de l'Union Européenne, ils se sont installés devant le poste frontière, aidé par de solides soutiens de frontalières militants tant du côté italien que du côté français.

C'est tout un tohu-bohu politique et médiatique qui a déferlé sur la frontière. Le mode d'information privilégié a été celui de l'immersion des journalistes qui se sont mêlés pendant plusieurs jours investissent le lieu et cotoyant migrants, policiers, militants et riverains sur fond de grande bleue ensoleillée. Il s'agit d'illustrer le talon d'Achille de l'Union européenne: la question migratoire qui, après les drames de Lampedusa, se joue sur les rochers de la frontière franco-italienne. Que faire de ces populations? Pourquoi les empêcher de passer alors que la frontière entre France et Italie n'existe plus? Renvoyer en Italie des migrants qui souhaitent entrer en France n'est-ce pas une preuve d'absence totale de solidarité entre pays européens? Ainsi, une fois encore, ce poste frontière interpelle les Européens dans leur rapport aux «Autres». Tel a déjà été le cas en mars-avril 2011, lorsque, fuyant la Tunisie et la Libye à la suite des «Printemps arabes», plusieurs centaines de migrants ne sont pas autorisés à franchir le poste de Saint-Ludovic. Celui-ci est investi par d'importantes unités de gendarmes et de CRS, créant entre Menton et Vintimille une situation de fortes tensions qui se sont développées plusieurs jours durant entre migrants, forces de l'ordre italiennes et françaises et militants antiracistes. La crise majeure a couvé alors sur le thème de la gestion des frontières de l'Union Européenne avant que premier ministre italien Silvio Berlusconi ne reçoive à Rome le président Sarkozy afin d'apaiser – provisoirement – les malentendus franco-italiens sur l'immigration venue du Maghreb.

Pourtant la frontière n'existe plus en théorie. En effet, conséquence des accords de Schengen de libre circulation des personnes (1985) et de leur convention d'application à partir de 1990, l'activité

du poste frontière du Pont Saint-Ludovic est progressivement mise en sommeil jusqu'en 1998. Depuis cette date, celle de sa fermeture définitive, ce lieu est abandonné à l'instar de nombreux autres postes rendus obsolètes par l'ouverture des frontières intra-européennes. Le bâtiment en lui-même, œuvre de Jean-Pierre Alessandra, un architecte mentonnais, est surnommé «la voile» tant il ressemble, vu d'en haut à un deltaplane. Depuis 1998, la rouille fait son œuvre à tel point que certains parlent désormais de «verrue» à détruire alors que d'autres évoquent un patrimoine de la frontière à conserver. En tout cas, le lieu reste très fréquenté faisant office d'aire de repos pour camping-car tandis que le café-supermarché italien situé à quelques mètres attire une clientèle aussi bien locale que touristique.

L'actualité sans cesse renouvelée de ce poste-frontière nous renvoie au passé. Depuis le rattachement du Comté de Nice à la France, en effet, ce micro-territoire complexe sur le plan topographique autant que sur le plan humain questionne le va-et-vient des individus et attire les regards. Point très escarpé à une centaine de mètres au-dessus du littoral, le vallon Saint-Louis était difficile à franchir: en 1796, l'armée française décide de construire un pont au-dessus du ravin pour faciliter l'acheminement des troupes de l'armée d'Italie de la République française vers la plaine du Po dans le cadre de la Campagne d'Italie contre l'Empire d'Autriche et le Royaume du Piémont Sardaigne (1796-97).

Avec le rattachement du Comté de Nice à la France de 1860, le pont Saint-Louis est choisi pour devenir la frontière entre France et Italie: l'année suivante, une borne vient officialiser ce découpage. Dès lors, le lieu, investi par les douanes françaises et italiennes, devient l'un des principaux points de passage et de contrôle des flux de populations et de marchandises entre les deux pays. Au-delà des douanes, toute une activité policière mais aussi diplomatique, commerciale et touristique s'y développe. Magasins, échoppes, étals, retiennent l'attention de ceux qui franchissent la frontière ou de ceux, touristes mondains arpentant la Riviera qui font de cette limite la destination d'excursions à pied, à cheval ou plus tard en automobile. Avec un village situé sur la frontière, côté italien: Grimaldi, bien étudié dans sa dimension transfrontalière par Enzo Barnaba (Barnaba, 2012). En contrebas, au bord de mer, aucune route n'existe jusqu'aux années 1960, simplement un petit sentier dit «des douaniers» au bout duquel on atteint le luxueux restaurant Les Balzi Rossi puis quelques mètres plus loin un site archéologique: la grotte de Grimaldi occupée par l'homme au paléolithique et ayant suscité de nombreuses recherches à partir du milieu du XXème siècle, notamment sous l'égide de la

Principauté de Monaco voisine. Cette grotte est devenue un musée à cheval sur la frontière.

L'image idyllique régulièrement diffusée, notamment à travers les cartes postales, ou des photographies de personnels des douanes françaises et italiennes fraternisant devant la borne frontière, a souvent été contrariée par celle de la frontière comme lieu de défiance et d'affrontements. Lorsque les "sœurs latines" connaissent des crises diplomatiques comme dans les années 1880 ou avec l'arrivée de Benito Mussolini au pouvoir en 1922 jusqu'à la guerre, la frontière devient un enjeu stratégique de premier plan et un point de fixation des inquiétudes. Par exemple en 1926, des rumeurs d'une violation de la frontière par l'armée italienne suscitent la panique à Nice. Et ce n'est pas un hasard si la ligne Maginot se termine au sud par la construction d'une petite casemate placée juste devant le Pont Saint-Louis et sécurisée par les ouvrages de Saint-Agnès et Roquebrune-Cap Martin. En juin 1940, une section de 9 hommes appartenant au 96ème Bataillon Alpin de Forteresse parviendra à ralentir le franchissement de la frontière (Cima-Truttman, 1995) par les troupes italiennes avant que celles-ci ne parviennent au final à annexer la ville de Menton jusqu'en 1943.

Au-delà des périodes de crises, au quotidien, les douaniers du poste Saint-Louis contrôlent les entrées et sorties des populations vivant dans ce territoire et aux alentours ainsi que des migrants principalement transalpins qui viennent de plus en plus nombreux travailler et s'installer en France et au-delà à partir des dernières décennies du XIXème siècle. Certains ne font que passer, d'autres installés non loin de la frontière, à Menton, Beausoleil, Nice voire Grasse retournent de temps à autres en Ligurie ou au Piémont.

Dans ce cadre frontalier, n'oublions pas la fonction d'accueil en lien avec le tourisme: avant le développement des transports aériens, la frontière à Menton est une porte d'entrée pour les visiteurs de la Côte d'Azur. En conséquence, un prestigieux centre d'accueil frontalier avec des hôtesses est créé sur place à la sortie de la Seconde guerre mondiale. Le lieu devient si important qu'il pose d'inextricables problèmes d'embouteillages qui nuisent à l'essor du tourisme. Afin de rendre plus fluide la circulation, le Conseil général des Alpes Maritimes envisage de dédoubler la frontière en contrebas sur le sentier des «douaniers»: ce sera le poste du Pont Saint-Ludovic inauguré en 1970. Sa modernité est alors saluée par tous les observateurs.

Comme ailleurs, l'immigration clandestine se présente alors comme une problématique essentielle de la frontière entre Vintimille

et Menton. Plus ou moins régulièrement, des candidats à l'entrée en France empruntent des voies détournées en marge de ce territoire. Le plus souvent avec les services des passeurs frontaliers, il s'agit d'emprunter des chemins très escarpés et dangereux sur le massif parsemé de barbelés situé au-dessus du Pont Saint Louis. Nombreuses ont été les victimes de ces tentatives de franchissement illégal motivées par des raisons économiques ou politiques depuis le XIX<sup>ème</sup>: douaniers et riverains parlent ainsi du «pas de la mort». Terme bien connu des frontaliers. Italiens sans papiers, Yougoslaves fuyant le régime titiste à partir de 1955, Algériens tentant d'échapper à la violence du GIA en 1994-1996: la chronique de la mort des migrants clandestins tentant de surmonter les obstacles frontaliers a été largement alimentée. Par exemple en 1957, une jeune italienne de 24 ans se tue en tombant au fond du ravin<sup>5</sup>; en 1982, un Algérien est retrouvé mort avec quelques effets personnels après avoir chuté au milieu de deux rochers<sup>6</sup>. Douaniers et policiers se transforment alors en secouristes pour venir en aide à ces migrants en perdition. Dans l'imaginaire frontalier, le «pas de la mort» est resté comme un mode de désignation de la frontière. A tel point qu'une troupe de théâtre amateur basée à Impéria a proposé en 2011 un itinéraire théâtral sur les routes de l'immigration clandestine au «pas de la mort»<sup>7</sup>.

Autre procédé de contournement, la mer qui a pu représenter, à certaines périodes, une solution alternative. L'un des cas les plus singuliers se situe entre 1938 et 1940: à la suite d'une radicalisation de l'antisémitisme dans l'Italie fasciste qui se rapproche du régime hitlérien, plusieurs milliers de Juifs réfugiés en Italie originaires d'Allemagne, d'Autriche et d'Europe de l'Est se voient contraints de quitter la Péninsule. L'incitation devient obligation en mars 1939: sous la pression et parfois la complicité des autorités italiennes mais aussi grâce à l'aide d'organisations juives comme le Comité de Gênes soucieuses du salut de leurs coreligionnaires des milliers de déracinés tentent de franchir la frontière. Mais la France qui vit une situation de crise cherchant à maîtriser les flux migratoires refuse de les accueillir. Un décret-loi du gouvernement Daladier datant du 9 août 1938 instaure, sous l'autorité du préfet, un «comité de surveillance de la frontière» chargé de veiller à l'étanchéité du secteur des Alpes

<sup>5</sup> *Nice-Matin*, 7 mai 1957.

<sup>6</sup> *Nice Matin*, 30 mai 1982.

<sup>7</sup> Voir *Il Sentiero dei vestiti. Da Grimaldi verso il Passo della morte, per una riflessione tra memoria e attualità*, itinéraire théâtral réalisé par Daniel Delmistro, Vintimille, 2011.

Maritimes. La meilleure solution s'avère alors être un franchissement par la voie maritime dans de petits navires fournis par des passeurs dont la plupart sont des pêcheurs du coin munis de leurs barques: le frontalier peut alors comme c'est très souvent le cas en fonction des périodes, un passeur occasionnel voire régulier. Au cours des premiers mois de l'année 1940 notamment, les habitants de Èze, de Beaulieu, de Villefranche et même de Nice voient s'échouer sur leurs plages au petit matin ces embarcations de frontaliers transportant des migrants juifs européens parties nuitamment de San Remo ou de Vintimille. Ces chalands échoués suscitent une double émotion chez les autochtones: de la compassion face aux drames humains mais aussi une vive inquiétude sur les insuffisances en matière de surveillance des frontières et les risques que cela peut engendrer en temps de guerre. Évidemment, cet épisode rappelle étrangement la situation actuelle malgré des contextes bien différents.

Ainsi, même si la question des frontières est aujourd'hui davantage une affaire de «zone» que de «ligne» ou de «point», comme un laboratoire, le poste situé entre Vintimille et Menton, étudié sur le temps long apparaît comme un territoire confronté aux migrations offre de multiples angles d'analyse concernant le franchissement des frontières. Ici comme ailleurs, plusieurs échelles sont en jeu, plusieurs groupes de migrants, plusieurs contextes historiques mais une seule et même question qui taraude les esprits: contenir le mouvement humain considéré comme un problème et un danger.

### **Migrations de proximité et sauf-conduits**

Les «gens» de cette frontière vivant sur la ligne de séparation en subissent ainsi les conséquences ou bien, au contraire, profitent de cette complexité territoriale occasionnant des situations de brassage. Mais jusqu'à quelle distance peut-on considérer qu'une population est «frontalière»? Cinq, dix, trente ou cinquante kilomètres voire davantage? Il semble difficile de fixer une norme tant cela dépend de la topographie mais aussi sans doute de l'histoire des lieux et de la frontière en présence. Entre vie quotidienne des habitants et de l'administration des douanes et les circonstances exceptionnelles des mobilisations frontalières à certaines périodes de l'histoire, il s'agit de réfléchir à la manière dont le territoire a pu se façonner à travers la frontière mais aussi ce qu'il importe aujourd'hui de patrimonialiser. En effet, le passage d'une frontière à tendance à dynamiser un espace habité. A tel point que lorsque la

frontière se détourne du lieu en question, celui-ci perd l'équilibre, à la recherche d'une nouvelle identité.

Dans certains cas, sans avoir été déplacées, certaines populations se retrouvent «frontalières» à la suite de découpages géopolitiques arbitraires. C'est la cas, par exemple, d'une partie de ce territoire, en septembre 1947 lorsque, à la suite du Traité de Paris consécutif à la défaite italienne, une modification du tracé de la frontière est décidé en faveur de la France (Nitard-Gastaldi, 1989). Dans la vallée de la Roya, les communes de La Brigue et de Tende sont rattachées à la France. Si cet épisode n'est en aucun cas décisif sur un plan global des équilibres géopolitiques, il a créé pour plusieurs centaines d'habitants une situation de changement décisif d'identité comme le montre Alain Bottaro (2012) à travers une enquête orale pour le hameau de Libre dans la vallée de la Roya. Certaines personnes qui avaient l'habitude de se côtoyer se retrouvent séparées par la frontière qui peut parfois faire office de mur ou à tout le moins de complication administrative à l'échelle des Etats: mais à Libre comme ailleurs des pratiques transfrontalières vont contribuer à gommer cette dimension de clivage absurde pour ceux qui vivent sur place.

Un bel exemple de cette dimension peut s'étudier à travers le cas des pèlerins qui fréquentent Notre-Dame de Laghet à l'issue du rattachement de 1860<sup>8</sup>. Ce monastère situé dans le vallon de Laghet, entre Nice et Monaco sur la commune de La Trinité-Victor n'est qu'une modeste chapelle rurale jusqu'à ce qu'au milieu du XVIIème siècle une rumeur se répande: la vierge Marie aurait répondu à la prière des dévots par plusieurs miracles. Des pèlerins accourent nombreux; un sanctuaire s'édifie; des *ex-voto* commencent à en couvrir les murs. En 1674, une communauté de carmes déchaux, originaire de Turin, construit le couvent. Les ducs de Savoie et de nombreux dévots du Comté y viennent régulièrement en pèlerinage. Les croyances n'ayant pas de frontières, des facilités sont accordées aux Français venus d'Antibes, Grasse, Cannes voire de plus loin qui tiennent eux aussi à fréquenter Notre-Dame de Laghet. Souvent connus ou reconnus par les douaniers du Royaume du Piémont-Sardaigne, ils franchissent la frontière sans subir les tracasseries habituelles notamment lors de la fête du monastère au mois de mai où ils se rendent en grand nombre. Par réciprocité, les sujets sardes sont librement admis par la France, outre-Var, lors de la fête de Notre-Dame d'Antibes généralement célébrée le 15 août. Ainsi, avec une

<sup>8</sup> Archives Départementales des Alpes-Maritimes, côte 1 M 428.

grande souplesse de la part des autorités respectives, des pratiques transfrontalières se pérennisent dans un cadre local afin de ne pas entraver outre mesure la circulation des pèlerins.

Avec le rattachement de 1860, la situation géopolitique change mais pas les pratiques religieuses. Notre-Dame de Laghet située désormais en territoire français reste toujours un lieu de pèlerinage pour ceux qui sont devenus officiellement «Italiens». En particulier, à la mi-mai 1861, à l'occasion de traditionnelle fête du monastère, mouvement de panique aux nouveaux postes-frontière: plusieurs centaines de pèlerins empressés, venus du Piémont et de Ligurie, veulent traverser la frontière sans visa afin de se rendre comme chaque année à Laghet. Mais la frontière est là, avec ses règles: la tension est palpable. Face à l'urgence le préfet des Alpes-Maritimes, Denis Gavini, réagit en jouant la carte de l'apaisement. Il demande aux douaniers de laisser passer les dévots italiens en leur délivrant un sauf conduit pour une durée limitée à quelques jours. Le commissaire central de l'arrondissement de Nice secondé par la gendarmerie est chargé d'organiser la surveillance de ces colonnes de pèlerins à travers leur itinéraire de quelques dizaines de kilomètres désormais en territoire français. Celui-ci qui doit passer obligatoirement par La Turbie où le commissaire local doit pointer les individus avant leur descente sur Laghet: la présence de clandestins, vagabonds ou fauteurs de troubles immiscés dans le groupe n'est pas à exclure et il faut rester vigilant... Fin mai, dans un rapport au préfet, le commissaire se montre satisfait du bon déroulement des opérations: la surveillance a été minutieuse, parfois pénible mais elle a atteint son but: «Des agents de l'autorité exercés et connaissant le mieux les habitants de ces contrées empêchèrent que le pèlerinage de Laghet ne dégénérasse en abus, et ne protégeassent des entrées ou des sorties clandestines et regrettables»<sup>9</sup>. Autre satisfaction présente à l'esprit, la possibilité de maintenir ces pèlerinages que la frontière ne doit pas anéantir car chacun a conscience des liens culturels et cultuels très forts qui existent, au-delà des limites territoriales entre les populations locales. De la sorte, lors des années suivantes, un dispositif policier spécial sera mis en place pour faciliter, tout en surveillant strictement, en accord avec les autorités italiennes, l'afflux ponctuel de la mi-mai de pèlerins italiens à Laghet. Voilà un bel exemple d'une coopération transfrontalière de la première heure.

<sup>9</sup> Ibidem.

Plus marqué sur le terrain social des travailleurs, le passage de la frontière des bûcherons frontaliers à la fin de la Seconde guerre mondiale est également l'objet de facilité: le 12 septembre 1945, les responsables d'une scierie dans la Basse-Tinée, la plus importante du département des Alpes Maritimes, à La Courbaisse sont autorisés à convoquer plusieurs dizaines de «migrants» italiens de Tende encore italienne à l'époque vers La Tour sur Tinée où ils devront résider dans l'attente de leur carte de travailleurs étrangers, leur octroyant un permis de séjour. Cette présence clandestine officialisée est motivée par deux raisons: le manque de la main d'œuvre pour abattre et débiter le bois qui ferait cruellement défaut pour se chauffer pendant l'hiver à venir et la proximité culturelle de ces Italiens vivant à quelques encablures de la frontière. En accord avec les services de la Main d'Œuvre, la plupart des scieries du département comme les Scieries St Joseph à St Martin du Var utiliseront ce même principe pour acheminer des bûcherons-cablistes frontaliers<sup>10</sup>.

### **Le cas emblématique des frontaliers de Monaco**

Frontière imbriquée dans une autre frontière, le cas des va-et-vient des Italiens et Français vers Monaco est intéressant à analyser sur le temps long à l'image de l'étude réalisée par Martine Le Gal (2012). A partir du début du XXème siècle, la Principauté devient non seulement un lieu de prestige mais aussi un important lieu d'activité économique y compris industrielle. Et pour un frontalier, travailler à Monaco représente ainsi une formidable promotion sociale et même le signe d'une vie professionnelle réussie qui ne cessera de se mettre en scène à travers le temps. L'attractivité de la Principauté est toujours plus nette au fil des décennies: pour quelques mètres traversés l'ambiance change du tout au tout malgré l'absence réelle de frontières. Pourtant, en 1861, la Principauté détachée du Mentonnais, avait perdu une grande partie de son territoire et même failli disparaître. Elle n'est plus alors qu'une étroite bande de terre de moins de deux kilomètres carrés, coincée entre la mer et Beausoleil commune récente, détachée du territoire de la Turbie en 1904 notamment pour y accueillir une population ouvrière et immigrée pauvre travaillant pour la plupart en Principauté. Cette commune limitrophe offrira à Monaco et à ses sociétés, l'extension foncière indispensable à leur développement économique. Ces allées et venues entre les deux «pays»

<sup>10</sup> Archives Départementales des Alpes-Maritimes, côte 122 W 0003.



représente le quotidien des Beausoleillois qui, pour une grande partie, logent dans la commune et travaillent à Monaco.

Mais à partir du dernier quart du XIX<sup>ème</sup> siècle, d'autres mouvements journaliers s'instaurent: il s'agit du flux des hivernants et riches touristes fréquentant casinos, théâtres et cafés des deux agglomérations qui n'en font qu'une. Car Beausoleil est aussi un lieu de fêtes mondaines à travers son casino municipal et ses salles de spectacles fréquentées par des aristocrates qui font fi de la frontière tout comme ce grand hôtel le Riviéra Palace qui accueille une clientèle fortunée cosmopolite au-dessus des bidonvilles peuplées par les migrants. Ces trajets permanents des deux «communautés» oubliées d'un tracé frontalier dont le franchissement n'est jamais formalisé, se nourrissent de la venue, à Beausoleil, de nombreux Monégasques ou résidents de Monaco propriétaires sur la commune. En 1874, ils sont 14 sur 21 propriétaires à posséder 83 des 94 parcelles du futur centre-ville.

Dès cette époque, Monaco constitue un bassin d'emploi et Beausoleil un réservoir de main-d'œuvre (Gastaut, 1999). Proche de la Ligurie et du Piémont, la Principauté devient une destination privilégiée des transalpins cherchant à s'employer en dehors de leur pays. Travaillant en atelier ou sur des chantiers, par exemple comme maçons ou tailleurs de pierre, ils logent dans des bidonvilles juste de l'autre côté de la frontière au plus près de leur lieu de travail. En 1906, ils représentent 67% des 72% de la population étrangère à Beausoleil, soit 4585 individus. Cette main d'œuvre plutôt efficace et docile est appréciée par les employeurs monégasques. Elle le restera tout au long des premières décennies du XX<sup>ème</sup> siècle et jusqu'à nos jours, Monaco ne cessant d'apparaître comme un eldorado pour ceux qui parviennent à y trouver un emploi.

Ainsi, un lien de dépendance économique s'est créé et s'est creusé au fil du temps installant l'image d'une Principauté toute puissante, riche et belle et à quelques centaines de mètres, des cités dortoirs sans charme à l'image dégradée: Monaco assure la subsistance voire leur promotion sociale des frontaliers, Français d'origine ou pas italienne et Italiens puis plus tard Portugais, Maghrébins ou Asiatiques venus de l'autre côté de la frontière. Ceux qui viennent de l'Italie proche, traversent chaque jour sans aucun contrôle quatre frontières pour venir travailler et rentrer le soir chez eux. Alors que cette même frontière si poreuse pour les habitants du territoire, est totalement verrouillée et contrôlée pour les candidats à la migration vers la France venus de bien plus loin.

Traverser la frontière ne revêt pas du tout les mêmes enjeux pour ceux qui habitent la frontière par rapport à ceux qui la franchissent dans le cadre d'un itinéraire migratoire, de manière exceptionnelle. Dès lors le frontalier obtient un statut à part. S'il existe des caractéristiques communes à la situation de frontalier entre la France et ses pays voisins à l'instar des Pyrénées, du Nord, de la Lorraine, de l'Alsace et des Alpes du Nord, la situation est à chaque fois originale lorsqu'on se penche sur des micro-analyses qui prennent en compte la dimension historique. On y repère les entrelacs des parcours entre «riverains» et des jeux de miroir sur l'autochtonie. Dès lors se pose la question de l'altérité: sur le temps long, les frontaliers apparaissent comme faisant partie d'un même groupe, d'une même société alors que dans les gestions administrative et politique autant que dans les imaginaires dominants, la tendance est à l'altérisation et à la séparation<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Voir l'exposition *Frontières* organisée au Musée National de l'Histoire de l'immigration entre novembre 2015 et juillet 2016. Cf. le catalogue Gastaut-Witol de Wenden, 2015.

## Bibliographie

- AA. VV. (2012). Terres et Gens de frontières : le cas exemplaire des migrations dans l'espace frontalier des Alpes du Sud, XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. *Migrations Société*, 140.
- AA. VV. (2009). *Histoires d'une frontière*, Actes du colloque de Puget Théniens. Amont: Ecomusée de la Roudoule.
- AA. VV. (1999). *Mémoire et identité de la frontière*, Actes du colloque final du programme transfrontalier Interreg Nice-Gênes-Turin. *Les Cahiers de la Méditerranée*, 67.
- AA.VV. (1988). *Migrazioni attraverso le Alpi occidentali: relazioni tra Piemonte, Provenza e Delfinato dal Medioevo ai nostri giorni*, colloque de Coni, juin 1984. Cuneo: comune di Cuneo.
- Ancel, Jacques (1938). *Géographie des frontières*, Paris: Gallimard.
- Aubry, Bernard (1984). 100 000 travailleurs frontaliers. *Économie et statistique*, 170: 13-23.
- Bargel, Lucie (2017). *La fabrique frontalière des attachements politiques des villages montagnards italo-français XIX<sup>e</sup>me et XX<sup>e</sup>mes siècles*, Paris: EHESS.
- Barnaba, Enzo (2012). Grimaldi, cohabiter avec la frontière. *Migrations société*, 2: 159-164.
- Béziat, Jean-Rémy (2007). Les Alpes-Maritimes et la crise franco-monégasque de 1962. *Les Cahiers de la Méditerranée*, 74: 321-336.
- Bottaro, Alain (2012). Les habitants de Libre ou les migrants immobiles: les populations frontalières prises dans les déplacements de la frontière en 1947. *Migrations société*, 2: 213-224.
- Brunet, Roger (1967). *Les Phénomènes de discontinuités en géographie*. Paris-Toulouse: Université de Toulouse-CNRS.
- Cima, Bernard; Cima, Raymond; Truttmann, Michel (1995). *Juin 1940, La glorieuse défense du Pont Saint-Louis*. [Menton]: Auto-édition Cima.
- Febvre, Lucien (1928). Frontière: le mot et la notion. *Revue de Synthèse historique*, XLV : pp. 31-44.
- Foucher, Michel (2016). *Le retour des frontières*, Paris: CNRS éditions.
- Gastaut, Yvan; Kinossian, Yves; Ortolani, Marc; Schor, Ralph (dir.) (2016). *Fixer et franchir la frontière des Alpes-Maritimes, 1760-1947*; actes du colloque international de Nice, 9-11 juin 2016, Milano: Silvana Editoriale.
- Gastaut, Yvan (1999). Ligures et Piémontais du Tonkin à Beausoleil (1880-1930). *Cahiers de la Méditerranée*, 58, 1: 119-131.
- Gastaut, Yvan; Wihtol de Wenden, Catherine (dr.) (2015). *Frontières*. Paris: Magellan.
- Girardeau, Emile (1962). La population de Monaco et les migrations. *Population*, 17, 3: 491-504.
- Lafourcade, Maïté (1998). *La Frontière des origines à nos jours*. Bordeaux: Presses Universitaires de Bordeaux.
- Le Gal, Martine (2012). La frontière franco-monégasque à Beausoleil, 1860-1920. *Migrations société*, 140: 159-164.
- Mourlane, Stéphane (2005). La Crise franco-monégasque de 1962-63. *Recherches Régionales. Côte d'Azur et contrées limitrophes*, 179: 109-116.
- Nitard-Gastaldi, François (1989). Le rattachement de Tende et la Brigade à

la France en 1947, étude de presse comparée *Nice-Matin* et *Le Patriote*.  
*Recherches Régionales*, 108: 221-243.  
Nordman, Daniel (1998). *Frontières de France. De l'espace au territoire  
XVIe-XIXe siècle*, Paris: Gallimard.

# Il cerchio sulla linea. Il lavoro dei *commuters* messicani negli Stati Uniti

CLAUDIA BERNARDI  
claudia.bernardi@uniroma3.it  
Università di Roma Tre

This article illustrates the main issues and characteristics of Mexican cross-border workers in United States, from the Mexican-American War till recent times. The mobility of commuters is firstly considered through the analysis of laws and administrative practices that made migrants' status «artificial», and through available data on crossings and employment sector. Then, the article examines political and social oppositions to this form of labor mobility, and workers' mobility strategies linked to *maquiladoras*.

*Parole chiave: confini; mobilità; pendolarismo transfrontaliero; Messico; Stati Uniti.*

## Introduzione

Diversi termini e appellativi, nel corso del tempo, sono stati utilizzati per riferirsi ai lavoratori frontalieri lungo il confine tra Messico e Stati Uniti: *commuter*, *tarjeta verde*, *cross-border worker*, *transmigrante*, *green-carder*, *trabajador/a transfronterizo/a* e *jornalero* identificano i protagonisti di questo movimento circolare sulla linea. Un'attività che si traduce con termini quali *movilidad cotidiana*, *transmigración*, *commuting* e fa riferimento al periodico e frequente, se non quotidiano, movimento da un lato all'altro della linea tra due punti molto prossimi a essa. È una mobilità di tipo lavorativo seppur diversi studi, in senso ampio, la colleghino ad altre attività come l'acquisto di beni di consumo (i cosiddetti *shoppers*) o legati alla riproduzione (genitori che ogni giorno accompagnano i figli a scuola negli Stati Uniti) e anche alla salute (visite mediche, più spesso dentistiche, nelle città di confine messicane).

Il *commuter* è forse l'abitante più mobile dello spazio *fronterizo*. L'andirivieni di questo soggetto migrante non è segnato soltanto dai messicani diretti verso l'*otro lado*, ma è un complesso intreccio di storie di mobilità che si snodano lungo i 3.145 chilometri della linea. Cittadini statunitensi residenti a Tijuana e impiegati a San Diego, lavoratori stagionali messicani che salgono all'alba sui bus aziendali per raggiungere i campi agricoli di Yuma, lavoratrici domestiche e della cura a El Paso, migranti che dall'interno del Messico si spostano definitivamente lungo le città di confine e lavorano dall'altro lato della linea, ex-lavoratori delle *maquiladoras* che intraprendono la via del lavoro frontaliero.

I cerchi tracciati attorno alla linea hanno natura differente e s'innestano su uno spazio transnazionale attraversato da numerosi flussi e tratte migratorie che, nel corso della sua storia, hanno generato formazioni sociali eterogenee e spesso in conflitto tra loro. La colonizzazione, la Guerra messico-statunitense e la Rivoluzione messicana creano e alimentano le prime migrazioni che vanno ad abitare entrambi i lati di una linea ancora immaginaria. Con i *roaring twenties* e i progetti di colonizzazione messicana le città di confine fioriscono in termini demografici, politici ed economici, stando l'attenzione di politici e legislatori statunitensi (Bernardi, 2018).

L'articolo si propone di analizzare lo status giuridico del lavoratore frontaliero messicano negli Stati Uniti, la composizione di questa specifica forma della mobilità lavorativa, oltre alle problematiche e alle tensioni che pone la sua attività.

## **L'«amabile finzione» del lavoro frontaliero**

Il lavoro migrante frontaliero risale alla seconda metà del XIX secolo, quando le città di confine in espansione, in particolare la texana El Paso, iniziano a reclutare i lavoratori messicani. Tale forma di mobilità non è soggetta a regolamentazione fino alla metà degli anni Venti del Novecento, quando negli Stati Uniti, con l'Immigration Act del 1924, s'introduce una classificazione che distingue tra *immigrant*, chi ha una residenza permanente, e *non immigrant* per riferirsi a chi soggiorna solo temporaneamente nel paese. Il paesaggio si complica nel 1927, quando la Corte Suprema stabilisce che i *non immigrant* non possono lavorare nel paese. In soli tre anni, la forma di mobilità più comune e propria dello spazio di frontiera diviene, di fatto, un'anomalia mettendo così a rischio il lavoro di migliaia di persone (Gordon, 1969; Orraca-Romano, 2015). Alla rigida archi-

tettura legislativa che immagina due sole possibilità per abitare il territorio nazionale al di là della cittadinanza, l'Immigration and Naturalization Service (INS) affianca nel 1927 alcuni correttivi di tipo amministrativo per riportare il *commuter* nell'alveo della legalità e tutelare le relazioni con il Messico e il Canada. Il lavoro frontaliero non ha uno statuto legislativo proprio e non rientra in alcuna categoria, ma ricorre nelle «pratiche amministrative e nelle ordinanze» (Gordon, 1969:125).

Nel 1940, s'introduce il modulo I-151, la nota *green-card* o *tarjeta verde*, che mira a regolamentare e quantificare l'ingresso di persone negli U.S.A. ed è richiesta a tutte le persone ammesse alla richiesta di residenza legale permanente, sebbene sia stata poi comunemente associata ai *commuters*. Oltre alla *green card*, è richiesto il modulo I-178, da rinnovare ogni sei mesi, grazie al quale l'INS stila il registro di lavoro dei/delle migranti. Nel 1952, l'Immigration and Nationality Act definisce i termini d'ingresso e la permanenza legale nel paese riconoscendo e legittimando la pratica del *commuting* senza manifestare alcuna intenzione volta a introdurre leggi adeguate oltre le vie amministrative che già la rendono possibile. Il lavoro frontaliero permane così in una condizione giuridica ambivalente, senza una legislazione che ne regoli le modalità di circolazione e attraverso un'«amabile finzione» che eguaglia la residenza all'impiego (Gordon, 1969). Una sentenza del Board of Immigration descrive in modo conciso tale condizione: «La situazione del *commuter* non rientra in modo evidente in nessuna categoria degli status immigratori. Il suo status è *artificiale* ed è fondato su relazioni internazionali mantenute e apprezzate da amichevoli vicini»<sup>1</sup>. È dunque una figura su cui si mantiene in equilibrio sia il silenzioso patto tra i due confinanti sia la loro relazione che sarebbe altrimenti compromessa (Samora, 1971).

A seguito delle pressioni dei sindacati e dei movimenti sociali, nel 1965 si subordina l'ingresso dei *commuters* alla presentazione di una certificazione emessa dalla Segreteria del lavoro con la quale si garantisce l'effettiva tutela del salario e delle condizioni di lavoro dei cittadini statunitensi nel luogo in cui il lavoratore è destinato. Questa misura ricalca le tutele richieste dai sindacati durante il *Pro-*

<sup>1</sup> «The commuter situation manifestly does not fit into any precise category found in the immigration statutes. The status is an artificial one, predicated upon international relations maintained and cherished between friendly neighbors» [T.d.A.], *Report of the Select Commission on Western Hemisphere Immigration* (1968). Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, p. 102, in Jones, 1970, p. 67 [corsivo mio].

