

Legalità e rapporti di lavoro

a cura di
Marina Brolo
Carlo Cester
Luigi Menghini

1985

Impaginazione
Gabriella Clabot

© copyright Edizioni Università di Trieste, Trieste 2016.

Proprietà letteraria riservata.
I diritti di traduzione, memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento totale e parziale di questa
pubblicazione, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm,
le fotocopie e altro) sono riservati per tutti i paesi.

ISBN 978-88-8303-735-1 (print)
ISBN 978-88-8303-736-8 (online)

EUT Edizioni Università di Trieste
via Weiss 21 - 34128 Trieste
<http://eut.units.it>
<https://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>

Legalità e rapporti
di lavoro
Incentivi e sanzioni

a cura di
Marina Brollo
Carlo Cester
Luigi Menghini

EUT EDIZIONI UNIVERSITÀ DI TRIESTE

Indice

Presentazione	9
Abbreviazioni delle Riviste	11

PARTE PRIMA

LA FLESSIBILITÀ PER LA LEGALITÀ E L'INCLUSIONE SOCIALE

CARMELA GAROFALO I soggetti svantaggiati nella normativa europea e interna	18
ELISABETH BRAMESHUBER Fixed-term work and social inclusion	41
ALIDA CIMAROSTI Il part time quale strumento di (parziale) inclusione sociale	58
CLAUDIA CARCHIO I tirocini formativi e di orientamento tra inclusione e legalità	75
ANNA ZILLI L'inclusione sociale attraverso i <i>voucher</i> per prestazioni di lavoro accessorio	93
VALERIA FILÌ L'inclusione da diritto a obbligo	113
MARINA BROLLO L'inclusione della diversità di genere negli organi sociali: dalle norme agli strumenti	129

PARTE SECONDA
LE MISURE PROMOZIONALI TRA INCENTIVI E RESPONSABILITÀ

LUIGI MENGHINI Legalità e incentivi all'occupazione: dalla legge Fornero alla svolta del <i>Jobs Act</i>	148
ADRIANA TOPO Obbligo di lavoro e libertà di lavoro: quando lavorare è un dovere "sociale"	171
FERNANDO FITA ORTEGA La promozione del lavoro regolare e le misure per l'emersione del lavoro irregolare in Spagna	198
MARIA BELÉN CARDONA RUBERT Vulnerabilità, povertà ed esclusione sociale	215
MARIA DOLORES FERRARA Le Regioni e il lavoro sommerso: tecniche di governo ed effettività delle politiche	227
ROBERTA NUNIN Legalità e regolarità nel lavoro transfrontaliero	247

PARTE TERZA
VIOLAZIONE DELLA LEGALITÀ E SANZIONI

CARLO CESTER Introduzione	264
------------------------------	-----

Sezione prima – Il sistema sanzionatorio nel lavoro privato

ROBERTO VIANELLO L'impianto sanzionatorio del lavoro sommerso: criticità del «doppio binario» alla luce della sentenza C. EDU «Grande Stevens»?	270
MARCO TREMOLADA Il lavoro a termine e quello somministrato: condizioni di legittimità e sanzioni civili	300
MARIA GIOVANNA MATTAROLO, FRANCESCA LIMENA, COSTANTINO CORDELLA Il sistema sanzionatorio nelle collaborazioni continuative e coordinate, nel lavoro autonomo, a progetto, intermittente, accessorio e part time	324

ANDREA SITZIA,
I fenomeni di e

ELENA PASQUALI
Il sistema sanz

BARBARA DE MC
L'impiego irreg

IRENE CORSO
La cd. maxisanzi
della fattispecie

CELESTINO VALI
I ricorsi avverso

CHIARA SILVA
Sanzioni penali

Sez

COSTANTINO CC
L'abusiva reitera
nel regime «ger

ELENA PASQUALI
L'Illegittimo uti
privatizzato e le

CHIARA TOMIOL.
Le sanzioni in te
della scuola

ANDREA SITZIA, COSTANTINO CORDELLA I fenomeni di esternalizzazione e l'apparato sanzionatorio/dissuasivo	366
ELENA PASQUALETTO Il sistema sanzionatorio dell'apprendistato	387
BARBARA DE MOZZI L'impiego irregolare di lavoratori extracomunitari	415
IRENE CORSO La cd. maxisanzione: elementi caratterizzanti e ambito di applicazione della fattispecie sanzionata	441
CELESTINO VALERIO VACCHIANO I ricorsi avverso i provvedimenti irrogatori di sanzioni per lavoro nero	451
CHIARA SILVA Sanzioni penali	457
<i>Sezione seconda - Le sanzioni in materia di lavoro flessibile nel pubblico impiego privatizzato</i>	
COSTANTINO CORDELLA L'abusiva reiterazione di contratti temporanei. La non conversione nel regime «generale» del pubblico impiego privatizzato	496
ELENA PASQUALETTO L'illegittimo utilizzo dei contratti <i>non standard</i> nel pubblico impiego privatizzato e le responsabilità del dirigente	516
CHIARA TOMIOLA Le sanzioni in tema di contratto di lavoro a termine nel settore della scuola	547

Legalità e regolarità nel lavoro transfrontaliero

ROBERTA NUNIN

Associata di Diritto del lavoro nell'Università di Trieste

1. Dimensione transnazionale del lavoro e problemi delle aree transfrontaliere: una premessa – 2. Di cosa parliamo quando parliamo di lavoro «transfrontaliero»: definizione e fenomeni contigui – 3. Il lavoro domestico transfrontaliero nell'esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia: contrasto al sommerso e buone prassi per l'emersione – 4. Attività di trasporto e cabotaggio transfrontaliero: alla ricerca di strumenti per il contrasto ad irregolarità e dumping sociale – 5. Alcune osservazioni conclusive

1. DIMENSIONE TRANSNAZIONALE DEL LAVORO E PROBLEMI DELLE AREE TRANSFRONTALIERE: UNA PREMESSA

A più di dieci anni dal primo grande allargamento verso est dell'Unione europea il decorso di un tale lasso di tempo consente indubbiamente di valutare oggi con uno sguardo significativamente prospettico i numerosi profili problematici emersi con innegabile evidenza, a livello eurounitario, in relazione ad alcuni peculiari sviluppi della dimensione transnazionale del lavoro; intesa, quest'ultima, in senso lato e, dunque, comprensiva non solo del lavoro propriamente "transfrontaliero" ma anche dei distacchi/appalti *cross border* secondo l'ampia nozione adottata dalla direttiva comunitaria del 16 dicembre 1996, n. 96/71/CE (relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recepita in

Italia con il d. lgs. 25 febbraio 2000, n. 72) ⁽¹⁾. Tali criticità, peraltro, che si sono concretizzate nell'emersione di preoccupanti e ricorrenti fenomeni di *dumping* interno e di *law shopping* al ribasso (quanto alle tutele), hanno trovato importanti riflessi anche nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, a partire dal notissimo "quartetto" costituito dalle sentenze *Viking*, *Laval*, *Rüffert* e *Commissione c. Lussemburgo* ⁽²⁾, che ben testimoniano i rischi di una globalizzazione che si manifesta anche come scissione tra localizzazione dell'impresa ed assetto regolativo applicabile ai singoli rapporti di lavoro.

