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[1] (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[2], 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.

[1] «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini» è la famosa considerazione dello scrittore Max Frisch nel 1965.

[2] 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[3] 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[4] 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

[3] 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.

[4] 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 frontaliero 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[5], che cercano di migliorare la loro condizione, e anche i sindacati svizzeri[6] – 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

[5] Per esempio l'Amicale des Frontaliers (1962) e il Groupemente 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.

[6] 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.

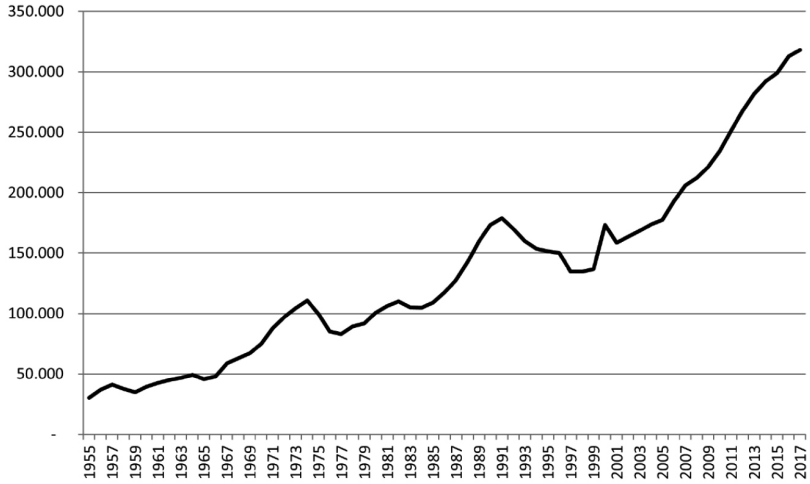
però una loro autonomia nelle scelte relative al proprio mercato del lavoro. Nel frattempo cresce a livello internazionale l'interesse per le questioni transfrontaliere, all'interno di politiche riguardanti l'accresciuta mobilità delle persone (vedi anche il forte sviluppo della motorizzazione nel dopoguerra), 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[7] 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[8], 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

[7] 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.

[8] Sui confini svizzeri si formano i seguenti CSI: Alsazia-Süd Baden-Basilea (1980), Ticino-Lombardia-Piemonte (1982), Piemonte-V.Aosta-Rhône Alpes-Arco Lemanico (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 frontalierato 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 frontaliero, 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[9]) – 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-

[9] 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[10]. 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[11].

[10] 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.).

[11] 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[12]. 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

[12] L'Ufficio cantonale di statistica di Ginevra (OCSTAT) ha il sito https://www.ge.ch/statistique/ e pubblica regolarmente dati sul frontalierato; segnalo 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 l 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[13] 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[14]. 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

[13] Vedi il sito di statistica di Basilea-città http://www.statistick.bs.ch/haeufig-grafragt/arbeiten/grenzgaenger.html.
[14] 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 Basilensis (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.

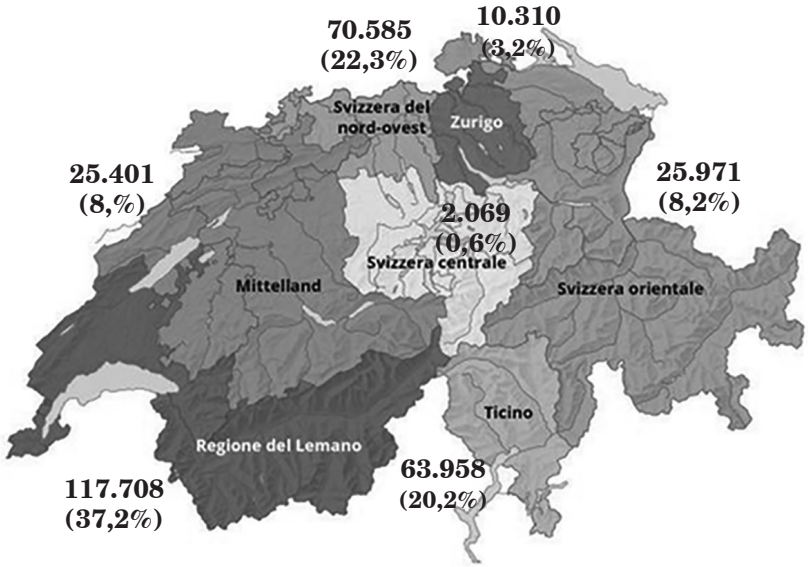
Il Cantone Ticino

Nel Ticino lavora il 20,2% del totale dei frontalieri[15], 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-

[15] 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[16]), di strade intasate, di nuove forme di lavoro precarie, la questione fiscale è da rivedere; la figura del «nuovo frontaliero» (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).

[16] 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[17]) 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[18]. 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[19] (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

[17] 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.

[18] 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 .

[19] Altra complicazione: vi sono vari tipi di statistiche sui frontalieri. Per es. l'Observatoir 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[20]. 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.

[20] «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.

Garufo, 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-mercat.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.

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.

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.

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'oevre frontalière en Suisse*. Genève: Institut universitaire d'études européennes.
Schriften der Regio (1987). *Grenzgänger in der Nordwestscheiz*. 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 redéploiment?* (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.