*grama Bracero* (1942-64) che, oltre a essere stata di scarsa efficacia, non è applicabile laddove il frontaliero gode dello status di residente permanente o dell'esenzione dovuta a legami familiari con cittadini statunitensi. Nel 1967, il Dipartimento di giustizia emana un regolamento che proibisce l'assunzione di *commuters* nei luoghi di lavoro in cui è presente un contenzioso certificato dalla Segreteria del lavoro. Inoltre, debbono garantire che il loro introito economico sia sufficiente a mantenere la propria famiglia e non gravare sulle casse dello Stato (Gordon, 1969; Jones, 1970). L'Immigration Reform and Control Act del 1986 (detta Simpson-Rodino) riarticola il programma d'ingresso lavorativo H-2 (attivo dal 1953) in lavoro agricolo e non agricolo, fornendo un ulteriore appoggio legislativo che, unitamente agli effetti della crisi messicana iniziata nel 1982, porta all'aumento del numero dei *commuters* – sia *green-carders* che *rodinos* –, in particolare della componente maschile, evidenziando così l'imposizione di una selezione basata sul sesso che di fatto favorisce l'ingresso irregolare del lavoro frontaliero femminile concentrato nel settore della cura (Acuña González, 1988; Estrella Valenzuela, 1993).

Tra le varie forme della mobilità nello spazio di frontiera, il *commuting* è forse quella in cui il confine tra regolarità e irregolarità è più labile, così che i migranti spesso utilizzano entrambe le vie per sottrarsi a condizioni di lavoro peggiori in Messico, per facilitarsi il passaggio all'altro lato come accadde durante il *Programa Bracero*, per l'impossibilità di fornire tutti i documenti richiesti, per sottrarsi ai lunghi tempi di attesa al confine e per le stesse modalità irregolari di cattura del lavoro da parte degli imprenditori. Tale uso dello status di frontaliero, con e senza documenti, complica l'analisi quantitativa del fenomeno che presenta numerosi ostacoli.

## **Il *commuting* in numeri**

Il lavoro frontaliero è divenuto oggetto di studio soltanto in tempi recenti, alla fine degli anni Sessanta, mentre le prime ricerche sulla migrazione messicana negli Stati Uniti risalgono già alla fine degli anni Venti. Si può supporre che questo ritardo negli studi sia innanzitutto dovuto allo status «artificiale» del *commuter* che ne fa un soggetto difficilmente individuabile, oltre all'uso simultaneo di diverse pratiche migratorie nella singola esperienza dei lavoratori e delle lavoratrici.

Inoltre, le stime quantitative muovono da definizioni differenti del *commuter* a seconda del trattamento giuridico, dell'attività oggetto dell'attraversamento e della cittadinanza considerata. Allora, chi è



considerato un *commuter*? Cittadini statunitensi (messico-americani e non), messicani con un permesso permanente di residenza – i cosiddetti *green-carders* –, lavoratori che detengono una VISA per motivi di lavoro. A questi si affiancano coloro che dispongono dei documenti per poter fare il loro ingresso negli USA, ma non per lavorarvi: si tratta solitamente di un visto turistico o del modulo I-186 (la *Border Crossing Card* – BCC – o *white-card*) che permette una permanenza di massimo 72 ore entro un raggio di 25 miglia dal confine. In questo ultimo caso, le accertate violazioni sono un evento raro, poiché largamente dovute alle denunce di privati. Infine, a queste modalità, si affianca l'ingresso privo di documenti che costituisce un bacino ampio e variabile. Quantificare il flusso di lavoratori che quotidianamente varcano il confine è pressoché impossibile se consideriamo che, per più di un secolo, l'attraversamento privo di documenti è stata la modalità prediletta e più agevole. Inoltre, alcune interviste ad agenti dell'INS hanno rilevato che persino le stime più recenti sono nettamente inferiori al reale per via delle variazioni stagionali, dovute all'impiego di lavoratori frontalieri nel settore agricolo, alle tecniche di campionatura inadeguate, e a molti casi in cui lo status di *commuter* non viene riportato ai somministratori o intervistatori (Herzog, 1991).

Tenendo presente queste precauzioni, si possono fornire alcuni dati relativi agli attraversamenti dei lavoratori frontalieri messicani regolari e le stime del flusso circolare lungo la linea nel suo complesso. L'INS (Immigration and Naturalization Service) nel 1933 registra 52.551 *commuters* “intermittenti”, vale a dire coloro che attraversano la linea al massimo tre volte alla settimana, e 29.963 “attivi”, cioè i frontalieri almeno quattro volte la settimana (Orraca-Romano, 2015). Un'inchiesta del maggio 1963 condotta dall'INS rileva circa 34.000 ingressi giornalieri con la *green-card*, dei quali il 49% lavora nelle aree metropolitane di Brownsville, Laredo, Eagle Pass, El Paso (Texas), il 13% a Nogales e San Luis (Arizona), il 38% a Calexico e San Ysidro (California). Una seconda inchiesta, condotta nel gennaio 1966, rileva un'espansione nella pratica del *commuting* con circa 43.000 ingressi giornalieri e un maggior peso del settore agricolo che raggiunge il 40%. Un aumento certamente dovuto all'interruzione definitiva del *Programa Bracero* e al conseguente uso della *green-card* come alternativa per un ingresso regolare, ma anche all'espansione demografica in Messico e alla mobilità verso gli stati di confine che dal 1950 al 1960 vedono aumentare la loro popolazione del 47%, con percentuali molto più alte nelle *border town* che raggiungono il 654% a Tijuana, il 534% a Mexicali e il 403% a Ciudad Juarez (Jones, 1970).

Tali numeri sono esigui se affiancati alle stime dei *white-carders*. L'uso massiccio di questa modalità di ingresso sarebbe sostenuto dalla presenza, nel 1968, di 75.000 adulti maschi in possesso del permesso I-186, nella sola Ciudad Juárez con una media di emissione di circa 2.500-3.000 al mese, laddove ogni mese l'INS rileva dalle 100 alle 200 rimozioni del permesso a causa di violazioni legate al lavoro. Dall'altro estremo della linea, a San Ysidro, sono emessi 150.000 permessi (Jones, 1970).

Nel 1978, secondo la Encuesta Nacional de Emigración a la Frontera Norte del País y a los Estados Unidos condotta dal Centro Nacional de Informacion y Estadísticas del Trabajo (CENIET) della messicana Secretaria del Trabajo y Prevision Social, i *commuters* costituiscono il 9,5% dei migranti temporanei, dei quali l'88% sono lavoratori frontalieri con frequenza giornaliera. All'inizio degli anni Ottanta il numero dei lavoratori temporanei oscilla tra 500.000 e 2 milioni annui, dei quali circa 100.000 sono *green-carders* (Ranney, Kossoudji, 1983; Herzog 1990). Nel 1998, il 90% dei frontalieri di Tijuana attraversa il confine in modo regolare, ma solo il 47% di essi ha i documenti per poter lavorare. Tra il 2000 e il 2010, il numero di *green-carders* diminuisce del 17%, un calo motivato con l'aumento della violenza nelle città di confine messicane (Orraca Romano, 2015).

Un'inchiesta realizzata dal Dipartimento del lavoro statunitense nel 1967 offre una prima fotografia del settore d'impiego dei frontalieri che varia da stato a stato. Il settore agricolo spicca tra tutti e impiega il 40% della forza lavoro, con un maggior peso in Arizona (66%) e California (60%), e solo il 17% in Texas. Nel settore finanziario è impiegato l'8%, di poco superiore al 7% del lavoro domestico perlopiù concentrato a El Paso e San Diego. Il 6% lavora in ristoranti e hotel, e un altro 6% è impiegato nell'edilizia. Il 75,5% guadagna un salario pari o inferiore a 1,40\$ (Jones, 1970). Nella Encuesta Nacional de Emigración del 1978, la percentuale d'impiego nel settore agricolo non subisce variazioni significative attestandosi sul 38% (Ranney, Kossoudji, 1983). Mentre la stessa inchiesta, ripetuta nel 1987, rileva una considerevole espansione del settore dei servizi (turismo, educazione, cura, tecnico e professionale, e altro tipo) che ricopre il 19,7%, e una flessione significativa della percentuale di lavoro agricolo che si attesta sul 17,3%, seguita dal commercio con il 15,2%, il settore edile in leggero aumento con il 11,7% e l'industria (manifatturiera e di assemblaggio) al 10,6%. La maggior parte dei lavoratori attraversa il confine quotidianamente (44,3%), spostandosi con mezzi pubblici – siano bus o treni – e un sistema privato di

automobili «clandestine», i *raiteros*, che muovono i lavoratori direttamente dalla linea al luogo di lavoro come accade a Tijuana (Herzog, 1991). Esiste anche una variazione nel livello salariale tra gli stessi stati di confine così che i frontalieri in California guadagnano più di quelli in Texas (Arámburo Vizcarra, 1987).

Analizzando i risultati delle inchieste governative, i dati sulla popolazione e le stime sui livelli salariali, si può affermare che a parità di mansione e settore lavorativo il salario negli stati di confine è più basso che nel resto degli Stati Uniti, ma al contempo è più alto del resto del Messico (Casado Izquierdo, 2008). Definire responsabilità e cause è questione tutta politica, notevolmente delicata e complessa, legata alle molte tensioni che questa forma della mobilità suscita, soprattutto dal lato statunitense, sia nella sua veste regolare sia irregolare.

### **Una forma di mobilità controversa**

La differenza salariale, a parità di mansione, tra i due lati del confine, rende il mercato del lavoro statunitense maggiormente conveniente, seppur non costituisce l'unico motivo per il quale risulta più agevole scegliere la via circolare del *commuter*. Dal punto di vista degli imprenditori statunitensi, i frontalieri sono considerati «meramente parte di un flusso commerciale» ed economicamente vantaggioso, soprattutto per quelle imprese che grazie all'importazione di questa «risorsa» possono essere competitivi sul mercato manifatturiero in cui predomina l'Asia (Jones, 1970, p. 83). L'«amabile finzione» diviene uno dei pilastri su cui poggia sia l'attività produttiva statunitense negli stati di confine, sia la stessa gestione e circolazione del lavoro. Il lavoratore frontaliero è oggetto dell'irregolarità delle procedure di lavoro imposte dagli stessi USA che portano allo «sfruttamento di lavoro a basso costo» (Samora, 1971, p. 22).

Sino agli anni Sessanta, il lavoratore frontaliero riceve scarsa considerazione e opposizione, fino a quando le organizzazioni dei lavoratori, in particolare la United Farm Workers della messico-americana Dolores Huerta, identificano in questa forma della mobilità e del lavoro la causa dell'abbassamento dei salari negli stati di confine USA, delle peggiori condizioni di lavoro in cui versano e delle difficoltà di sindacalizzazione dei lavoratori<sup>2</sup>. Numerosi ricorsi

<sup>2</sup> *Select Commission On Western Hemisphere Immigration* (1968), Commuters, S. Rep. No. 1006, 90th Cong., 2d Sess. 99-109, 111-30, in Gordon, 1969, p. 126.

da parte di sindacati, tra cui l'AFL-CIO, e interrogazioni sono state presentate sin dal 1960 su vari aspetti dello status di *commuter*, in particolare a seguito di scioperi interrotti e falliti per la repentina sostituzione di lavoratori (Gordon, 1969). Gli imprenditori utilizzano diffusamente questa forma di lavoro per sopperire alla momentanea mancanza di lavoratori o per sostituire coloro che protestano: sono infatti i frontalieri a essere spesso usati come *strikebreakers/rompehuelgas* nei campi prossimi alla linea.

Un report della Commissione per i diritti civili istituita dal Congresso stabilisce, sin dalle prime pagine, la differenza tra il *commuter* canadese e quello messicano: a differenza del primo, il secondo deprime le condizioni economiche nelle città di confine poiché il costo della vita tra i due lati del confine è differente e il livello di sindacalizzazione dei messicani è più basso<sup>3</sup>. Alcune posizioni rintracciano in questa specifica forma di lavoro persino un fattore scatenante la povertà stessa nella zona di confine (Gordon, 1969; Jones, 1970). È, in tutto e per tutto, un «problema politico» a cui non si è trovata soluzione soddisfacente per decenni (Gordon, 1969: 129-30) o persino un «male» che affligge il mercato del lavoro (Jones, 1970: 67).

Gli imprenditori, invece, lamentano le operazioni di controllo lungo il confine che rallentano la mobilità della loro «merce» più preziosa, come accade a seguito dell'Operation Intercept del 1969, quando la Yuma County Chamber of Commerce richiede un intervento repentino per non incorrere in rallentamenti o sospensioni delle attività<sup>4</sup>. Dagli anni Sessanta a oggi, la militarizzazione del confine ha reso più difficoltoso l'attraversamento, non solo irregolare, ma anche quello regolare. Infatti, a seguito del recente Patriot Act (2003) e del conseguente inasprimento dei controlli e della militarizzazione del confine, è diminuito il numero dei *commuters* proprio a causa dei lunghi tempi di attesa (Kopinak, 2013).

<sup>3</sup> *The Commuter on the United States-Mexico Border* (1969), United States Commission on Civil Rights. Staff Report. Hearings before the special subcommittee on Labor House Representative: Ninety First Congress; First Session on H.R. Washington, D.C., July, in Arámburo Vizcarra, 1987.

<sup>4</sup> *Letter from H. E. Zabel (Yuma County Chamber of Commerce) to Senator Paul Fannin* (1969). L'Operation Intercept è un'operazione «anti-droga» lanciata dal presidente Nixon nel 1969 che rientra nella sua politica di «guerra al crimine», cfr. Craig, 1980.

## Un uso frontaliero delle *maquiladoras*

Le *maquiladoras*, cioè le industrie di assemblaggio nate a seguito del Border Industrialization Program del 1963, costellano tutta la zona di confine, in particolare il lato messicano, che è divenuta anche grazie a esse una destinazione importante delle migrazioni interne dalla fine del *Programa Bracero* a oggi.

In uno studio condotto da K. Kopinak e R.M. Soriano Miras tra il 2005 e il 2007 emerge che molti messicani sono soliti lavorare nelle *maquilas* durante la settimana e attraversare il confine nel weekend per lavorare nel settore dei servizi (2013). In altri e numerosi casi, offrono un'opportunità di ottenere i documenti necessari a divenire *commuter*. La richiesta della *white-card* è subordinata alla presentazione di documenti che provino un rapporto radicato e durevole con il Messico, tra questi, le certificazioni dei datori di lavoro garantiscono con sicurezza l'ottenimento dello status di *commuter*. In alcuni casi è la stessa *maquiladora* a presentare un pacchetto di benefici per attrarre lavoratori e, in particolare, lavoratrici: i documenti necessari servono alle messicane per lavorare negli USA quando la compagnia licenzia durante la seconda fase del *boom-and-bust*, ma ancora di più sono utili alla *maquilas* che al ritorno della fase espansiva della produzione riassume le stesse lavoratrici, limitando così la rotazione del personale e i costi di formazione. Altre volte il lavoro nelle *maquilas* è usato soltanto per ottenere questi documenti e abbandonare definitivamente il misero salario che ricevono nelle industrie di assemblaggio. La messa a disposizione di certificazioni del datore, i bassi salari, l'assenza di tutele adeguate, congiuntamente a una pratica diffusa d'ingiusti licenziamenti e alla discriminazione nelle assunzioni in base all'età – essendo il salario molto basso, si assumono lavoratori/trici al di sotto dei 35 anni, che si suppone non debbano mantenere una famiglia intera con un salario, così da evitare vertenze sul lavoro –, trasformano il lavoro nelle *maquilas* in un vettore del lavoro frontaliero (Kopinak, Soriano Miras, 2013).

## Conclusione

La diversità tra i due stati nazione, attraversati e vissuti dai frontalieri, è solitamente annoverata come la causa maggiore dei conflitti che questa figura genera da entrambi i lati del confine, nella società e ai vari livelli istituzionali. Eppure, nello spazio di frontiera messico-statunitense, è soprattutto la differenza tra statuti migratori e la

postura verso di essi a produrre e moltiplicare conflitti e tensioni. Il lavoro frontaliero s'innesta, infatti, su una pluralità di forme temporanee di migrazione, oltre ad abitare spazi prossimi, se non gli stessi, di migrazioni e appartenenze di più lungo periodo. *Commuters*, migranti privi di documenti, *braceros*, messico-americani, migranti con permessi temporanei non stagionali, sono queste alcune forme della mobilità e dell'emigrazione che coesistono nello stesso spazio e nella vita dei singoli migranti (Bernardi, 2018). Le tensioni scaturite dal lavoro frontaliero sono allora maggiormente comprensibili se osservate non soltanto dal contrasto tra due ordini statuali differenti (amministrativo, giuridico, economico, etc.), ma nella moltiplicazione di forme del lavoro e legislazioni (o loro assenza) rivolte alla mobilità messicana in senso ampio. In altre parole, è nella segmentazione di status e coesistenza nello stesso spazio di forme del lavoro (mobile e non) razzializzate, scarsamente organizzate e tutelate, che emergono forze oppostive e tensioni sociali.

## Bibliografía

- Acuña González, Beatriz (1988). Transmigración legal en la frontera México-Estados Unidos. *Revista Mexicana de Sociología*, 50, 4: 277-322.
- Arámburo Vizcarra, Guillermo (1987). *Estudios Fronterizos*, 12-13: 81-93.
- Bernardi, Claudia (2018). *Una storia di confine. Frontiere e lavoratori migranti tra Messico e Stati Uniti (1836-1964)*. Roma: Carocci.
- Casado Izquierdo, José María (2008). Estudios Sobre Movilidad Cotidiana En México. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 273: 256-280.
- Craig, B. Richard (1980). Operation Intercept: The International Politics of Pressure. *The Review of Politics*, 42, 4: 556-580.
- Estrella Valenzuela, Gabriel (1993). Migración internacional legal desde la frontera norte de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 8, 3: 559-600.
- Gordon, Charles (1969). The Amiable Fiction. Alien Commuters under Our Immigration Laws. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 1, 2: 124-130.
- Herzog, A. Lawrence (1990). *Where North Meets South: Cities, Space, and Politics on the U.S.-Mexico Border*. Austin: Center for Mexican American Studies, University of Texas.
- Herzog, Lawrence A. (1991). The transfrontier organization of space along the U.S.-Mexico border. *Geoforum*, 22, 3: 255-269.
- Jones, B. Lamar (1970). Alien commuters in the United States labor markets. *International Migration Review*, 4, 3: 65-89.
- Kiser, C. George; Martha Woody Kiser (a cura di) (1979). *Mexican workers in the United States: Historical and political perspectives*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Kopinak, Kathryn; Soriano Miras, Rosa Maria (2013). Types of Migration Enabled by Maquiladoras in Baja California, Mexico: the Importance of Commuting. *Journal of Borderlands Studies*, 28, 1: 75-91.
- Orraca-Romano, P. Pedro (2015). Immigrants and Cross-border Workers in the U.S.-Mexico Border Region. *Frontera Norte*, 53: 5-34.
- Ranney, Susan; Kossoudji, Sherrie (1983). Profiles of Temporary Mexican Labor Migrants to the United States. *Population and Development Review*, 9, 3: 475-493.
- Samora, Julian (1971). *Los mojados: the wetback story*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.





# Il lavoro di frontiera in Europa.

## Una prima approssimazione

MATTEO SANFILIPPO  
matteosanfilippo@unitus.it  
*Università della Tuscia*  
*Fondazione Centro Studi Emigrazione*

Cross border work is not an Italian phenomenon, but an European one. The numbers of European cross border workers is not very high, but we can find them on many multinational frontiers: for example, on the border among France, Germany, Italy and Switzerland, or on the one among Belgium, France, Germany, Lower Countries and Luxembourg. We should take into account these possibilities to draw a continental sketch of cross border work.

*Keywords: borders; cross border workers; Europe; metropolitan conurbations.*

### **Un fenomeno non solo italiano**

L'esplosione delle tensioni tra le nazioni europee a causa della cosiddetta "emergenza rifugiati" sta facendo rinascere i confini fra gli Stati con conseguenze molto negative per coloro che lavorano e abitano a cavallo di esse. Controlli e file obbligano i frontalieri a presentarsi al confine con grande anticipo, allungando la giornata lavorativa. Le frontiere stanno risorgendo e mantengono l'Europa divisa (per una introduzione al tema: Boesen e Schnuer, 2016), eppure il problema sembrava risolto da decenni, dopo che la Comunità europea aveva aspramente dibattuto sulla libertà di movimento anche di chi percepiva il salario in uno Stato e risiedeva in un altro. A Innsbruck nella Seconda conferenza delle regioni di frontiera (Conseil de l'Europe, 1975; Conseil de l'Europe, 1977) era sembrato risolto il problema degli "euro-lavoratori", in particolare di quelli che attraversavano ogni giorno la frontiera svizzera provenendo da Francia, Germania e Italia.

Quel dibattito ha avuto scarsa eco nella nostra Penisola, dove a lungo (anzi ancora oggi) ci si è posti di fronte al lavoro frontaliero come se implichi soltanto i rapporti tra l'Italia e le nazioni vicine. Alla fine del secolo scorso invece Gianfranco Brevetto (1995) ha spiegato i flussi dall'Italia al Canton Ticino inquadrandoli nel frontalierato europeo e a proposito di quest'ultimo ha ricordato come esso coinvolgeva tutti gli Stati fra il Mare del Nord e la Costa Azzurra. In Svizzera, secondo Brevetto, lavoravano nel 1995 quasi la metà dei frontalieri europei, 168.000 su 376.000, e tra questi i più numerosi erano i francesi. Dunque, contrariamente a quanto si poteva credere in Italia, la nostra nazione non era una eccezione, né una capofila in tale materia. I frontalieri italiani in Svizzera erano non solo meno numerosi dei francesi (44.000 a 78.000), ma anche quasi raggiunti dai tedeschi (32.000). Insomma quello italiano era un aspetto di una questione che coinvolgeva il cuore pulsante del continente.

Le cifre e la percezione del fenomeno offerte da Brevetto si basavano sul rapporto per la Comunità europea redatto nel 1991 da Simon Kessler. Questi, impegnato nel sindacalismo frontaliero (è stato presidente dell'Union européenne des Travailleurs Frontaliers), aveva già scritto un altro libro sul fenomeno (Kessler, 1974). Nelle sue due pubblicazioni proponeva che i frontalieri godessero degli stessi diritti dei lavoratori locali, almeno per quanto riguardava salari, assistenza sanitaria e regime fiscale. Questa parte dei suoi lavori è oggi caduca, perché molte delle sue proposte sono state incorporate negli accordi bilaterali tra nazioni, oppure decisamente rifiutate. D'altra parte con il tempo ci si è resi conto di quanto poco il frontalierato incida sulle relazioni di lavoro a scala continentale e quanto sia invece pressante nelle zone di confine, che sono comunque numerose e non sono tutte interne all'Unione, come ricorda nella sua introduzione Paolo Barcella.

Un articolo del 2004, però basato su dati del 1999, riflette proprio su questa contraddizione (Van Houtum e Van Der Velde). Ripete che i numeri dei frontalieri sono piccoli, ma che le frontiere coinvolte sono molte: tra Belgio e Germania, Belgio e Olanda, Belgio e Francia, Belgio-Francia-Germania-Lussemburgo, Danimarca e Germania, Danimarca e Svezia, Finlandia e Svezia, Francia-Principato di Monaco-Italia, Francia e Regno Unito, Germania e Francia, Germania e Olanda, Germania e Austria, Irlanda e Regno Unito, Italia e Austria, Spagna-Andorra-Francia, Spagna e Portogallo. Secondo i due autori soltanto il flusso quasi circolare tra Belgio-Francia-Germania-Lussemburgo metteva in moto più del 4% della forza lavoro localmente impegnata e aveva quindi un impatto certo, sia pure in un'area dalle dimensioni ben delimitate.

A cavallo tra i due millenni questa non era l'unica riflessione approfondita sulla rilevanza europea del fenomeno, ma in Italia si è saputo ben poco di tali ricerche. Il dibattito italiano sugli stessi frontalieri lombardi o liguri non si è d'altronde distinto per continuità o assiduità, se non negli ultimissimi anni (Barcella e Colucci, 2016; Barcella e Sanfilippo, 2016; Barcella, 2018a). La sola eccezione si rintraccia nei Rapporti sull'emigrazione italiana della Fondazione Migrantes, che sono comunque di questo millennio e pubblicano interventi sui frontalieri spazati negli anni (Narducci, 2008; Iaria, 2010; Barcella, 2014). Quanto si vuole presentare in questo articolo è dunque una prima panoramica della discussione negli altri paesi europei.

### **A cavallo dei due millenni**

Il dibattito europeo sul frontierato s'intensifica nell'ultimo decennio del Novecento, perché la Svizzera inizia a interrogarsi se valga la pena di ricorrere a manodopera dai paesi vicini (vedi i lavori di Charles Ricq, 1990 e 1991, per l'Institut universitaire d'étude européens di Ginevra) e la Comunità europea (Parlement Européen, 1997) cerca di capire il peso economico e politico del fenomeno. La relazione al parlamento europeo del 1997, ancora oggi disponibile sul web, censisce circa 380.000 frontalieri attivi tra il 1990 e il 1996 all'interno dei confini europei e ne offre una panoramica geografica (vedi tab. 1), ovviamente all'interno della Comunità di allora, che annoverava soltanto 15 Stati. I dati riportati nella relazione confermano quanto accennato nel primo paragrafo, compresa la questione del numero ridotto di frontalieri, ma ribadiscono quante siano le frontiere coinvolte dalla Scandinavia alla Penisola iberica, passando per il Regno Unito. Da notare come in relazione a quest'ultimo si accenni non soltanto ai lavoratori che varcavano ogni giorno il confine tra l'Irlanda del Nord e la Repubblica irlandese, ma anche quelli che dalla Francia e dal Belgio andavano in Inghilterra. Il 6 maggio 1994 sono stati infatti inaugurati il tunnel e il treno sotto la Manica ed è quindi divenuto possibile il "commuting" giornaliero tra i tre paesi.

Tab. 1: lavoratori transfrontalieri europei (1987-1996)

Residenza	Luogo di lavoro	Numero frontalieri (anno di rilevazione)
Svezia	Finlandia	1.000 (1995)
Norvegia	Svezia	2.210 (1990)
Danimarca	Svezia	480 (1995)
Svezia	Danimarca	1.475 (1995)
Danimarca	Germania	1.180 (1994)
Germania	Danimarca	1.015 (1994)
Irlanda del Nord (Regno Unito)	Irlanda	3.300 (1996)
Irlanda	Irlanda del Nord	13.300 (1996)
Olanda	Germania	15.470 (1994)
Germania	Olanda	1.350 (1994)
Belgio	Olanda	13.256 (1995)
Olanda	Belgio	3.600 (1995)
Belgio	Germania	3.948 (1995)
Germania	Belgio	470 (1995)
Regno Unito	Francia	381 (1993)
Francia	Regno Unito	346 (1994)
Francia	Belgio	12.000 (1995)
Belgio	Francia	5.600 (1995)
Francia	Lussemburgo	27.800 (1995)
Belgio	Lussemburgo	16.600 (1995)
Germania	Lussemburgo	9.800 (1995)
Francia	Germania	45.000 (1995)
Francia	Svizzera	73.940 (1995)
Italia	Svizzera	36.558 (1995)
Germania	Svizzera	31.129 (1995)
Svizzera	Germania	1.000 (1995)
Austria	Svizzera	8.270 (1995)
Austria	Germania	12.000 (1991)
Germania	Austria	1.459 (1987)
Austria	Lichtenstein	4.000 (1991)
Italia	Austria	596 (1991)
Austria	Italia	100 (1991)
Italia	Francia	1.700 (1995)
Francia	Italia	280 (1990)
Italia	Principato di Monaco	5.000 (1995)
Francia	Principato di Monaco	17.925 (1994)
Italia	San Marino	3.302 (1995)
Spagna	Francia	2.000 (1990)
Francia	Spagna	500 (1990)
Spagna	Andorra	[mancano i dati]
Spagna	Portogallo	[mancano i dati]
Portogallo	Spagna	[mancano i dati]

Fonte: Parlement Européen, 1997.

Il rapporto del Parlamento europeo, che tra l'altro dava una prima definizione ufficiale di lavoro frontaliero, era l'inizio della riflessione continentale<sup>1</sup>. Questa presto non si sarebbe concentrata sul solo caso elvetico (Soutif, 1999), nonostante il suo peso. In effetti, se alla fine del secolo la metà dei frontalieri europei lavorava in Svizzera, questa non aveva il monopolio sul fenomeno, come già trent'anni prima aveva messo in evidenza Louis Bauvir in una relazione sui flussi da e per il Belgio (Bauvir, 1967). Per esempio, alla fine del Novecento giocava un ruolo notevole anche la cosiddetta Grande Regione, ovvero l'area di intersezione dei flussi tra Belgio, Francia, Germania e Lussemburgo.

Oggi abbiamo a disposizione qualche studio d'insieme su frontiere e lavoro frontaliero, grazie anche a una grande mostra organizzata nel 2015 presso il Musée de l'histoire de l'immigration di Parigi (Gastaut e Wihtol de Wenden, 2015), e all'opera del *Journal of Borderlands Studies*, pubblicato dal 1986 (<https://absborderlands.org/journal/>), e di altre riviste scientifiche. Tuttavia il grosso della letteratura specialistica verte sempre sul caso elvetico e su quello della Grande Regione. Entrambi oltre a implicare lo spostamento di decine di migliaia di frontalieri, possono essere datati almeno al periodo dell'*entre-deux-guerres*, quando lo sviluppo dei trasporti ha facilitato la mobilità lavorativa (per la Svizzera: Kaiser, 1998; per la Grande Regione: Sauer e Scuto, 2012). Inoltre i due casi esemplificano due situazioni diametralmente opposte. In Svizzera l'arrivo di frontalieri ha inasprito le relazioni sociali e sollecitato la deriva xenofobica. Nella Grande Regione parrebbe aver favorito il superamento dei confini statali e spinto per la costruzione di uno spazio transfrontaliero tra il Belgio (Vallonia e Regione germanofona), l'est

<sup>1</sup> «En vertu de la réglementation communautaire, le terme “travailleur frontalier” désigne tout travailleur qui est occupé sur le territoire d'un Etat membre et réside sur le territoire d'un autre Etat membre (critère politique), où il retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine (critère temporaire). Cette définition, qui outre les éléments intrinsèques de déplacement du domicile au travail via une frontière conserve la condition temporaire du retour quotidien ou hebdomadaire au domicile, ne s'applique cependant qu'à la protection sociale des travailleurs concernés au sein de l'Union européenne. // Dans le domaine fiscal, les conventions bilatérales de double imposition, déterminant le régime fiscal des travailleurs frontaliers, retiennent, par contre, des définitions plus restrictives qui imposent, en plus, un critère spatial, selon lequel le fait de résider et travailler dans une zone frontalière stricto sensu, indiquée de façon variable dans chaque convention fiscale, est considéré comme un élément constitutif de la notion de travail frontalier» (Parlement Européen, 1997, Par. 1.1). La definizione di lavoro frontaliero è nel Regolamento 1408/71 dell'Unione Europea, rivisto dal Regolamento 883/2004.

della Francia (Lorena), il Lussemburgo e l'ovest della Germania (Saar e Renania-Palatinato), con l'appendice dell'Olanda (per un quadro geografico e storico della Grande Regione: Pereira Carneiro Filho, 2010; per l'aggiunta olandese: Van Houtum e Gielis, 2006). Basti pensare che per facilitare gli spostamenti all'interno di questa vasta area esiste da tempo un orario integrato dei trasporti, consultabile sul web all'indirizzo <https://www.mobiregio.net/>. Inoltre la Grande Regione ha un proprio portale ricco di informazioni, non solo turistiche: <http://www.granderegion.net/>. Nello stesso territorio è attivo pure il BENELUX, l'organizzazione intergovernativa di Belgio, Olanda e Lussemburgo, approvata dai rispettivi parlamenti nel 1947 e interessata ai trasferimenti lavorativi tra gli Stati membri (BENELUX, 2017a, 2017b, 2017c e 2017d).

Se torniamo al caso svizzero, dove la presenza francese è preponderante su scala federale (vedi tab. 2) e assai forte nella regione ginevrina, appare evidente come l'arrivo quotidiano di stipendiati e salariati provenienti dalla regione Rodano-Alpi della Francia, abbia scatenato violente reazioni, soprattutto dagli inizi di questo millennio (Hamman, 2004). Il Mouvement citoyens genevois ([mcge.ch/](http://mcge.ch/)) ha saputo sfruttare tale protesta nel referendum del 9 febbraio 2014, quando è stato chiesto un tetto all'immigrazione e la fine dell'accordo di libera circolazione della manodopera tra Unione Europea e Confederazione Elvetica, e nelle elezioni successive. Assieme ad altre formazioni locali xenofobe, si pensi alla Lega dei Ticinesi, ha così sostenuto l'ascesa a livello federale dell'Unione Democratica di Centro e dei suoi alleati, che hanno sintetizzato gli slogan contro gli stranieri e i frontalieri dei singoli cantoni. Si è così incentivata la ripresa dell'onda populista, già coagulatasi negli anni 1960-1970 attorno a James Schwarzenbach (1911-1974), deputato federale dell'Action nationale contre l'emprise étrangère du peuple et de la patrie e promotore del referendum antistranieri perso il 7 giugno 1970. Rispetto a quella fase, preoccupata soprattutto degli immigrati trasferitisi stabilmente in Svizzera, gli attuali movimenti xenofobi paventano di più i frontalieri perché a loro dire saccheggiano stipendi e welfare elvetici (Buomberger, 2004; Drews, 2005; Weibel, 2012).

Tab. 2: Frontalieri in Svizzera (primo trimestre 2018)

FRONTALIERI IN SVIZZERA	NAZIONE DI PROVENIENZA
Francia	172.454
Italia	71.925
Germania	61.215
Austria	8.225
Lichtenstein e altre nazioni	2.191
<b>TOTALE</b>	<b>316.010</b>

Fonte: Svizzera, *Statistica dei frontalieri* (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/travail-remuneration/enquetes/ggs.html>).

Molti studiosi hanno cercato di comprendere relazioni e parole d'ordine tra forze xenofobe di paesi confinanti: Italia, Francia, Belgio e Svizzera, per esempio (Ousmane, 2013). E il discorso è stato anche allargato a tutto il globo (Khair, 2016). Tuttavia la lotta al lavoro frontaliero sembra una peculiarità elvetica dagli anni 1980 (Ricq, 1981) e questo nonostante che molti studiosi abbiano provato come esso non provochi disoccupazione in loco (Weber, Ferro Luzzi e Ramirez, 2018), mentre gli accordi bilaterali tra Svizzera e Francia, Germania o Italia hanno progressivamente attenuato l'impatto sul welfare elvetico. A questo punto i movimenti anti-frontalieri si sono ammantati di ecologismo e hanno dichiarato che l'arrivo di tante auto private provoca un danno inestimabile<sup>2</sup>. Contemporaneamente hanno insistito che la protezione concessa ai frontalieri è stato lo strumento con cui la Comunità Europea ha cercato di comandare sulla Confederazione Elvetica.