Muovendo da questo contesto, obiettivo di questo scritto è dedicare attenzione alle questioni legate alla legalità e regolarità del lavoro transfrontaliero valorizzando l'esperienza di una realtà, quella della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, che, sia pure territorialmente limitata, presenta tuttavia delle caratteri-

¹ In argomento v. M. BIAGI, *La fortuna ha arreso alla Presidenza italiana dell'Unione Europea: prime note di commento alla direttiva sul distacco dei lavoratori*, DRI, 1996, n. 3, 3 ss.; G.G. BALANDI, *La direttiva comunitaria sul distacco dei lavoratori: un passo avanti verso il diritto comunitario del lavoro*, QDLRI, 1998, 115 ss.; P. DAVIES, *The posted workers Directive and the EC Treaty*, ILLJ, 2002, 198 ss.; S. GIUBBONI - G. ORLANDINI, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, Bologna, 2007; M. ESPOSITO, *Prestazione transnazionale di servizi e distacco dei lavoratori nel nuovo contesto comunitario*, DLM, 2006, 571 ss.; M. PALLINI, *Law shopping e autotutela sindacale nell'Unione europea*, RGL, 2008, II, 24 ss.; D. MARTIN, *La directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs effectués dans le cadre d'une prestation de services*, in D. MARTIN - M. MORS - P. GOSSERIES (a cura di), *Droit du travail européen - Questions spéciales*, Bruxelles, 2015; E. TRAVERSA, *Il distacco dei lavoratori*, in F. CARINCI - A. PIZZOFRERATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Torino, 2015, 152 ss. Si segnala che con la recente direttiva 2014/67/UE del 15 maggio 2014 - in fase di recepimento in Italia mentre scriviamo questo contributo - il legislatore europeo ha cercato di migliorare ed uniformare l'applicazione nella pratica della direttiva del 1996, dettando alcune regole dirette in particolare alla prevenzione degli abusi che si concretizzano nei "falsi" distacchi, disposti al solo fine di cercare di beneficiare di un livello comparativamente meno elevato di tutela dei lavoratori, ed a rafforzare la cooperazione amministrativa tra gli Stati e l'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni amministrative. Sul punto v. *infra*, §§ 2.

² V. Corte giust., 11 dicembre 2007, in causa C-438/05, *Viking*; Corte giust., 18 dicembre 2007, in causa C-341/05, *Laval*; Corte giust., 3 aprile 2008, in causa C-346/06, *Rüffert*; Corte giust., 19 giugno 2008, in causa C-319/06, *Commissione c. Lussemburgo*. In dottrina, oltre agli autori citati nella nota precedente, v., tra molti, S. SCIARRA, *Viking e Laval: diritti collettivi e mercato nel recente dibattito europeo*, LD, 2008, 245 ss.; EAD., *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Roma-Bari, 2013; F. BANO, *Diritto del lavoro e libera prestazione dei servizi nell'Unione europea*, Bologna, 2008; AA.VV., *Il conflitto sbilanciato. Libertà economiche e autonomia collettiva tra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Bari, 2009; V. BAVARO, *Tre questioni su quattro sentenze della Corte di Giustizia: a proposito di geo-diritto del lavoro, meta-diritto all'impresa e all'autonomia collettiva*, in AA.VV., *Il conflitto sbilanciato*, cit., 177 ss.; A. PIZZOFRERATO, *Libertà di concorrenza e diritti sociali nell'ordinamento UE*, RIDL, 2010, I, 523 ss.; U. CARABELLI, *Unione europea e libertà economiche "sociofaghe"* (ovvero, quando le libertà di circolazione dei servizi e di stabilimento si alimentano del dumping sociale), in R. FOGLIA - R. COSIO (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Milano, 2011, 229 ss.; F. HENDRICKX, *Beyond Viking and Laval: the Evolving European Context*, CLLPJ, 2011, 32 ss.; G. ORLANDINI, *Il recepimento della direttiva sul distacco transnazionale in Italia: l'impatto del caso "Laval"*, GDLRI, 2011, 405 ss.; M. CINELLI - S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali: percorsi nazionali ed europei*, Torino, 2014; si veda inoltre anche la relazione presentata al Congresso AIDLASS di Foggia (28-30 maggio 2015) da E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello*.

stiche assai interessanti, riconducibili alla posizione geografica di confine su una tormentata “linea di faglia” europea (quale è quella posta all’incrocio tra le direttrici ovest/est e nord/sud) e che si presta dunque in modo particolare ad assumere le vesti di una sorta di laboratorio, dove si possono evidenziare a livello “micro” una serie di problemi e di criticità suscettibili peraltro di trovare – come avremo modo di sottolineare – immediati riflessi e puntuali conferme anche laddove si diriga lo sguardo verso una prospettiva più ampia.

Allo stesso tempo, lo studio di questa esperienza locale consentirà di mettere in luce alcune buone prassi qui sperimentate per cercare di contrastare i fenomeni di illegalità legati a tali forme di mobilità del lavoro che, come vedremo, appaiono caratterizzati da un significativo polimorfismo e di conseguenza spesso risultano assai difficili da portare allo scoperto e perseguire; proprio per tale ragione, un ambito territoriale di riferimento volutamente circoscritto può meglio prestarsi a valutare puntualmente l’effettività e l’efficacia di modelli di *governance* (anche) regionale di contrasto ⁽³⁾.

L’indagine, come si è detto, non si limiterà a dedicare attenzione al lavoro frontaliere in senso stretto, che, come definito dalla normativa eurolavoristica, costituisce comunque il *focus* principale su cui ci si concentra in questo scritto, ma evidenzierà il rilievo anche di altri fenomeni che, sia pure tangenziali allo stesso, dal punto di vista empirico-fattuale talora ad esso si intrecciano o si sovrappongono, come avviene per i distacchi transfrontalieri “fittizi” o, sotto altri profili, con riguardo alle attività di trasporto transnazionale, in particolare nelle forme del cabotaggio transfrontaliero. Guardando infatti proprio al settore dei trasporti, la liberalizzazione di tali attività non appare esser stata adeguatamente accompagnata e bilanciata da una parallela attenzione al tema dei diritti sociali e dell’effettività delle tutele per i lavoratori implicati in questi processi, questioni che avrebbero meritato e potrebbero reclamare ben altra considerazione, già solo alla luce degli artt. 1 e 31 della Carta europea dei diritti fondamentali. Invece, a seguito della caduta delle barriere interne in conseguenza dell’allargamento verso est dell’Unione, si è aperto un varco preoccupante per delle scelte datoriali che, laddove non si concretizzano in un vero e proprio trasferimento d’azienda (o di ramo d’azienda) nei Paesi contermini dell’Europa centro-orientale, chiamano comunque in causa opzioni di esternalizzazione/delocalizzazione verso gli stessi della (sola) manodopera o dell’attività/servizio ⁽⁴⁾, alla ricerca di condizioni più

³ V., in questo stesso volume, ampiamente, il saggio di M.D. FERRARA, *Le Regioni e il lavoro sommerso: tecniche di governo ed effettività delle politiche*, ed ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

⁴ Sulle diverse caratteristiche che assumono i fenomeni di delocalizzazione (e sull’utilizzo della “minaccia” di delocalizzare quale strumento di pressione sui lavoratori e sulle organizzazioni sindacali nella dinamica delle relazioni industriali) v., tra molti, A. PERULLI, *Diritto del lavoro e globalizzazione*, Padova, 1999; ID., *Delocalizzazione produttiva e relazioni industriali nella globalizzazione. Note a margine del caso Fiat*, LD, 2011, 347 ss.; M.T. CARINCI, *Le delocalizzazioni produttive in Italia: problemi di diritto del lavoro*, W.P.C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”, n. 44, 2006; G. ORLANDINI, *I lavoratori europei nell’impresa orizzontale transnazionale tra regole sociali e di mercato*, RGL, 2009, I, 557 ss.; A. LEPORE, *Il trasferimento d’impresa tra legge e “case law”*, Napoli, 2012, 155 ss.

favorevoli per l'impresa che, tuttavia, parallelamente, si traducono di frequente in ricadute peggiorative sulla condizione dei lavoratori. Prova di un tanto è, con valenza esemplare, proprio la difficile situazione che si è creata nell'ultimo decennio nell'ambito del trasporto su gomma nel Friuli Venezia Giulia, dove la concorrenza da parte delle imprese dei Paesi dell'Est si è manifestata con caratteri particolarmente aggressivi e dove non sono mancate le ripetute prese di posizione degli attori sindacali volte a denunciare i pesanti effetti in termini di *dumping* sociale di una situazione che appare assai difficile da governare e sfugge con estrema facilità agli ordinari strumenti di controllo e vigilanza ⁽⁵⁾.

2. DI COSA PARLIAMO QUANDO PARLIAMO DI LAVORO «TRANSFRONTALIERO»: DEFINIZIONE E FENOMENI CONTIGUI

A livello europeo risulta ancora assai arduo rinvenire dati precisi ed univoci quanto all'esatta consistenza del lavoro frontaliero, difficoltà che appare amplificata anche alla luce di una persistente non unitaria definizione del fenomeno, su cui avremo modo tra breve di soffermarci. In ambito nazionale, poi, le cifre disponibili talora divergono proprio in ragione del diverso approccio definitorio adottato dalle differenti amministrazioni che in qualche modo si trovano ad intercettare tali situazioni (servizi per l'impiego, uffici fiscali, servizi di sicurezza sociale, ecc.). La Commissione europea, in un comunicato stampa del 2012 ⁽⁶⁾, ha stimato in 1,2 milioni le persone esercenti nell'Unione un'attività lavorativa a livello transfrontaliero, con un relativo ammontare di salari lordi versati ai lavoratori stagionali e transfrontalieri pari a 46,9 miliardi di euro nel 2010; a questo si aggiunga la circostanza che un numero significativo di cittadini dell'Unione europea vive in zone nelle quali, ormai, attraversare la frontiera per ragioni non solo di lavoro, ma anche di svago, costituisce parte della normale quotidianità. In quest'ottica, è indiscutibile che la mobilità transfrontaliera interna appaia essere una caratteristica strutturale del mercato del lavoro eurounitario e, allo stesso tempo, che essa rivesta un ruolo importante anche in termini di sviluppo e riequilibrio territoriale delle opportunità occupazionali ⁽⁷⁾; d'altra parte, la Com-

⁵ Secondo dati diffusi di recente dalla FILT-CGIL del Friuli Venezia Giulia, tra il 2009 ed il 2014 nella Regione si è registrata la chiusura di ben 500 aziende del settore (pari a quasi il 25% del totale), con gravissime ripercussioni non solo a livello occupazionale, ma anche per la stessa tenuta del settore trasporti-logistica. Senza ovviamente sottovalutare l'impatto strutturale della crisi economica generale di questi anni, il sindacato denuncia tuttavia quali sicure concause di questa preoccupante situazione proprio le violazioni delle regole sul cabotaggio e sui distacchi comunitari, evidenziando il paradosso di aziende che, chiuse in Italia, rinascono all'estero, spesso con dipendenti italiani, riassunti attraverso agenzie interinali straniere con trattamenti retributivi inferiori.

⁶ V. Commissione europea, comunicato stampa n. IP/12/340, 2 aprile 2012.

⁷ Si veda, a tale proposito, il report *Employment and Social Developments in Europe 2011, intra-EU labour mobility and the impact of enlargement*, Bruxelles, 2011, 274, che evidenzia le stime

missione ha ribadito anche di recente come il rischio di penalizzazioni dal punto di vista fiscale possa costituire un freno per tali forme di mobilità, concretizzando di fatto una forma di discriminazione ⁽⁸⁾.

Dovendo preliminarmente (e necessariamente) affrontare proprio le questioni definitorie relative alla nozione di “lavoro frontaliero o transfrontaliero” ricordiamo in prima battuta che la normativa di riferimento a livello di Unione europea è rappresentata dal Regolamento n. 883 del 2004 (art. 1.f) ⁽⁹⁾ e dal Regolamento di attuazione n. 987 del 2009 ⁽¹⁰⁾, dunque dalle disposizioni eurounitarie dettate per il coordinamento delle norme in materia di sicurezza sociale.

Con una definizione allo stesso tempo scarna e flessibile, il lavoratore frontaliero è individuato dal legislatore europeo nel «lavoratore subordinato o autonomo che esercita un'attività professionale nel territorio di uno Stato membro e risiede nel territorio di un altro Stato membro dove, di massima, ritorna ogni giorno o almeno una volta la settimana» (art. 1.f reg. CE n. 883/2004) ⁽¹¹⁾. La norma valorizza dunque la *condizione temporanea* del ritorno giornaliero o, comunque, almeno settimanale, del lavoratore al proprio domicilio (situato in uno Stato diverso da quello in cui lo stesso presta l'attività lavorativa), che diviene così elemento caratterizzante della fattispecie ⁽¹²⁾; di conseguenza, per integrare tale ipotesi, è essenziale che il lavoratore mantenga la sua *normale* residenza al di fuori dello Stato di occupazione: infatti, se la trasferisse in quest'ultimo, diventerebbe un lavoratore migrante; ciò peraltro non esclude che, per ragioni pratiche, un lavoratore frontaliero possa possedere anche una seconda (e necessariamente temporanea) residenza nel Paese dove lavora. Specularmente, poi, anche un lavoratore che si trasferisca dal proprio Paese in un altro, ma mantenga il lavoro

in base a cui il PIL dell'UE-15 sarebbe aumentato di quasi l'1% nel lungo periodo per effetto delle mobilità seguite all'allargamento (2004-2009). V. sul punto anche Commissione europea, comunicato stampa n. IP/14/31 del 20 gennaio 2014.

⁸ V. Commissione europea, comunicato stampa n. IP/14/31, cit. In materia di tassazione dei lavoratori transfrontalieri la Corte di giustizia è intervenuta più volte: v. tra le altre, le sentenze nei casi *Schumacker* (jn causa C-279/93); *Wielocks* (in causa C-80/94); *Gerritse* (in causa C-234/01); *Turpeinen* (in causa C-520/04).

⁹ V. Regolamento CE n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, come modificato dal Regolamento CE n. 988/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009.

¹⁰ V. Regolamento CE n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009 che stabilisce le modalità di applicazione del Regolamento CE n. 883/2004.

¹¹ Per quanto riguarda l'Italia, il flusso dei lavoratori frontalieri è da/verso la Francia, il Principato di Monaco, la Svizzera, l'Austria, la Slovenia, la Croazia e San Marino.

¹² Si sottolinea come diversa dalla nozione di lavoratore frontaliero sia, ai sensi del medesimo Regolamento europeo, quella di “lavoratore stagionale”, che è riferita a chi si rechi nel territorio di uno Stato membro diverso da quello in cui risiede, per effettuarvi, per conto di un'impresa o di un datore di lavoro di tale Stato, un lavoro a carattere stagionale, la cui durata non può superare in alcun caso gli otto mesi, e che dimora nel territorio di tale Stato per tutta la durata del suo lavoro. Per “attività a carattere stagionale” si intende un lavoro che dipende dal ritmo delle stagioni e si ripete automaticamente ogni anno.

nel primo, potrebbe rientrare nella nozione di lavoratore transfrontaliero come sopra specificata.