In questo dibattito non viene mai affrontato un altro discorso, che pure traspare dalle statistiche elvetiche, vedi la tabella scaricabile da: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/travail-remuneration/enquetes/staf.assetdetail.3463422.html>. I frontalieri non vanno soltanto in Svizzera, ma partono anche da essa in numero crescente: nel periodo 2002-2016 gli svizzeri, che hanno lavorato su base giornaliera fuori dei propri confini, sono passati da una media annua di 6.000 a circa 12.000, così come i non svizzeri che risiedono in Svizzera e varcano i confini elvetic per lavorare altrove sono passati da una media annua di 5.000 a circa 13.000. Sarebbe anche da tener conto che dal 2005 al 2016 sono stati censiti cittadini svizzeri che non abitano

<sup>2</sup> Il problema è stato studiato, con meno acredine, nel contesto lussemburghese: Schmitz e Gerber, 2011; Schmitz, 2012.

in Svizzera, ma vi si recano per lavoro, e si è scoperto che pure il loro numero è in crescita, da una media annua di 10.000 a una di 13.000.

Per quanto riguarda la seconda area geografica al centro del dibattito scientifico, la cosiddetta Grande Regione, e l'elaborazione in essa di una identità "transfrontaliera" si possono rilevare numerosi studi, in gran parte in francese o di studiosi francesi (Hamman, 2013; Koukoutsaki-Monnier, 2014 e 2015). In effetti in quell'area trovano lavoro soprattutto lorenesi, che compensano così la crisi delle attività industriali ed estrattive di quello che una volta era un magnete immigratorio francese (Boutillier, Laperche e Mudard, 2003; Belkacem, Borsenberger e Pigeron-Piroth, 2006; Belkacem e Pigeron-Piroth, 2013). Studi recenti segnalano come nella Grande Regione si muova comunque giornalmente un quarto di tutti i frontalieri europei, con belgi, olandesi e tedeschi che imitano i lorenesi (Belkacem e Pigeron-Pirot, 2015). In ogni caso la mobilità è incentrata principalmente sul Lussemburgo ed è da questo piccolo Stato favorita. Sin dagli anni Venti del secolo scorso il Granducato ha infatti preferito lavoratori con la residenza in Belgio, Francia e Germania agli immigrati desiderosi di insediarsi su un territorio ricco, ma ridotto. Con il tempo i lorenesi non si sono riversati solo sul Lussemburgo, ma hanno proseguito alla volta della Germania, inserendosi qui in nicchie lavorative diverse da quelle lussemburghesi. In entrambi i casi i datori di lavoro hanno optato per una manodopera non residente e a tempo determinato, di modo che oggi lavoro interinale e manodopera frontaliera sembrano coincidere<sup>3</sup>. I lorenesi d'altra parte non hanno scelta. Lavora in Lussemburgo la metà dei residenti di Longwy, una volta fiorente sede di attività siderurgiche e quindi abitata da numerosi immigranti (Noiriel, 1984).

Secondo lo studio di Belkacem e Pigeron-Pirot (2015) il lavoro di frontiera avvantaggia soltanto il paese di arrivo. Non esiste una Grande Regione, ma un Lussemburgo che drena manodopera specializzata da Lorena e Vallonia, senza averla dovuta prima formare (vedi anche Pigeron-Piroth, Le Texier, Belkacem e Caruso, 2017). Inoltre i lavoratori fanno la spesa dove sono impiegati, lasciandovi un terzo degli stipendi o dei salari (Matha, Porpiglia e Ziegelmeyer, 2017). Infine pagano le tasse in Lussemburgo e le comunità di residenza devono invece far fronte a una popolazione in crescita senza entrate dirette (oltre a Belkacem e Pigeron-Pirot, 2015, vedi Auburtin, 2005, Carpentier, 2010, e Gerber e Carpentier, 2013). In questa prospettiva

<sup>3</sup> Vedi le riflessioni per la Svizzera di Barcella, 2018b.



si potrebbe dire che dall'ultimo decennio del Novecento si è assistito alla crescita del Granducato a spese delle aree confinanti (Sohn, 2012; Chen, Gerber e Ramadier, 2017; ma vedi già Perotti, 1996).

Penultima nazione europea per dimensioni, il Lussemburgo attira ancora nel nostro decennio una massa imponente di lavoratori lorenese, valloni e tedeschi senza doversi preoccupare di alloggiarli, di garantire infrastrutture, di gestire scuole per il loro figli (Drevon, Klein, Gwiazdzinski e Gerber, 2017). Il rapporto tra lavoratori frontalieri e lavoratori residenti è in effetti strabiliante. Alla fine del 2016 risultavano nel Lussemburgo 392.682 salariati, dei quali 176.395 erano frontalieri: francesi (90.141), belgi (43.288) e tedeschi (42.966). Per andare più nel dettaglio possiamo analizzare la tabella realizzata dall'ufficio statistico del Granducato per il periodo 1974-2016 (vedine la sintesi in tab. 3):

Tab. 3: Frontalieri in Lussemburgo

ANNI	1974	1980	1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TOTALE (migliaia)	11,4	11,9	35,3	90,3	151,9	156,6	159,1	161,3	165,3	171,1	177,2
RESIDENZA											
Belgio	5,7	5,7	12,3	25,0	38,4	39,4	40,1	40,7	41,5	42,6	43,6
Francia	4,4	4,7	16,6	48,3	75,1	77,5	78,7	79,7	82,2	85,9	89,9
Germania	1,3	1,5	6,4	17,0	38,4	39,7	40,3	40,9	41,6	42,6	43,7
NAZIONALITÀ											
belga	5,3	5,2	10,8	22,8	34,2	35,1	35,3	35,4	35,6	36,1	36,4
francese	4,1	4,5	15,7	45,7	71,0	73,0	73,9	74,4	76,2	79,1	82,1
tedesca	1,3	1,5	6,0	16,1	34,6	35,6	36,0	36,1	36,4	36,8	37,2
italiana	0,6	0,6	1,1	1,7	2,2	2,2	2,1	2,2	2,2	2,3	2,4
lussemburghese					3,3	3,5	3,9	4,5	5,2	5,8	6,9
portoghese					2,9	3,1	3,4	3,9	4,3	4,9	5,5
altra	0,1	0,1	1,7	4,0	3,7	4,1	4,5	4,8	5,4	6,1	6,7

Fonte: rielaborazione da <http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=12928&sCS>.

Leggendo la tabella vediamo prima di tutto come il balzo inizi con l'ultimo decennio del Novecento e prosegua a ritmi sostenuti. Nel 1990 i frontalieri sono più del doppio di quelli del 1980 e nel 2016 sono quasi il doppio di quelli del 1990. Inoltre vediamo che i flussi provengono da Belgio, Francia e Germania, come già asserito, ma le nazionalità dei frontalieri non sono soltanto belga, francese e tedesca. Abbiamo una costante presenza italiana, che potrebbe essere frut-

to delle precedenti migrazioni in Lorena e in Vallonia, ma dal 2010 troviamo anche portoghesi e lussemburghesi spostatisi oltre confine per andare a lavorare ogni giorno in Lussemburgo. Se pensiamo, a quanto già notato per la Svizzera su alcuni casi minori che risultano dalle statistiche (svizzeri che abitano fuori della Svizzera per tornarvi a svolgere il proprio mestiere, stranieri che abitano in Svizzera e sono impiegati oltre confine), appare evidente che il mondo del frontalierato è più complesso di quanto si possa pensare. Da notare al proposito che per alcuni studiosi i giovani operai francesi che vanno nel Belgio vallone o fiammingo costituiscono un caso a parte della più generale mobilità della Grande Regione (Durand, 2015).

Di certo, però, su qualsiasi frontiera sorge il problema della difesa dei lavoratori, che non risiedono sul posto di lavoro e che spesso non vi dormono durante la settimana lavorativa. In Francia tale questione è stata notata a metà degli anni 1980 (Aubry, 1984). In seguito gli studiosi si sono chiesti che protezione ottengano i lavoratori frontalieri dai sindacati o dalle associazioni professionali del paese di residenza e da quello di lavoro, se formino delle associazioni specifiche e come queste funzionino, a quali interessi (sociali, nazionali, esclusivamente corporativi) queste ultime poi rispondano. Philippe Hamman, docente di sociologia all'Università di Strasburgo è stato particolarmente attivo in questo settore (Hamman, 2003, 2005a e 2005b, 2009a e 2009b). Inoltre si è chiesto come si sviluppi la quotidianità linguistica di lavoratori che ogni giorno frequentano due realtà culturalmente diverse (Hamman, 2013b). Ha quindi recuperato una serie di documenti e di pubblicazioni autobiografiche dei primi attori delle rivendicazioni transfrontaliere e ha meditato su scopi e dinamiche delle opportunità di lavoro nel territorio della Grande Regione.

L'attenzione degli studiosi alla vita quotidiana del frontaliero è evidente in più aree: la Grande Regione ovviamente, ma anche la Svizzera e i Pirenei (Velasco-Graciet, 2005; Bolzman e Vial 2007; Dupeyron, 2008; Guyot-Sander, 2012). La complessità delle pratiche linguistiche accomuna Grande Regione e Svizzera, visto che sono già aree multilinguistiche, dove s'incrociano migranti di idiomi diversi (Wille, 2012). Resta da notare che spesso le testimonianze più interessanti sono prodotte dagli organismi europei (Commission européenne, 2015).

La maggior parte dei saggi su questi aspetti del frontalierato sono in francese, ma d'altronde anche la maggior parte dei nomi di sindacati e associazioni dei frontalieri sono in questa lingua. Basti citare alla rinfusa l'AFAL (Association des frontaliers d'Alsace-Lor-

raine à Haguenau), il CDF (Comité des frontaliers belgo-français de Musson), il CDTF (Comité de défense des travailleurs frontaliers, Moselle et Haut-Rhin), il GTE (Groupement transfrontalier européen d'Annemasse), l'UEF (Union européenne des frontaliers) e l'UFE (Union des frontaliers européens). Questa abbondanza di sigle francesi corrisponde al fatto che proprio dall'Esagono proviene il numero più cospicuo di salariati e stipendiati che oltrepassano la frontiera, come è stato messo in evidenza da un rapporto Eurostat dell'aprile 2016. Sulla base dei dati relativi al 2015 si sono mossi in 438.000, provenendo *in primis* dalle già citate regioni francesi Rodano-Alpi (114.000) e Lorena (110.000), ma poi anche dall'Alsazia (67.000), dalla Provenza-Costa Azzurra (45.000), dalla Franca Contea (38.000) e dal Nord – Passo di Calais (30.000). Seguono Germania (286.000), Polonia (155.000), Slovacchia (147.000), Italia (122.000), Romania (121.000), Ungheria (111.000) e Belgio (107.000). Insieme questi otto Paesi danno vita a tre quarti dei flussi frontalieri, visto che, come già scritto, il peso di questa mobilità è complessivamente minimo. Basti pensare che in Francia, Germania, Italia e Polonia corrisponde rispettivamente all'1,5%, allo 0,7%, allo 0,9% e allo 0,5% della popolazione attiva. Soltanto in Slovacchia il suo impatto è maggiore, arrivando al 6% (Observatoire des territoires, 2017). Tra l'altro in Slovacchia il numero dei frontalieri è quasi uguale a quello dei migranti a più lunga distanza (European Commission, 2018: 87).

## Conclusioni

Sin qui ci siamo basati su una casistica abbastanza ridotta, perché manca la bibliografia specifica o è poco accessibile. Come accennato, le frontiere lavorative europee sono numerose, ma non sono sempre studiate (per un quadro generale, cfr. Koukoutsaki-Monnier, 2011, e Hamez, 2013 e 2016). In questo fascicolo sono principalmente approfondite le tradizioni frontaliere di Svizzera, Francia e Penisola iberica. In un lavoro precedente coordinato da Barcella e Colucci (2016) è studiato il sistema italiano, nei suoi rapporti in entrata e in uscita con Francia, Principato di Monaco, Svizzera, Austria e Croazia. Restano da esplorare molte altre regioni frontaliere, per esempio quella scandinava (Norvegia, Svezia, Finlandia e Danimarca) e la sua congiunzione tramite quest'ultima nazione con Germania, Austria e Lichtenstein (Hansen e Nahrstedt, 2000; Buch, Schmidt e Niebuhr, 2009; Klatt, 2014). Inoltre varrebbe la pena di capire un po' meglio cosa sia il frontalierato nei Paesi Baltici, menzionato nel rapporto EUROSTAT del

2016, e in particolare lo spostamento quotidiano degli estoni in Finlandia, tramite un percorso in traghetto di circa 80 km. Un altro sistema da esplorare è quello che porta in Austria e in Germania dai Paesi dell'Europa centro orientale: Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria (Rudolph, 1994; Tölle, 2005; Huber e Nowotny, 2008; Moritz, 2011; Nienaber e Kriszan, 2013). Da notare che quest'ultima registra a sua volta arrivi giornalieri dalla Slovacchia (Balogh e Pete, 2017), mentre gli slovacchi si recano anche in Austria (Fassmann e Kollár, 1994). Inoltre andrebbero approfonditi i flussi dalla Romania in Ungheria e dalla Bulgaria in Grecia, menzionati in alcuni rapporti europei. Infine non bisogna sottovalutare il sistema delle isole britanno-celtiche, ossia la mobilità tra Repubblica irlandese e Regno Unito, oggi molto discussa in relazione alla Brexit, e gli scambi già ricordati tra Inghilterra e Francia. A proposito di questi ultimi si può ricordare come alcuni studiosi, prima della Brexit, abbiano insistito sulla nascita di un'area transfrontaliera unente la provincia belga dell'Hainaut, le Fiandre, la regione di Bruxelles, il Nord-Passo di Calais francese e il Kent (Duhamel, Coupleux e Thomsin, 2017).

Proprio questo accenno alla Brexit ci spinge a pensare che il frontalierato, per la sua stessa natura, soffra molto dei problemi congiunturali. Prima della fuoriuscita britannica dall'Europa e soprattutto prima del clima di paure nato dopo le primavere arabe era più facile pensare a un'integrazione transfrontaliera (Reitel, 2007 e 2014). Si pensi alle ipotesi, oggi naufragate, di creare uno spazio transfrontaliero tra la provincia di Cuneo, la città di Ventimiglia (nell'estremo ponente della provincia di Imperia), Nizza, Mentone e il Principato di Monaco. In questa zona la mobilità frontaliere è notevole e in più direzioni, ma il confronto tra Francia e Italia a proposito dei rifugiati rende estremamente difficile la quotidianità lavorativa a cavallo delle frontiere. In tempo di crisi i confini tornano a essere un blocco o, quanto meno, un grosso problema, soprattutto per chi migra, giornalmente o meno.

## Bibliografia

- Aubry, Bernard (1984). 100 000 travailleurs frontaliers. *Économie et statistique*, 170: 13-23.
- Auburtin, Éric (2005). Anciennes frontières, nouvelles discontinuités: les impacts du développement du travail frontalier sur les populations et les territoires du Nord lorrain. *Espace populations sociétés*, 2: 199-210. Disponibile a <https://journals.openedition.org/eps/2801> (ultima consultazione 6 luglio 2018).
- Balogh, Péter; Pete, Márton (2017). Bridging the Gap: Cross-border Integration in the Slovak–Hungarian Borderland around Štúrovo–Esztergom. *Journal of Borderlands Studies*, 31, 1: 1-18.
- Barcella, Paolo (2014). I frontalieri nel Canton Ticino. In Fondazione Migrantes, *Rapporto italiani nel mondo 2014* (84-93). Todi: Tau Editrice.
- Barcella, Paolo (2018a). *Per cercare lavoro. Donne e uomini dell'emigrazione italiana in Svizzera*. Roma: Donzelli.
- Barcella, Paolo (2018b). Il valore alla frontiera. Quando le migrazioni e il lavoro interinale si incontrano. *Che fare*, luglio: <https://www.che-fare.com/valore-frontiera-migrazioni-lavoro/>.
- Barcella, Paolo; Colucci, Michele (a cura di) (2016). *Frontalieri*. Dossier monografico in *Archivio storico dell'emigrazione italiana*, 12: 7-73.
- Barcella, Paolo; Sanfilippo, Matteo (2016). Frontalierato e migrazioni interne. *Studi emigrazione*, 202: 319-330.
- Bauvir, Louis (1967). *Les travailleurs frontaliers des régions wallonnes: Synthèse historique, juridique et statistique. Analyse d'une enquête socio-économique. Étude exécutée à la demande du Ministère de l'Emploi et du Travail*. Liège. Impr. H. & M. Schaumans.
- Belkacem, Rachid; Borsenberger, Monique; Pigeron-Piroth, Isabelle (2006). Les travailleurs frontaliers lorrains. *Revue Travail et Emploi*, 106: 65-77.
- Belkacem, Rachid; Pigeron-Piroth, Isabelle (a cura di) (2013). *Le travail frontalier au sein de la Grande Région Saar-Lor-Lux: Pratiques, enjeux et perspectives*. Nancy: Presses Universitaires de Nancy.
- Belkacem, Rachid; Pigeron-Piroth, Isabelle (2015). Un marché de l'emploi intégré? L'emploi frontalier et ses dimensions socio-économiques. In Christian Wille (a cura di), *Lebenswirklichkeiten und politische Konstruktionen in Grenzregionen: Das Beispiel der Großregion Saar-LorLux: Wirtschaft - Politik - Alltag - Kultur* (39-59). Bielefeld: Transcript Verlag.
- BENELUX (2017a). *Nederlandse grensarbeiders in België. Uitgave 2017*. Brussels: Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie, 2017.
- BENELUX (2017b). *Travailleurs frontaliers belges aux Pays-Bas. Édition 2017*. Bruxelles: Secrétariat général de l'Union Benelux, 2017.
- BENELUX (2017c). *Travailleurs frontaliers belges au Luxembourg. Édition 2017*. Bruxelles: Secrétariat général de l'Union Benelux.
- BENELUX (2017d). *Travailleurs frontaliers luxembourgeois en Belgique. Édition 2017*. Bruxelles: Secrétariat général de l'Union Benelux, 2017.
- Boesen, Elisabeth; Schnuer, Gregor (a cura di) (2016). *European Borderlands. Living with Barriers and Bridges*. London: Routledge.
- Bolzmann, Claudio; Vial, Marie (2007). *Migrants au quotidien: les fronta-*

- liers. *Pratiques, représentations et identités collectives*. Zurich: Seismo.
- Boutillier, Sophie; Laperche, Blandine; Mudard, Nathalie (2003). *Frontaliers du nord: Europe, régions, migrations*. Paris – Dunkerque: l'Har-mattan – Innoval.
- Brevetto, Gianfranco (1995). Il fenomeno dei frontalieri nel Canton Ticino. *Studi Emigrazione*, 118: 346-361.
- Buch, Tanja; Schmidt, Torben; Niebuhr, Annekatrin (2009). Cross-Border Commuting in the Danish-German Border Region-Integration, Institutions and Cross-Border Interaction. *Journal of Borderlands Studies*, 24, 2: 38-54.
- Buomberger, Thomas (2004). *Kampf gegen unerwünschte Fremde: Von James Schwarzenbach bis Christoph Blocher*. Zürich: Orell Füssli.
- Carpentier, Samuel (2010). *La mobilité résidentielle transfrontalière entre le Luxembourg et ses régions voisines*. Luxembourg: Éditions Saint-Paul.
- Chen, Jianyu; Gerber, Philippe; Ramadier, Thierry (2017). Dynamiques socio-spatiales des actifs lorrains au regard de la métropolisation trans-frontalière luxembourgeoise. *Espace populations sociétés* (on line), 3 (2017, ma messo in linea il 25 gennaio 2018), leggibile a <http://journals.openedition.org/eps/7263> (ultima consultazione 5 luglio 2018).
- Commission européenne (2015). *Surmonter les obstacles dans les régions frontalières, rapport de synthèse sur la consultation publique en ligne*. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/consultation/overcoming-obstacles-border-regions/results/overcoming\\_obstacles\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/overcoming-obstacles-border-regions/results/overcoming_obstacles_fr.pdf) (ultima consultazione 9 luglio 2018).
- Conseil de l'Europe (1975). Confrontations européennes sur les régions frontalières: déclaration adoptée à Innsbruck, 11-13 septembre 1975. *Hommes et Migrations*, 892: 8-12.
- Conseil de l'Europe (1977). *Assemblée parlementaire. Vingt-neuvième session ordinaire. Documents de séance*, vol. IV, doc. 4024. Strasbourg: Conseil de l'Europe, 1977.
- Drevon, Guillaume; Klein, Olivier; Gwiazdzinski, Luc; Gerber, Philippe (2017). Frontière et espace de vie: comparaison de deux faisceaux de mobilité quotidienne. *Espace populations sociétés* (on line), 3 (2017, ma messo in linea il 25 gennaio 2018), leggibile a <http://journals.openedition.org/eps/6045> (ultima consultazione 5 luglio 2018).
- Drews, Isabel (2005). *“Schweizer erwache!”: James Schwarzenbach als rechtspopulistische Führerfigur der überfremdungsbewegung 1967-1978*. Frauenfeld: Huber Verlag.
- Duhamel, Sabine; Coupleux, Sylvie; Thomsin, Laurence (2005). Le travail frontalier dans l'Eurorégion Nord. Aspects législatifs et bases de données. *Espaces populations sociétés*, 2: 319-324.
- Dupeyron, Bruno (2008). *L'Europe au défi de ses régions transfrontalières: expériences rhénane et pyrénéenne*. Bern-Bruxelles: Peter Lang.
- Durand, Frédéric (2015). Theoretical Framework of the Cross-border Space Production – The Case of the Eurometropolis Lille–Kortrijk–Tournai. *Journal of Borderlands Studies*, 30, 3: 309-328.
- European Commission (2018). 2017 annual report on intra-EU labour mobility. Brussels: European Union, Publication Office.
- EUROSTAT (2016). *Statistiques sur les tendances de la migration pendulaire*

- au niveau régional. Disponibile a <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/54577.pdf> (ultima consultazione 7 luglio 2018).
- Fassmann, Heinz; Kollár, Daniel (1996). Les migrations frontalières entre la Slovaquie et l'Autriche. *Migrations Société*, 43: 91-102.
- Gastaut, Yvan; Wihtol de Wenden, Catherine (a cura di) (2015). *Frontières*, catalogo della mostra Musée national de l'histoire de l'immigration. Paris: Magellan.
- Gerber, Philippe; Carpentier, Samuel (2013). Impacts de la mobilité résidentielle transfrontalière sur les espaces de la vie quotidienne d'individus actifs du Luxembourg. *Économie et Statistique*, 457-458: 77-95.
- Guyot-Sander, Hélène (2012). Les frontières du travail ou la vie professionnelle de frontaliers de la "Grande Région". *Revue des Sciences sociales*, 48: 136-144.
- Hamez, Grégory (2013). Vers un modèle multiscalaire des territoires frontaliers intérieurs à l'Union européenne. *Belgeo* [en ligne], 1, <http://belgeo.revues.org/10558> (ultima consultazione 7 luglio 2018).
- Hamez, Grégory (2016). *Pour une analyse géographique des espaces transfrontaliers*. Université de Rouen: Mémoire d'habilitation à diriger des recherches.
- Hamman, Philippe (2003). Les organisations de défense des travailleurs frontaliers: de l'espace de l'entreprise à la scène de gouvernance en Europe. *Revue internationale des relations de travail*, 1, 4: 47-88.
- Hamman, Philippe (2004). Les relations de travail transfrontalières franco-suisse (années 1960 à nos jours): entre législations nationales et construction européenne, une problématique sociale de "l'entre-deux". *Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier suisse*, 20: 135-151.
- Hamman, Philippe (2005a). *Les travailleurs frontaliers en Europe. Mobilités et mobilisations transnationales*. Paris: l'Harmattan.
- Hamman, Philippe (2005b). Défendre les travailleurs frontaliers: les apprentissages de la légitimation dans l'Union Européenne. *Revue Française de Science Politique*, 55, 3: 445-476.
- Hamman, Philippe (2009a). Représenter les travailleurs transfrontaliers. Enjeux de formation et transformations de l'action collective en Europe., *Cahiers du CRESS*, 10: 99-138.
- Hamman, Philippe (2009b). Les organisations professionnelles au défi du travail transfrontalier entre France et Allemagne: interculturalité et transactions sociales. *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*, 41, 3: 435-455.
- Hamman, Philippe (2013a). *Sociologie des espaces-frontières. Les relations transfrontalières autour des frontières françaises de l'Est*. Strasbourg: Presses universitaires de Strasbourg.
- Hamman, Philippe (2013b). Les travailleurs frontaliers dans le Rhin supérieur: mobilités de travail et enjeux linguistiques dans un espace transfrontalier. *Synergies Pays germanophones*, 6: 95-109.
- Hansen, Christian; Nahrstedt, Birgit (2000). Cross-border commuting: Research issues and a case study for the Danish-German border region. In Martin Van der Velde ed Henk Van Houtum (a cura di), *Borders, regions and people* (69-84), London-Dublin: Pion.
- Huber, Peter; Nowotny, Klaus (2008). *Moving across borders: who is will-*

- ing to migrate or to commute?*. Wien: Österreichisches Institut Für Wirtschaftsforschung, Working Papers.
- Iaria, Raffaele (2010). I frontalieri italiani nell'attuale periodo di crisi. In Fondazione Migrantes, *Rapporto Italiani nel mondo 2010* (91-94). Roma: Edizioni Idos.
- Kaiser, Wolfgang (1998). Régions et frontières : l'espace frontalier de Bâle du XVII<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle. In Heinz-Gerhard Haupt, Michael G. Müller e Stuart J. Woolf (a cura di), *Regional and national identities in Europe in the XIX<sup>th</sup> and XX<sup>th</sup> centuries = Les identités régionales et nationales en Europe aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles* (379-410). The Hague: Kluwer Law International.
- Kessler, Simon (1974). *D'un coin à l'autre: Les travailleurs frontaliers en Europe*. Paris: La pensée universelle.
- Kessler, Simon (1991). *Frontaliers d'Europe. Rapport sur les migrations transfrontalières*. Strasbourg: Ed'Images.
- Klatt, Martin (2014). (Un)Familiarity? Labor Related Cross-Border Mobility in Sønderjylland/Schleswig Since Denmark Joined the EC in 1973. *Journal of Borderlands Studies*, 29, 3: 353-373.
- Koukoutsaki-Monnier, Angeliki (a cura di) (2011). *Représentations du transfrontalier*. Nancy: Presses Universitaires de Nancy.
- Koukoutsaki-Monnier, Angeliki (a cura di) (2014). *Identités (trans)frontalières au sein et autour de l'espace du Rhin supérieur*. Nancy, Editions universitaires de Lorraine, 2014.
- Koukoutsaki-Monnier, Angeliki (2015). Toward a trans-border identity in the Upper Rhine Area? Regional cohesion in the grip of the Nation-State. *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 15, 2: 213-229.
- Khair, Tabish (2016). *The New Xenophobia*. Oxford: Oxford University Press.
- Matha, Thomas; Porpiglia, Alessandro; Ziegelmeyer, Michael (2017). Cross-border commuting and consuming: an empirical investigation. *Applied Economics*, 49: 2011-2026.
- Moritz, Michael (2011). The impact of Czech commuters on the German labour market. *Prague Economic Papers*, 1: 40-58.
- Narducci, Franco (2008). I lavoratori transfrontalieri in Svizzera. In Fondazione Migrantes, *Rapporto italiani nel mondo 2008* (349-359). Roma: Edizioni Idos.
- Nienaber, Birte; Kriszan, Agnes (2013). Entgrenzte Lebenswelten: Wohn- und Arbeitsmigration als Ausdruck transnationaler Lebensentwürfe im deutsch-luxemburgischen und deutsch-polnischen Grenzraum. *Raumforschung und Raumordnung*, 71, 3: 221-232.
- Observatoire des territoires (2017). *Dynamiques de l'emploi transfrontalier en Europe et en France. Fiche d'analyse*. Paris: Commissariat général à l'égalité des territoires.
- Noiriel, Gérard (1984). *Longwy, Prolétaires et immigrés 1880/1980*. Paris: PUF.
- Ousmane, Diagne (2013). *La montée du racisme et de la xénophobie en Europe*. Paris, l'Harmattan.
- Parlement Européen (1997). *Les travailleurs frontaliers dans l'Union européenne, document de travail*. Disponibile a [http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w16/summary\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w16/summary_fr.htm) (ultima consultazione 4 luglio 2018).



- Pereira Carneiro Filho, Camilo (2012). La Grande Région, région transfrontalière européenne. *Confins*, 2012: <http://confins.revues.org/7908> (ultima consultazione 6 luglio 2018).
- Perotti, Antonio (1996). Le travail frontalier au Luxembourg. Évolution historique et analyse de son profil géographique, social et économique. *Migrations Société*, 43: 63-72.
- Pigeron-Piroth, Isabelle; Le Texier, Marion; Belkacem, Rachid; Caruso, Geoffrey (2017). Déterminants individuels et territoriaux des navettes internes ou transfrontalières des actifs résidant en France. *Espace populations sociétés* (on line), 3 (2017, ma messo in linea il 25 gennaio 2018), leggibile a <http://journals.openedition.org/eps/7239> (ultima consultazione 5 luglio 2018).
- Reitel, Bernard (2007). *Les agglomérations transfrontalières: des systèmes urbains en voie d'intégration? Les espaces urbains de la frontière du territoire français?*. Geographica Helvetica, 1, 7: 5-15.
- Reitel, Bernard (2014). Le polycentrisme comme élément de cohérence d'une région transfrontalière. Les villes, des collectivités territoriales structurantes du Rhin supérieur. In Birte Wassenberg (a cura di), *Construire des ponts à travers les frontières: vers une cohésion territoriale en Europe?* (205-227). Stuttgart: Steiner.
- Ricq, Charles (1981). *Les travailleurs frontaliers en Europe*. Paris: Anthropos, 1981. Ricq, Charles (a cura di) (1990). *La Main-d'oeuvre frontalière en Suisse*. Genève: Institut universitaire d'études européennes.
- Ricq, Charles (a cura di) (1991). *Les cantons frontaliers et l'intégration européenne*. Genève: Institut universitaire d'études européennes.
- Rudolph, Hedwig (1994). Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus Tschechien in Bayern. In Idem. e Mirjana Morokvasic (a cura di), *Wanderungsraum Europa: Menschen und Grenzen in Bewegung* (225-249). Berlin: Edition Sigma.
- Sauer, Arnaud; Denis Scuto (2012). Le travail frontalier dans l'industrie lourde de l'entre-deux-guerres aux années 1970. Bilan historiographique, sources et pistes de recherche. *Hemecht. Revue d'histoire luxembourgeoise*, 64, 4: 75-98.
- Schmitz, Frédéric; Gerber, Philippe (2011). Voiture ou transports en commun ? Comment les frontaliers se rendent-ils au travail en 2010?. *Vivre au Luxembourg*, 78: <https://www.liser.lu/?type=module&id=104&tmp=2730>.
- Schmitz, Frédéric (2012). *Évolution des émissions de CO2 liées aux déplacements domicile-travail des frontaliers travaillant au Luxembourg*. Diferdange (Luxembourg): CEPS/INSTEAD Working Papers.
- Sohn, Christophe (a cura di) (2012). *Luxembourg: an emerging cross-border metropolitan region*. Brussels: Peter Lang.
- Soutif, Véronique (1999). *L'intégration européenne et les travailleurs frontaliers de l'Europe occidentale*. Paris: l'Harmattan.
- Tölle, Alexander (2005). Berlin et la région frontalière germano-polonaise: une métropole en Europe centrale?. *Géocarrefour*, 80, 1: 17-25.
- Van Houtum, Henk, Gielis, Ruben (2006). Elastic Migration: The Case of Dutch Short-Distance Transmigrants in Belgian and German Borderlands. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 97, 2: 195-202.
- Van der Velde, Martin (2014). Cross-border (im)mobility in times of crises. In

- Luis Dominguez Castro e Iva Miranda Pires I. (a cura di), *Cross-border cooperation structures in Europe* (111-132). Brussels: PIE Peter Lang.
- Van Houtum, Henk; Van der Velde, Martin (2004). The power of cross-border labour market immobility. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 95, 1: 100-107.
- Vélasco-Graciet, Hélène (2005). Les jeux de la frontière franco-espagnole au Pays Basque dans le contexte européen. *Espace Populations Sociétés*, 2: 305-317.
- Weber, Sylvain; Ferro Luzzi, Giovanni; Ramirez, José (2017). Do cross-border workers cause unemployment in the host country? The case of Switzerland. *Espace populations sociétés* (on-line), 3 (2017, ma messo in linea il 25 gennaio 2018), leggibile a <http://journals.openedition.org/eps/7301> (ultima consultazione 30 giugno 2018).
- Weibel, Andrea (2012). Schweizer Demokraten. In *Historisches Lexicon der Schweiz*, in linea: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17409.php> (ultima consultazione 5 luglio 2018).
- Wille, Christian (2012). Interkulturelle Arbeitswelten in Luxemburg. Mehrsprachigkeit und kulturelle Vielfalt am Arbeitsplatz von Grenzgängern. *Interculture journal*, 11-17: 73-90.

# I frontalieri nella Svizzera: una panoramica

ALBERTO GANDOLLA  
agandolla@hotmail.com  
*Sindacato OCST*

Switzerland, small and rich country in the middle of geographical Europe, although not in European Union, borders with 5 states and hosts the greatest number of cross-border workers of the continent. The cross-border commuting developed during the 1950-1975 economic boom and is part of the more general question of the strong presence of foreign workers in the Swiss Confederation. Swiss immigration politics suffered a deep mutation with the introduction of the free movement of persons within the Schengen area (2002). This agreement is now called into question. The 320.000 cross-border workers, which are largely necessary to Swiss economy, are a source of controversy especially with respect of the extent of their presence. They work mainly in the region of Geneva, Basel, and Tessin. Every single one of these regions has different socio-economic and legislative features.