Se questa è dunque la definizione che si rinviene in ambito eurounitario, nel quadro delle regole dettate, come si è detto, per il coordinamento della sicurezza sociale, si deve subito segnalare che, a livello internazionale, il fenomeno del lavoro frontaliero viene talora definito valorizzando anche altri elementi: ad esempio, con riguardo in particolare alla materia fiscale, nelle convenzioni bilaterali tra Stati volte ad evitare la doppia imposizione sui redditi transnazionali, per determinare il regime fiscale dei lavoratori transfrontalieri vengono talora fissati dei criteri maggiormente restrittivi rispetto a quello che sopra abbiamo ricordato, richiamando anche un elemento di carattere *spaziale*, legato alla circostanza di risiedere e lavorare in una zona “frontaliera” in *sensu stretto* (con il riferimento, ad esempio, ad una fascia chilometrica di distanza dal confine) concretamente individuata peraltro in modo variabile dalle diverse convenzioni fiscali e considerata da queste ultime elemento essenziale per selezionare chi, di fatto, possa considerarsi “lavoratore frontaliero”. Dunque, si può ben dire che, ad oggi, manchi in realtà – anche nello stesso contesto europeo – una definizione uniforme e generalmente accolta di lavoro frontaliero, circostanza che può evidentemente far sorgere qualche incertezza circa l’identificazione pratica (e la stessa quantificazione) di tale fenomeno, come risulta evidente dalle difficoltà di individuarne con precisione l’esatta consistenza numerica.

Limitandoci peraltro in questa sede alle disposizioni dei Regolamenti europei sopra citati¹³) si segnala che, in base alle norme sul coordinamento delle legislazioni nazionali in tema di sicurezza sociale, i lavoratori frontalieri sono tenuti a versare i contributi previdenziali e le altre prestazioni assicurative presso l’Ente previdenziale dello Stato membro in cui svolgono la prestazione lavorativa, in ossequio alla regola della *lex loci laboris*, circostanza che differenzia tale ipotesi da quella – solo apparentemente contigua – dei lavoratori che siano inviati in un altro Paese in relazione ad un *distacco transnazionale*. In quest’ultimo caso, infatti, quanto agli obblighi previdenziali, vige ancora nell’ambito dell’Unione europea la regola – sia pure ormai da molti criticata – dei (primi) ventiquattro mesi nei quali gli obblighi contributivi si possono adempiere nel Paese di partenza, con tutti i ben noti rischi legati ad un possibile *dumping* sociale sul quale però, in

¹³ Per quanto attiene alla legge applicabile al contratto individuale di lavoro, si richiamano in questa sede le previsioni dell’art. 8 del Regolamento n. 593/2008/CE che indica i ben noti quattro criteri che vengono in gioco in materia, a partire dalla scelta effettuata dalle parti, in mancanza della quale rileva la legge del Paese nel quale (o a partire dal quale) abitualmente è resa la prestazione in esecuzione del contratto o, in mancanza, quella della sede di assunzione o, infine, quella del Paese che presenta il collegamento più stretto con il contratto di lavoro in questione: in argomento v. E. TRAVERSA, *Il contratto di lavoro con elementi di transnazionalità*, in F. CARINCI – A. PIZZOFRERATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell’Unione europea*, Torino, 2015, 325 ss.; A. MONTANARI, *Diritto internazionale privato del lavoro e ordinamento comunitario*, in F. CARINCI – A. PIZZOFRERATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell’Unione Europea*, in F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, vol. IX, Torino, 2010, 821 ss.

questa sede, non ci soffermiamo, limitandoci solo a sottolineare come proprio attraverso distacchi “fittizi” di lavoratori in realtà residenti in un altro Paese membro si cerchi talora di aggirare l’applicazione ai frontalieri della normativa previdenziale del Paese di lavoro o, comunque, si cerchi di beneficiare di un costo del lavoro comparativamente più basso o di condizioni di lavoro comparativamente meno favorevoli ai lavoratori. Peraltro, con specifica attenzione ai profili di possibile abuso, si segnala che è da poco stato varato con non poche difficoltà un primo intervento di aggiornamento della direttiva del 1996 ⁽¹⁴⁾, con l’adozione della nuova direttiva 2014/67/UE la quale, tra l’altro, individua alcuni parametri per l’individuazione dello Stato di residenza effettiva del lavoratore (ovvero, per accertare il carattere temporaneo della presenza del lavoratore nello Stato membro di esecuzione di una prestazione di servizi), tra i quali la durata (limitata o meno) dell’attività lavorativa prestata dal lavoratore, la data d’inizio del distacco, l’esercizio di attività lavorativa in uno Stato membro diverso da quello in cui il prestatore esercita abitualmente la propria attività, il ritorno del lavoratore nello Stato membro dal quale è stato distaccato dopo aver eseguito un determinato lavoro, il fatto che il datore rimborsi le spese di viaggio, vitto o alloggio e, infine, particolarmente utile per “svelare” condotte talora fraudolente, la circostanza che il posto al quale è temporaneamente assegnato il distaccato fosse in precedenza occupato da altro lavoratore in distacco ⁽¹⁵⁾.

Tornando però al tema specifico che qui ci impegna, si deve osservare come particolarmente importante – e sicuramente ancor più rilevante in anni di crisi, come quelli che abbiamo vissuto nel passato recente ed in parte stiamo ancora vivendo – risulti essere la questione dell’erogazione ai lavoratori frontalieri del trattamento di disoccupazione, dovendosi distinguere le ipotesi di disoccupazione completa e di disoccupazione solo parziale. Nel 2015, con la sentenza sul caso *Mertens* ⁽¹⁶⁾, la Corte di Giustizia ha chiarito che le norme in materia di coordina-

¹⁴ Un’ulteriore proposta di revisione delle norme sul distacco è stata presentata dalla Commissione l’8 marzo del 2016, con l’obiettivo di migliorare la tutela dei lavoratori distaccati in relazione, in particolare, a tre profili: la retribuzione (anche nelle ipotesi di subappalto), il lavoro interinale ed il distacco di lunga durata. V. COM(2016) 128 def. in <http://www.europa.eu>.

¹⁵ A riprova peraltro della difficoltà di trovare un consenso ampio in seno all’Unione per intervenire in materia di distacchi transnazionali con decise misure di contrasto ai possibili abusi si segnala che, con riguardo a tale ultima circostanza, Parlamento europeo, Consiglio e Commissione hanno comunque formulato una dichiarazione congiunta, in calce alla direttiva sopra citata, nella quale hanno ritenuto di dover precisare la volontà di escludere che la circostanza in questione possa essere automaticamente interpretata come divieto di sostituzione di un lavoratore distaccato con altro lavoratore distaccato, soprattutto nel caso di lavorazioni stagionali, cicliche o ripetitive.