*Keywords: Switzerland; cross-border workers.*

## Introduzione

La Svizzera è una piccola (41.000 kmq) ma ricca e popolata nazione di 8,5 milioni di abitanti al centro dell'Europa. È partendo da una realtà non facile, cioè un territorio in buona parte montagnoso con poche risorse naturali, che la Confederazione fin dall'Ottocento ha imparato a utilizzare questi dati di fatto e le sue diversità umane (storiche, religiose, culturali, linguistiche) svolgendole in positivo, sulla base di una politica formata da un originale federalismo, dalla democrazia diretta e dalla neutralità, il «triangolo identitario nazionale». La Svizzera moderna nasce nel 1848 con la Costituzione federale che pone le basi dell'attuale struttura del paese, mentre la contemporanea rivoluzione industriale fin da quasi subito si caratterizza anche per una notevole dipendenza dalla manodopera estera.

È una nazione con molte frontiere interne ed esterne con 23 cantoni (di cui tre divisi in due) e due terzi dei quali toccano uno Stato estero. Conta un confine lungo 1.858 chilometri, di cui 741 a sud con l'Italia, 572 a ovest con la Francia, 346 a nord con la Germania, 165 con l'Austria e 42 con il Liechtenstein a est. La Svizzera è la nazione con il maggior numero di frontalieri di tutta l'Europa. Questo particolare pendolarismo si sviluppa soprattutto con il boom economico del secondo dopoguerra, interessando ben precisi territori: Ginevra, il Ticino e Basilea, poi l'arco giurassiano e la zona attorno al Lago di Costanza; altre zone in modalità minori. Fondamentale elemento per lo sviluppo economico di queste regioni, negli ultimi anni è responsabile anche di grandi dibattiti politici, visto il suo forte sviluppo (Jaberg, 2018; Torricelli, e Stephani 2009). Ogni zona interessata dal pendolarismo transfrontaliero ha delle sue caratteristiche socio-economiche particolari, con anche molti studi e analisi precise sulla questione (Barcella e Colucci, 2016; Costa, 2016; Bolzman e Vial, 2007). Mancano però ancora al momento, complice anche il tipico federalismo elvetico, dei rigorosi studi scientifici complessivi a livello nazionale. Il presente contributo non ha certo quindi l'ambizione di essere esaustivo, ma cerca di presentare la vicenda nei suoi tratti principali (Schuler, 2014).

## **Caratteristiche generali della manodopera estera e del frontalierato in Svizzera fino agli accordi bilaterali (2002)**

### *La manodopera estera nella Svizzera*

Alla fine dell'Ottocento vi è una doppia corrente migratoria: un certo numero di svizzeri si recano ancora a lavorare all'estero, ma sempre di più numerosi cittadini delle nazioni vicine entrano nella Confederazione (impiegandosi in particolare in trafori alpini e lavori pubblici, oppure nell'edilizia); la Svizzera da paese di emigrazione inizia a diventare un paese di immigrazione (Ricciardi, 2018). Questa prima grande ondata di lavoratori proviene soprattutto dall'Italia del Nord e dalla Germania, in un contesto di libera circolazione, ma finisce con la Prima guerra mondiale. Dal 1917 la Confederazione inizia una nuova e più severa politica di controllo degli stranieri e nel 1931 è emanata una Legge federale sul soggiorno e sulla dimora degli stranieri: le esigenze del mercato del lavoro condiziona il rilascio dei vari permessi e viene introdotto il penalizzante statuto del lavoratore stagionale. La seconda grande ondata di immigrazione si sviluppa

nel secondo dopoguerra, con il boom economico. La Svizzera, uscita intatta dalla guerra, privilegia in grande parte il ricorso a processi produttivi ad alta intensità di lavoro. La manodopera estera – a parte i cittadini stranieri con permesso di domicilio – viene distinta in gruppi dal permesso di lavoro ben precisi: i lavoratori stagionali, quelli annuali e i lavoratori frontalieri; il ricorso ai lavoratori stranieri è considerato una soluzione provvisoria, una sorta di «cuscinetto» da utilizzare secondo la congiuntura economica. Si applica il principio della rotazione di questa manodopera, cercando di evitare la stabilizzazione degli immigrati. All’inizio degli anni Sessanta ci si accorge che il benessere elvetico è raggiunto anche grazie all’immigrazione, ormai un elemento strutturale dell’economia. Il forte afflusso però spaventa anche parte della popolazione e il governo decide da una parte di applicare delle misure anticongiunturali per meglio controllare questi lavoratori<sup>1</sup> (introduzione di “tetti massimi” e contingentamenti aziendali e cantonali) e dall’altra di favorire una migliore stabilizzazione, assimilazione e agevolazione per gli immigrati, vedi per esempio l’accordo italo-svizzero del 1964. In questo contesto, e con l’aumento della popolazione straniera, riprende vigore un forte discorso xenofobo, nazionalista e protezionista; la “minaccia” degli stranieri porta a una serie di iniziative per limitare il loro numero. Le varie iniziative sono respinte, ma il concetto di controllare, contingentare e stabilizzare l’afflusso degli immigrati si impone. Anche l’Unione Sindacale Svizzera (USS), il principale sindacato a livello nazionale, si dichiara in quegli anni a favore di una precisa regolamentazione. La crisi del 1974-76 comporta un forte rinvio di lavoratori stranieri<sup>2</sup>, mentre in seguito il rifiuto del popolo di aderire allo spazio economico europeo (1992) porta il governo svizzero a elaborare una complicata politica di accordi bilaterali con le nazioni dell’Unione Europea, comprendenti anche il fondamentale accordo sulla libera circolazione della manodopera in vigore dal 2002. La politica elvetica verso la manodopera estera si adegua quindi alla nuova situazione, nel nuovo orizzonte della globalizzazione, e scompare lo statuto del lavoratore stagionale.

<sup>1</sup> «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini» è la famosa considerazione dello scrittore Max Frisch nel 1965.

<sup>2</sup> I frontalieri diminuiscono del 23%, passando da 110.809 (1974) a 85.184 (1976); gli annuali e gli stagionali diminuiscono percentualmente in modo ancora maggiore: la Svizzera in questa crisi esporta la disoccupazione.

## *Lo sviluppo del frontalierato fino agli anni 2000*

All'interno della politica svizzera nei riguardi dell'immigrazione, un momento importante è la decisione del Consiglio federale di non più sottomettere i frontalieri a limitazioni imposte dal regime di contingentamento della manodopera estera (decreto del 1° marzo 1966). Il governo di Berna gestisce la politica immigratoria, ma verso questi particolari lavoratori lascia una certa libertà di regolamentazione ai singoli cantoni interessati, proprio per le differenti condizioni locali, ed elabora in prima persona i vari accordi sulle precise questioni transfrontaliere con i governi dei paesi vicini. In Svizzera non vi è dunque una gestione unitaria del frontalierato, ma esistono piuttosto differenti realtà regionali a dipendenza sia dei vari trattati con l'Italia, la Francia, la Germania e l'Austria, sia a seconda del contesto socio-economico delle varie zone di confine. I vari trattati bilaterali stabiliscono così la «zone di frontiera» in maniera diversa: quella con la Germania è profonda 30 km, quella con l'Italia 20 km e quella con la Francia 10 km. Le statistiche<sup>3</sup> fino alla metà del Novecento sono poco precise per quel che riguarda la manodopera straniera. Alla fine degli anni Venti i frontalieri, chiamati spesso «confinanti», in tutta la Svizzera sono circa 14.000, per poi diminuire durante la successiva grande crisi economica e nel periodo della Seconda guerra mondiale. Nel 1950 sono 12.015 (4.758 uomini, 7.257 donne) sul totale di 75.210 lavoratori esteri; in questo periodo sono soprattutto lavoratori tedeschi (il 49,2% sul totale nel 1955) che si spostano verso i posti di lavoro dei cantoni svizzeri che toccano il Reno. Con il boom economico successivo il numero aumenta notevolmente (63.062 nel 1968) e si sviluppa il vero e proprio fenomeno del frontalierato. Sempre di più l'opinione pubblica e i mass-media<sup>4</sup> iniziano a prendere atto e a discutere anche di questa novità, inserita nella più vasta – e spesso controversa – questione dell'aumento della immigrazione dei lavoratori stranieri (nel 1968 il totale dei lavoratori stagionali, annuali e frontalieri raggiunge quota 640.000 persone). I pendolari

<sup>3</sup> In particolare l'Ufficio federale di Statistica (UST) elabora delle precise analisi trimestrali sui frontalieri a livello nazionale a partire dal 1996; prima si può disporre delle varie statistiche a livello regionale da parte degli Uffici di statistica dei cantoni di frontiera. L'UST dal 1999 presenta le statistiche sui frontalieri basandosi sulla divisione della Svizzera in sette grandi regioni.

<sup>4</sup> Due segnalazioni, fra le molte possibili: il documentario *Le sort des frontaliers* della serie «Affaires publiques», trasmesso dalla Radio Télévision Suisse (RTS) il 2 giugno 1971, e il film-documentario *Cerchiamo per subito operai, offriamo...*, di Villi Hermann (1974).

transfrontalieri, che aumentano soprattutto a Ginevra e nel Ticino, assumono il ruolo di ammortizzatore congiunturale: aumentano nei periodi buoni, diminuiscono durante le recessioni della metà degli anni Settanta e degli anni Novanta, nel 1980 superano per la prima volta i 100.000 e raggiungono il numero di 170.000 all'inizio degli anni Duemila. L'attrattività svizzera è data dalla differenza salariale rispetto alle nazioni confinanti e dal continuo bisogno di manodopera dell'economia. Il permesso di lavoro come frontaliere è concesso inizialmente per un anno, vi è specificata la retribuzione che deve rispettare almeno il salario minimo cantonale, è dato dal momento che il lavoratore ha trovato un datore di lavoro, dopo la verifica che non vi siano iscritti svizzeri o residenti nelle liste locali di collocamento per quel particolare impiego. In genere i frontalieri trovano lavoro nei settori trascurati dai cittadini svizzeri (e spesso anche dai residenti, cioè i cittadini stranieri con permesso di domicilio): attività poco qualificate come i lavori nell'edilizia, nella ristorazione e nel commercio, nelle fabbriche tessili e dell'abbigliamento. L'eccezione è Basilea, dove lo sviluppo dell'industria farmaceutica e chimica tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio anni Settanta determina un bisogno di manodopera qualificata, per cui anche un discreto numero di frontalieri con alta formazione vi trova lavoro. Nel dopoguerra i lavoratori svizzeri sempre di più abbandonano il settore secondario per passare al terziario, e in particolare abbandonano anche lavori artigianali o di rami bisognosi di operai con una certa specializzazione (come la metalmeccanica e l'orologeria). I frontalieri, insieme ai lavoratori stagionali, sono attivi quindi in un mercato del lavoro particolare e non vi è concorrenza con la manodopera svizzera.

Figura 1. Provenienza dei frontalieri in Svizzera, 1955-2017 (dati fine anno, Ufficio Federale di statistica)

	1955	1980	2002	2017
Francia	4.703 (20,6%)	45.376 (55,0%)	86.511 (52,9%)	173.175 (54,0%)
Italia	4.341 (19,0%)	33.008 (22,8%)	36.443 (22,3%)	72.647 (22,8%)
Germania	11.215 (49,2%)	16.154 (16,1%)	33.739 (20,6%)	61.759 (19,4%)
Austria	4.341 (11,2%)	5.866 (3,4%)	6.635 (4,0%)	8.233 (2,6%)
TOTALE	24.600	100.394	163.328	315.814

La loro condizione lavorativa in genere è piuttosto fragile, con poche sicurezze sociali e sindacali: la questione della disoccupazione, l'assicurazione malattia, il rischio della doppia tassazione e altri problemi simili a lungo non sono risolti in maniera soddisfacente (Istituto

di Ricerche Economiche, 2011). Il frontaliero riceve certo un salario piuttosto alto, se rapportato con quelli medi delle vicine nazioni di provenienza, ma a prezzo di una certa insicurezza nel lavoro e ai disagi dovuti al percorso da fare e al tempo impiegato per recarsi al lavoro. I salari della categoria sono inoltre spesso bassi se rapportati a quelli medi dei lavoratori svizzeri o residenti, quasi mai però per l'appartenenza alla particolare categoria (i settori sottoposti ai contratti collettivi di lavoro non prevedono differenze salariali in base allo statuto del lavoratore) ma piuttosto per il mestiere con bassa qualifica praticato. Negli anni Sessanta e Settanta si formano nelle regioni toccate dal pendolarismo transfrontaliero delle associazioni animate dai frontalieri stessi<sup>5</sup>, che cercano di migliorare la loro condizione, e anche i sindacati svizzeri<sup>6</sup> – a volte dopo una sollecitazione dei sindacati francesi, tedeschi o italiani (però loro stessi a lungo poco interessati alla questione) – iniziano a provvedere alla tutela di questi lavoratori, inizialmente poco propensi all'adesione ai sindacati elvetici. In questo periodo, favorevole dal punto di vista economico, i comuni esteri di frontiera soprattutto attorno a Ginevra, al Ticino e a Basilea aumentano molto di popolazione, perché in Francia, Italia e Germania vi si insediano anche molti lavoratori provenienti da regioni più interne, attratti dalla possibilità del lavoro pendolare transfrontaliero. Questo fenomeno genera una serie di problemi infrastrutturali e finanziari a questi paesi-dormitorio, a cui una serie di accordi fra i rispettivi governi cercano di rimediare. Da notare che nel 1988 il partito Azione nazionale con un'iniziativa popolare propone di introdurre restrizioni per limitare l'immigrazione comprendendo anche i frontalieri, ma l'esito è negativo e raccoglie solo il 32,7 % dei votanti. Sempre in quell'anno i sedici cantoni interessati al frontalierato si incontrano a Losanna per cercare di concertare una certa politica comune, volendo mantenere

<sup>5</sup> Per esempio l'Amicale des Frontaliers (1962) e il Groupement des Frontaliers (1963) che diventa poi il Groupement transfrontalier européen des Frontaliers (GTE) a Ginevra e nell'Arco giurassiano, il Comité de Défense des Travailleurs Frontaliers du Haut-Rhin (CFDT) nel 1958 e il Grenzgänger Schweiz Info eV (1980) nella zona di Basilea. Nel Ticino sono le Associazioni Cattoliche di Lavoratori Italiani (ACLI) che durante gli anni Cinquanta iniziano a occuparsi dei frontalieri. Queste associazioni e patronati cercano di supplire all'insensibilità e alle carenze dei governi, e contattano poi e cominciano a lavorare insieme ai vari sindacati.

<sup>6</sup> L'USS a lungo mantiene una politica prudente verso i lavoratori esteri; il cambio di rotta inizia a partire dagli anni Ottanta. L'Organizzazione cristiano-sociale ticinese (OCST) dalla fine degli anni Cinquanta-inizio anni Sessanta inaugura una politica di accoglienza e tutela verso i lavoratori stranieri e dunque anche verso i frontalieri.



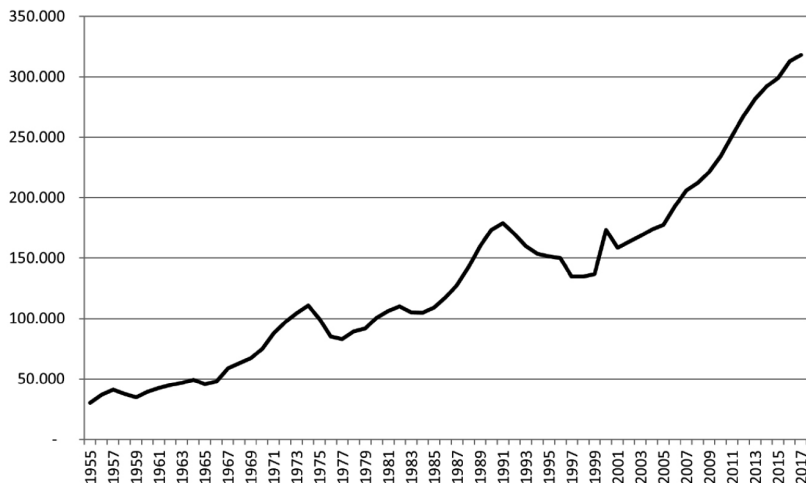
però una loro autonomia nelle scelte relative al proprio mercato del lavoro. Nel frattempo cresce a livello internazionale l'interesse per le questioni transfrontaliere, all'interno di politiche riguardanti l'accresciuta mobilità delle persone (vedi anche il forte sviluppo della motorizzazione nel dopoguerra), la necessità di pianificazione territoriale e di regolamentazione del mercato del lavoro. Nel 1980 la Convenzione di Madrid, ad opera del Consiglio d'Europa, si impegna ad agevolare e promuovere la cooperazione transfrontaliera fra collettività o autorità territoriali, e la Svizzera la sottoscrive. La stessa Comunità Europea e poi l'Unione Europea<sup>7</sup> proseguono con decisione in questa direzione, per esempio con i programmi Interreg, dal 1990 uno strumento di finanziamento per sostenere le regioni europee di confine. Dopo la votazione contro l'adesione allo Spazio economico europeo (1992), il governo elvetico inizia a elaborare la sua politica di accordi bilaterali, per mantenere la sua economia competitiva e collaborante con quella delle altre nazioni vicine. La stessa volontà di favorire un maggiore processo di integrazione lo si riscontra anche a livello sindacale grazie alla Confederazione Europea Sindacale (CES), che già dagli anni Ottanta favorisce la costituzione di Consigli Sindacali Interregionali (CSI) fra regioni di confine<sup>8</sup>, con l'obiettivo di abbattere le discriminazioni e gli squilibri sociali esistenti e di promuovere l'integrazione e la condizione dei lavoratori transfrontalieri. Gli anni Novanta sono poi anni di riconversione economica – lo choc della globalizzazione – e di recessione, con un certo aumento della disoccupazione a livello svizzero, e anche molti frontalieri sono licenziati (179.046 nel 1991, 142.264 nel 1998). In quegli anni si diffonde nel paese un certo disagio sociale e riprende forza una corrente d'opinione politica ostile agli stranieri, all'apertura verso l'Europa e anche proprio contraria ai frontalieri; per esempio il movimento e poi partito Lega dei Ticinesi, con queste idee-forza, si sviluppa a partire dal 1991, mentre a livello nazionale l'Unione Democratica di Centro (UDC), partito nazionalista, conservatore e “antistraniero”, si rafforza notevolmente. Nel 2002, al

<sup>7</sup> Fra i vari documenti di lavoro della UE sulla questione segnalo «I lavoratori frontalieri nell'Unione Europea», Serie Affari Sociali (1997), con ampi e precisi riferimenti anche alla Svizzera, in [http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w16/summary\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w16/summary_it.htm).

<sup>8</sup> Sui confini svizzeri si formano i seguenti CSI: Alsazia-Süd Baden-Basilea (1980), Ticino-Lombardia-Piemonte (1982), Piemonte-V.Aosta-Rhône Alpes-Arco Lemnico (1987), Arco Giurassiano (1995), Lombardia-Grigioni (1996), Lago di Costanza (2002).

momento dell'entrata in vigore degli accordi bilaterali, i frontalieri in tutta la Svizzera sono 163.000 e rappresentano quasi il 16% di tutti i lavoratori stranieri in Svizzera.

Figura 2: Frontalieri in Svizzera, 1955-2017



Fonte: *Annuario statistico della Svizzera*.

## **Il frontierato dopo gli accordi bilaterali e la situazione attuale**

I negoziati fra la Svizzera e le nazioni dell'Unione Europea si concretizzano con la sottoscrizione nel 1999 degli «Accordi bilaterali I» e nel 2004 degli «Accordi bilaterali II», approvati poi anche in votazione popolare. Gli accordi sulla libera circolazione entrano in funzione nel 2002, a tappe (Istituto di Ricerche Economiche, 2015). Si apre una nuova politica immigratoria: parità di trattamento fra il lavoratore indigeno e quello straniero dimorante o frontaliere, abolizione della categoria del lavoratore stagionale, termine del diritto di «preferenza» del lavoratore indigeno o residente (dal 2004), fine dei contingentamenti dei vari permessi di lavoro, fine del concetto di «fascia di frontiera» per i frontalieri, tenuti a rientrare non più tutti i giorni ma solo una volta alla settimana (dal 2007). La fine della vecchia politica nei confronti dei lavoratori stranieri con le sue divisioni in

rigide e severe categorie, e dunque l'apertura del mercato del lavoro svizzero ai lavoratori comunitari, è seguita da una serie di misure di accompagnamento contro i possibili abusi e il *dumping* sociale e salariale, che dovrebbero difendere i lavoratori e assicurare il rispetto delle condizioni lavorative usuali e contrattuali svizzere. Ben presto con questo «nuovo corso» del mercato del lavoro, inserito in un nuovo contesto di mobilità generale, si verifica un forte aumento di lavoratori frontalieri in tutta la Confederazione, un po' differenziato però secondo le regioni (molto forte a Ginevra e nel cantone Ticino). Nel 2007 scoppia la crisi finanziaria negli USA, che trascina poi una forte recessione anche in Europa, con un aumento della disoccupazione; cresce così la pressione e la motivazione di numerosi lavoratori delle (popolose) zone di confine a cercare di venire a lavorare in Svizzera. Il positivo differenziale salariale e la possibilità di un'occupazione diventano più che mai lo stimolo per un lavoro come pendolare transfrontaliero. Tanto più che ormai sta cambiando anche il tipo di attività, e accanto ai classici mestieri (edilizia, metalmeccanica, ristorazione, vendita, ecc.) vi è ora la possibilità di trovare anche occupazioni più qualificate (servizi alle imprese, informatica, banche e assicurazioni, ecc.). Insomma se rimangono molti frontalieri attivi nell'industria o in settori poco o mediamente qualificati, aumentano soprattutto quelli con buona formazione attivi nel settore terziario. Tutto questo se è favorevole per l'economia elvetica non lo è certo per una parte dell'opinione pubblica, che vede nei pendolari transfrontalieri dei concorrenti e teme la «sostituzione» di queste persone con la manodopera indigena e residente. Le statistiche non permettono di tracciare un chiaro parallelo tra la disoccupazione – che varia ma rimane sostanzialmente bassa (2,9% nel 2000, 4,4% nel 2017<sup>9</sup>) – e il netto aumento dei frontalieri (173.000 nel 2000, 318.000 nel 2017), ma la preoccupazione è forte; aumenta il timore verso i lavoratori esteri in generale e l'apertura verso l'Europa comunitaria. Tutto questo porta nel 2014 all'accettazione popolare dell'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa» proposta dall'Unione Democratica di Centro, non prevista comunque in particolare contro i frontalieri, che vuole un cambiamento restrittivo nella politica d'immigrazione con un ritorno ai contingenti. Da allora il dibattito sulla libera circolazione, che il governo di Berna vorrebbe mantenere, rimane aperto e de-

<sup>9</sup> Disoccupati ai sensi dell'ILO, calcolati nel quarto trimestre, in <https://www3.ti.ch/DFE/DR/USTAT/index.php?fuseaction=dati.home&tema=35&id2=166&id3=170&c1=03&c2=03&c3=02>.

licato. In ogni caso lo statuto del frontaliero in Svizzera, mai definito nei particolari in modo uniforme, rimane in grande parte dipendente dalle varie realtà regionali e cantonali; a Ginevra e in Ticino (zone colpite da una disoccupazione un po' maggiore della media svizzera) vi è una certa ostilità nei suoi riguardi, mentre a Basilea e in altre zone della Svizzera tedesca è accettato più tranquillamente. Oggi la condizione del frontaliero è piuttosto delicata, spesso insicura probabilmente in maniera maggiore rispetto all'epoca pre-bilaterali<sup>10</sup>. Alcuni tratti sono comuni: per l'assicurazione malattia vi è l'obbligo di assicurarsi a una cassa-malati svizzera, ma vi è anche la possibilità (diritto di opzione) di assicurarsi nel paese di domicilio, mentre per la disoccupazione – la soluzione al momento non è soddisfacente per i lavoratori – i frontalieri devono versare i loro contributi in Svizzera ma in caso di licenziamento ricevono l'indennità di disoccupazione dal paese di domicilio (e la Confederazione versa un risarcimento al massimo per cinque mesi). La questione fiscale viene trattata in maniera differente e risulta molto complessa. In Italia i lavoratori che abitano nella fascia di confine entro i 20 km vengono tassati alla fonte, e il 38,8% della quota viene «ristornata» verso i comuni di provenienza, mentre chi abita più lontano viene tassato sia in Italia che in Svizzera (tutta la questione è in discussione da qualche anno). Nell'accordo con l'Austria il ristorno è il 12,5% dell'imposta incassata. I frontalieri tedeschi sono tassati in Germania: i cantoni svizzeri prelevano alla fonte una aliquota del 4,5%, e i lavoratori dichiarano poi al proprio fisco il loro guadagno, detraendo l'imposta pagata in Svizzera. Complessa la situazione con la Francia; l'accordo prevede la tassazione nel luogo di residenza, e poi il ristorno alla Svizzera di un'imposta pari al 4,5% del reddito lordo. Per Ginevra la situazione è ancora diversa: il cantone preleva un'imposta alla fonte sui redditi dei frontalieri e restituisce alla Francia il 3,5% del reddito lordo. In questo campo domina il fatto che la Svizzera è un paese federalista, ogni cantone ha le sue aliquote e anche degli accordi diversi con i paesi vicini<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Proprio per le diverse situazioni, nelle regioni di confine le differenti associazioni di frontalieri, i patronati e i sindacati hanno delle loro «guide» e siti web con le indicazioni precise sulle condizioni fiscali, sanitarie, pensionistiche, ecc. Esistono inoltre anche vari opuscoli ufficiali governativi e anche privati (quelli delle varie casse-malati, ecc.).

<sup>11</sup> Nel mese di aprile 2018 il Consiglio Federale ha decretato che i frontalieri «quasi residenti» (una piccola minoranza) potranno essere tassati in Svizzera per via ordinaria a partire dal 2021.

Figura 3. Impieghi dei frontalieri in Svizzera per settore economico e per sesso, 2002-2018

	2002	2010	2018
Primario tot.	1.181 (0,7%)	1.385 (0,6%)	1.912 (0,6%)
Uomini	904 (0,5%)	1.081 (0,5%)	1.544 (0,5%)
Donne	277 (0,2%)	304 (0,1%)	367 (0,1%)
Secondario tot.	74.851 (46,8%)	89.067 (39,5%)	104.483 (33,1%)
Uomini	57.577 (35,9%)	67.265 (29,9%)	79.295 (25,1%)
Donne	17.274 (10,7%)	21.802 (9,6%)	25.187 (8,0%)
Terziario	84.065 (52,5%)	134.838 (59,9%)	209.614 (66,3%)
Uomini	46.699 (29,2%)	76.473 (34%)	121.902 (38,6%)
Donne	37.366 (23,3%)	58.364 (25,9%)	87.712 (27,7%)
Totale	160.098	225.291	316.009
Uomini	105.180 (65,7%)	144.820 (64,3%)	202.742 (64,2%)
Donne	54.918 (34,3%)	80.471 (35,7%)	113.267 (35,8%)

Fonte: dati primo trimestre, Ufficio federale di statistica

## Breve descrizione delle tre principali regioni di frontalierato

### *L'area metropolitana del Lemano*

È l'area che attira più frontalieri in assoluto (il 37,2% del totale nel marzo 2018) e comprende i cantoni Ginevra, Vaud e Vallese. Il centro è l'agglomerato di Ginevra, città internazionale, con i suoi contorni metropolitani che si trovano in Francia (Delaugerre, 2012). I lavoratori pendolari nel piccolo cantone sono passati da 33.442 nel 2002 a ben 84.135 (marzo 2018), e per il 74% provengono dal distretto dell'Alta Savoia e per il 19% da quello dell'Ain; a Ginevra un lavoro su quattro è svolto da una persona domiciliata in Francia<sup>12</sup>. I rapporti e gli scambi economici fra la città e la periferia francese sono secolari, ma il pendolarismo transfrontaliero è un fenomeno recente. Il forte aumento dei frontalieri inizia alla fine degli anni Sessanta, e si sviluppano poi tutta una serie di accordi di collaborazione transfrontaliera a partire dal Comitato regionale franco-ginevrino nel 1973 (dello stesso anno l'accordo di «compensazione finanziaria») e dal progetto d'agglomerazione franco-valdo-ginevrino diventato la

<sup>12</sup> L'Ufficio cantonale di statistica di Ginevra (OCSTAT) ha il sito <https://www.ge.ch/statistique/> e pubblica regolarmente dati sul frontalierato; segnalano almeno anche l'Observatoire statistique transfrontalier e il suo ricco sito <http://www.statregio-francosuisse.net/>.

«Grande Ginevra» nel 2012, che raggruppa più di duecento comuni. La dinamica economia di Ginevra impiega i frontalieri soprattutto nel terziario (commercio, finanza, informatica, servizi alle imprese, ristorazione, ecc.), mentre il 40% rimanente nelle industrie e nell'edilizia; il differenziale salariale fra Francia e Svizzera può arrivare fino al 75%. Da anni Ginevra conosce varie questioni – disoccupazione un più alta della media nazionale, affitti e costo dei terreni e della vita molto alti, traffico congestionato – che hanno determinato un certo malessere sociale e che spiegano la nascita nel 2005 del *Mouvement des Citoyens Genevois* (MCG), diventato ben presto un partito politico importante il quale vede nei frontalieri la fonte di molti problemi. Da notare che vi sono poi molti cittadini svizzeri che abitano nei comuni francesi vicini, per via del minor costo della vita, e lavorano a Ginevra; sono almeno 20.000. Bisogna poi aggiungere le migliaia di funzionari internazionali che lavorano nella città ma abitano nei comuni francesi di confine (non sono considerati frontalieri) e i pendolari che arrivano dal canton Vaud: in totale circa 140.000 pendolari entrano e escono ogni giorno dal canton Ginevra.

#### *Lo spazio metropolitano trinazionale di Basilea*

La Svizzera del nord-ovest, cioè i semicantoni Basilea città<sup>13</sup> e campagna e Argovia, attira il 22,3% di tutti i frontalieri. La città di Basilea ha storicamente sempre rivestito un ruolo di apertura verso l'Europa, aiutata dalla sua posizione geografica ai confini di tre nazioni (Bloch, 1995; Ricq, 1990; Schriften der Regio, 1987). Il suo forte polo economico (chimica, farmaceutica, biotecnologia, banche, ecc.) attrae – contando i pendolari verso la città e la sua campagna – 45.438 frontalieri nel 2002, che salgono a 56.587 nel marzo 2018; negli anni Cinquanta era stata la regione con più frontalieri<sup>14</sup>. La crescita di questi lavoratori è poi risultata meno forte rispetto a Ginevra e al Ticino, ma comunque questo tipo di manodopera, spesso ben formata, qualificata e flessibile, è fondamentale per la regione: circa un terzo delle esportazioni svizzere sono prodotte in questa regione, e questo non sarebbe possibile senza i frontalieri. Quindi essi sono di regola ben visti e accettati, fatto agevolato anche dal buon sistema di trasporti

<sup>13</sup> Vedi il sito di statistica di Basilea-città <http://www.statistick.bs.ch/haeufigrafragt/arbeiten/grenzgaenger.html>.

<sup>14</sup> Osservazioni storiche sulle relazioni transfrontaliere e i frontalieri della regione del Reno superiore (regione tra Basilea e il Lago di Costanza) in Schuler e Brulhardt, 1995.

pubblici esistente fra le nazioni (e dal basso tasso di disoccupazione). Vi è una buona cooperazione e una fitta rete di scambi fra le tre differenti regioni, partendo dalla costituzione dell'aeroporto Basilea-Mulhouse-Freiburg (1946), dalla costituzione della Regio Basiliensis (1963), dell'Eurodistretto trinazionale di Basilea (2007), della Regione metropolitana trinazionale del Reno Superiore (2010). I frontalieri provenienti dall'Alsazia, minoritari sul totale, sono piuttosto stabili, mentre aumentano i tedeschi provenienti dal Baden. Aumentano anche in questa regione i cittadini svizzeri che scelgono di abitare nei vicini comuni tedeschi o francesi, per via del costo della vita minore, ma che tengono il lavoro a Basilea e dintorni.

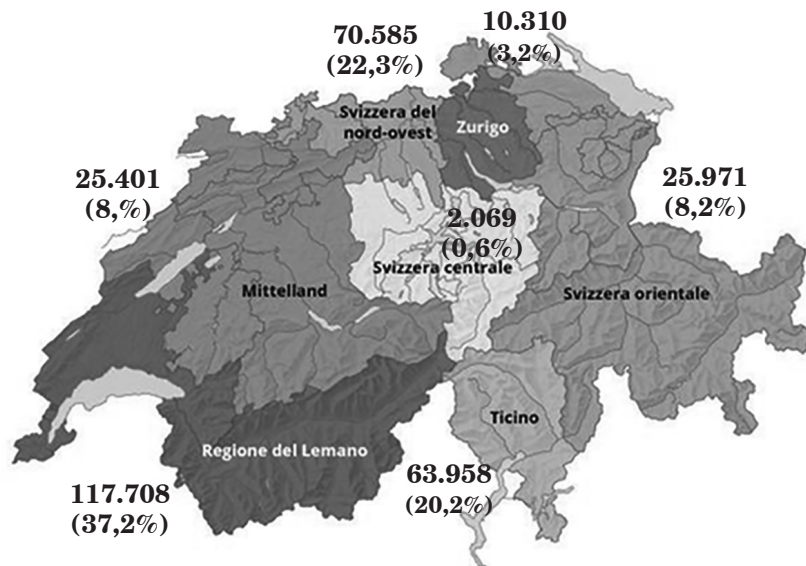
### *Il Cantone Ticino*

Nel Ticino lavora il 20,2% del totale dei frontalieri<sup>15</sup>, ma questo cantone – con forti legami con la Lombardia, a cui apparteneva fino al 1500 – ha delle caratteristiche particolari: è certo una zona di frontiera (con i poli più forti oltre i confini) ma è anche una regione periferica e con una ricchezza e livelli salariali inferiori alla media svizzera del 15% circa (Losa, 2017). Diventa zona di immigrazione con il boom economico del dopoguerra, basato su luoghi di produzione di imprese svizzere ad alta intensità di lavoro proprio per la possibilità di usufruire della manodopera a basso costo della vicina Italia. Dal 1967-68 i frontalieri aumentano e in pratica sostituiscono i lavoratori stagionali e gli annuali. Nasce un'industria di frontiera e un mercato del lavoro segmentato diviso fra frontalieri e stagionali (edilizia, fabbriche, albergheria, vendita) e cittadini svizzeri e residenti (impieghi più qualificati); il differenziale salariale è importante e le più penalizzate sono le lavoratrici. L'accordo fiscale Berna-Roma è firmato nel 1974, nel 1995 nasce la Regione Insubrica e poi si sviluppano altre iniziative per una migliore collaborazione transfrontaliera. Durante la ristrutturazione economica degli anni Novanta in Ticino si sviluppa un certo malessere sociale, e nasce la Lega dei Ticinesi: la (cauta) politica di apertura della Confederazione verso l'Europa e la manodopera straniera – i frontalieri in particolare, accusati di sostituire i lavoratori residenti – sono da allora criticati. Gli accordi bilaterali e la libera circolazione cambiano radicalmente la situazione e hanno l'effetto di raddoppiare il nume-

<sup>15</sup> L'Ufficio cantonale di statistica fornisce regolarmente dati (<https://www4.ti.ch/dfe/dr/ustat/ufficio/>). Già negli anni Novanta aveva pubblicato tutta una serie di precise analisi sui frontalieri; indicazioni rintracciabili sul sito.

ro dei frontalieri: 32.560 nel 2002 e 63.957 nel marzo 2018; dopo la crisi del 2008 vi è un'ondata di nuove imprese provenienti dall'Italia (delocalizzazione di molte imprese lombarde). La differenza salariale fra frontalieri e residenti tende a crescere (*Migrazione e integrazione: focus sul Ticino*, 2017, in particolare Bigotta, 2017). Vi sono grandi questioni di *dumping* sociale e salariale (nelle attività non coperte dai contratti collettivi di lavoro<sup>16</sup>), di strade intasate, di nuove forme di lavoro precarie, la questione fiscale è da rivedere; la figura del «nuovo frontaliere» (che ormai può occupare mestieri qualificati del terziario) in Ticino è molto delicata, discussa e in pieno divenire. Nel 2014 il Ticino, il cantone che più ha «pagato il conto» della libera circolazione, ha contribuito a fare accettare l'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa», mentre nel 2016 il referendum cantonale «Prima i nostri», che vuole inserire nella costituzione ticinese la priorità ai lavoratori indigeni, è approvato.

Figura 4. Numero dei frontalieri secondo le grandi regioni svizzere (marzo 2018).



Fonte: UST-Statistica dei frontalieri (STAF).

<sup>16</sup> Da tempo vi sono accordi fra sindacati svizzeri e italiani per la difesa dei frontalieri, l'accordo OCST-CISL è del 1995, quello fra UNIA e CGIL del 2008.



## Qualche conclusione

Dall'inizio del Novecento il mercato del lavoro svizzero è dipendente in grande parte dalla manodopera straniera, di cui i frontalieri (oggi circa 316.000<sup>17</sup>) costituiscono ormai il 20% del totale, sullo sfondo del fatto che un quarto degli attuali 8,5 milioni di abitanti della Confederazione sono cittadini stranieri. La remunerazione media della manodopera straniera è minore di quella dei lavoratori svizzeri, e varia secondo le regioni, i contratti di lavoro e il tipo di permesso di soggiorno<sup>18</sup>. Il frontalierato si concentra in zone precise; rappresenta come media svizzera il 6,3% di tutti i lavoratori occupati, ma in Ticino costituisce ben il 27,1 %, nella regione del Lemano il 12,3% e nella Svizzera nord-occidentale il 10,8% (dati dell'inizio 2017). In queste zone di frontiera i lavoratori transfrontalieri rappresentano dagli anni del boom (1950-75) una fondamentale risorsa per il benessere economico regionale e sono diventati un apporto strutturale, ma anche variabile secondo la congiuntura. Circa l'80% dei frontalieri lavorano in queste tre regioni, che hanno caratteristiche socio-economiche diverse e differenti livelli salariali; non esiste «il frontaliero-tipo» in Svizzera. Sono ben accettati e integrati nella zona di Basilea (e di regola anche nel resto della Svizzera tedesca) e sono invece spesso fonte di aspre discussioni a Ginevra e in Ticino. Anche in altre regioni di confine i frontalieri sono importanti: nell'arco giurassiano per l'industria degli orologi<sup>19</sup> (Garufo, 2016), in certe zone alpine per il turismo. L'introduzione della libera circolazione a partire dal 2002 – e dal 2014 rimessa in discussione da alcuni partiti politici e da una grande parte dell'opinione pubblica – ha cambiato la figura del frontaliero, ora più flessibile e sempre più portato anche a professioni non manuali; in pratica questi lavoratori, dalle condizioni individuali molto differenziate, oggi possono trovare un'occupazione in tutta la nazione, all'interno di una nuova mobilità dei lavoratori. A lungo

<sup>17</sup> Difficile quantificare il numero esatto di frontalieri, che varia anche durante l'anno; inoltre non tutti questi lavoratori usano veramente il loro permesso, per cui il numero reale potrebbe essere più basso di quello ufficiale.

<sup>18</sup> Il lavoratore svizzero senza funzione di quadro riceve una paga media di 6.190 fr, il frontaliero nella stessa situazione 5.694 fr. Sono gli ultimi dati disponibili, si riferiscono al 2016 e sono citati dall'Ufficio Federale di Statistica (UST) nel suo comunicato stampa del 14.5.2018. Vedi il sito <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home.gnpdetail.2017-0296.html>.

<sup>19</sup> Altra complicazione: vi sono vari tipi di statistiche sui frontalieri. Per es. l'Observatoire Statistique Transfrontalier de l'Arc jurassien considera i pendolari francesi nei cantoni Vaud, Neuchâtel, Giura e la parte nord di Berna e arriva a contare 51.457 lavoratori (terzo semestre 2017) nell'Arco giurassiano.

poco tutelati e poco considerati in patria e nel luogo di lavoro (e in Svizzera un grande numero di lavoratori non è difesa dai contratti collettivi di lavoro) i frontalieri, tra necessità dell'economia e timori della popolazione residente, spesso si sentono ancora oggi cittadini di secondo rango<sup>20</sup>. La gestione della manodopera straniera, dunque anche quella dei frontalieri, è da almeno un secolo al centro del dibattito politico svizzero, è aperta più che mai e rimane attualmente per la Confederazione uno dei problemi maggiori, con tutte le conseguenze anche umane che ciò comporta.

<sup>20</sup> «Stranieri in Svizzera e italiani di serie B in Italia»; «[...] non siamo né carne né pesce: all'estero veniamo considerati un po' dei ruba lavoro, in Italia dei privilegiati». Sentimenti di questo tipo si ritrovano in varie interviste a frontalieri riportate in Costa (2016).

## Bibliografia

- Barcella, Paolo (2016). Sindacato e frontalieri nel Canton Ticino tra la fine dell'Ottocento e gli anni Ottanta del Novecento. In Paolo Barcella e Michele Colucci (a cura di), *Frontalieri*. Dossier monografico in *Archivio storico dell'emigrazione italiana*, 12: 7-73.
- Bigotta, Maurizio (2017). *Il differenziale salariale tra residenti e frontalieri in Ticino*. In *Migrazione e integrazione: focus sul Ticino*.
- Bloch, Urs (1995). Grenzgänger aus Südbaden in Basel-Stadt in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg. *Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde*, 95: 207-235.
- Bolzman, Claudio; Vial, Marie (2007). *Migrants au quotidien: les frontaliers. Pratiques, représentation et identité collectives*. Zürich: Seismo.
- Costa, Guido (2016). *Non avete pane a casa vostra? Mezzo secolo di frontalierato italo-svizzero (1965-2015)*. Milano: Bibliolavoro.
- Delaugerre, Jean-Baptiste (2012). Être frontalier en Suisse: le cas du canton de Genève. In Rachid Belkacem e Isabelle Pigeron-Piroth (a cura di), *Le travail frontalier au sein de la Grande Région Saar-Lor-Lux: pratiques, enjeux et perspectives* (237-253). Nancy: Presses universitaires de Nancy.
- FronteRetro: storie sul confine* (2017; 2018). Dossier su storie di frontalieri *swissinfo.ch*. <https://www.swissinfo.ch/ita/dossiers/fronteretro-storie-sul-confine>.
- Garufi, Francesco (2016). *I frontalieri giurassiani tra opportunità economiche e tensioni sociali*. In Paolo Barcella e Michele Colucci (a cura di) (2016), *Frontalieri*. Dossier monografico in *Archivio storico dell'emigrazione italiana*, 12: 49-57.
- Istituto di Ricerche Economiche (2015). *Approfondimento della situazione del mercato del lavoro ticinese negli anni successivi all'introduzione dell'Accordo sulla Libera Circolazione*. [https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit\\_und\\_Arbeitsbeziehungen/Studien\\_und\\_Berichte/rapporto-di-ricerca--approfondimento-della-situazione-del-mercato.html](https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit_und_Arbeitsbeziehungen/Studien_und_Berichte/rapporto-di-ricerca--approfondimento-della-situazione-del-mercato.html).
- Istituto di Ricerche Economiche (2011). *Disoccupazione e frontalierato nel Cantone Ticino*. [https://www4.ti.ch/fileadmin/DFE/DE-USML/varie/CODE\\_O\\_lav\\_Disoccupazione\\_e\\_frontalierato\\_nel\\_Cantone\\_Ticino.pdf](https://www4.ti.ch/fileadmin/DFE/DE-USML/varie/CODE_O_lav_Disoccupazione_e_frontalierato_nel_Cantone_Ticino.pdf).
- Jaberg, Samuel (2018). Chi sono davvero, i frontalieri? *Swissinfo.ch*: [https://www.swissinfo.ch/ita/societa/oltre-le-fantasticherie\\_chi-sono--davvero-i-frontalieri-/43567380](https://www.swissinfo.ch/ita/societa/oltre-le-fantasticherie_chi-sono--davvero-i-frontalieri-/43567380).
- Losa, Fabio (2017). Caratteristiche e sfide del mercato del lavoro svizzero e ticinese. In Sergio Rossi (a cura di), *L'economia elvetica nella globalizzazione* (39-59). Locarno: Dadò.
- Mazzoleni, Oscar; Ratti, Remigio (a cura di) (2014). *Vivere e capire le frontiere in Svizzera*. Locarno: Dadò.
- Migrazione e integrazione: focus sul Ticino* (2017). *Forum*, 9: [https://www.unine.ch/files/live/sites/sfm/files/listes\\_publicationsSFM/Forum/FORUM-9-2017.pdf](https://www.unine.ch/files/live/sites/sfm/files/listes_publicationsSFM/Forum/FORUM-9-2017.pdf).
- Ricciardi, Toni (2018). *Breve storia dell'emigrazione italiana in Svizzera. Dall'esodo di massa alle nuove mobilità*. Roma: Donzelli.

- Ricq, Charles (a cura di) (1990). *La main-d'oeuvre frontalière en Suisse*. Genève: Institut universitaire d'études européennes.
- Schriften der Regio (1987). *Grenzgänger in der Nordwestschweiz*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Schuler, Martin (2014). *Le frontiere e le relazioni transfrontaliere elvetiche*. In Mazzoleni e Ratti: 147-169.
- Schuler, Martin; Brulhardt, Marie-Claude (1995). La région du Rhin supérieur, un autre modèle de collaboration transfrontalière?. In Jean-Philippe Leresche e René Levy (a cura di). *La Suisse et la coopération transfrontalière: repli ou redéploiement?* (279-310). Zürich: Seismo.
- Torricelli, Gian Paolo; Stephani, Eric (2009). *La cooperazione transfrontaliera in Svizzera. Regione insubrica/Ticino-Lombardia-Piemonte*. [https://m4.ti.ch/fileadmin/DT/temi/piano\\_direttore/osservatorio\\_sviluppo\\_territoriale/contributi/10\\_Cooperazione\\_transfrontaliera.pdf](https://m4.ti.ch/fileadmin/DT/temi/piano_direttore/osservatorio_sviluppo_territoriale/contributi/10_Cooperazione_transfrontaliera.pdf).

# Frontalieri e prospettive sindacali transfrontaliere. Giugno 2018

A CURA DI PAOLO BARCELLA

Labor unions in countries with a significant number of cross-border workers face a complex set of issues generated by the particular condition of those workers. As individuals living abroad, they are subject to foreign regulations in several aspects of their lives, but at the same time they are part of the labor market of a country that regards them as pure workforce, usually in special contract terms. Hence, a specific theoretical effort is needed, along with the development of transnational labor relations.

*Parole chiave: sindacati; relazioni sindacali transfrontaliere; frontalieri; UNIA; CGIL.*

I lavoratori frontalieri sono un segmento di forza lavoro particolarmente interessante anche da una prospettiva sindacale. Dal momento che sono attori transnazionali, attivi in un paese e residenti in un altro, i frontalieri non possono essere tutelati integralmente né dai sindacati dei paesi in cui sono operativi – dato che rimangono cittadini stranieri residenti all'estero e quindi soggetti a una normativa e a un sistema di regole quadro diverse da quelle degli autoctoni o degli stranieri residenti in patria – né dai sindacati dei paesi d'origine, che non sono nelle condizioni di svolgere un lavoro sindacale in senso stretto – non potendo interloquire con una controparte imprenditoriale straniera. La sfida dei sindacati nazionali, nelle aree di frontiera, rimane quindi proprio quella di individuare, in relazione ai frontalieri, delle forme di intervento opportune e possibili, lavorando sulla costruzione di relazioni sindacali transnazionali, che consentano a ciascuno di agire sui piani e sugli ambiti possibili, facendo sempre i conti con le oscillazioni tra la vocazione internazionalista e le spinte protezioniste/xenofobe che hanno sempre caratterizzato, in tempi e modi diversi, l'azione dei sindacati quando si sono trovati a

fare i conti con il fenomeno migratorio. Proponiamo qui le riflessioni di tre sindacalisti attivi su confini diversi: Alessandro Pellizzari, del sindacato UNIA Ginevra, operativo sul confine franco-svizzero; Giuseppe Augurusa, responsabile per la CGIL del lavoro frontaliero italiano in tutti i paesi confinanti; Enrico Borelli che, per UNIA Ticino, fa i conti con uno dei contesti in cui il lavoro frontaliero ha raggiunto una consistenza e insieme un grado di problematicità politica probabilmente senza precedenti nella storia elvetica.

### **Alessandro Pellizzari – UNIA Ginevra**

In Svizzera, relativamente alla questione dei frontalieri, sono riconoscibili due posizionamenti principali da parte dei sindacati. Anzitutto, c'è chi si dedica al lavoro organizzativo quotidiano, ovvero i sindacati in cui sono presenti molti frontalieri, come nel Ticino e a Ginevra. A Ginevra un quarto della popolazione attiva è composto dai frontalieri e sarebbe impensabile per un sindacato non occuparsene. UNIA Ginevra, in questo senso, integra molto attivamente le rivendicazioni dei frontalieri nel suo programma sindacale. Tale atteggiamento rimane però una particolarità dei sindacati che sono attivi nelle zone frontaliere: nel resto della Svizzera il frontaliero viene vissuto e trattato come un problema indiretto. In aggiunta, ci sono come noto partiti di estrema destra che hanno fatto della questione frontaliera – e dell'immigrazione in generale – il loro tema polemico principale, quindi settori importanti dei sindacati non ritengono di doversi occupare della difesa degli immigrati e dei frontalieri in particolare. Tutto ciò crea le condizioni per cui si sviluppino delle tensioni anche all'interno del sindacalismo svizzero.

UNIA, come sindacato di frontiera nel contesto di Ginevra, ha invece accompagnato negli ultimi anni solidamente le lotte per i frontalieri. Sono stati anni segnati dalle tensioni relative all'Accordo per la libera circolazione delle persone, firmato dalla Svizzera con l'Unione Europea, messo in causa nel 2014 con un voto che di fatto doveva annullare l'accordo. L'accordo, però, non è stato messo in pratica dal parlamento svizzero, che ha cercato di mantenere il quadro strutturato con l'Unione Europea, decidendo semplicemente di implementare questo voto con il principio della preferenza nazionale, secondo cui ogni posto di lavoro aperto in Svizzera deve essere prima annunciato agli uffici di collocamento e di disoccupazione, per permettere ai disoccupati svizzeri, durante i cinque giorni successivi, di candidarsi prioritariamente. Si tratta di una misura che, dal punto di vista di

UNIA, non si rivela di alcuna utilità, ma che in compenso contribuisce ad alimentare il discorso xenofobo, trasmettendo l'idea che la disoccupazione sia dovuta alla presenza degli stranieri. Proprio per questa ragione, nel contesto ginevrino, UNIA si è mossa in modo molto aggressivo contro la menzionata disposizione, riuscendo a fare ammettere al governo cantonale che, in realtà, i frontalieri hanno il diritto di iscriversi agli uffici di collocamento in Svizzera per approfittare dei cinque giorni relativi ai posti di lavoro eventualmente disponibili. Con questa azione UNIA ha fatto proprio il punto di vista dei frontalieri, per spiegare ai lavoratori svizzeri che la disoccupazione non dipende da loro che, del resto, non rappresentano un'immigrazione sostitutiva, perché la disoccupazione è dovuta ad altri fattori e, in particolare, alle politiche di austerità che vengono portate avanti in modo piuttosto brutale. Questa posizione non è peraltro condivisa dall'Unione Sindacale Svizzera che ha mantenuto un profilo molto basso in tutta questa fase di discussioni su un nuovo orientamento della politica migratoria elvetica, per paura di non mettersi contro la base svizzera che vota in gran parte i partiti di estrema destra. Ci ritroviamo in una situazione classica, in cui i sindacati si sono sempre trovati, dovendo fare i conti con le componenti migranti all'interno della classe lavoratrice. C'è sempre stato un dibattito su chi includere e chi escludere dall'attenzione e dall'azione sindacale.

Al di là della recente campagna per includere i frontalieri negli uffici di collocamento, UNIA Ginevra ha organizzato e organizza presidi sindacali una volta alla settimana in territorio francese. UNIA dispone infatti di sedi sindacali anche in Francia, dove concretamente viene fatto un lavoro di proposta organizzativa a lavoratori che lì vivono: in questo modo UNIA si è imposta come interlocutore anche oltre frontiera, raggiungendo un obiettivo molto importante, dato che il mercato del lavoro di Ginevra oltrepassa le frontiere. Per il resto le attività sindacali di UNIA sono dedicate anzitutto al controllo delle imprese, alla lotta contro il dumping, due istanze generali ma sempre e comunque di prioritario interesse dei frontalieri, dal momento che proprio loro sono i primi lavoratori che soffrono del dumping: l'evoluzione salariale a Ginevra mostra come i salari di primo impiego e di assunzione siano molto alti qui in Svizzera, perché i datori di lavoro giocano sulla concorrenza e sul fatto che i frontalieri che giungono oggi accettano salari più bassi. Tutta l'attività svolta per mantenere una struttura salariale più o meno stabile è quindi diretta anche a beneficio dei frontalieri.

Il mercato del lavoro ginevrino ha avuto un'evoluzione estremamente dinamica negli ultimi anni: il bacino di reclutamento indigeno non copre la domanda, dunque l'economia locale ha bisogno di importare lavoro frontaliero, come in misura variabile è sempre stato. I tassi di frontalieri sono quindi molto alti in ogni settore, tuttavia sono più alti nell'industria orologiera e nell'industria delle macchine, oltre che nella salute: l'ospedale di Ginevra, senza frontalieri, non sarebbe in grado di garantire il proprio servizio.

A Ginevra UNIA non ha relazioni sindacali internazionali strette come accade in Ticino, dato che, al di là della frontiera, in sostanza, il sindacato non esiste ed è impossibile avere rapporti strutturati con i sindacati francesi. A Ginevra la vocazione transnazionale sindacale si riscontra tuttavia nella collaborazione con un'associazione per la difesa degli interessi dei frontalieri, il *Groupement transfrontalier européen* (GTE). Si tratta di un'organizzazione importante con 30.000 aderenti nella zona ginevrina, là dove UNIA ne conta 14.000. L'associazione delega tuttavia a UNIA un lavoro sindacale a vantaggio dei suoi membri, mentre si occupa in prima persona di questioni fiscali e delle assicurazioni sociali che si possono porre per i frontalieri in sede politica. Tra UNIA e il GTE esiste un rapporto di doppia affiliazione che permette di avere degli iscritti in comune.

Le tensioni tra i lavoratori autoctoni e i frontalieri sono penetrate ampiamente anche all'interno dei ranghi di UNIA dove non pochi affiliati sono sostenitori dell'MCG (*Mouvement Citoyens Genevois*), il movimento xenofobo locale, omologo della Lega dei Ticinesi. Quella forza è a tutti gli effetti un partito degli operai, come si comprende bene dall'analisi del voto nei quartieri: i quartieri a maggioranza operaia sono quelli in cui MCG domina. In quei quartieri vivono anche spesso i membri di UNIA che si ritrovano poi nelle assemblee sindacali con i frontalieri. UNIA vede quindi imporsi la necessità di una politica molto offensiva che assuma la responsabilità di affermare liberamente le proprie istanze, senza il timore di scatenare la suscettibilità di qualcuno. Le campagne devono essere offensive e dirette al padronato, con l'energia che occorre per mostrare che le cause del degrado del mercato del lavoro non sono da ricondurre al frontaliero, ma a chi adopera tanto i frontalieri quanto i lavoratori autoctoni.

La precarizzazione del lavoro a Ginevra è esplosa intercettando le modalità di reclutamento dei frontalieri, sempre più reclutati spesso direttamente in Francia. A Ginevra il primo posto di lavoro è quasi sempre esclusivamente un lavoro interinale. Il vantaggio di questo fenomeno, dal punto di vista di un sindacato come UNIA, è



che permette di spostare l'attenzione dal tema migratorio a quello della precarietà. I vecchi lavoratori licenziati perché troppo costosi e poi riassunti via agenzie private per lavorare come interinali a un salario più basso sono disposti a lottare insieme con i giovani e nuovi frontalieri precari, proprio perché riconoscono di essere nella stessa situazione disastrosa. Questo consente un'evoluzione del discorso anche nel dibattito interno a UNIA.

### **Giuseppe Augurusa – CGIL Frontalieri Italia**

Ogni giorno quasi centomila lavoratori italiani attraversano la frontiera in uno dei paesi a noi confinanti per prestare la propria opera qualificata, mediamente attratti da un salario più significativo che in patria, oltretutto da un mercato del lavoro dinamico e da semplificazioni normative nei rapporti di lavoro. Respinti per contro da pregiudizi, luoghi comuni e montanti politiche populiste, quando non esplicitamente xenofobe al familiare grido di «prima i nostri». Difficoltà di dialogo tra gli Enti degli Stati di provenienza e di lavoro e discriminazioni più o meno esplicite sul fronte della sicurezza sociale, talvolta differenziata anche sulla base della cittadinanza, completano poi un quadro in chiaro scuro. Così, gli stessi, un po' privilegiati, un po' apolidi, rientrano in patria alla sera attraverso le lunghe code dei varchi doganali causate da una viabilità non sempre adeguata ai flussi, quando non aggravata da un crescente dissesto idrogeologico lungo l'arco alpino che mette a dura prova le storiche reti viarie, nei periodi estivi, ovviamente, intasate anche dal turismo. Un trasporto pubblico spesso sottodimensionato e come tale non alternativo alla mobilità su gomma, in barba alle mille teorie sulla mobilità sostenibile, quando non addirittura inesistente, come sul versante orientale del Paese, ove sarebbe invece auspicabile per sostenere l'imponente flusso inverso di colf, badanti ed operatrici sanitarie dalla vicina Slovenia.

Non è così sempre, ovviamente, non dappertutto. Per questa ragione il lavoro sindacale a beneficio dei frontalieri richiede una strategia comune da un lato, cioè capace di definirne un'identità giuridica certa, e, contestualmente, una declinazione territoriale dall'altro, capace di cogliere e possibilmente rispondere alle tante diverse specificità locali.

Al centro della strategia sindacale quindi il tema della definizione certa della figura del lavoratore frontaliere attraverso la normazione di diritti all'interno di uno statuto ad hoc. Il testo, già all'esame da qualche anno di un tavolo interministeriale, che ha visto coinvolti

i dicasteri dell'economia, del lavoro e degli esteri e che, fin dal nome, evoca anche simbolicamente uno dei passaggi più importanti della storia delle conquiste sindacali, lo Statuto dei lavoratori appunto, si fonda su una serie di previsioni normative volte a regolare, ove non a garantire ex novo, un sistema di ammortizzatori sociali capace di intervenire in quei casi di alta flessibilità dei rapporti di lavoro non adeguatamente tutelati nel Paese di lavoro e solo parzialmente in Italia (si pensi ad esempio al ricorso alla Naspi per i lavoratori frontalieri in periodo d'inoccupazione). Un impianto normativo volto a introdurre misure di semplificazione fiscale in relazione alle situazioni differenziate di tassazione concorrente o esclusiva, articolata per i diversi Paesi di confine, in ordine alla franchigia, alla deducibilità degli oneri e alla detraibilità delle spese. Una regolamentazione che da un lato si occupi della tassazione previdenziale con un'unica aliquota di vantaggio (si ricordi ad esempio il modello svizzero nella *voluntary disclosure*) per rendite e capitali previdenziali maturati all'estero in luogo delle aliquote fiscali ordinarie, mentre dall'altro intervenga attraverso misure di sostegno in quell'interregno rappresentato dalla maturazione del diritto al pensionamento all'estero (normalmente di valore contenuto), non coincidente con la maturazione INPS<sup>1</sup>. Un provvedimento che introduca forme di bilateralità capaci di definire un *welfare* locale nel vasto territorio transfrontaliero, anche in considerazione delle specificità delle tante comunità locali. Nelle prossime settimane, acquisite le turbolenze della formazione del Governo, formalizzeremo la richiesta di riapertura del tavolo multidisciplinare a cui, in relazione allo stato di avanzamento del merito delle questioni già raggiunte con il Governo Gentiloni, auspichiamo vi siano fin

<sup>1</sup> Nel caso svizzero in base all'art. 76 L.413/91 le rendite erogate dall'AVS (assicurazione obbligatoria per la vecchiaia e per i superstiti) è il primo pilastro della previdenza sociale svizzera), sono tassate al 5% , al contrario le rendite e il capitale LPP (previdenza professionale obbligatoria secondo l'abbreviazione ufficiale della legge federale che ha il compito d'integrare le prestazioni delle istituzioni previdenziali Avs), e quelle di prepensionamento, non hanno mai visto un quadro definito ed unitario. In occasione della finestra di *voluntary disclosure* (con legge 186/2015 la «collaborazione volontaria» è uno strumento che consente ai contribuenti che detengono illecitamente patrimoni all'estero di regolarizzare la propria posizione denunciando spontaneamente all'Amministrazione finanziaria la violazione degli obblighi di monitoraggio), lo Stato ha concesso ai frontalieri pensionati di regolarizzare le eventuali omissioni contributive con il pagamento dell'aliquota unica del 5% (D.L. 153/2015), in luogo delle aliquote IRPEF ordinarie significativamente più alte per effetto della tassazione italiana. Il nostro auspicio è che tutte le forme di rendite e capitali erogati da enti previdenziali all'estero possano essere tassati con l'unica aliquota del 5%.

da subito le condizioni affinché si possa lavorare alla traduzione delle stesse in un provvedimento di legge da sottoporre alle Camere.

La definizione di uno specifico statuto potrebbe contribuire anche al superamento di alcune contraddizioni che l'annosa questione fiscale pone al lavoro frontaliero. In tal senso, fermo restando la necessità che l'azione sindacale punti a salvaguardare i principi di equità per tutti i cittadini italiani che lavorano oltre frontiera, nonché la salvaguardia del divieto della doppia tassazione a beneficio di una tassazione esclusiva o concorrente, pensiamo che ci siano gli spazi politici nel medio termine (*nel lungo siamo tutti morti* ricordava Keynes), per lavorare a un'armonizzazione dei sistemi fiscali transfrontalieri. A partire dalla Svizzera, dove com'è noto lavorano oltre il 70% dei frontalieri italiani, la questione dell'accordo fiscale è ancora sul tavolo: i tre anni di trattative tra delegazioni di Italia e Svizzera che hanno portato nel 2017 all'accordo sottoscritto (ma non recepito dai rispettivi parlamenti), ci pare richieda tuttavia ancora qualche significativo aggiustamento: tempi di transizione della messa a regime ed estensione della franchigia, solo per citare i più importanti. Consapevoli tuttavia che, anche per i negoziatori, è necessario avere chiaro il quadro degli interessi diffusi al fine di determinare il vero punto di caduta nel caso in cui si riaprisse la discussione sul punto: quello degli Stati in materia di entrate tributarie (l'impazienza Svizzera da un lato e l'attendismo italiano dall'altro), quello dei ristori per più di 360 comuni di fascia per i quali quelle entrate rappresentano la vera, se non l'unica, provvista di spesa corrente o di investimento in conto capitale (boccata d'ossigeno nelle maglie strette del patto di stabilità). Ogni altro atteggiamento, ogni tentazione corporativa fomentata da sedicenti associazioni d'interesse, ogni torsione localista dei partiti egemoni, contestualmente di lotta (al Nord) e di governo (a Roma), ogni creativa proposta di associazioni datoriali volte a spostare la linea del *dumping* salariale molto al di sotto della città di Chiasso in nome di una strategia di dubbia efficacia a difesa dell'impresa nostrana, credo non contribuirebbero a raggiungere in questa fase l'obiettivo comune.

Il lavoro sindacale dei prossimi mesi dovrà poi concentrarsi sulla capacità di declinare le grandi questioni nazionali dei frontalieri nella più articolata dimensione locale: da Ventimiglia a Bolzano, dalle Alpi dell'arco Lemano a San Marino (dove l'introduzione per legge di una tassa etnica sui salari ha «sporcato» il grande risultato della stabilizzazione a tempo indeterminato ottenuto dalle OO.SS. locali), passando per Trieste, le questioni territoriali hanno bisogno di

un'azione specifica che consenta agli organismi sindacali deputati i CSIR (Consigli Sindacali Interregionali costituiti tra le organizzazioni sindacali dei paesi confinanti), di acquisire un nuovo protagonismo. In tal senso la prossima presidenza italiana del 2019 di Eusalp (European Strategy for Alp Region), può rappresentare l'occasione per affrontare i temi specifici del lavoro transfrontaliero di competenza delle 48 regioni coinvolte. Non abbiamo l'ambizione di costituire tavoli negoziali con un soggetto, Eusalp, che si configura come una forma di coordinamento tra istituzioni pubbliche, privo di fondi propri (ma non per questo allergico ai fondi della programmazione comunitaria a progetto), ma certamente di divenire uno degli *stakeholders* da consultare al pari di altri soggetti del vasto mondo associativo e della rappresentanza, in quanto portatori di istanze e di conoscenze specifiche all'interno dei nove gruppi d'azione già impegnati sui tanti temi dello sviluppo, dell'innovazione, dell'ambiente e della coesione sociale, solo per citarne alcuni.

L'imponente lavoro che ci attende è soprattutto possibile grazie al legame stretto stabilito con molte delle organizzazioni sindacali estere. Nel caso specifico della Svizzera, dove l'attività è molto intensa in ragione del numero elevato di lavoratori transfrontalieri, le sinergie tra CGIL e UNIA sono talmente ampie da aver determinato nel corso degli anni accordi di partnership che vanno ben oltre la formazione e l'informazione reciproca, arrivando fino ad accordi di affiliazione nell'interesse dei lavoratori che assistiamo. Un lavoro di medio termine che ci vedrà impegnati in una fase politica di particolare complessità che, anche sul piano simbolico, attribuisce sempre più alla frontiera il luogo della separatezza anziché quello della contiguità, della contaminazione culturale, della mutua collaborazione. Un lavoro che prova così, anche per questa via, insieme al lavoro operoso dei 45 CSIR sparsi per tutta Europa, a contribuire a quel senso di comunità diffusa in controtendenza all'irresponsabile rinascente politica dei tanti particolarismi nazionali in nome di una protezione dal pericolo esterno; esterno soprattutto alle nostre responsabilità.

## **Enrico Borelli – UNIA Ticino**

Nel Canton Ticino i frontalieri hanno acquisito uno spazio molto importante nel dibattito pubblico, con grandi e importanti ricadute sul piano sociale, politico e sindacale. Del resto, da qualche anno, le organizzazioni vicine alle destre xenofobe hanno costruito la loro crescita di consenso proprio su questo tema, andando all'attacco diretto

dei frontalieri. Sono riusciti in maniera molto abile a nascondere le reali cause e responsabilità del degrado del mercato del lavoro, scaricandole sui lavoratori migranti ma soprattutto sui frontalieri, come se dipendessero da loro le norme che deregolamentano il lavoro ed erodono i diritti del lavoro.

Dal punto di vista sindacale UNIA opera e si muove con l'obiettivo di tutelare i diritti di tutti i lavoratori salariati, senza distinguere in prima istanza tra lavoratori a tempo pieno, interinali, frontalieri. In Ticino ci sono settori dove da sempre c'è una forte presenza di lavoratrici e lavoratori frontalieri: anche in quei contesti i nostri interventi hanno sempre un carattere generale e cercano di sviluppare delle strategie sindacali che uniscano, creino ponti tra i lavoratori, consentendo loro di unirsi e di partecipare alle lotte e alle manifestazioni comuni. Convinzione dell'organizzazione è che in un cantone dove i frontalieri sono molto presenti la sua azione a favore dei salariati vada necessariamente anche a beneficio anche dei frontalieri.

Esistono tuttavia anche delle iniziative specifiche. Per esempio UNIA è stata tra i precursori in Svizzera dell'accordo con la CGIL per la doppia affiliazione. Vengono così organizzati incontri congiunti e assemblee sul territorio, cercando di ragionare e di intervenire sulle questioni specifiche che riguardano i frontalieri, almeno da un profilo tecnico. UNIA organizza manifestazioni anche in dogana, intervenendo sulle questioni di carattere generale, con dei volantaggi lungo i valichi in occasione delle grandi scadenze contrattuali.

Altro grande ambito di lavoro per UNIA è quello della formazione professionale. Anche a partire dal Progetto frontalieri dell'ECAP è stato avviato un percorso formativo per i muratori che consentisse loro di avere riconosciute le qualifiche necessarie per le progressioni salariali e di carriera, per esempio la «qualifica Q», che equivale all'apprendistato, al diploma di capacità nel settore edile. Si tratta di progetti di formazione che sono aperti a tutti i muratori: dal momento che i frontalieri sono numerosissimi nell'edilizia, ci sono centinaia e centinaia di frontalieri che si sono formati attraverso le scuole sindacali ECAP a cui UNIA ha collaborato. A fianco delle lotte più generali, insomma, il sindacato si attiva anche su istanze di carattere assistenziale, di più modesto contenuto politico, allo scopo di raggiungere accordi che possano essere vantaggiosi per i frontalieri.