¹⁶ La vicenda riguardava una lavoratrice frontaliere residente nei Paesi Bassi ma impiegata in Germania; v. Corte di Giustizia, 5 febbraio 2015, in causa C-655/13, *Mertens*. In altra recente decisione, con riguardo al diverso caso di uno stato di disoccupazione completa, la Corte di Giustizia ha peraltro sottolineato che, laddove il lavoratore frontaliere abbia conservato con lo Stato membro di ultima occupazione legami personali e professionali tali da fargli ivi disporre di maggiori opportunità di reinserimento professionale, l’art. 65 del reg. CE 883/2004 debba es-

mento della sicurezza sociale devono essere interpretate nel senso che ad un lavoratore frontaliero, assunto – subito dopo la cessazione di un rapporto di lavoro a tempo pieno presso un datore di lavoro in uno Stato membro – a tempo parziale da un altro datore di lavoro in tale medesimo Stato, debba essere riconosciuta la qualità di lavoratore frontaliero in disoccupazione *parziale* (e non completa, per la quale lo stesso sarebbe soggetto alla legislazione previdenziale dello Stato di residenza), potendo dunque egli avvalersi delle disposizioni in materia del Paese di occupazione; sotto questo profilo, richiamando anche propria precedente giurisprudenza (¹⁷), la Corte non ha mancato di rilevare come gli obiettivi di tutela del lavoratore non sarebbero raggiunti se l'interessato, rimanendo occupato in uno Stato membro diverso da quello di residenza, sia pure solo a tempo parziale, pur restando contemporaneamente candidato ad un lavoro a tempo pieno, dovesse rivolgersi ad un'istituzione del suo luogo di residenza per ottenere aiuto nella ricerca di un'attività lavorativa complementare a quella già svolta, dal momento che quest'ultima istituzione sarebbe molto meno in grado di aiutare il lavoratore a trovare una tale attività che – verosimilmente – sarebbe da svolgere nel territorio dell'altro Stato, dove il lavoratore risulti (sia pure parzialmente) ancora occupato.

3. IL LAVORO DOMESTICO TRANSFRONTALIERO NELL'ESPERIENZA DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA: CONTRASTO AL SOMMERSO E BUONE PRASSI PER L'EMERSIONE

All'interno del fenomeno multiforme del lavoro frontaliero, come già abbiamo anticipato ci proponiamo di concentrare l'attenzione su due profili, che, quantomeno guardati dall'osservatorio costituito dalla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, appaiono particolarmente delicati, proprio nella loro intersezione con i temi della legalità e della regolarità, quali sono quelli del lavoro domestico e delle attività di trasporto su gomma. Infatti le evidenze registrate a livello empirico e di cui si dirà, sia pure in un ambito territorialmente così limitato, possono comunque bene inserirsi in un discorso più ampio, che evidenzia la sostanziale fragilità delle tutele e dei rimedi in relazione agli attacchi arrecati dal progressivo dilagare in seno all'Unione europea di fenomeni di *dumping* sociale interno rispetto ai quali la capacità (e la stessa possibilità) di reazione appaiono al momento ancora assai deficitarie.

Muovendo proprio dal caso del lavoro domestico transfrontaliero, che continua tuttora ad assumere spesso caratteri sfuggenti quanto ai profili della regolarità e dunque risulta difficile da stimare nella sua precisa consistenza numerica,

sere inteso nel senso che esso consente a un siffatto lavoratore di mettersi a disposizione degli uffici del lavoro di detto Stato in via supplementare, non già per poter ottenere da quest'ultimo un'indennità di disoccupazione, ma unicamente per poter ivi beneficiare dei servizi di ricollocamento: v. Corte di Giustizia, 11 aprile 2013, in causa C-443/11, *Jeltes et al.*

¹⁷ V. Corte di Giustizia, 15 marzo 2001, in causa C-444/98, *de Laat*.

deve dirsi che lo stesso è da sempre molto diffuso in Friuli Venezia Giulia ⁽¹⁸⁾ ed è alimentato nello specifico da lavoratori – o, meglio, da lavoratrici, visto che nella stragrande maggioranza dei casi si tratta di donne – provenienti dalla Slovenia e dalla Croazia ed impiegati in particolare – ma non solo – nelle province di Trieste e di Gorizia. Anche in questa Regione, come nel resto dell'Italia, si è assistito nel corso degli anni ad una crescita esponenziale – accanto alla tradizionale figura della colf impiegata (solitamente) ad ore – delle assistenti familiari (o “badanti”, come ormai le stesse vengono diffusamente indicate nel linguaggio comune, con un termine che è peraltro difficile non associare ad una sottolineatura squalificante), chiamate ad assicurare l’assistenza e la cura ad un numero crescente di anziani, spesso parzialmente o totalmente non autosufficienti. La consistenza a livello regionale del mercato del lavoro domestico è stata oggetto negli ultimi anni di diverse ricerche empiriche, condotte in particolare dall’IRES del Friuli Venezia Giulia ⁽¹⁹⁾ muovendo dai dati dell’Osservatorio dell’INPS in cui vengono registrati i lavoratori domestici che abbiano ricevuto almeno un versamento contributivo nel corso dell’anno. Stando a questi dati, in Friuli Venezia Giulia oltre tre quarti di tali lavoratori/lavoratrici sono stranieri (nel 2014, il 76,7%), con una prevalente provenienza dai Paesi dell’Europa dell’Est (64% del totale, mentre gli italiani sono il 23,3% ed incidenze assai meno significative presentano altre aree di origine, come ad esempio l’America centro-meridionale, cui è ascrivibile un 2,4%, o l’Africa centromeridionale, che fa segnare un 2,5%) ⁽²⁰⁾. Volendo però entrare nel dettaglio del lavoro domestico svolto da lavoratori e lavoratrici transfrontalieri, ci si scontra subito con l’evidente carenza di numeri certi e con la parallela percezione di un persistente ed elevato tasso di irregolarità ⁽²¹⁾.

¹⁸ In argomento, prima dell’allargamento a Est dell’Unione europea, v. la ricognizione di L. CHIES, *Analisi delle problematiche occupazionali del frontalierato*, Agenzia regionale del lavoro, Trieste, 2002. Una ricerca del 2000/2001 sui flussi migratori lavorativi giornalieri tra Italia e Slovenia aveva stimato che dal solo valico di Rabuiese passassero ogni giorno dalla Slovenia alla provincia di Trieste circa 1.800 persone, prevalentemente donne in pensione che svolgevano in Italia lavori di assistenza e cura degli anziani e di aiuto nelle faccende domestiche (v. i dati in J. ZUPANČIČ, *Čezmejne dnevne delovne migracije v Slovenskem obmejnem prostoru*, 2003, riportati in Consiglio sindacale interregionale, *Il lavoro femminile nella Regione Euadria*, 2013, in <http://www.csifvgslo.org/it/documenti>. In un’altra ricerca, condotta nel 2010, su un campione di 106 intervistate/i, tutte le donne intervistate risultavano lavorare in nero: v. M. HRVATIN, *Prost pre-tok in dnevne migracije delovne sile med obmejnimi regijami EU*, 2010, i cui dati riassuntivi sono riportati in Consiglio sindacale interregionale, *Il lavoro femminile*, cit., 4).

¹⁹ V. IRES FVG (a cura di C. CRISTINI), *I lavoratori domestici in Friuli Venezia Giulia*, Infoclick del 7 luglio 2015; C. CRISTINI – R. MOLARO, *Caratteristiche dell’occupazione e della disoccupazione femminile in Friuli Venezia Giulia*, in SERVIZIO OSSERVATORIO MERCATO DEL LAVORO (a cura di), *Il mercato del lavoro in Friuli Venezia Giulia – Rapporto 2015*, Milano, 2015, 57 ss., in part. 79 ss.

²⁰ V. C. CRISTINI – R. MOLARO, *Caratteristiche dell’occupazione*, cit., 82.