UNIA Ticino partecipa poi a tutti i dibattiti a livello nazionale: per esempio, in questo periodo si sta discutendo della questione del diritto alla disoccupazione dei frontalieri. Un tema che appare prio-

ritario perché se la situazione dei frontalieri è oggi tanto complicata ciò dipende soprattutto dal fatto che i frontalieri sono meno tutelati degli altri lavoratori anche sul piano legale e degli ammortizzatori. Tra l'altro occorre ricordare che i frontalieri pagano i contributi per la disoccupazione sebbene non abbiano il diritto di riceverla per statuto, ossia contribuiscono a creare un fondo di cui non possono beneficiare. Questa situazione rappresenta un oggettivo svantaggio rispetto a salariati che abbiano uno statuto diverso e contribuisce a generare dislivelli e concorrenza tra i lavoratori. Riuscire a estendere tutti gli ammortizzatori ai frontalieri significa metterli nelle medesime condizioni dei lavoratori svizzeri, dando a loro maggiore potere negoziale di fronte al datore di lavoro, proprio grazie alla presenza di quel paracadute.

Importante è diventato negli anni anche il rapporto con la CGIL, che UNIA intende assolutamente rafforzare, perché il terreno su cui ritiene necessario muoversi come organizzazione dei lavoratori è quello transnazionale, dato che i lavoratori sono messi in concorrenza proprio sfruttando meccanismi che si generano a cavallo di frontiere che separano economie e mercati del lavoro: se vogliamo combattere i meccanismi che degradano il mercato del lavoro a partire dalla messa in concorrenza dei lavoratori occorre cioè imparare a ragionare in prospettiva transnazionale a partire dal rafforzamento delle relazioni internazionali sindacali. Un obiettivo non ancora raggiunto è in questo senso la costruzione di terreni e di pratiche di mobilitazione comune, con iniziative sindacali pure, per contenuto sindacale e politico, portate avanti insieme. La gran parte delle relazioni tra UNIA e CGIL si sviluppa soprattutto su ambiti di tipo tecnico, più che politico sindacale, mentre una direzione che si ritiene necessario seguire è proprio quella finalizzata alla costruzione di mobilitazioni transnazionali. In concreto, per esempio, sono allo studio mobilitazioni come quella per il primo maggio, che UNIA Ticino vorrebbe organizzare in forma transnazionale, fisicamente a Chiasso, dove si vorrebbero aprire le frontiere, coinvolgendo qualche migliaio di lavoratori dal Ticino, qualche migliaio dall'Italia. Passo successivo sarebbe quello di lavorare con la CGIL anche sul piano rivendicativo, nel rapporto con la controparte imprenditoriale. Per questo UNIA si muove cercando di organizzare riunioni comuni con la CGIL frontalieri. Sono del resto questioni che non riguardano solo il rapporto mantenuto e sviluppato da UNIA con la CGIL, ma più in generale dovrebbe riguardare tutte le organizzazioni dei lavoratori che operano a livello europeo e che, dal nostro punto di vista,

dovrebbero iniziare a coordinare la loro azione e i loro interventi. I frontalieri affiliati UNIA sono circa 6.000 e più o meno riflettono nel rapporto con gli affiliati totali il rapporto che c'è tra lavoratori e lavoratori frontalieri nel Ticino. Il settore dell'edilizia è uno dei bastioni di UNIA e ha una presenza di frontalieri estremamente consistente. Tra loro si sono distinti anche sindacalisti e militanti frontalieri molto attivi, che venivano dal movimento operaio italiano degli anni Sessanta e Settanta. Tutti soggetti che hanno avuto un ruolo fondamentale anche nel tessuto militante. Il clima politico di questi anni ha tuttavia inquinato anche il tessuto sociale tanto che persino nei ranghi di UNIA sono emersi malumori e antipatie nei confronti dei frontalieri: ciò costringe il sindacato a farsi carico del problema, per cercare le strategie più idonee per fronteggiare la questione. La xenofobia operaia rischia infatti di consolidarsi anche tra i nostri lavoratori sindacalizzati e, addirittura, tra le vecchie generazioni di frontalieri che non tollerano i nuovi frontalieri. Nell'organizzazione di uno degli ultimi scioperi animati da UNIA un capocantiere frontaliere sosteneva che per risolvere i problemi del mercato del lavoro occorrerebbe costruire un muro a Chiasso, evitando così l'ingresso dei nuovi frontalieri, quelli precari, che arrivano come distaccati, notificati, padroncini, magari dalla Romania. UNIA intende intervenire, nelle assemblee, nelle riunioni, durante le manifestazioni, con la sua scuola operaia che si occupa della formazione degli affiliati.





# Poles in Germany engagement in immigrant organizations and its determinants

MICHAŁ NOWOSIELSKI

michal.nowosielski@uw.edu.pl

*Centre of Migration Research, University of Warsaw;*

*The State University of Applied Sciences in Płock, Poland*

Using the example of engagement of Poles in Germany in Polish immigrant organizations (PIOs), the article gives an insight into the problem of immigrants' social activity. Based on quantitative and qualitative sources, the analysis shows a low level of involvement in PIOs. That lack of engagement seems to be influenced by factors such as: general activist attitude, reluctance to long lasting involvement, focus on everyday life, especially work and cultural bonds with Polish society – the weak tradition of civil society and self-organization.

*Keywords: Migration, social activity, social engagement, immigrant organizations*

Polish immigrants in Germany are one of the biggest immigrant minorities in this country<sup>1</sup>. Despite their number, Poles do not often attract attention of either researchers or policymakers. They are often described as “invisible” (Schmidtke, 2004; Loew, 2014). There may be several causes of that “invisibility”. They are often perceived as migrants that integrate relatively easy, do not cause serious problems, or do not differ from the dominant receiving society. On the other hand, their invisibility may be interpreted as a result of lack of activity, including low level of engagement in immigrant organizations.

Social activity of migrants at first sight seems to be quite well researched. However, a closer look reveals that most of the research

<sup>1</sup> Poles and people with Polish roots are constituting 9,9% of all people with migrant background. They are the second immigrant group after Turks (16,7%) (Statistisches Bundesamt, 2017: 7).

somehow focuses on several selected subjects, leaving other fields reality unresearched. One of such well-researched subjects is the political activity of migrants understood as involvement in the political system. Migration researchers often pay attention to issues like participation in the political system of the sending country (Østergaard-Nielsen, 2003; Nell, 2004), and their involvement in the host country political system. They usually analyse elections (Tam Cho, 2009; Tillie, 1998), but apart from that they focus on issues like the political mobilization of migrants (Nagel and Olzak, 1992) and the conditions for political incorporation of immigrants (Gidengil and Stolle, 2009; Klopp, 2002). The other subject that seems to be drawing attention of researchers is the self-organization of immigrants, however, most of the studies in this topic is rooted in institutional approach (Schrover and Vermeulen, 2005; Vermeulen, 2006; Moya, 2005, Priestly, 1996; Hung, 2007). Relatively few studies deal with issues related to immigrants' engagement in the activities of immigrant organizations (Schoeneberg, 1985; Cyrus, 2005; Gandziarowska, 2005, Nowosielski, 2014).

The aim of the article is to contribute to the development of that research subject by analysing Polish immigrants in Germany's engagement in immigrant organizations. Apart from that the text aims at examining conditions that may exert influence on the participation of immigrants in Polish immigrant organizations (PIOs) in Germany.

The article is organized as follows. The first, basic information about Polish migration to Germany is presented in order to give the background for further analyses. Second, there is information about sources of data used in the article demonstrated. The third part of the article is the analysis of the level of Poles engagement in PIOs in Germany in comparison with other countries. In the fourth part potential factors influencing social acidity of Poles in Germany will be examined with the use of quantitative as well as quantitative data.

## **Polish migration to Germany**

Germany has traditionally been an important migration destination for Poles – regular migrations from Poland to Germany are considered to have been going on for around 200 years (Nowosielski, 2016).

The first – relatively insignificant – migration movements in the early 19th century were connected with political refugees to some German states (e.g. Saxony) (Janusz, 2001: 12). However, a particularly large and noteworthy migration wave lasted from about 1870 to 1914 and was associated with the processes of industrialization

and rapid economic development of Germany, hence, increased the demand for labour. It is estimated that around 3.5 million people moved from the Polish territories into the German Empire<sup>2</sup> during that period (Galos, 1981: 31-35).

In the interwar period, in principle, permanent migration was limited as was seasonal one. Despite that, Polish economic immigrants constantly came to Germany (Kępińska, 2008). An important phenomenon was the forced migration during the Second World War which constituted a part of German Nazi population and labour-force policy. It is estimated that about 1.9 to 2.5 million forced labourers, prisoners of German concentration camps, stalags and oflags, as well as children deported for Germanization purposes, were resettled from Polish territories (Łuczak, 1984). After the war, most of them left Germany but it is estimated that in 1950 there were about 80,000 so-called Dipis, or displaced persons who had decided to stay in Germany (Janusz, 1990).

After the Second World War, several migration waves were observed – some of them specific to Germany, others similar to those of other European countries. The former were associated with the resettlement of the German population from Poland (Trzecińska-Polus, 1997). Three basic periods were observed: the first in the 1950s, when about 250,000 so called *Aussiedlers* (resettlers) left Poland, the second in the 1970s – approx. 130,000 people, and the third, with the largest, amounting to about 800,000 people, wave of migrants. This last wave is the most interesting from the point of view of this paper due to the fact that many of those people kept close links with Polish culture and language (Schmidt, 2009). An important migration wave was also political and economic migration from the 1980s – also known as “Solidarity migration” (Wrzesiński, 2000). Its number – depending on the source – could range from 150,000 to 850,000 people (Nowosielski, 2016).

In the 1990s, Germany was a popular economic migration destination for Poles. The size of this migration wave is estimated at over 200,000<sup>3</sup>. (Nowosielski, 2016). Due to the closure of the German labour market before the Poles after the Polish accession to the EU, the influx of migrants after 2004 was not very dynamic, it increased – though not dramatically, after 2011, when Germany finally opened its labour market for Poles (GUS).

<sup>2</sup> Some of these migrations were in fact internal migrations, from territories of the Prussian partition.

<sup>3</sup> Many cases from this wave were seasonal or circular migrations.

The number of Poles or migrants from Poland in Germany is difficult to estimate. The Polish Ministry of Foreign Affairs estimates it at the level of about 2 million (Ministry of Foreign Affairs, 2014: 172). More detailed data is provided by the findings of the German Mikrocensus study yielding information about people with so-called “migration background” (*Migrationshintergrund*). It is estimated that in 2016 there were 1,868 thousand Poles or people who have Polish migration background in Germany, of whom 1 468 thousand people were migrants in the first generation. The category includes 201 thousand Poles naturalized in Germany and 783 thousand Polish citizens (Statistisches Bundesamt, 2017: 82-100). The remaining less than 500 thousand people are *Aussiedler*.

## Data

The empirical basis for the quantitative analyses are the results of the research conducted within the project *Polish diaspora policy in practice*, financed by the Polish Ministry of Foreign Affairs as part of *Plan for the cooperation with the Polish diaspora and Poles abroad in 2013*. The study used the survey method employing the CAWI (Computer Assisted Web Interviews) research technique engaging a sample of 3500 people in the selected countries: Ireland, Great Britain, Sweden, Norway, the Netherlands, Spain, Italy, Belgium, France, Germany, Austria and the USA. The researched group of Poles in Germany amounted to 794 people. It must be kept in mind, though, that due to the nature of the research methods used and the sampling scheme, the results of the study are not representative. That means that they cannot be generalized with reference to the whole population of Polish immigrants; they only concern the group which uses selected Polish websites while living abroad. However, that was the only method of reaching such a high number of respondents (Polish emigrants) in such a short time.

The qualitative data used in this article came from the following sources: in-depth interviews with leaders of Polish immigrant organizations collected during the research project *Polish NGOs in Germany* conducted in 2008. The interview codes from this research phase start with the Roman number I. Apart from that in-depth interviews with Polish immigrant organizations’ leaders, experts as well as not engaged Poles in Germany conducted during the research project *Poles in Germany: Social, political, economic and le-*

*gal aspects* conducted in the years 2010-2013. The interview codes from this research phase start with the Roman number II.

## Engagement in PIOs

Instead of posing a question on formal membership in PIOs we asked Polish migrants about their engagement in PIOs' activities in any form. That helped us to picture different forms of participation – not only formal but also informal ways of cooperation. Yet regardless of this strategy it turned out that that in general the level of Polish immigrants' involvement in PIOs is rather low.

The analysis of results reveals that in case of Poles in Germany only as many as 6,4% of the researched population engaged in any form in PIOs activities. The proportion is relatively low comparing it to all the selected countries – where 11,9% declared such engagement.

Table 1: Engagement of Polish migrants in PIOs' activities

	Poles in the Germany		Poles in selected European countries	
	Number	%	Number	%
Yes	51	6,4	418	11,9
No	240	30,2	1418	40,5

The range of Polish immigrants' involvement varies significantly depending on their county of residence. Nevertheless, the highest level of Poles involvement in Polish associations' activity occurs in countries such as: the USA (26,4%), France (18,8%), Sweden (18,5%). The lowest level of involvement may be observed in the surveyed group of emigrants in Belgium (3,8%), Italy (4,1%), Norway (6,3%). Poles involvement in Germany at the level of 6,4% also fall within the ambit of the same group. Statistical analysis shows that there is significant correlation between the engagement in Polish immigrant organizations and the country of residence ( $r = 0,239$ ).

Table 2: The country of residence and engagement in PIOs

Country of current residence		Engagement in activity of PIOs in country of current residence
the USA	Number	185
	%	26,4%
Ireland	Number	18
	%	8,3%
Great Britain	Number	92
	%	9,4%
Norway	Number	5
	%	6,3%
the Netherlands	Number	15
	%	8,0%
Spain	Number	6
	%	6,9%
Sweden	Number	12
	%	18,5%
Italy	Number	7
	%	4,4%
Belgium	Number	3
	%	3,8%
France	Number	18
	%	18,8%
Germany	Number	51
	%	6,4%
Austria	Number	6
	%	10,7%
Total	Number	418
	%	11,9%

Test values

$\chi^2 = 199,434^*$

Cramers' V = 0,239\*

\* p < 0,01

Previous studies on the membership of immigrant organizations indicate that a wide range of engagement in different minority groups can be observed. For example Thomas Y. Owusu (2000), recalling his own and previous studies by Raymond Breton (1991) and Henry Radecki (1979), notes that the participation of immigrant associations among different immigrant groups in Canada ranges from 9% (Germany) to 12% (Chinese), 14% (Portuguese) up to 35% (Poles), 51% (Ukrainians) or 60% (Ghanians). Yet it should be noted that in the presented study, the question posed was on a fairly broad spectrum of engagement – not just pure membership. Comparing the results of the survey with the cited data, we may pose a statement that a relatively low percentage of Poles living abroad are involved in the activities of PIOs. In case of Poles in Germany this proportion is even lower than in the case of the most countries selected for the research.

The low level of involvement of Poles in Germany in the activities of PIOs may also be confirmed in qualitative data. The respondents – both leaders as well as experts – often noticed this problem, often comparing the high number of Poles in Germany with the low number of those who are socially engaged.

My calculation is like that: (...) In Germany there is approximately 1,5 million of Poles or people with Polish background. I recognize that we cover just 10-11 thousand. This is a small percentage. This is very little and it is a huge failure. (II D5)

Those organizations associate only small part of this community – of two million or up two million – that is the number which is mentioned. So in those organizations there is only small percentage. (II PP10)

When talking about low participation of Poles in Germany in organizations respondents often noticed that such a situation might have consequences for the state of PIOs.

Generally, there are no significant Polish community organisations in which there would be hundred, two hundred, five hundred or thousands of members. Such organisation don't exist. There are many organisations that have just a few members. (II D3)

The leaders of Polish organizations in Germany noticed that there seemed to be two different attitudes among Poles in Germany. One – extremely rare – is active, based on some kind of social ethos, often connected with the notion of peculiarity or even some kind of fanaticism.

Some may say: only fanatic people engage in organizations. This may be truth, but also people who have some kind of willingness to act for the society might also organize themselves (II D4)

Important thing is the activity of people and their determination. (...) If someone during his free time want to be socially engaged for the others, or rather not. And this is a base for social activity (II D6)

So I know some visionaries (...) they do simply what they want, what they love, because they love it, they are great activists. (I PKK2)

The other attitude – which is dominant – is passive, indifferent, characterized by lack of willingness to act together and engage.

I think that the biggest problem is inertia, some kind of inactivity or thoughtlessness. (...) When somebody treats something indifferently, this indifference is something worst, which leads to annihilation (II D4)

Social engagement of Poles is not satisfactory. I do not know where it comes from, but for sure one of the reasons is the fact that many of them does not want to be active. (II D5)

## **Factors influencing engagement in PIOs**

The low level of involvement of Polish emigrants prompts us to reflect on the determinants of the magnitude of this phenomenon. Earlier analyses – referring not only to Germany but also to other selected countries indicate that other experiences of social involvement might determine participation in the activities of PIOs.

First of all, the level of engagement in PIOs seems to be correlated with earlier experiences of social participation in Poland – namely participation in Polish NGOs.

In the population of Poles in Germany, among people who have experience of participation in the activities of non-governmental organizations in Poland, as much as 12.3% is involved in the work of PIOs, while people without similar experiences constitute only 5% of the surveyed population. The relationship between these variables was confirmed by the Chi-square test, the strength of the compound measured by the V-Cramer test is 0.118, which means that it is weak.

For the whole population of Poles living in selected countries, a similar relationship was observed. In the group of people who have previous experience of participation in NGO activities in their homeland, 21.2% are also involved in the activities of PIOs. For comparison, this percentage for people without similar experiences is only 9.8%. The relationship between these variables was confirmed by the Chi-square test, the relationship strength measured by the V-Cramer test is 0.136, which means that it is weak.



Table 3: Earlier involvement in NGOs and engagement in PIOs

Engagement in NGOs in Poland		Engagement in PIOs	
		Poles in the Germany	Poles in selected countries
Yes	Number	19	137
	%	12,3%	21,2%
No	Number	32	281
	%	5,0%	9,8%
Total	Number	51	418
	%	6,4%	11,9%
Test values		$\chi^2 = 11,119^*$ Cramers' V = 0,118*	$\chi^2 = 64,324^{**}$ Cramers' V = 0,136**

\* p < 0,05

\*\* p < 0,01

That relation is also present in the results of qualitative research. Polish migrants in Germany are strongly connected with Poland and they often perceive their habits or skills learned from their homeland as the basis of their behaviour. They look for similarities between their behaviours and typically Polish features.

The answer is short and true, we are a reflection of Polish society (...) we cannot be better or worse. We are from there. You could be one of us. (I MKK1)

It also applies to the sphere of social and political activity, where the researched Poles in Germany particularly often see deficiencies resulting from the lack of civic education or the tradition of social involvement. Their axionormative system internalized in Poland (in the case of numerous migrants, often under the rule of communists) seems to be a barrier to their greater involvement in the activities of PIOs.

This is historically based. Since 1926 we have been weaned to organize. Especially after 1945 all organizations were monopolized by the state and system that stood behind this state. And this brought distrust. Conviction that it is impossible to achieve anything acting in some kind of organized groups. (II C7)

Poles in general – especially our society, people of our age were very weak in getting politically involved, because (...) the politics was doomed to fail. In general it was told that there is no sense to engage in politics, and now we have it in our blood. (II D4)

It seems, therefore, that migrants seem to transfer their habits – also regarding social involvement from their homeland to the host country. However, they were additionally strengthened by the migratory experience.

I think, for example, a country where people are not engaged (...) and they leave, means they are not engaged, they are not interested, they are not active, they do not understand and so on... and they leave the country and they are not there either... there they are not even more interested, they do not understand, they do not get involved. (II PP1)

Involvement in PIOs' activity is also correlated with participation in nongovernmental sector of the receiving country. In this case, the association is even stronger. For the population of Poles living in the Germany, among the respondents, who take part in non-Polish NGOs' activities, a significant percentage of immigrants (29,9%) is also engaged in activities of PIOs. Among the persons who declare that they do not take part in NGOs' activity in country of residence, just 3,5% engages in PIOs. The relation was confirmed by the Chi-square test, its strength measured by the V-Cramer test is 0.336, which means that it is moderate.

Among the Poles in the selected countries, who engage in activities of the non-governmental sector in their country of residence, as much as 42% take also part in PIOs' activities. At the same time the percentage of Poles who are engaged in PIOs' activity in group of respondents but do not take part in the country of residence's NGOs' activities reaches much less – 7,2%. This relation was confirmed by the Chi-square test, the compound strength measured by the V-Cramer test is 0.369, which means that the relation is moderate.

Table 4: Involvement in non-Polish NGOs in country of residence and engagement in PIOs

Engagement in activity of non-Polish NGOs in country of residence		Engagement in PIOs	
		Poles in Germany	Poles in selected European countries
Yes	Number	26	201
	%	29,9%	42,0%
No	Number	25	217
	%	3,5%	7,2%
Total	Number	51	418
	%	6,4%	11,9%
Test values		$\chi^2 = 89,480^*$ Cramers' V = 0,336*	$\chi^2 = 475,542^*$ Cramers' V = 0,369*

\* p < 0,01

Regardless of the previously discussed variables related to previous social participation experiences, the qualitative research enables formulating an additional set of reasons for the weak involvement of the Polish community in Germany in the activities of PIOs.

One of such reasons often indicated by the organization's leaders is reluctance to be permanently bonded with the organization. Members of local communities willingly participate in various types of current actions or activities of the organization, but do not want to be its members.

People willingly come to help with event organization, but they don't want to be linked permanently. (I CK3)

Nowadays, people will help and will be involved in single actions, when you will ask them for help with event organization, e.g. charity concert, then someone will surely be happy to help you but they will not want to be permanently linked with the organization. (...) There are fewer and fewer such people, who would like to be involved. (II D2)

They are afraid. Today's people do not want to commit themselves to the fact that they will, for example, permanently operate in any organization, that they will pay fees and that they will be forced to come to the meeting (...) But if you cry: "listen, help me!" they will be happy to help you (I CK3)

Moreover, leaders of the researched organisations seek the reason for Poles' low level of engagement in their mercantilism. According to their opinion, voluntary, unpaid activity may seem unattractive for many of Poles living in Germany.

God forbid, to do something, to help, to be involved. To be quite honest with you, it's just about how to earn money, isn't that true? (I NL8)

Those people are focused on earning money here and spending it in Poland. (I CK3)

Because, in fact, there are a lot of Poles here (...). But there is no point of contact, apart from the events that they attend, they are not interested, because they are here for a specific purpose. Make up and that is it. (I RK5)

Some of the interviewees pointed that the reason for the lack of engagement of Poles in Germany might be a fact that they are focused more on everyday matters, like work and family. As a consequence they do not have time to get more socially engaged.

People are afraid of responsibility, because: «I have a job», because: «I have a family», because: «I'm walking like the horse in the treadmill». (I CK3)

They do not participate much, because they just have to survive. (I NON4)

In general, I'm that kind of person who doesn't do a lot besides the work. I work a lot and after work there is... There is no time, I would say. (II TK10)

## Conclusions

Taking the presented research findings into consideration one can state that the level of the involvement of Poles living in Germany in PIOs is rather low and amounts to not more than 6,4% of the whole population. It is not much even in comparison with the engagement of Poles living in other countries – where the medium level of involvement in PIOs activities is 11,9%.

There are several features that may have influence on the level of participation in PIOs. Quantitative data clearly show that the most important factor is some kind of an activist attitude which can be measured by previous experience of social participation in Poland as well as contemporary involvement in the third sector of the country of residence. Earlier experiences with NGOs in Poland make engagement in PIOs more likely. The proportion of those who were active in Poland and are active in Polish immigrant organizations is almost twice as high as in the case of the whole group of Poles in Germany. The influence of activist attitude is even more visible in the case of engagement in non-Polish NGOs in the country of residence – almost 30% of Poles who have such experiences are also involved in PIOs. The importance of such a proactive stance was also confirmed during quantitative studies. Leaders of PIOs often underlined that although such an attitude is crucial for organisations it is at the same time something unusual, odd, and outstanding.

The social activity of Poles in Germany seems also to be limited due to their reluctance to long lasting involvement. While some Poles are eager to use the services of the organization, or even to temporarily support the PIOs activities, they are hesitant to be bound with them for a longer period of time. Apart from that the common reason for low level of social involvement is the fact that everyday life, especially work and the need to acquire the resources needed for life, are too absorbing for Polish migrants.

Another very important factor determining the low level of social activity and engagement in PIOs is cultural bond with axionormative system of Polish society – namely its weak tradition of civil society and self-organization. The specific development path of the dominant type of social bond, religion, system and state in Poland influenced the process of shaping Polish civil society. The domination of *Gemeinschaft*-type ties, the strong influence of the Catholic Church, the long lasting experience of undemocratic regime of the state as well as traumatic historical events as partitions and the Second World War (especially the hecatomb of the Polish intelligentsia and the post-war processes of mass migrations) (Nowosielski, 2016: 267-270) – all that led to the undevelopment of civil society and domination of individualistic attitudes and unwillingness to engage in social organizations.

Poles in Germany, who have undergone socialization processes in Poland, transfer this internalized attitude to Germany, which has a negative impact on their needs for cooperation, activity and social participation, and in consequence also on the level of their social involvement in Germany. The leaders of Polish organizations in Germany emphasize their strong relationship with norms and traditions raised from Poland, and recognize that habits and experiences gained from Poland negatively affect the willingness of Poles living in Germany to participate in the activities of PIOs.

PIOs fail to attract attention and engagement of Polish migrants, they are also unable to effectively become part of this everyday life. Activist attitudes are rare and rather an exception than the rule. The consequence of low social involvement among Poles in Germany focused primarily on everyday problems, professional work and family life is the lack of mass organizations, and a kind of crisis of involvement.

## References

- Breton, Robert (1991). The Political Dimension of Ethnic Community Organization. In Robin Ostow et al. (ed.), *Ethnicity, Structured Inequality and the State in Canada and the Federal Republic of Germany* (157-166). Frankfurt am Main: Peter Lang Publishing House.
- Cyrus, Norbert (2005). *Active Civic Participation of Immigrants in Germany*. Country Report prepared for the European research project POLITIS, Oldenburg, [www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/Germany.pdf](http://www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/Germany.pdf).
- Galos, Adam (1981). Stan liczebny emigracji polskich w XIX wieku. In Wojciech Wrzesiński (ed.), *Liczba i rozmieszczenie Polaków w świecie* (31-35). Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Gandziarowska, Jagoda (2006). *Polacy w Berlinie. Uwarunkowania aktywności stowarzyszeniowej polskich imigrantów*. CMR Working Papers, 10/(68).
- Gidengil, Elisabeth; Stolle, Dietlind (2009). The Role of Social Networks in Immigrant Women's Political Incorporation. *International Migration Review*, 43, 4: 727-63.
- GUS (n.d.). Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2013, [http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5471/2/7/1/informacja\\_o\\_rozmiarach\\_i\\_kierunkach\\_emigracji\\_z\\_polski\\_w\\_latach\\_2004-2013.pdf](http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5471/2/7/1/informacja_o_rozmiarach_i_kierunkach_emigracji_z_polski_w_latach_2004-2013.pdf).
- Hung, Chi-Kan Richard (2007). Immigrant Nonprofit Organizations in U.S. Metropolitan Areas. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36, 4: 707-729.
- Janusz, Grzegorz (1990). *Polonia w Republice Federalnej Niemiec*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Janusz, Grzegorz (2001). Polonia w Niemczech. In *Polonia w Niemczech. Historia i współczesność*. Warszawa: Elipsa.
- Kępińska, Ewa (2008). *Migracje sezonowe z Polski do Niemiec*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Klopp, Brett (2002). The Political Incorporation of EU Foreigners before and after Maastricht: The New Local Politics in Germany. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28, 2: 239-257.
- Loew, Peter Oliver (2014). *Wir Unsichtbaren. Geschichte der Polen in Deutschland*. München: C. H. Beck Verlag.
- Łuczak, Czesław (1984). Przemieszczenia ludności z Polski podczas drugiej wojny światowej. In Andrzej Pilch (ed.), *Emigracja z ziem polskich w czasach nowożytnych i najnowszych (XVIII-XX wiek)* (451-484). Warszawa: PWN.
- Ministry of Foreign Affairs (2014). *Atlas polskiej obecności zagranicą*, [http://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polonia/atlas\\_polskiej\\_obecnosci\\_w\\_swiecie](http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polonia/atlas_polskiej_obecnosci_w_swiecie).
- Moya, José C. (2005). Immigrants and Associations: A Global and Historical Perspective, *International Migration Review*, 31, 5: 833–864.
- Nagel, Joanne; Olzak, Suzan (1982). Ethnic Mobilization in New and Old States: An Extension of the the Competition Model. *Social Problems*, 30: 127-143.

- Nell, Liza M. (2004). Conceptualising the Emergence of Immigrants' Transnational Communities. *Migration Letters*, 1, 1: 50-56 .
- Nowosielski, Michał (2014). Zaangażowanie Polaków mieszkających za granicą w działalność organizacji polonijnych. *Kultura i Edukacja*, 1: 146-168.
- Nowosielski, Michał (2016). *Polskie organizacje w Niemczech. Stan i uwarunkowania*. Poznań: Instytut Zachodni.
- Østergaard-Nielsen, Eva (2003). The Politics of Migrants' Transnational Political Practices. *International Migration Review*, 37, 3: 760-786.
- Owusu, Thomas Y. (2000). The Role of Ghanaian Immigrant Associations in Toronto, Canada. *International Migration Review*, 34, 4:1155-1181.
- Priestly, Tom (1996). Denial of Ethnic Identity: The Political Manipulation of Beliefs About Language in Slovene Minority Areas of Austria and Hungary. *Slavic Review*, 55, 2: 364-398.
- Radecki, Henry (1979). *Ethnic Organizational Dynamics: The Polish Group in Canada*. Wilfrid: Laurier University Press.
- Schmidt, Jacek (2009). *Nowe tożsamości w czasach transformacji europejskich. Imigranci z Polski w Niemczech*. Poznań: Wydawnictwo NEWS.
- Schmidtke, Oliver (2004). Die "unsichtbare" polnische Community in Deutschland: Die strategische Entdramatisierung von kollektiver Identität. In Klaus Eder, Valentin Rauer, and Oliver Schmidtke (eds.), *Die Einhegung des Anderen. Türkische, polnische und russlanddeutsche Einwanderer in Deutschland* (133-157). Opladen: VS Verlag.
- Schoeneberg, Ulrike (1985). Participation in Ethnic Associations: The Case of Immigrants in West Germany. *The International Migration Review*, 19, 3: 416-437.
- Schrover, Martin; Vermeulen, Florence (2005). Immigrant Organisations. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31, 5: 823-832.
- Statistisches Bundesamt (2017). *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2016*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Tam Cho, Wendy K. 1999. Naturalization, Socialization, Participation: Immigrants and (Non-) Voting. *The Journal of Politics*, 61, 4: 1140-1155.
- Tillie, Jean (1998). Explaining Migrant Voting Behaviour in the Netherlands: Combining the Electoral Research and the Ethnic Studies Perspective. *Revue européenne de migrations internationales*, 14 (2): 71-95.
- Trzecielińska-Polus, Aleksandra (1997). "Wysiedleńcy" z Polski w Republice Federalnej Niemiec w latach 1980-1990. Opole: Instytut Śląski.
- Vermeulen, Florence (2006). *The Immigrant Organising Process Turkish Organisations in Amsterdam and Berlin and Surinamese Organisations in Amsterdam, 1960-2000*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wrzeński, Wojciech (2000). Państwo narodowe i świadomość narodowa. In Anna Wolff-Powęska, Eberhard Schulz (eds), *Być Polakiem w Niemczech* (19-40). Poznań: Instytut Zachodni.





# The crime of irregular entry or stay in Italy: vulnerability created or exacerbated by the law

PAOLA CAVANNA  
paola.cavanna@unicatt.it  
*Università Cattolica del Sacro Cuore*

The paper examines the legal regimes surrounding the criminalization of irregular migration in Italy, focusing on Article 10 bis, Consolidated Immigration Act and its troubled history. Indeed, contrary to the cultural message conveyed by the mass media in the aftermath of Law No. 67/2014, the crime of irregular entry or stay in Italy is still in force. The paper then seeks to assess the impact of such a policy on trafficking victims, in light of Italy's obligations under international law. It argues that the use of criminal sanctions might result in impunity for exploiters, making undocumented migrants more vulnerable to human rights abuses. In doing so, the concept of «vulnerability created or exacerbated by the law» as developed by Mantouvalou (2015) is employed. Finally, the article proposes an innovative interpretation of Article 10 bis, Consolidated Immigration Act that aspires to be consistent with the Italian Constitution.

*Keywords:* undocumented migrants, criminalization of irregular migration, vulnerability, trafficking victims, human rights abuses.

## Introduction

Irregular migration is unlawful in all EU Member States in compliance with Article 79 of the Treaty on the functioning of the EU, and triggers a return procedure accordingly Directive 2008/115/EC<sup>1</sup>. In most Member States, including Italy, the acts of entering or staying in the territory of the State without the requested authorization

<sup>1</sup> Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348, 24.12.2008 (hereinafter Return Directive).

also constitute criminal offences (FRA, 2014; Provera, 2015). After all, the EU law does not prevent Member States to impose a criminal sanction for irregular entry and stay in addition to the removal of the person from the territory of the State, to the extent that it does not undermine the latter<sup>2</sup>. In view of this global policy trend, some scholars have spoken of «criminalization of irregular migration» (Stumpf, 2013)<sup>3</sup>. Such an expression clearly refers to the shift from administrative to criminal law provisions for the purpose of sanctioning the irregular entry and stay of migrants and their subsequent stigmatization within the host society<sup>4</sup>.

Before narrowing down to Italy as the case-study, a linguistic clarification is needed. It is well-known terminology around migration is a critical aspect in shaping the debate, thus highly divisive. The paper eschews the pejorative and inaccurate expressions such as “illegal” or “irregular” migrant in favour of “undocumented migrant” with the purpose to highlight that it is the situation that is irregular/illegal not the person. However, for the sake of consistency, the expression “irregular migration” will be used since it is the legal category employed by the European Union in its legislation.