²¹ Di recente, in un’intervista apparsa sul quotidiano triestino *Il Piccolo*, con riguardo ai soli transfrontalieri croati attivi in Friuli Venezia Giulia nei diversi settori produttivi, stimati in circa diecimila (con una forte incidenza sul totale della quota del lavoro domestico femminile), il presidente del Consiglio sindacale interregionale (organismo di coordinamento sindacale promosso da CGIL, CISL, UIL e SSSH croata tra Friuli Venezia Giulia, Veneto e le contee slovene

Nonostante gli sforzi operati a livello regionale, di cui si dirà tra breve, si deve infatti sin dall'inizio rilevare che restano in questo ambito numerosi nodi irrisolti – in primis, ovviamente, dal punto di vista della contrattualizzazione di questi lavoratori/lavoratrici – che sono riconducibili a diversi fattori, quali, in estrema sintesi, le difficoltà economiche delle famiglie (ed il conseguente timore di un aumento del costo del lavoro legato alla regolarizzazione), la volontà di mettere alla prova il/la lavoratore/lavoratrice senza formalizzare prima l'inizio del rapporto di lavoro, la necessità a volte di “fare in fretta” per supplire ad esigenze di cura immediate e non differibili e la conseguente sottrazione ai passaggi necessari per l'attivazione regolare del rapporto lavorativo, le stesse richieste – non infrequenti – delle lavoratrici straniere transfrontaliere (una quota non irrilevante delle quali è costituita, come evidenziano diverse ricerche svolte sul campo, da persone che nel Paese di origine – in particolare, Slovenia e Croazia – godono già di una pensione e scelgono di impiegarsi come collaboratrici familiari per arrotondare le proprie entrate⁽²²⁾) per un pagamento “in nero” della prestazione lavorativa. Tutto ciò perpetua una cultura diffusa di accettazione dell'irregolarità in questi rapporti di lavoro, alla quale contribuisce anche la persistenza di reti di reclutamento/collocamento di carattere informale/irregolare, spesso basate sul passaparola tra le famiglie e le stesse lavoratrici, reti che sono rimaste in piedi anche dopo l'ingresso della Slovenia e della Croazia nell'Unione europea e che alimentano fenomeni, quali, ad esempio, la gestione “in tandem” (a settimane alterne, o con simili modalità di alternanza) della prestazione lavorativa (in particolare quando la stessa compori la necessaria convivenza con la persona anziana e/o disabile), o, anche, quello delle sostituzioni “volanti” (ed ovviamente, spessissimo, in nero) laddove la lavoratrice/il lavoratore “titolare” abbia la necessità di sospendere temporaneamente le prestazioni rese al domicilio dell'assistito. Infine, ci sembra importante sottolineare che proprio la peculiare condizione di lavoro del frontaliero – legata al suo frequente rientro nel Paese di residenza – può rendere più difficile per questi soggetti l'accesso a percorsi formativi o di qualificazione professionale, laddove gli stessi siano di fatto rivolti a chi abbia residenza o domicilio in Regione.

Proprio nella consapevolezza dell'ampia incidenza nel settore del lavoro irregolare/non dichiarato, la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia ha nell'ultimo decennio messo in campo significative risorse in chiave di incentivi alla regolarizzazione del lavoro domestico, che hanno prodotto alcuni risultati non trascurabili. A partire dall'iniziale progetto pilota del 2005, che aveva permesso la nascita dei primi sportelli dedicati all'attività delle assistenti familiari, i successivi interventi regionali si sono mossi sempre su binari paralleli, essendo diretti da un lato ad incentivare l'emersione del sommerso e, dall'altro, ad investire sulla

e croate situate a ridosso del confine italiano) ha stimato in solo un migliaio i lavoratori regolari: v. *Transfrontalieri croati: nove su dieci sono irregolari*, *Il Piccolo*, 24 giugno 2015.

²² V. i dati ricavabili dalle ricerche empiriche citate *supra*, in nota n. 17.

formazione di lavoratori e lavoratrici impegnati in queste attività, con il progetto "Professionisti/e in famiglia", nella convinzione dell'importanza di interventi formativi seri e mirati quale chiave per accrescere (anche) la qualificazione e le possibilità di impiego regolare di questi soggetti.

Queste iniziali esperienze hanno più di recente fornito una solida base di partenza per il progetto "Si.Con.Te - Sistema di conciliazione integrato", messo in campo dalla Regione con il cofinanziamento del Fondo sociale europeo e del Dipartimento delle pari opportunità della Presidenza del Consiglio (23). Il programma si propone da un lato di sostenere la partecipazione paritaria delle donne al mercato del lavoro, facilitando l'accesso delle stesse a soluzioni di conciliazione tra impegni familiari e professionali flessibili e a domicilio (promuovendo, attraverso gli sportelli dedicati, l'incrocio tra domanda ed offerta di lavoro domestico e sostenendo la contrattualizzazione e la regolarizzazione dei rapporti lavorativi in quest'ambito e, allo stesso tempo, svolgendo anche un'attività di consulenza sulle diverse soluzioni e/o strumenti concretamente utilizzabili), soluzioni che si aggiungono o si pongono in alternativa ai servizi già esistenti sul territorio; dall'altro lato, obiettivo dell'intervento è anche quello di promuovere ed incentivare la legalità e la qualità del lavoro di cura, quest'ultima anche mediante la realizzazione di percorsi formativi *ad hoc* (24).

L'esperienza applicativa delle misure sopra ricordate ha dato indubbiamente buoni risultati, sia in termini generali di supporto alle famiglie nelle esigenze di conciliazione (25), sia in chiave di sostegno all'emersione del lavoro irregolare/non dichiarato. Si pensi solo alla circostanza che l'attività svolta sul territorio dagli sportelli ha portato nel triennio 2012-14 alla stipula nella Regione autonoma Friuli Venezia Giulia di oltre 6.500 contratti di lavoro regolari, con una capacità di intercettare ormai oltre il 40% di questo peculiare mercato del lavoro (26).

Se, dunque, una prima valutazione delle misure messe in campo è senza dubbio di segno positivo, non vanno però taciute le evidenti difficoltà di emersione di quote ancora significative di lavoro svolto da assistenti familiari (e collaboratrici domestiche) connotate, in particolare, proprio dal loro operare come lavoratrici transfrontaliere. Proprio queste ultime, infatti, più di altre lavoratrici (e lavoratori), continuano in gran numero a sfuggire alla regolarizzazione, come peraltro suggeriscono gli stessi dati relativi al progetto sopra richiamato, dai quali risulta come - in confronto alle province di Udine e Pordenone (dove si concentrano circa i 4/5 dei contratti regolari conclusi nell'ambito del programma

²³ Per i dettagli del progetto si può consultare la pagina dedicata nel sito della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia; v. <http://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/formazione-lavoro/lavoro/pari-opportunita-qualita-lavoro/FOGLIA13/>.

²⁴ V. C. CRISTINI - R. MOLARO, *Caratteristiche dell'occupazione*, cit., 83 s.

²⁵ Sul tema del lavoro domestico quale strumento di conciliazione v., per tutti, G. DE SIMONE, *I lavoratori domestici come attori della conciliazione*, in M.V. BALLESTRERO - G. DE SIMONE (a cura di), *Persone, lavori, famiglie*, Torino, 2009, 61 ss.

²⁶ C. CRISTINI - R. MOLARO, *Caratteristiche dell'occupazione*, cit., 85.

in questione) – la quota di “contrattualizzazione” prodotta nelle province di Trieste e Gorizia, non a caso quelle maggiormente interessate proprio dal fenomeno del lavoro domestico transfrontaliero, risulti chiaramente sottodimensionata⁽²⁷⁾, evidenziandosi una “resistenza” del sommerso che chiama in causa, oltre ai fattori che già abbiamo in precedenza indicato, anche l’obiettivo difficoltà di realizzare effettivi (e dissuasivi) interventi di vigilanza in questo peculiare ambito.