The article proceeds as follow. First, it reviews the legal regimes surrounding the criminalization of irregular migration in Italy, focusing on Article 10 *bis* of the Consolidated Immigration Act and its troubled history. Indeed, contrary to the cultural message conveyed by the mass media in the aftermath of Law No. 67 of 28 April 2014, the crime of irregular entry or stay in Italy is still in force (section 2). The third section will focus on the relationship of such a crime with the Italian Constitution, while the fourth section will seek to assess its impact on trafficking victims. In particular, the contention is that the use of criminal sanctions might result in impunity for exploiters, making undocumented migrants more vulnerable to human rights abuses. In doing so, the concept of «vulnerability created or exacerbated by the law» as developed by Mantouvalou (2015) is employed. Finally, the article proposes an innovative interpretation of Article 10 *bis*, Consolidated Immigration Act that aspires to be consistent with the Italian Constitution. This will, on one side, respect the leg-

<sup>2</sup> As said, EU law neither proscribes irregular entry and stay nor prohibits Member States from adopting criminal law measures, what matters is that national sanctions do not interfere with expedited return (the real object of the Return Directive): see further Spena, 2014.

<sup>3</sup> See further Cholewinski, 2007 and Parkin, 2013.

<sup>4</sup> On stigma as the typical characteristic of criminal sanctions see Feinberg, 1970.

islator's *voluntas legis* and, on the other side, live up to the commitments made by Italy both at the international and European levels.

### **The Italian case: the so-called crime of clandestinity.**

In Italy, Article 10 *bis* of the Consolidated Immigration Act – introduced with the 2009 Security Package – provides that «unless the fact constitutes a more serious offence, the alien who enters or remains on the national territory, in breach of the Consolidated Immigration Act or of Article 1, Law No. 68/2007, is punishable by a pecuniary penalty of between 5,000 and 10,000 euros»<sup>5</sup>. The offense under Article 10 *bis* may be committed only by an alien as defined by Article 1, Consolidated Immigration Act (that is, third-country nationals and stateless persons). It is criminalized the irregular entry (instant offense) as well as the irregular presence (the offense is of a continuous nature). However, it only applies if the fact is not punishable under a more serious rule and it does not apply to third-country nationals who are stopped at the border (Article 10 *bis*, para. 2). Importantly, if the person applies for international protection, the prosecution is suspended until the request has been examined and, in the event that it is accepted (i.e. recognition of international protection or of a residence permit on humanitarian grounds), the charge is dismissed (Article 10 *bis*, para. 6): States cannot impose penalties on refugees who entered without authorization coming from a territory where their life or freedom was threatened, according to Article 31 of the 1951 UN Refugee Convention.

As to the mental element, since it is a misdemeanour, the third-country national is liable for his/her own wilful act or omission, whether intentional or negligent.<sup>6</sup> Accordingly, the lack of knowledge of a denial of a residence permit precludes the punishability only if it has not been induced by negligence<sup>7</sup>.

Law No. 94/2009 has introduced the crime of irregular entry and stay in Italy and has assigned it to the jurisdiction of the Justice

<sup>5</sup> Legislative Decree No. 286/1998 of 25 July 1998 consolidating the provisions regulating immigration and the rules relating to the status of foreign national (hereinafter Consolidated Immigration Act). It is worth noting that Law No. 94/2009 (well-known also as 2009 Security Package) introduced not only the crime of irregular entry or stay but also an aggravating circumstance in the Criminal Code in relation to the irregular status of the offender. Such a provision has been declared unconstitutional with Decision No. 249/2010. See further Di Martino et al., 2013.

<sup>6</sup> Article 42, para. 4 CC.

<sup>7</sup> Article 47, para.1 CC.

of the Peace<sup>8</sup>. It is a misdemeanour punished by a mere pecuniary penalty, but Article 162 CC – according to which the suspected is relieved of the criminal punishment through the payment of a sum equivalent to one-third of the maximum punishment prescribed by the law prior to the opening of the formal hearing ex Article 492 CCP or prior to the decree of conviction ex Articles 459 and 565 CCP – does not apply. This is the only exception to the general rule according to which misdemeanours punishable exclusively with a penalty can always be settled by an advance payment. The pecuniary penalty – which is the highest in amount across the European Union<sup>9</sup> – may be substituted with judicial expulsion, according to Article 16, para. 1, Consolidated Immigration Act: the judge has the discretionary power to decide whether to substitute the penalty or not<sup>10</sup>. This is the first case in which an alternative measure, designed to avoid the stigmatizing effects of short-term detention, has been made alternative not to imprisonment but to a pecuniary penalty<sup>11</sup>. Several concerns have been raised: if alternative measures are intended to re-socialize convicted persons interrupting their contacts with a criminal context, an expulsion applied regardless of the person's good conduct seems to be aimed at reducing the prison population rather than to fulfil the educational purpose under Article 27, para. 3 of the Italian Constitution according to which the punishment «shall aim at re-educating the convicted»<sup>12</sup>.

### **Irregular migration and the Italian Constitution.**

Article 10 *bis* of the Consolidated Immigration Act has always represented one of the most controversial provision in the field of (im-

<sup>8</sup> Justices of the Peace are honorary magistrates and they have criminal jurisdiction on minor criminal matters not requiring a complex investigation: see further Legislative Decree No. 274/2000.

<sup>9</sup> Italy provides for the highest pecuniary penalty across the European Union, see again FRA, 2014.

<sup>10</sup> See Constitutional Court, Decision No. 250/2010 and Caputo, 2010. See also Court of Cassation, Decision No. 13408/2011. Moreover, it is worthy of mention the empirical research on practice of the Justice of the Peace of Milano, which has found out that, during the period 2009-2012, upon a total of 822 convictions, only in three cases the judge has substituted the penalty (Nicolai, 2013). Interestingly, this proves that *de facto* the crime is punished with mere pecuniary penalties that end up remaining unexecuted.

<sup>11</sup> See further Lanza, 2015.

<sup>12</sup> On this, in the Italian literature, see particularly Mazzucato, 2010.

migration) criminal law<sup>13</sup>. It has been strongly criticized because it is considered contradictory to the principle of equality. The incrimination would be based on the subjective condition of the offender and would express an attitude of intolerance towards the status of third-country nationals. It would clash also with the harm principle since it is considered an offense of mere disobedience and with the principle of subsidiarity given that the scope of the criminal offense is the same of those of administrative remedies (expulsion and returning). Also civil society organizations have criticized the provision from its inception, highlighting its symbolic nature (Amnesty International, 2012 and 2014).

However, it is important to stress that the Constitutional Court has clarified that Article 10 *bis* does not sanction a personal status understood as presumptively dangerous, but a specific behaviour of the third-country national in breach of the law. The main argument of the Court's reasoning was, indeed, that undocumented migrants are punished not for *who* they are but for *what* they have done, that is irregularly entering or remaining in the territory of the State. Arguably, the interest of the State to the control and management of migratory flows constitutes a reasonable scope for criminal law protection<sup>14</sup>. As a result, according to the Court, to regulate irregular immigration through criminal law instead of through administrative law is part of the State's margin of appreciation, thus legitimate. Finally, as said, the Return Directive does not prevent Member States to criminalize the irregular entry and stay of third-country nationals<sup>15</sup>. It is interesting to mention that the Constitutional Court has subsequently rejected another appeal on the constitutional legitimacy of Article 10 *bis* of the Consolidated Immigration Act, declaring it manifestly inadmissible<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> In the Italian literature: Donini, 2009; Forti, 2009; Gatta, 2009; Renoldi, 2009; Masera, 2009; Caputo, 2009; Morozzo Della Rocca, 2009; Lanza, 2010; Masera, 2013. The same arguments may be found in the international literature: Estévez Picon, 2012; Aliverti, 2015 and Spena, 2015.

<sup>14</sup> Italian Constitutional Court, Decision No. 250 of 2010.

<sup>15</sup> See further on this ECJ, Case C-430/11 *Md Sagor*, Judgement of 6 December 2012.

<sup>16</sup> Italian Constitutional Court, Decision No. 193/2011. The Justice of Peace presenting the appeal alleged that the choice to criminalise the irregular entry and stay is contrary to established principles of the Italian criminal system and fundamental rights.

## Evidence from the ground.

Notwithstanding the clear position of the Italian Constitutional Court, several observations have come from authoritative sources both at the domestic and international level, recommending to Italian authorities to revise their national provisions on the criminalization of irregular entry and stay as a pivotal measure to reduce vulnerability to exploitation and trafficking in human beings. Crucially, during 2010 Universal Periodic Review to Italy, many countries (such as Sweden, Brazil, Bangladesh and Mexico) criticized the criminalization of undocumented migrants in Italy (UNHRC 2010)<sup>17</sup>. In particular, it has been noted that undocumented migrants are perceived as criminals, thus not considered trustworthy and, because of the crime under Article 10 *bis*, they are afraid to report abuses to the authority for fear of being expelled: for example, migrants in an irregular position who decide to report abusive working conditions risk not only losing their job, but also being charged with the crime of irregular entry and stay<sup>18</sup>. The ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations expressed concern that Article 10 *bis* would «further marginalize and stigmatize migrant workers in an irregular situation, and increase their vulnerability to exploitation and violation of their basic human rights» (ILC, 2010). The Committee also observed, in its comments on the Labour Inspection Convention No. 81/1947, that labour inspections have been mainly focusing on controlling illegal employment and the legal status of migrant workers under immigration law, rather than conditions of work (ILC, 2012). The Group of Experts established under Article 36 of the Council of Europe Convention Against Trafficking has noted that the criminalization of irregular entry and stay in Italy has led to an environment that may contribute to the exploitation of migrant workers<sup>19</sup>. Here, Article 10 *bis* may repre-

<sup>17</sup> On the universal periodic review see Resolution 60/251 adopted by the General Assembly on 15 March 2006.

<sup>18</sup> In the very words of the UN Special Rapporteur on trafficking (2014): «Any irregular migrant wanting to report abuse, including trafficking and labour exploitation, risks exposing himself or herself to the real danger of being charged for the offence of “irregular entry or stay”, and even detained and ultimately expelled. As a result, many irregular migrants are afraid to contact the authorities and avoid seeking legal protection and remedies, even when they are entitled to them». See also OSCE, 2013 and Amnesty International, 2012, pp. 29-31.

<sup>19</sup> GRETA, 2014, paras. 61, 112 and 125. Previously the CoE Commissioner for Human Rights (2010) had stated that the 2009 Security Package in Italy «presents a number of difficult challenges regarding the criminalization of foreigners».

sent a deterrent for trafficking victims who want to come forward and report the crime. On the other side, traffickers might use criminal law to further threaten the victims with expulsion if they escape and fall into the hands of the police. Also the UN Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children (2014), has stressed that the criminalization of irregular migration has *de facto* led to the unintended criminalization of victims for crimes committed while being trafficked and for which they should not be held liable, failing to distinguish trafficking from smuggling (para. 37)<sup>20</sup>. As a consequence, victims of trafficking have often been categorized as undocumented migrants, thus not identified as victims (UN Special Rapporteur on trafficking, 2014, para. 33). It is important to recall that the OHCHR Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking (2002) have explicitly stated that «trafficked persons shall not be detained, charged or prosecuted for the illegality of their entry into or residence in countries of transit and destination, or for their involvement in unlawful activities to the extent that such involvement is a direct consequence of their situation as trafficked persons».

Therefore, Article 10 *bis* may be seen as an example of what Mantouvalou has called «vulnerability created or exacerbated by the law» that is likely to lead to exploitation<sup>21</sup>. Not only traffickers take advantage of such a situation, it is well-known that employers regularly pay undocumented migrants considerably below the minimum wage set by collective agreements, disregard health and safety rules and often threaten that they will be dismissed without compensation and denounced to the police – if they dare to claim their rights. As a result, many undocumented migrants avoid contact with law enforcement authorities. This clearly points to a vicious cycle: «non-reporting causes impunity, and impunity discourages reporting»

<sup>20</sup> Under Article 26 of the CoE Convention on Action against Trafficking (and Article 8 of the EU Trafficking Directive No. 36/2011), victims of trafficking in human beings should not be punished for their involvement in criminal activities committed as a direct consequence of their victimisation. This includes an exemption from punishment for immigration-related offences.

<sup>21</sup> Mantouvalou (2015) identifies three central elements to the exploitation of undocumented migrants: (a) legislative precariousness; (b) abuse of this vulnerability consisting in the violation of human rights; and (c) an aim to make profit. Following this theory, it might be said that Article 10 *bis* exacerbates migrants vulnerability, having unintended negative consequences for (trafficking) victims. For an overview of migrants vulnerability in the labour market focusing on the current organization of the production, see Waite et al., 2015.

(FRA, 2015: 44). In a nutshell, criminal sanctions for the irregular entry and stay in the state's territory have the effect to drive migrants further underground, depriving them of access to justice (Caselli Lapeschi, 2015: 169). Such a risk factor to exploitation should be taken more seriously by the State, if the fight against human trafficking is a top priority in the current political agenda.

### **Law No. 67/2014: what happened to Article 10 bis?**

In 2014, the Italian Parliament has approved Law No. 67, which aims at decriminalizing the conduct of irregular entry and stay on the Italian territory: pursuant to Article 2, para. 3, lett. b), within eighteen months of the entry into force of the law [17 May 2014] the Government shall «repeal, transforming it into an administrative violation, the offence provided for by article 10 bis of the Consolidated Act governing immigration and laying down provisions on the status of foreigners, provided for by Legislative Decree no. 286 of 25 July 1998, maintaining the criminal aspect of conducts violating the administrative measures adopted on this matter»<sup>22</sup>.

Mass media have wrongly welcomed the delegating law as abolishing the crime of irregular entry and stay, thus creating uncertainty<sup>23</sup>. Though the Court of Cassation has subsequently stated that Article 10 *bis* cannot be deemed as abolished as a direct result of the Law No. 67/2014: until the enactment of the delegated decree there will be a criminal sanction for irregular entry and stay on the Italian territory (Decision No. 44977/2014). Thus, the Parliament – the constitutional body maximally representative of the popular will (Article 25, para. 3, Italian Constitution) – mandated the Government to abolish the criminal offence of irregular entry and stay in Italian territory within eighteen months and to, in its place, establish administrative sanctions<sup>24</sup>. Irregular migrants re-entering the country following an expulsion will continue to face criminal sanctions.

<sup>22</sup> Such a provision was included in a broad package of reforms to the criminal justice system designed to relieve the overburdened court system and severe overcrowding in Italy's prisons. See Palazzo, 2014 and particularly Gatta, 2015.

<sup>23</sup> See *inter alia*: Soppresso il reato di clandestinità, *Internazionale*, 2 April 2014; L'immigrazione clandestina non è più reato. E ora?, *Panorama*, 3 April 2014; Immigrazione, Senato approva la cancellazione del reato di clandestinità, *Repubblica*, 21 January 2014.

<sup>24</sup> Actually, the return is already provided as the administrative sanction under Article 13, Consolidated Immigration Act, therefore there is no need to introduce a new one.



The law acknowledges the deficiencies of a system that has not interrupted the arrival of unauthorised migrants, sending an important message: undocumented migrants are not criminals<sup>25</sup>. The Commission of Experts appointed by the Italian Ministry of Justice remarked that the crime «is a totally inefficient and symbolic criminal provision, which establishes an irrational system of sanctions, as the primary penalty is a fine the individual will surely not be able to pay, which is therefore replaced with the sanction of expulsion [...]» and observed that «to ensure the regulation of entry flows, it is therefore sufficient to have the administrative procedure for expulsion»<sup>26</sup>.

Both the UN Special Rapporteur on trafficking in persons (2014, para. 38) and the Special Rapporteur on the human rights of migrants (2015, para. 27) welcomed the decriminalization of irregular migration as a positive step, but they remained concerned about the tangible implementation of the law. The Italian Association for Juridical Studies on Immigration (ASGI) has written a letter – together with other NGOs – to Italy’s Prime Minister calling for the final abolishment of the so called crime of clandestinity<sup>27</sup>.

As a matter of fact, the deadline has expired without the Government issuing the relevant decree, thus the irregular entry or stay continue to be punished as a criminal offense in Italy (Gatta, 2016)<sup>28</sup>. However the key issue still seems not so much the validity of the provision in itself, rather its harmfulness in practice, in the lights of the new assessment made by the Italian Parliament with Law No. 67/2014 and therefore the legal value – in the hierarchy of the sources of law – of an act that mandates to the Government to abolish a given type of offense. The fact that the Government

<sup>25</sup> See <https://www.hrw.org/news/2014/04/03/dispatches-italy-takes-step-back-criminalizing-irregular-migrants> [26.09.2017]. The UN Special Rapporteur on the human rights of migrants (2012) had already pointed it out clearly: «It is important to emphasize that irregular migrants are not criminals per se and should not be treated as such» (para. 13).

<sup>26</sup> Commission Fiorella for the revision of the penal system, Report released on the website of the Italian Ministry of Justice on 23 April 2013, [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.wp?jsessionid=765D9E60C9C4DB4E88FF7A7422451E72.ajpAL03?facetNode\\_1=0\\_10&facetNode\\_3=0\\_10\\_59&facetNode\\_2=3\\_1&previousPage=mg\\_1\\_12&contentId=SPS914197](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?jsessionid=765D9E60C9C4DB4E88FF7A7422451E72.ajpAL03?facetNode_1=0_10&facetNode_3=0_10_59&facetNode_2=3_1&previousPage=mg_1_12&contentId=SPS914197) [26.09.2017].

<sup>27</sup> Available at <http://www.asgi.it/allontamento-espulsione/le-associazioni-al-governo-italiano-depenalizzare-il-reato-di-immigrazione-irregolare-in-italia/> [26.09.2017].

<sup>28</sup> See in the Italian literature, concerning the ability of Law No. 67/2014 to produce by itself the wanted effect of *abolitio criminis* delegated to the Government [Article 76, Italian Constitution], Alberti, 2015; Losappio, 2016 and Ruggiero, 2017.

has chosen not to follow the precise, clear and unconditional obligation with regards to Article 10 *bis*, Consolidated Immigration Act strengthens the doubts concerning the method used. Significantly, the Prime President of the Supreme Court of Cassation, in occasion of the ceremony for the opening of the judicial year 2016, has reminded that the criminal response to the irregular migration has proved to be ineffective on the ground and harmful with regards to some profiles, while the replacement of the crime with the administrative sanction would provide tangible results<sup>29</sup>. Such a claim has been reiterated also in 2017<sup>30</sup>.

### **Concluding remarks: looking for an interpretation consistent with the Constitution**

The Italian Parliament with Law 67/2014 has judged the irregular entry and stay in the territory of the State as not deserving criminal law protection anymore, providing for a withdrawal of criminal law in favour of administrative law. This confirms that the intended objective (the return of the undocumented migrants) may well be reached through administrative remedies, that is Article 13, para. 2, lett. a) and b) of the Consolidated Immigration Act. However, the Parliament has not provided but has delegated the Government to do so within eighteen months. The deadline has expired without the Government issuing the legislative decree. To repair the paradoxical situation created by the delegating law, domestic courts may use the clear, precise and unconditional indication coming from Law No. 67/2014 in order to affirm that, despite the given type of offense has not been abolished, the concrete harm is lacking<sup>31</sup>. As a consequence, from the perspective of a principled criminal law theory, the judge cannot convict the undocumented migrant. It is important to stress the fact that the administrative sanction is already provided for, this may avoid any concern against the principle of legality and to the prohibition of retroactivity with regards to administrative sanctions

<sup>29</sup> Available at [http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Intervento\\_deL\\_Primo\\_Presidente\\_dott\\_Giovanni\\_Canzio.pdf](http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Intervento_deL_Primo_Presidente_dott_Giovanni_Canzio.pdf) [26.09.2017].

<sup>30</sup> See the speech of the Prime President of the Supreme Court of Cassation, in occasion of the ceremony for the opening of the judicial year 2017, available at [http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/\\_Intervento\\_del\\_Primo\\_Presidente\\_Dott.\\_Giovanni\\_Canzio\\_.pdf](http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/_Intervento_del_Primo_Presidente_Dott._Giovanni_Canzio_.pdf) [26.09.2017].

<sup>31</sup> See the reasoning in Tribunal of Avezzano, Decision No. 712/2014.

as stated by Article 1, Law No. 689/1981. Such an approach would also be consistent with international obligations to respect, protect, and fulfil human rights of migrants, finally taking into account the observations of several international human rights bodies. Unfortunately, it has to be acknowledged that in an area objectively difficult to manage such as immigration both the criminalization and the mere announcement of its withdrawal seem to be characterized by the need to build political consensus, instead of setting the rules for the civil coexistence.

## References

- Alberti, Anna (2015). I principi e i criteri direttivi della legge di delega come disposizioni d'immediata applicazione? A proposito dell'art. 2 della legge 28 aprile 2014, n. 67. *Diritto Penale Contemporaneo*, available at [http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1450789859ALBERTI\\_A\\_2015a.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1450789859ALBERTI_A_2015a.pdf) [26.09.2017].
- Aliverti, Ana (2015). The wrongs of unlawful immigration. *Criminal Law and Philosophy*, 12 July: 1-17, available at <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11572-015-9377-y> [26.09.2017].
- Amnesty International (2012). *Exploited labour. Migrant workers in Italy's agricultural sector*. London: Amnesty International.
- Amnesty International (2014). *Exploited labour two years on. The "Rosarno law" fails to protect migrants exploited in the agricultural sector in Italy*. London: Amnesty International.
- Caputo, Angelo (2009). Diseguali, illegali, criminali. (Una guida alla lettura). *Questione Giustizia*, 1: 83-86.
- Caputo, Angelo (2010). La contravvenzione di ingresso e soggiorno illegale davanti alla Corte Costituzionale. Il commento. *Diritto penale e processo*, 10: 1187-1204.
- Caselli Lapeschi, Alberto (2015). L'azione penale a un bivio tra i delitti contro la persona e ricettazione. In Francesco Buccellato and Matteo Rescigno (eds.), *Impresa e «forced labour»: strumenti di contrasto* (163-180). Bologna: Il Mulino.
- Cholewinski, Ryszard (2007). The criminalization of migration in EU law and policy. In Anneliese Baldaccini, Elspeth Guild, and Helen Toner (eds.), *Whose freedom, security and justice? EU immigration and asylum law and policy* (301-336). Portland: Hart Publishing.
- Council of Europe Commissioner for Human Rights (2010). *Issue Paper - Criminalisation of migration in Europe: human rights implications*. Strasbourg: CoE.
- Di Martino, Alberto; Biondi Dal Monte, Francesca; Boiano, Ilaria; Raffaelli, Rosa (2013). *The criminalization of irregular immigration: law and practice in Italy*. Pisa: Pisa University Press.
- Donini, Massimo (2009). Il cittadino extra-comunitario da oggetto materiale a tipo d'autore nel controllo penale dell'immigrazione. *Questione Giustizia*, 1: 101-133.
- Estévez Picon, Lidia Isabel (2012). *Criminalising hope. Human rights implications of the criminalisation of irregular immigration in EU Member States and the EU*. Venice: EIUC.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2014). *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them*. Available at [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-criminalisation-of-migrants-0\\_en\\_0.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-criminalisation-of-migrants-0_en_0.pdf); and its annex available at [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-criminalisation-of-migrants-annex\\_en\\_0.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-criminalisation-of-migrants-annex_en_0.pdf) [26.09.2017].
- European Union Agency for Fundamental Rights (2015). *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights*. Vienna: FRA.

- Feinberg, Joel (1970). The expressive function of punishment. In Ead., *Doing and deserving. Essays in the theory of responsibility* (95-118). Princeton: Princeton University Press.
- Forti, Gabrio (2009). Fiat experimentum legis in corpore vili. Le facili prede di un diritto penale “pauroso”. *Appunti di cultura e politica*, 5.
- Gatta, Gian Luigi (2009). Il “reato di clandestinità” e la riformata disciplina penale dell’immigrazione. *Diritto penale e processo*, 11: 1323-1339.
- Gatta, Gian Luigi (2015). La criminalizzazione della “clandestinità” fra scelte nazionali e contesto europeo. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 58, 1: 188-198.
- Gatta, Gian Luigi (2016). Depenalizzazioni e nuovi illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie civili: una riforma storica. *Diritto Penale Contemporaneo*, available at <http://www.penalecontemporaneo.it/d/4427> [26.09.2017].
- Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (2014). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy*. Available at [http://unipdcentrodrittumani.it/public/docs/GRETA\\_Report\\_concerning\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_CoE\\_Convention\\_on\\_Action\\_against\\_Trafficking\\_in\\_Human\\_Beings\\_by\\_Italy\\_2014.pdf](http://unipdcentrodrittumani.it/public/docs/GRETA_Report_concerning_the_implementation_of_the_CoE_Convention_on_Action_against_Trafficking_in_Human_Beings_by_Italy_2014.pdf) [26.09.2017].
- International Labour Conference (2010). *Application of International Labour Standards 2010 (I) - Report III (Part 1°)*. Geneva: ILO.
- International Labour Conference (2012). *Application of International Labour Standards 2012*. Geneva: ILO.
- Lanza, Enrico (2010). Il reato di immigrazione clandestina. *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2: 17-47.
- Lanza, Enrico (2015). Diritto penale dell’immigrazione. In Paolo Morozzo della Rocca (ed.), *Immigrazione, asilo e cittadinanza* (265-313). Santarcangelo di Romagna: Maggioli.
- Losappio, Giuseppe (2016). Riflessioni critiche sul preteso effetto abrogativo della delega di depenalizzazione specifica. Non ancora ma già vs già ma non ancora. *Diritto Penale Contemporaneo*, available at [http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1456224432LOSAPPPIO\\_2016a.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1456224432LOSAPPPIO_2016a.pdf) [26.09.2017].
- Mantouvalou, Virginia (2015). The right to non-exploitative work. In Ead., *The right to work. Legal and philosophical perspectives* (39-60). Oxford: Hart Publishing.
- Masera, Luca (2009). “Terra bruciata” attorno al clandestino: tra misure penali simboliche e negazione reale dei diritti. In Oliviero Mazza e Francesco Viganò (eds.), *Il “Pacchetto sicurezza” 2009* (27-82). Torino: Giappichelli.
- Masera, Luca (2013). Il delitto di illecito reingresso dello straniero nel territorio dello Stato e la direttiva rimpatri. *Diritto Penale Contemporaneo*, 4: 241-260.
- Mazzucato, Claudia (2010). Il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. La posizione della Corte Costituzionale e i persistenti dubbi di legittimità riguardo a una norma “lucidamente incoerente”. Nota alla sentenza della Corte Costituzionale 5 luglio 2010, n. 250. *Gli stranieri. Rassegna di studi e giurisprudenza*, 2: 119-140.
- Morozzo Della Rocca, Paolo (2009). Gli effetti collaterali del reato di presenza irregolare. *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, 4: 129-142.

- Nicolai, Chiara (2013). Il reato di clandestinità nella prassi del Giudice di Pace di Milano - estratto tesi di laurea. *Diritto Penale Contemporaneo*, available at [http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1390468345Chiara%20Nicolai\\_Tesi%20art10bis\\_Estratto.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1390468345Chiara%20Nicolai_Tesi%20art10bis_Estratto.pdf) [26.09.2017].
- Organization for Security and Co-operation in Europe (2013). *Report by Maria Grazia Giammarinaro, OSCE Special Representative and Coordinator for Combating Trafficking in Human Beings, following her visit to Italy from 17-18 June and 15-19 July 2013*. Vienna: OSCE.
- Palazzo, Francesco (2014). Nel dedalo delle riforme recenti e prossime venture (a proposito della legge n. 67/2014). *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 57, 4: 1693-1722.
- Parkin, Joanna (2013). *The criminalisation of migration in Europe. A state-of-the-art of the academic literature and research*. Brussels: CEPS (CEPS Paper, No. 61).
- Provera, Mark (2015). *The criminalization of irregular migration in the European Union*. Brussels: CEPS (CEPS Paper, No. 80).
- Renoldi, Carlo (2009). I nuovi reati di ingresso e di permanenza illegale dello straniero nel territorio dello Stato. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 4: 38-58.
- Ruggiero, Carol (2017). La depenalizzazione del reato di “immigrazione clandestina”: un’occasione mancata per il sistema penale italiano. *Diritto Penale Contemporaneo*, available at [http://www.penalecontemporaneo.it/upload/RUGGIEROCAROL\\_2017a.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/RUGGIEROCAROL_2017a.pdf) [26.09.2017].
- Spena, Alessandro (2014). “Iniuria Migrandi”: Criminalization of immigrants and the basic principles of the criminal law. *Criminal Law and Philosophy*, 8: 635-657.
- Spena, Alessandro (2015). A just criminalization of irregular immigration: is it possible?. *Criminal Law and Philosophy*, 12 July: 1-23, available at <http://link.springer.com/article/10.1007%2F978-94-007-9375-0> [26.09.2017].
- Stumpf, Juliet (2013). Two profiles of Crimmigration Law: criminal deportation and illegal migration. In Francis Pakes (ed.), *Globalisation and the challenge to criminology* (91-108). London: Routledge.
- UN Human Rights Council (2010). *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Italy*. UN Doc. A/HRC/14/4, 18 March.
- UN Special Rapporteur on the human rights of migrants (2012). *Report by the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau*. UN Doc., A/HRC/20/24/, 2 April.
- UN Special Rapporteur on the human rights of migrants (2015). *Report by the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau - Follow up mission to Italy*. UN Doc., A/HRC/29/36/Add. 2, 1 May 2015.
- UN Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children (2014). *Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children - Joy Ngozi Ezeilo. Mission to Italy*. UN Doc., A/HRC/26/37/Add.4, 1 April 2014.
- Waite, Louise; Craig, Gary; Lewis, Hannah; Skrivankova, Klara (eds.) (2015). *Vulnerability, exploitation and migrants. Insecure work in a globalised economy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

## Recensioni

---

Barcella, Paolo (2018). *Per cercare lavoro. Donne e uomini dell'emigrazione italiana in Svizzera*. Roma: Donzelli. 265 pp.

Ricciardi, Toni (2018). *Breve storia dell'emigrazione italiana in Svizzera. Dall'esodo di massa alle nuove mobilità*. Roma: Donzelli. 246 pp.

Nel corso degli ultimi anni gli studi sull'emigrazione italiana in Svizzera hanno subito una crescita numerica e qualitativa grazie ai contributi di giovani studiosi che, come gli autori di questi due volumi, hanno svolto ricerche su cantoni elvetici diversi, su istituzioni, associazioni, personaggi, eventi e luoghi di lavoro mirati, usando sia fonti di tipo ufficiale sia una ricca documentazione privata scritta e orale.

Nel suo nuovo libro Paolo Barcella riprende e amplia una lunga indagine su testimonianze autobiografiche, lettere e temi scolastici di donne e uomini giunti in Svizzera nel dopoguerra. Questo vasto materiale (che comprende anche 122 interviste raccolte tra un articolato campione sociale, regionale e generazionale) permette all'autore di fare ricostruzioni quantitative e soprattutto di dare voce diretta ai protagonisti, fornendo così la percezione soggettiva dei numerosi problemi affrontati dagli immigrati nella nuova sede di arrivo.

A partire dalle difficoltà abitative e di lavoro fino a quelle registrate nei rapporti familiari e nelle relazioni sociali, nel volume vengono presi in esame i nodi di fondo della nuova vita degli italiani in Svizzera, non escluse le positive dinamiche dell'associazionismo politico, sindacale e culturale. Le identità, le appartenenze simboliche e territoriali, la registrazione nella memoria delle esperienze vissute all'estero, la valutazione soggettiva della xenofobia subita – ma anche le personali considerazioni sui caratteri negativi o positivi degli italiani e le differenti percezioni della Svizzera da parte degli stessi immigrati – sono tra i temi più presenti nella documentata ricostruzione dell'autore. Il libro offre inoltre una riflessione metodologica sulle fonti analizzate, puntuali approfondimenti sulla storia dell'emigrazione italiana in Svizzera e una ricca bibliografia.

Proprio questa lunga storia è l'oggetto della efficace e documentata sintesi di Toni Ricciardi. Il volume (dotato anche di riferimenti a casi personali e ad informazioni archivistiche

raccolte dall'autore nelle sue indagini), si apre con una riflessione sull'attualità e sull'odierna percezione degli italiani da parte della società svizzera. Come in altre grandi aree di arrivo – seppure con le maggiori difficoltà dovute alla persistente condizione di stagionalità del lavoro immigrato nella Confederazione Elvetica – il percorso generazionale, sostenuto dalla positiva valutazione dell'italianità nel quadro economico-culturale internazionale, ha prodotto oggi un significativo superamento della ben nota xenofobia postbellica e delle rigide politiche discriminatorie degli anni della guerra fredda.

A questa introduzione segue una ricostruzione storica di lungo periodo che prende le mosse dalle mobilità e dai protagonisti del passato (artisti, artigiani, mercanti, esuli), per attraversare le fasi delle migrazioni italiane nel paese, ma concentrandosi in particolare sui movimenti di lavoro e politici seguiti all'accordo del 1948, sulle vicende successive alla recessione per tornare infine al presente e alla riapertura di vecchie e nuove mobilità. È ancora l'attualità che conclude infatti il volume. Nel suo *Epilogo a mo' di premessa* l'autore ripercorre le tante difficoltà passate e presenti ma lancia anche un segnale di speranza, basandosi sul centrale contributo degli italiani alla vita economico-sociale della Svizzera e sulla positiva evoluzione di questa lunga presenza nel paese.

PAOLA CORTI



Bernardi, Claudia (2018). *Una storia di confine. Frontiere e lavoratori migranti tra Messico e Stati Uniti (1836-1964)*. Roma:Carocci, Roma. 214 pp.

«Cercavamo braccia, sono arrivati uomini»: così è passata alla storia un'espressione con la quale lo scrittore svizzero Max Frisch intese evidenziare le contraddizioni prodotte dalla politica migratoria del suo paese che, nel secondo dopoguerra, puntava all'importazione di *gastarbeiter*, lavoratori ospiti, mera forza lavoro al servizio delle fabbriche autoctone. In un passaggio del suo importante volume sulla frontiera e i lavoratori messicani tra Stati Uniti e Messico, Claudia Bernardi riprende l'originale dell'espressione di Max Frisch («Chiedevamo lavoratori e sono arrivate delle persone»), in quanto le braccia – gli strumenti per eccellenza del lavoro – furono la parte per il tutto nella metonimia adoperata per riferirsi ai migranti messicani che, dal 1942 e per 22 anni, rivestirono il ruolo di *gastarbeiter* negli Stati Uniti, secondo le regole e le definizioni imposte dal Programa Bracero. Come sottolinea Bernardi, il termine *bracero* faceva riferimento alla parte del corpo in ragione della quale i messicani erano autorizzati a varcare la frontiera, cancellando implicitamente il loro volto, come se quanto ci si attendeva che un lavoratore messicano potesse avere da esprimere negli Stati Uniti fosse da ricondurre alle «sue braccia da lavoro, che così racchiudono in sé l'intera corporeità. Braccia completamente slegate da soggettività, volontà politica o intellettuale, un corpo al lavoro privo di testa, senza nome e identificato con un numero» (p. 143).

Se per molti aspetti l'esperienza di quei messicani ricorda realmente le vicende dei *gastarbeiter* nella Confederazione Elvetica degli anni Cinquanta, dal punto di vista istituzionale il Programa Bracero rimanda, come appare in modo chiaro nel cuore del volume di Bernardi, piuttosto alla via tedesca ai *gastarbeiter*, là dove in Svizzera lo stato abdicò alla funzione di reclutamento e di mediazione nel collocamento dei migranti – limitandosi al controllo dei loro corpi e alle funzioni di polizia – mentre lo stato tedesco cercò di avocare a sé proprio la funzione di reclutamento e di collocamento, istituendo a tale scopo appositi centri. La dettagliata ricostruzione di Bernardi descrive l'articolata forma che il Programa Bracero assunse, gli enti e le istituzioni che coinvolse da una parte e dall'altra della frontiera, mostrando come lo stesso abbia tentato di «catturare il lavoro migrante, creando una nuova geografia del lavoro che non connette sempli-

cemente due luoghi da un lato e dall'altro del confine o due nazioni, ma definisce uno spazio transnazionale articolato, in cui i vettori della mobilità legano città di provenienza e centri di reclutamento, campi statunitensi e luoghi di rimpatrio, città di confine e centri di assunzione», all'interno di in una complessa articolazione che «coinvolge vari livelli di scala e incrina così sia i confini statali, sia la distinzione tra Stati Uniti e America Latina, dove quest'ultima trasborda il suo limite e si riversa più a nord» (p. 189).

Il volume di Bernardi, inoltre, colloca pregevolmente il Programa Bracero nella storia lunga della mobilità da lavoro nel Nord America, partendo dai tempi in cui la frontiera si andava «depositando», nella prima metà dell'Ottocento, all'interno di quella fascia di confine contesa dalle potenze coloniali che è sempre stata terra di attraversamento, circolazione, mescolanza. Lì un intricato groviglio dei complessi rapporti transnazionali si sviluppò inseguendo i movimenti di capitali e persone da cui si generavano le reti, le strade, le ferrovie; il capitale statunitense metteva a valore e a coltivazione immense tenute mentre i lavoratori necessari venivano attratti dal Messico, per poi espellerli, e richiamarli, e di nuovo deportarli a seconda delle congiunture politico-economiche susseguitesesi nel corso dei decenni.

Bernardi descrive i processi di razzializzazione e discriminazione di cui i messicani sono stati costantemente vittime, gli abusi sui loro corpi, trattati come corpi infetti da controllare, da disinfettare all'esterno con il DDT, così come all'interno, attraverso le purghe somministrate a loro insaputa (insieme ai rimedi per il mal di stomaco che tali purghe provocavano). Se quelle pratiche puntavano all'annientamento della soggettività dei migranti, ridotti a numeri e strumenti di lavoro da muovere, impiegare e baraccare, l'irriducibilità della soggettività umana appare anche nel caso dei messicani, nelle loro forme di resistenza, nelle reti che seppero creare, nelle mobilitazioni spontanee e negli scioperi, o addirittura nel loro accesso alle organizzazioni sindacali.

Nel nostro tempo, il libro di Bernardi diventa infine uno strumento importante per riflettere sui passaggi irregolari della frontiera statunitense, sulla loro storia, sulla loro dimensione e la loro continuità, fornendo attraverso le sue chiare pagine gli attrezzi per ripensare e contestualizzare i dibattiti disorientanti e disorientati che attraversano la politica americana di questi anni, per mettere ordine tra le cose.

PAOLO BARCELLA

Pugliese, Enrico (2018). *Quelli che se ne vanno. La nuova emigrazione italiana*. Bologna: il Mulino. 154 pp.

Sei capitoli, con una Introduzione e un Epilogo compongono quest'ultimo libro di Enrico Pugliese, libro in cui l'autore riprende un tema da lui già ampiamente frequentato, anche in connessione con il fenomeno inverso e contrario dell'immigrazione.

Negli ultimi tempi alcuni mutamenti verificatisi nella emigrazione italiana hanno infatti richiamato l'attenzione degli studiosi più attenti.

Si è parlato da più parti di "fuga dei cervelli", e non senza ragioni. Un fenomeno certamente reale e interessante, che ha avuto in genere esiti piuttosto positivi per coloro che ne erano i protagonisti. Nello stesso tempo, un fenomeno che pesa sul paese di origine, l'Italia, deprivata di persone di buone potenzialità e credenziali, che avrebbero potuto, con le loro capacità e competenze, dare un apporto positivo. Ma è noto purtroppo che oggi è più probabile trovare buoni inserimenti lavorativi all'estero piuttosto che non in Italia. E i buoni inserimenti di molti tra i cosiddetti "cervelli" italiani emigrati confortano questo trend, ci dicono che i giovani che hanno tentato le vie di paesi altri lo hanno fatto a ragione, dati gli esiti positivi.

Il libro di Pugliese non si accontenta di generiche analisi e deplorazioni ma, a ragione, esplora la reale composizione della emigrazione italiana, chiarendo da subito che si tratta sì di fuga dei cervelli ma anche di braccia. Il che vuol dire che non partono solo giovani con prestigiose lauree e master, magari per fare un Dottorato all'estero, premessa per poi restare nel nuovo paese: Pugliese ci dice che partono ormai anche italiani privi di lauree, spinti dalla precarietà della loro situazione lavorativa, senza grandi prospettive. Perché, nota il sociologo, «... la condizione di precarietà sul piano del lavoro ha senza dubbio un riflesso di forte disagio anche a livello esistenziale» (p. 18). Anche se questi emigrati non sono più partiti con la storica valigia di cartone, restano in condizioni di partenza e di arrivo diverse da quelle dei cosiddetti cervelli.

Pugliese affronta la tematica attraverso un attento esame delle diverse caratteristiche del fenomeno. Prende così in considerazione, in primo luogo, le sue dimensioni quantitative, mettendo contemporaneamente in risalto la mancanza di una politica in merito da parte italiana: eppure si tratterebbe di un fatto urgente, tanto più che molti giovani italiani si sono a suo tempo diretti in Inghilterra e che oggi la Brexit mette a rischio i loro soggiorni.

Pugliese fa un discorso sulle cifre degli emigrati, diverse a seconda delle fonti. Ci sono discontinuità, ad esempio, tra i dati Istat e quelli Aire in merito, rileva. È nota come «gli istituti di rilevazione dei paesi di immigrazione registrano un arrivo di italiani di gran lunga superiore a quello delle partenze (misurate come cancellazioni anagrafiche) fornito dall'Italia» (p. 27). Ed è in effetti noto come non necessariamente l'emigrato italiano provveda alla cancellazione del proprio nominativo dal Comune di partenza. Esempolari, in questo senso, i casi della Germania e della Gran Bretagna. Una certa «precarietà delle statistiche» (p. 30) quindi, cosa del resto nota a chiunque abbia condotto ricerche qualitative in merito.

Pugliese comunque offre indicazioni di massima sulla consistenza dei flussi in partenza e in arrivo, anche attraverso i dati emersi negli studi in merito di Corrado Bonifazi. L'autore esamina nel dettaglio alcuni casi, v. Francia e Germania, Regno Unito Svizzera e Belgio e fa notare la diversità con l'Argentina, che ha un alto numero di vecchi immigrati ma oggi non è più un polo di attrazione per gli italiani.

Si muovono ai nostri giorni nuovi, giovani emigranti italiani. Da dove? Ne partono più dalle regioni ricche che da quelle povere, spiega l'autore, che si sofferma sul caso della Lombardia. Partono infatti dalla Lombardia operai ma anche tecnici. E ci ripropone il concetto di "emigrazione di rimbalzo" così come era stato introdotto da Lucrezio Monticelli, Luigi Favero e anche Andreina De Clementi. Oggi probabilmente figli o nipoti dei migranti di un tempo in Lombardia, ci dice il sociologo, sono i protagonisti delle nuove migrazioni. Servirebbe infatti, scrive Pugliese, per emigrare oggi, una certa disponibilità di capitale umano e sociale. Si muovono i più scolarizzati, coloro che hanno più relazioni internazionali. Che sono più in grado di affrontare questa non semplice esperienza.

Il sociologo si pone domande essenziali, tra cui quelle tese all'individuazione delle caratteristiche base dei migranti: chi sono, a che genere appartengono, oltre naturalmente al grado di istruzione. Una certa attenzione è data alla presenza di donne e laureati. Dei ben noti fattori di spinta e di richiamo. Il tutto, attraverso l'esame dei principali, più recenti studi in merito.

Il terzo capitolo è dedicato all'esame del mercato del lavoro e occupazione, a partire dall'età fordista e con i tanti mutamenti occorsi. Inevitabile quindi il porre attenzione sul tema del precariato, esaminato in quanto classe e in quanto condizione. Il quarto capitolo si pone il tema: Da soli o associati. Sappiamo infatti che esistevano, nel passato, catene migratorie e ricongiungimenti familiari. Siamo a conoscenza del rilevante

ruolo dell'associazionismo anche grazie al ruolo di organismi cattolici. E oggi? Oggi hanno un loro indubbio spazio i social network. Con tutto ciò che ne consegue in termini di legami forti e di legami deboli (pp. 96-97).

E i giovani meridionali? si interroga Pugliese. Quelli che un tempo andavano al nord e anche all'estero, cosa fanno? Intanto, la loro partenza, nota Pugliese, comporta un calo delle nascite, Un abbandono, d'altro canto, che riguarda i più preparati. Scrive l'autore: «Tra gli effetti dello "tsunami" c'è la solitudine degli anziani per le partenze dei giovani e la rarefazione della vita comunitaria a livello locale» (p. 109). L'Italia viene presa in esame come una sorta di crocevia migratorio: «In un mercato del lavoro caratterizzato da fenomeni di segregazione occupazionale etnica e di genere è comprensibile come un paese possa al contempo attrarre immigrati e contribuire alle migrazione verso altre nazioni» (p. 126). Certo, nota lo studioso, l'emigrazione potrebbe essere meglio governata, a partire da una necessaria presa d'atto.

Indubbiamente incide il peggioramento della situazione economica. E non solo. Scrive Pugliese che

[...] la Brexit è anche espressione di un clima radicalmente mutato al livello di opinione pubblica ma anche di istituzioni e di forze politiche nei confronti dell'Europa e rappresenta anche una radicale inversione di tendenza rispetto al processo di integrazione e a quel sentire comune di appartenenza all'Unione (p. 140).

Tutto poi, scrive, è reso più complesso, oggi, dalla Brexit.

Notazioni ulteriori? Un libro agile, che cerca di orientare il lettore in un territorio complesso, le cui variabili esplorate sono soprattutto di tipo economico. Personalmente, avrei dato forse un maggiore spazio al tema del genere (oggi molte sono le giovani donne sole che lavorano in paesi ben lontani dall'Italia, non sappiamo con quali stati d'animo, in quali situazioni), alla eventuale solitudine dei migranti, presenti oggi anche in paesi come l'Australia, il che non consente frequenti ritorni.

E mi resta una curiosità: come mai Pugliese non fa alcun cenno all'emigrazione politica italiana del secondo dopoguerra, quella che ha visto protagonisti vari fascisti, finiti in buona parte in paesi dell'America Latina, come si è poi visto grazie alla questione dei desaparecidos? Eppure la chiusura odierna di vari paesi dell'UE verso gli immigrati, l'attuale politica della Lega e di larga parte dell'Italia potrebbero forse suggerire nuovi esodi, a breve, di matrice politica.

MARIA IMMACOLATA MACIOTI

Tomei, Gabriele (a cura di) (2017). *Cervelli in circolo. Trasformazioni sociali e nuove migrazioni qualificate. Una indagine pilota sui laureati espatriati dell'università di Pisa*. Milano: Franco Angeli. 224 p.

Il tema dei giovani altamente scolarizzati italiani all'estero ha oggi una forte visibilità nello spazio pubblico italiano e appare ormai sempre più spesso associato ad una condizione patologica di spoliazione del capitale umano nazionale, come confermano il discorso di fine anno 2016 del presidente della Repubblica e la Relazione della Commissione europea al governo italiano in materia bilancio pubblico e di politiche per la correzione degli squilibri macro economici, sempre del 2016. Ciò è tanto più importante data la dimensione del fenomeno: secondo i dati Istat, nel solo 2016 – al netto degli stranieri che, residenti in Italia, sono rientrati nei paesi di origine o trasferiti ad altre destinazioni – gli italiani emigrati sono stati pari a 115.000, mentre nel decennio 2000-2010 le cancellazioni di residenza per trasferimenti all'estero degli italiani in media non superavano le 40 mila unità l'anno. Sempre l'Istat ci dice che degli italiani emigrati ultra venticinquenni in quell'anno circa il 30,7% aveva un titolo terziario: un'emigrazione che dunque evidenzia un peso doppio di quello medio (15,3%) dei laureati nel complesso della popolazione italiana appartenente alla omologa fascia d'età.

La quantificazione di questa realtà è resa problematica dalla mancanza di un'unica fonte informativa affidabile cui fare riferimento per stimare con precisione volume e caratteristiche dei giovani laureati che ogni anno emigrano dal nostro paese, così che occorre muoversi fra più fonti per giungere a una stima attendibile. Quanto alle loro caratteristiche, si deve lamentare come sino ad oggi il fenomeno sia stato relativamente poco trattato dagli studiosi, salvo pochi ricercatori (pionieristici i lavori di C. Brandi) che da tempo cercano di illuminare un tema che pure, come già sottolineato, è molto di moda nella pubblicistica non scientifica. È quindi molto benvenuta la pubblicazione dello studio coordinato da G. Tomei sui laureati espatriati dell'università di Pisa. La ricerca, riferita al periodo 2009-2013, ha un impianto teorico-metodologico solido, che fa riferimento alla teoria della strutturazione di Giddens nella rilettura fattane da Stones nel 2005 e si basa su di una prospettiva ancorata all'interplay di quattro aspetti (strutture esterne, strutture interne, agency e i cosiddetti *outcomes*) e sull'adattamento ai fenomeni migratori proposto da O'Riley nel 2012. A partire da questa impostazione, il sag-

gio introduttivo di Tomei riassume le linee principali su cui si è articolata l'indagine: una diretta a ricostruire lo stato dell'arte sul tema; una sulle dinamiche di alcune strutture esterne, articolata in due rami, rispettivamente un'indagine econometrica su flussi migratori e flussi finanziari per ricerca e sviluppo e uno studio sui dati AIRE. Una terza linea costituita da una survey su 106 laureati dell'ateneo pisano che tra il 2009 e il 2013 avevano dichiarato di risiedere all'estero ed integrata da 20 interviste in profondità, così che assieme costituiscano il terreno per un'analisi su motivazioni e orientamenti (dunque, sull'agency) dei laureati espatriati. Un'ultima linea ha esplorato, anche con l'ausilio di alcune interviste a testimoni privilegiati, la strutturazione degli *outcomes*, in particolare le reti di collegamento tra le realtà in cui vivono gli espatriati e l'università di Pisa.

L'autore sottolinea, tra l'altro, che il diaframma che divide migrazione da mobilità è tanto sottile da essere sostanzialmente inesistente, poiché le migrazioni qualificate hanno tutte le caratteristiche della mobilità di breve periodo (temporaneità del progetto migratorio, circolazione per più sedi, periodici ritorni in patria, mantenimento delle relazioni con la comunità d'origine). A tal proposito va osservato che in questa luce le migrazioni qualificate si collocano in un continuum con la semplice mobilità che, al di là delle definizioni convenzionali, rende effettivamente difficile tracciare una cesura netta fra due modalità di espatrio pur restando evidente, al tempo stesso, che permangono altri aspetti che le differenziano profondamente. Lo stesso Tomei, nel primo capitolo, offre un'utile ed attenta rassegna della letteratura che tocca molteplici aspetti: i livelli di differenza/somiglianza tra i concetti di emigrazione e di mobilità transnazionali e la forte eterogeneità delle idee che sottostanno al concetto di "emigrazione qualificata", i modelli interpretativi e le determinanti della scelta migratoria. Il secondo capitolo, di Toigo, è dedicato ai fattori di spinta, identificati attraverso un modello econometrico che si basa su dati OCSE-DIOC. A tale riguardo non si può evitare di mettere in evidenza una fantasiosa spiegazione della relazione negativa che il modello registra tra migrazioni qualificate e tasso di scolarizzazione terziaria: «può significare che in presenza di una larga popolazione universitaria, ciò contribuisce a generare una domanda di lavoro terziario che, a parità di altre condizioni, determina una minore emigrazione qualificata» (p. 89). Non è chiaro da dove l'autore derivi questa curiosa spiegazione

orientata all'idea che anche in questo campo l'offerta crei da sé la propria domanda. In effetti, la pur interessante analisi econometrica non sembra essere di particolare sussidio all'analisi della realtà dei laureati pisani espatriati. Una difficoltà di integrazione con il resto della ricerca che appare evidente anche a proposito del cap. 2 di Pastore, relativo al percorso italiano verso la Knowledge society, così come della pur corretta ed utile analisi dei dati AIRE effettuata da Maraviglia nel cap.4: per tutti questi capitoli sembra lecito domandarsi se, pur trattandosi di lavori accurati e ben fatti, essi non restino troppo a sé stanti, poco amalgamati e comunque non integrati col resto della ricerca, neppure attraverso lo schema teorico metodologico basato sulla teoria della strutturazione in versione Stones sopra menzionato. E se dunque, in definitiva, lo iato tra la prima parte del libro (Premesse e contesti) e la seconda (La ricerca sui laureati espatriati) non sia rimasto tanto ampio da rendere non soltanto non armoniche, ma neanche davvero complementari le due parti del libro.

Diversa l'impressione che offre invece la parte di indagine curata da Burchi nel cap. 6. e Toigo nel cap. 7, rispettivamente basate su 20 interviste qualitative in profondità e 106 interviste CATI riferite ai laureati pisani ad un anno dalla laurea nel periodo 2009-2013. Qui si delineano meglio i caratteri di questa emigrazione, mettendo anzitutto in evidenza che è «[...] ragionevole pensare [...] che la maggior propensione a emigrare dei laureati con certe caratteristiche sia non solo il frutto [...] di orientamenti individuali, ma anche di maggiori opportunità ed incentivi che si offrono ai laureati in possesso di particolari titoli e profili» (Toigo, p. 161), un aspetto che si correla col fatto che in quanti non sono rientrati dall'estero la permanenza «risulta influenzata dalle condizioni familiari di partenza (padre laureato), dal tipo di laurea (materie scientifiche) e dalla rete di relazioni che l'intervistato è riuscito a costruire nel periodo precedente la laurea (esperienze e contatti)» (ibidem, p. 171). Questo quadro appare completato dalle interviste in profondità effettuate da Burchi. L'autrice segnala già dal titolo di uno dei paragrafi che compongono il suo lavoro quale sia l'idea che gli intervistati hanno della propria realtà di provenienza: «università buona, paese bloccato». E poi, università buona nella formazione che impartisce, ma a sua volta «Burocratica, lenta, bloccata dalle sue stesse gerarchie [...] produce una formazione qualificata a dispetto del suo stesso funzionamento» (Burchi, p. 149), il cui principio di base è «la gavet-



ta esasperante», come la definisce un intervistato, assieme al sistema del padrinaggio dominante, mentre nelle strutture scientifiche estere si lavora bene e si è riconosciuti per il proprio apporto reale. Una visione della ricerca nel nostro paese molto vicina a quella che emerge da altri studi effettuati nel medesimo periodo sugli espatriati qualificati (e.g. *Ricerca altrove*, a cura di C. Saint-Blancat, Bologna: il Mulino, 2017) e che, per quanto all'estero sia stato possibile realizzarsi tramite un lavoro soddisfacente e coerente con i propri studi e le proprie attitudini, non libera i soggetti espatriati «[...] da un sottile sentimento di rimpianto, anche di responsabilità mancata verso il proprio paese 175» (ibidem, p. 154).

Nelle conclusioni Tomei sottolinea giustamente che l'emigrazione qualificata è ormai una componente strutturale e non meramente congiunturale della nostra emigrazione. Cosa verissima, naturalmente a patto che non si sottovaluti il pesante contributo che la crisi economica (che non ha avuto, ovviamente, caratteri di mera congiuntura) ha dato allo slancio di questo tipo di migrazioni. Così come appare giusta la sottolineatura che alla migrazione qualificata non si approciano alla stessa stregua tutti i giovani che potenzialmente potrebbero esserne componente: una variabile di grande rilevanza appare il capitale sociale familiare e quello acquisito. Meno evidente ci appare invece l'affermazione secondo la quale i giovani intervistati «[...]strutturano i propri percorsi formativi e collezionano esperienze proprio perché intenzionati a rafforzare le abilità e le competenze necessarie ad una loro futura collocazione nei mercati del lavoro esteri» (Tomei, p. 202), quasi prefigurassero sin dal periodo degli studi universitari il proprio destino di migrazione. Dal pregevole saggio di Burchi, questa interpretazione non sembra emergere. Del resto, sarebbe francamente curioso che vi fosse una così diffusa determinazione a trasferirsi all'estero tra gli studenti e che la maggior parte di quanti sono poi concretamente emigrati avessero prefigurato il loro percorso in modo così preciso. Da quanto si legge in altri rapporti di ricerca sul tema, vi è una pluralità di fattori preesistenti la scelta di migrare: è certo molto importante un'esperienza all'estero da studente (la "generazione Erasmus"), ma questo è altra cosa dall'affermare che chi emigra si prepara sin dagli studi universitari. Torniamo qui a un punto rilevante trattato all'inizio: se non possiamo pensare che gli emigrati ad alta qualificazione siano assimilabili ai molti poveri cristi, spesso meridionali, che la lunga crisi 2008-2016 ha spinto a

quell'atto di enorme coraggio che consiste nel lasciare baracca e burattini per trasferirsi in cerca di lavoro in un altro paese, non possiamo altresì neppure pensare che vivano soltanto la dimensione di cittadini del mondo (o quantomeno dell'Europa), pronti sin dall'università a cogliere ogni opportunità lavorativa in qualsiasi luogo essa si presenti. Questa può essere l'inclinazione di alcuni, ma per molti emigrare è una necessità, vissuta con maggiore o minore tranquillità, a fronte di un paese bloccato che non offre nulla di adeguato alla preparazione terziaria che essi hanno. Una condizione subita, ben più che una scelta. Ma al di là di queste precisazioni, che prendono spunto da un'indagine che offre un terreno di discussione ampio ed opportuno rispetto all'argomento trattato, non si può che sottolineare ancora una volta come il libro sia il benvenuto per la parte di luce che contribuisce a gettare su un fenomeno ancora molto oscuro, specie per il caso italiano, ed appaia nel complesso un utile passo in avanti nella direzione di far emergere determinanti forme ed aspetti di una realtà di cui si parla molto ma si conosce ancora troppo poco.

STEFANO BOFFO

# Segnalazioni

---

Aledda, Aldo (2016). *Gli italiani nel mondo e le istituzioni pubbliche*. Milano: FrancoAngeli. 238 pp.

A una disamina delle politiche governative verso gli emigranti, partendo dal conte di Cavour e la sua speranza che l'emigrazione servisse all'espansione, quanto meno commerciale, della nuova nazione, segue una parte incentrata sui decenni più recenti. L'autore è convinto che in realtà i vari governi nazionali si siano interessati ai fenomeni emigratori, mentre sembra meno sicuro dell'efficacia delle politiche regionali. Inoltre ritiene che gli emigranti stessi, soprattutto da quando hanno avuto modo di esprimere la propria opinione istituzionalmente, chiedano non tanto appoggio, quanto una redenzione che non si vede perché tocchi al governo di dare. In sostanza un conto è aiutare, a livello diplomatico, gli emigrati e le loro comunità, un altro è doversi sentire obbligati a sanare una ferita, quella della partenza, garantendo congrue possibilità di rientro. Il saggio è a volte un po' criptico, ma contiene molti spunti assai interessanti, oltre che una storia completa delle relazioni diplomatiche-istituzionali tra la Penisola e i suoi emigranti. MS

Berti, Fabio; Iacopini, Sara; Valzania, Andrea (2017). *Elettori non votanti. La partecipazione politica dei cittadini romeni in Toscana*. Pisa: Pacini Editore. 136 pp.

Nel 2017, la comunità straniera più numerosa in Italia è stata quella proveniente dalla Romania con il 23,2% di tutti gli stranieri presenti sul territorio, dati che la Toscana rispecchia fedelmente con il 21,1 % degli stranieri residenti di origine romena. Sebbene i cittadini romeni residenti in Italia, in quanto provenienti da uno Stato dell'Unione Europea, abbiano diritto di voto alle elezioni europee ed amministrative, i dati emersi dalla ricerca condotta dagli autori, dimostrano che la partecipazione sociale è ancora scarsa. La ricerca indaga i processi e i fattori che promuovono o ostacolano il processo associativo, civico e, soprattutto, di partecipazione

politica dei cittadini romeni in Toscana, con uno specifico approfondimento su due ambiti locali: Prato e la Valdelsa senese. Emerge un quadro a chiaroscuri in cui molti non sanno di avere diritto di voto, altri non conoscono le procedure per esercitarlo, altri ancora rinunciano per problemi legati alle ottemperanze amministrative. Inoltre, l'elemento più eloquente è dato dalla quota di coloro che, al pari degli "italiani", sono travolti dalla "crisi" di partecipazione politica. Nonostante la partecipazione politica dei migranti sia nel set degli indicatori di integrazione, definito come uno dei punti cardine per una reale inclusione nella società di inserimento, rimane una zona buia del sistema di integrazione europeo. L'indagine conferma questa tendenza, mostrando che, anche in Toscana, questo indicatore di attiva integrazione civica e sociale fatica a tradursi in realtà. La regione, ormai in ottava posizione in quanto a partecipazione politica in Italia (cfr. indice ASPO) e ben lontana dall'attivismo della cornice ideologica riconducibile alle tradizioni del movimento operaio e socialista che la ha connotata fino al 2000, nonostante la rilevante presenza di migranti stabili provenienti da Paesi Comunitari (25% dei residenti stranieri) non coadiuva la partecipazione di un elettorato potenziale che assume la consistenza del 3% del complesso dei votanti a livello regionale. Il dibattito sull'esercizio di voto a livello locale appare emblematicamente spento sebbene il loro potenziale peso elettorale non sia irrilevante. La figura che emerge è quella di un «elettore non votante», poco informato sui propri diritti e poco coinvolto nelle dinamiche politiche locali.

Tutto questo ci fa riflettere sull'urgenza di favorire non solo politiche di integrazione ma anche percorsi finalizzati alla consapevolezza e all'esercizio dei diritti politici. Una riflessione scottante è quella sulla "incapacità" di far valere i propri diritti, mettendo a rischio non solo l'integrazione ma, più in generale, l'intero sistema sociale in termini di responsabilità e solidarietà. Come rilevato da Bauman, il continuum tra i diritti politici e i diritti sociali è un circolo virtuoso (o vizioso) all'interno del quale le due tipologie di diritto sono di fatto consustanziali, poiché, infatti, senza diritti sociali si perde il senso – e l'interesse – per l'esercizio dei diritti politici, mentre questi ultimi sono fondamentali per la sussistenza e continuità di quelli sociali. La ricerca evidenzia che l'atteggiamento di disinteresse è proprio non solo dei gruppi sociali dei cittadini migranti, ma è esteso a quote sempre più ampie di popolazione come risultante di un insie-

me di fattori fra cui la crisi economica. In un clima di sfiducia generalizzata e di declassamento sociale di vari gruppi, i cittadini immigrati – benché comunitari – emergono come un target ancora più fragile e sensibile al “distacco” dalla partecipazione democratica. Gli autori chiudono il volume con una nota provocatoria: ricordando il ruolo chiave che la componente migrante gioca a livello di sostenibilità demografica ed economica in Italia, chiedendo al lettore quando si permetterà loro di salvaguardare anche la nostra democrazia, offrendo e rendendo fruibili gli strumenti di partecipazione che consentirebbero a tutta la comunità, autoctona e non, di “contare” nella sfera pubblica, politica e civica.

CAROLA PERILLO

Marconi, Giovanna (2016). *Città lungo le rotte dei migranti. Il discorso sul transito e il non-governo dell'immigrazione a Istanbul e Tijuana*. Milano: Franco Angeli. 212 pp.

Gli studi sulle migrazioni attuali incentrati sull'idea di circolarità del movimento hanno distolto l'attenzione da un fenomeno relativamente nuovo, risale agli anni '90, che invece è stato costruito intorno al concetto di transito. Giovanna Marconi nel suo testo ripercorre gli intricati e intersecati meccanismi che a partire da esigenze di natura politica, hanno dato vita a un concetto, quello di transito, che abbinato alle migrazioni ha prodotto la figura del *transit migrant* e il profilo del *transit country*. Se per l'autrice il “migrante in transito” ha caratteristiche che sono difficili da identificare, il “paese di transito” può essere definito come un'area geopolitica confinante con i paesi che sono considerati la meta finale del migrante. È il luogo del passaggio, la “terra di mezzo” attraversata da tutti quegli individui che non possono varcare legalmente i confini dei paesi di destinazione e che per tale motivo cercano di giungervi via terra aggirando i controlli dell'ultima frontiera.

Come tiene a precisare Marconi, si tratta di un concetto nato in contesto occidentale per definire la condizione di paesi “altri” la cui posizione geografica li ha trasformati in baluardi contro l'avanzata dei flussi migratori. «È palese che la problematizzazione di “cosa succede nel mezzo” non è funzionale a comprendere e affrontare gli effetti “lì” ma piuttosto strumentale a fermare l'ultima traversata verso “qui”» (p. 50).

Sulla base di queste considerazioni l'autrice utilizza il concetto di "invenzione del transito" come il cardine attorno al quale prima decostruisce il transito come categoria analitica e poi lo contestualizza all'interno del discorso dominante, mostrando i meccanismi attraverso i quali i paesi occidentali, e in particolare l'Unione Europea e gli Stati Uniti, riescono a influenzare le politiche migratorie del Messico e della Turchia trasformando questi luoghi da paesi di confine a paesi di transito. «Lo "stratagemma" è stato dunque quello di accusare "di transito" tali paesi – rendendoli responsabili di ovviare a tale colpa – e, al contempo, associare al "transito" la componente "illegalità" così da legittimare azioni anche molto "dure" volte a debellare tale realtà, altrimenti non accettabili da parte di società che si auto-definiscono democratiche, liberali e pluralistiche» (p. 50).

E così il muro di Tijuana e la frontiera turca, identificata nella città di Istanbul, divengono gli emblemi di tale strategia. La comparazione delle due città messa in atto dall'autrice del libro, risponde alla necessità di approfondire dinamiche ancora poco conosciute attraverso l'analisi delle similitudini e delle differenze che, necessariamente, caratterizzano contesti ubicati agli antipodi. E sebbene in effetti le differenze siano molte, nondimeno lo studio dei fenomeni legati alle migrazioni di transito, ha evidenziato l'esistenza di meccanismi che in modo simile producono una serie di invisibilità, la prima delle quali riguarda la costruzione dell'idea che entrambe le realtà urbane siano esenti dalla presenza di immigrati stanziali. In altre parole, l'attenzione rivolta ai flussi migratori di passaggio oscura i migranti che, al contrario, vivono stabilmente in queste città.

A partire da queste riflessioni, quindi, Marconi identifica *l'invisibilità istituzionale* che caratterizza, penalizzandole, le esistenze di persone alle quali viene negato «il diritto di avere diritti» (p. 111) e *l'invisibilità intenzionale* che è praticata dai migranti che la utilizzano strategicamente per evitare di incorrere nel rischio di essere fermati e deportati. Quest'ultima è l'invisibilità di chi cerca di sfuggire i contesti formali, rafforzando paradossalmente l'idea che le migrazioni a Tijuana e a Istanbul siano solo di transito. Allo stesso modo le organizzazioni della società civile rivolte alla tutela degli immigrati e dei richiedenti asilo si ritrovano imprigionate in queste invisibilità tanto da dover occultare parte delle loro attività.

In conclusione le logiche paradossali, che sottendono questi meccanismi e che l'autrice di questo testo mostra in tutta

la loro complessità, non fanno altro che cercare di nascondere il venir meno dell'applicazione dei diritti fondamentali dei migranti che, di passaggio o già stanziali, bussano alle porte di paesi le cui strategie restrittive hanno inciso sulle politiche migratorie dei "paesi di transito". Considerazioni da non sottovalutare se si desidera approfondire il variegato contesto legato ai fenomeni migratori.

SARA SALVATORI

Orrù, Paolo (2017). *Il discorso sulle migrazioni nell'Italia contemporanea. Un'analisi linguistico-discorsiva sulla stampa (2000-2010)*. Milano: Franco Angeli. 211 pp.

Potrebbe sembrare un instant-book un po' in ritardo, ma in realtà presenta un approccio scientifico a una realtà, che purtroppo è in continua evoluzione e si riesce difficilmente a fermare. Basti pensare al peso, per quanto in calo, goduto dai quotidiani in quel decennio e alla quasi totale loro scomparsa oggi. Resta comunque interessante la metodologia e quindi l'aggiornamento offerto agli studi italiani su media e immigrazione.

Romanato, Gianpaolo; Merlotti Herédia, Vania Beatriz (2018). *L'emigrazione italiana nel Rio Grande do Sul brasiliano (1875-1914). Fonti diplomatiche*. Ravenna: Longo Editore e Consiglio Regionale del Veneto. 816 pp.

Sulla scia di precedenti volumi della stessa collana dedicata alla storia dei veneti nel mondo, i due curatori raccolgono qui non tanto le fonti diplomatiche dell'archivio del Ministero degli Esteri, quanto una serie di rapporti pubblicati nel tempo su varie pubblicazioni del summenzionato dicastero: *Bollettino Consolare*, *Bollettino del Ministero degli Affari Esteri*, *Bollettino dell'Emigrazione* ed *Emigrazione e colonie* (in questo caso si tratta di un volume pubblicato nel 1893 e non di un fascicolo di rivista). Sono tutti materiali pubblicati prima della Grande Guerra e piuttosto noti, tuttavia è comodo trovarseli tutti nello stesso libro. Inoltre i due curatori premettono alla loro opera una introduzione storica (Romanato) e una introduzione archivistica (Merlotti Herédia) piuttosto aggiornate e quindi confezionano al meglio questa raccolta di fonti.

---

Finito di stampare nel mese di settembre 2018