4. ATTIVITÀ DI TRASPORTO E CABOTAGGIO TRANSFRONTALIERO: ALLA RICERCA DI STRUMENTI PER IL CONTRASTO AD IRREGOLARITÀ E DUMPING SOCIALE

A seguito dell’allargamento verso est dell’Unione, la dimensione del lavoro transnazionale nel settore delle attività di trasporto internazionale su strada ha manifestato in molte aree frontaliere interne dei profili di criticità realmente dirompenti, che hanno già più volte determinato l’intervento preoccupato della stessa Confederazione europea dei sindacati (CES-ETUC), la quale ha sollecitato la Commissione europea a dedicare una specifica attenzione a questo tema nella propria agenda⁽²⁸⁾.

Anche nella Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (come, peraltro, nel vicino Veneto) si è determinata una situazione di forte difficoltà – spesso sfociata in gravi crisi occupazionali e nella chiusura delle imprese locali – per gli operatori economici autoctoni⁽²⁹⁾, che in diversi casi si sono dimostrati non in grado di reggere situazioni di conclamato *dumping* sociale da parte dei concorrenti dei

²⁷ Basti pensare che a Trieste, nel medesimo triennio di riferimento sopra indicato, i contratti conclusi nell’ambito del progetto sono stati solo 813.

²⁸ Si segnala, di recente, anche l’iniziativa *FairTransportEurope*, promossa dalla Federazione europea dei lavoratori dei trasporti (ETF) (v. <http://www.etuc.org/campaigns>; <http://www.fairtransporteurope.eu>), che ha individuato sette obiettivi in relazione ai quali la Commissione europea è stata invitata ad agire (suggerendo alla stessa i seguenti interventi da mettere in campo: «1. *In the framework of the labour mobility package to be presented by the end of 2015, set up a working group with representatives from the recognised social partners in the transport sector to discuss measures to ensure the effective implementation of the Posting of Workers Directive 96/71/EC*; 2. *Propose strong EU legislation to effectively prevent the creation of letter-box companies*; 3. *Expand control and enforcement mechanisms to ensure uniform implementation and enforcement of existing employment and social legislation in transport, including the ‘Enforcement Directive’ 2014/67/EU, for example: European platform for all relevant monitoring and labour inspections; the pursuit of a higher level of harmonization of sanctions and fines; a Directive on minimum standards for labour inspection (based on ILO Convention 81)*; 4. *Propose rules to end abusive forms of precarious work (e.g.: zero hour contracts, bogus self-employment)*; 5. *Propose rules to establish joint and several liability in subcontracting chains*; 6. *Amend Directive 2001/23/EC on transfers of undertakings in order to include change of ownership in case of mergers, take overs and public procurement and to clarify the concept of “economic entity” in a way to extend the benefits of the directive to workers in case of calls for tenders or partial loss of activity*; 7. *Work for a broad recognition of a European definition of social dumping*»).

²⁹ Una ricerca della CGIA di Mestre relativa al periodo 2009-2013 ha individuato nel Friuli Venezia Giulia la Regione che ha subito la contrazione più forte di imprese del settore, pari ad un meno 20,7%; negli anni successivi la situazione è ulteriormente peggiorata.

Paesi dell'Est, i quali, proprio per le caratteristiche essenziali di "mobilità permanente" che connotano queste attività, risultano di fatto assai difficili da intercettare e, ancor di più, da controllare, in relazione in particolare proprio alle attività di trasporto e di "cabotaggio" transfrontaliero; ricordiamo che, con quest'ultima espressione, si indica l'attività di vettori non residenti i quali, in occasione di un viaggio internazionale, si trovano in un Paese di accoglienza e, piuttosto che rientrare a vuoto, effettuano un altro trasporto in questo Paese prima di raggiungere la frontiera³⁰). A questo si deve poi sommare un utilizzo significativo di modalità di distacco transnazionale degli autisti, cui si sono aggiunte anche forme di auto-delocalizzazione delle imprese in difficoltà, chiuse in Italia e riaperte oltre-frontiera, con la susseguente (ri)assunzione di autisti italiani poi comandati a lavorare in Italia come manodopera "straniera".

Proprio l'aumento impetuoso di tali attività, più volte negli ultimi anni segnalate sia dalle associazioni sindacali che dalle associazioni datoriali, ha contribuito in modo importante ad innescare una crisi significativa delle imprese di trasporto merci locali, che si è intrecciata con gli effetti già di per sé gravi della crisi economica. Ci limitiamo qui solo a rammentare che, dal 2000 al 2014, le imprese di autotrasporto in Friuli Venezia Giulia sono passate da oltre 3.200 a poco più di 2.100, con una perdita secca del 30,5% ed una "mortalità" che ha colpito in particolare le imprese più piccole, spesso operanti come imprese artigiane. Questo trend negativo è peraltro continuato anche nel 2015, con un'ulteriore riduzione di quasi un terzo delle imprese attive nel settore. Di fatto, i vettori provenienti dall'Est non solo hanno sostituito molte imprese del Friuli Venezia Giulia nelle tratte internazionali del trasporto merci su gomma, ma hanno eroso anche quote importanti di traffico nazionale, proprio mediante il ricorso alle pratiche del cabotaggio di cui si è detto, non sempre rispettose delle regole in materia e, d'altra parte, agevolate dalla capacità di fornire il trasporto a prezzi anche del 40% più bassi rispetto a quelli delle imprese italiane.

Se si poi pone mente alla circostanza che, con riguardo alle regole di tutela del lavoro (si pensi solo, ad esempio, al tema delicatissimo - anche per i riflessi diretti sulla sicurezza del lavoro - concernente il rispetto dei tempi di riposo), l'unico deterrente appare ad oggi essere l'inversione dell'onere della prova a carico del conducente quando vi sia una incompatibilità fra le registrazioni del

³⁰ In materia ricordiamo che il Regolamento CE n. 1072/2009 (che ha modificato il Regolamento CE n. 3118/93) ha fissato delle regole comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto merci su strada, occupandosi anche del c.d. "cabotaggio". Con tale termine si individua la pratica per cui ad un vettore comunitario in possesso di licenza comunitaria viene consentito di effettuare fino a tre trasporti interni successivi al trasporto internazionale in uno Stato membro diverso da quello di residenza. Deve aggiungersi che il Regolamento in questione prevede anche che, in caso di grave perturbazione del mercato dei trasporti nazionali all'interno di una determinata area geografica, dovuta (od aggravata) dall'attività di cabotaggio, lo Stato membro possa chiedere alla Commissione l'applicazione di una "Procedura di salvaguardia", che consiste nella sospensione di tale pratica per un periodo di sei mesi, prorogabile una sola volta per altri sei.

cronotachigrafo e la documentazione presente a bordo del veicolo, si comprende come gli strumenti di contrasto a pratiche illegali di sfruttamento della manodopera appaiano del tutto inadeguati; di conseguenza, non stupisce neanche che, in situazioni di controllo “mirato”, più volte ed anche di recente sia stato rilevato come almeno la metà degli operatori stranieri controllati risultasse per qualche aspetto non in regola.

Di fatto, dunque, nel settore considerato, volendo ragionare in chiave di legalità e regolarità del lavoro, gli interventi normativi messi in atto dal legislatore eurounitario appaiono ancora del tutto insufficienti ed inadeguati per arginare i preoccupanti fenomeni di cui si è detto. Volendo provare ad individuare in prima battuta gli interventi più urgenti in questo campo, sicuramente un maggiore coordinamento ed una più ampia collaborazione tra i servizi ispettivi e le forze dell'ordine a livello transfrontaliero sarebbero necessari ed auspicabili. Anche la previsione di un costo minimo orario per le attività di cabotaggio – strada che, ad esempio, hanno dimostrato di voler seguire la Francia e la Germania – potrebbe configurare un'utile opzione su cui ragionare. Quanto all'introduzione di limiti più stringenti per le attività di cabotaggio consentite, soluzione che appare indubbiamente preferibile e maggiormente incisiva (anche se non ci nascondiamo le difficoltà che la stessa potrebbe incontrare a fronte del principio di libertà di prestazione dei servizi) rispetto ad una semplice attivazione della procedura di salvaguardia, per il carattere comunque temporalmente limitato della quest'ultima, ci sembra che, nell'attuale contesto politico-istituzionale dell'Unione, appaia purtroppo poco realistico immaginare nel breve termine la messa in opera di interventi di questo tipo.

Resta allora quantomeno l'auspicio di un rafforzamento delle attività di coordinamento transfrontaliero tra gli attori non solo ispettivi, ma anche sindacali del settore, ai fini di irrobustire la concreta capacità di intercettare e, eventualmente, di segnalare le situazioni di grave irregolarità. Sotto questo profilo, ad esempio, sono già state realizzate alcune interessanti esperienze che configurano delle buone prassi di cooperazione, tra cui un *Workshop* sindacale tenutosi a Lubiana nel 2015, che ha visto coinvolte la CGIL e la ZSSS (Confederazione sindacale della Slovenia) al termine di uno specifico percorso formativo, con l'obiettivo di approfondire, assieme ai rappresentanti dei servizi ispettivi, proprio le problematiche a livello transfrontaliero che abbiamo evidenziato, per fornire agli attori sindacali dei due Paesi maggiori strumenti informativi e di eventuale controllo e/o reazione e per favorire un maggior dialogo tra gli stessi, spesso effettivamente “disarmati” – anche per carenza di informazioni precise sul contesto del Paese contermine – rispetto a fenomeni come quello dei distacchi transnazionali ⁽³¹⁾ o delle auto-delocalizzazioni delle imprese.

³¹ Proprio nel *Workshop* sindacale di Lubiana sopra ricordato si è tra l'altro segnalato come in pochi anni i distacchi transnazionali dalla Slovenia si siano decuplicati.

5. ALCUNE OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Come emerge da questa breve ricognizione legata ad una peculiare realtà “di frontiera”, quale quella del Friuli Venezia Giulia, il fenomeno del lavoro transfrontaliero appare ancora oggi non molto indagato, sia dal punto di vista dell’acquisizione di dati a livello empirico, con la conseguente persistente mancanza di numeri certi, sia nell’ottica di un più ampio ragionamento quanto agli strumenti da attivare per cercare di contrastare le pratiche di illegalità, irregolarità e *dumping* sociale che possono trovare in quest’ambito un terreno potenzialmente assai fertile.

Se, dunque, da un lato sarebbe auspicabile che le istituzioni eurounitarie volessero in futuro dedicare maggiore attenzione a queste specifiche forme di mobilità transnazionale del lavoro, anche in relazione agli effetti che le stesse hanno provocato e stanno provocando in alcuni specifici settori, come quello dell’auto-transporto di cui si è detto, dall’altro lato l’attuale insoddisfacente contesto porta a sperare almeno in uno sviluppo maggiormente convinto e fattivo delle reti di collaborazione (in parte già avviate) in materia, non solo tra le organizzazioni sindacali dei Paesi contermini – che in effetti stanno dimostrando una crescente sensibilità rispetto a questi temi – ma anche, e soprattutto, tra gli organismi di vigilanza dei diversi Stati, la cui capacità di cooperare per intercettare e portare alla luce le zone “grigie” e “nere” del lavoro *cross border* appare ancora ben lungi dall’essere pienamente sviluppata.

Proprio quest’ultimo profilo, invece, andrebbe coltivato attraverso l’adozione di prassi operative comuni e condivise, lo scambio più stringente e puntuale di informazioni e lo sviluppo di modalità congiunte di ispezione e di intervento, per le quali permangono ancora limiti oggettivi che finiscono per rendere poco incisive, in questo particolare ambito, le azioni di contrasto ai fenomeni di illegalità/irregolarità del lavoro, che pure periodicamente non mancano di essere condotte. Qui, però, entra in gioco la volontà politica e, in un momento assai difficile per l’Europa, nel quale da più parti risorgono gli egoismi nazionali, risulta difficile prevedere se una reale cooperazione in questo campo potrà essere effettivamente implementata, al di là delle mere dichiarazioni di principio.

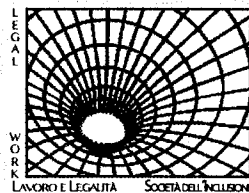
Il volume raccoglie i risultati della ricerca condotta dalle Università di Udine, Trieste e Padova nell'ambito del Programma di Ricerca di Interesse Nazionale, PRIN 2010/2011, finanziato dal MIUR, dal titolo "LEGAL_frame_WORK. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione", coordinato a livello nazionale dalla prof.ssa Donata Gottardi. I saggi raccolti nell'opera attengono a diversi aspetti collegati al tema del lavoro irregolare dopo il c.d.

Jobs Act del 2014-2015: le flessibilità del lavoro, le misure promozionali e l'apparato sanzionatorio, intesi quali strumenti di legalità, di inclusione sociale, di contrasto al lavoro irregolare, nonché di radicamento della cultura della legalità nei rapporti e nel mercato del lavoro. Nel volume si approfondiscono i meccanismi di reazione dell'ordinamento giuridico allo scopo di rilevarne i limiti di funzionamento, di individuare più efficaci strumenti di contrasto e di elaborare misure correttive e integrative di quelle esistenti, tenendo conto delle esperienze già in atto, delle sperimentazioni che provengono da altri ordinamenti giuridici nazionali e delle sollecitazioni dell'Unione Europea.

MARINA BROLLO è professoressa ordinaria di diritto del lavoro, direttrice del Dipartimento di scienze giuridiche e già preside della Facoltà di economia dell'Università di Udine. È componente del Collegio dei docenti del Dottorato Inter-Universitario in Scienze giuridiche delle Università di Udine e Trieste. Dirige diversi progetti di ricerca. Fa parte di consigli scientifici di riviste lavoristiche. È componente del direttivo Aidlass. È Reggente della Banca d'Italia di Trieste. Ha pubblicato numerosi contributi in tema di diritto del lavoro, in particolare su mansioni e contratti di lavoro flessibili.

CARLO CESTER è professore ordinario di diritto del lavoro nella Scuola di Giurisprudenza dell'Università di Padova ed è Direttore del Corso di perfezionamento in diritto del lavoro presso la medesima Scuola. Insegna, quale Professore Onorario, nell'Università di Innsbruck. È membro del comitato scientifico e di organismi direttivi di importanti riviste giuridiche del settore. È componente del Direttivo Aidlass e del Collegio dei docenti della Scuola di Dottorato in Diritto internazionale, privato e del lavoro dell'Ateneo patavino. È autore di numerose pubblicazioni, anche in tema di gestione flessibile dei rapporti di lavoro.

LUIGI MENGHINI è professore ordinario di diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Trieste, coordinatore del Master in Diritto del lavoro e della previdenza sociale, membro di organismi direttivi di importanti riviste giuridiche del settore. È componente del Collegio dei docenti del Dottorato Inter-Universitario in Scienze giuridiche delle Università di Udine e Trieste, nonché responsabile di progetti di ricerca nazionali e locali. È autore di numerose pubblicazioni in materia, in particolare sui temi del lavoro precario, dei contratti di lavoro nella navigazione e del lavoro gratuito.



9 788883 037375 >

Euro 30,00