

# Lavorare oltre confine

**Maria Dolores Ferrara**

**con postfazione di Antonio Lo Faro**

lavoro confine integrazione gra  
granice integrazione raditi lav  
integration arbeit grenze gran  
granica integrazione rad in  
lavoro confine integrazione  
granice integrazione r  
rad integration a  
integrac  
granice  
integrazione  
lavoro confi  
grenze gra  
integrazione ra  
confine in  
granice integra  
integration arb  
granica integraci  
confine integ  
integrazione raditi lav  
grenze granice in  
integration arbeit  
integrazione rad integrati  
granica integrazione  
integrazione granica in  
confine integrazione gr  
lavoro confine integrazione c  
lavoro confine integrazione  
lavoro confine integrazione  
lavoro confine integrazione gra  
lavoro confine  
integrazione  
arbeit gr  
integraci  
confine integrac  
integraci  
integra  
integrazione  
integracija rad  
integration  
integrazione gr  
confine integr  
granice integraci  
rad integrati  
integrazione  
integracija raditi lavor  
arbeit grenze gra  
integracija rad  
confine integrazione  
integraci  
integration arbeit  
granica integr  
lavoro c  
grenze  
inte  
lavoro

Le frontiere, nate per essere una barriera tra Stati, si possono trasformare in ponti che spingono gli abitanti delle aree circostanti ad attraversare la barriera per trarne vantaggi in situazioni di libera circolazione. Il confine tra l'Italia e l'ex Jugoslavia è stato emblematico. La crescente apertura nazionale dei confini ha contribuito a rendere questo confine un esempio di relazioni di buon vicinato pur in una situazione globale di divisioni in blocchi. Sebbene nei decenni successivi il fenomeno sia stato connotato da numerose problematiche, quali la presenza di un numero non quantificabile di lavoratori irregolari, il confine ha rappresentato e rappresenta un'opportunità di integrazione, di condivisione di progetti e di edificazione di un'identità unitaria transfrontaliera fondata sui diritti e sulle possibilità di sviluppo sociale ed economico.

MARIA DOLORES FERRARA è professoressa associata e insegna diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Trieste. Ha pubblicato numerosi scritti inerenti a svariate tematiche, tra cui, i rapporti di lavoro flessibili, il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, le tutele delle persone con disabilità, la condizione dei lavoratori stranieri, gli strumenti e le politiche di conciliazione vita/lavoro e di sostegno alla parità di genere, la tutela dei diritti sociali anche in prospettiva sovranazionale. Partecipa a diversi progetti di ricerca a livello nazionale e internazionale, anche come responsabile del gruppo di ricerca, figurando nei comitati di redazione e di valutazione di prestigiose riviste scientifiche di settore.



ISBN 978-88-5511-524-7

Euro 18,00







**UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI TRIESTE**

Dipartimento di  
**Scienze Giuridiche, del Linguaggio,  
dell'Interpretazione e della Traduzione**

Il volume è stato pubblicato con il contributo finanziario del Dipartimento di Scienze Giuridiche, del Linguaggio, dell'Interpretazione e della Traduzione dell'Università degli Studi di Trieste.



Questo volume è integralmente disponibile *online*  
a libero accesso nell'archivio digitale OpenStarts al link:  
<https://www.openstarts.units.it/handle/10077/36103>

progetto grafico e impaginazione  
Elena Tonzar

© copyright Edizioni Università di Trieste, 2024

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 978-88-5511-524-7 (print)  
ISBN 978-88-5511-525-4 (online)

EUT - Edizioni Università di Trieste  
Via E. Weiss, 21 - 34128 Trieste  
<http://eut.units.it>

# Lavorare oltre confine

**Maria Dolores Ferrara**

con postfazione di Antonio Lo Faro



*Alle donne e agli uomini,  
ai lavoratori e alle lavoratrici invisibili  
che attraversano i confini  
e che sono privi di diritti e di tutele*

# Indice



## INTRODUZIONE

### La Rassegna “Lavorare oltre confine. Storie, voci e immagini del lavoro frontaliero in Friuli Venezia Giulia”

- |   |    |
|---|----|
| 1. Le dimensioni del confine come esplorazione dell’altrove, ricerca dell’alternativa e scoperta dell’altro | 9  |
| 2. Le ragioni di una mostra fotografica sul lavoro frontaliero in Friuli Venezia Giulia                     | 10 |

## PARTE I

### Le sezioni della mostra fotografica “Lavorare oltre confine. Storie, voci e immagini del lavoro frontaliero in Friuli Venezia Giulia”

- |  |    |
|--|----|
| Il Cottonificio triestino di Piedimonte          | 14 |
| Il cantiere navale di Monfalcone                 | 25 |
| Il porto di Trieste: cantieri e industrie locali | 37 |
| Le miniere di Cave del Predil                    | 53 |
| Frammenti dall’archivio Cantirs                  | 66 |
| Grandi Motori Trieste                            | 78 |
| Sindacati oltre i confini                        | 87 |

## PARTE II

### Il lavoro frontaliero e le dimensioni del confine: il caso della frontiera italiana orientale

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Il lavoro frontaliero nel quadro dell’ordinamento euro-unitario | 97  |
| 2. Il lavoro frontaliero nell'area alto-adriatica                  | 98  |
| 3. Al confine dei diritti:riflessioni conclusive                   | 108 |

## BIBLIOGRAFIA 110

## POSTFAZIONE

di Antonio Lo Faro

*Raccontare il lavoro: testimonianze iconografiche di ieri e migrazioni temporanee di oggi* 114

# Introduzione

La Rassegna “Lavorare oltre confine.  
Storie, voci e immagini del lavoro  
frontaliero in Friuli Venezia Giulia”

Sommario: 1. Le dimensioni del confine come esplorazione dell'altrove, ricerca dell'alternativa e scoperta dell'altro. 2. Le ragioni di una mostra fotografica sul lavoro frontaliero in Friuli Venezia Giulia.

## 1. Le dimensioni del confine come esplorazione dell'altrove, ricerca dell'alternativa e scoperta dell'altro

Ogni individuo prima o poi è chiamato a fare i conti con un confine: un confine geografico, una barriera fisica, un ostacolo sociale, una frontiera del pensiero, un limite alle sue libertà. L'elenco è lungo e ogni tentativo di penetrarne l'essenza risulterebbe un'operazione a sua volta angusta.

E se risulta arduo tracciare i contorni di questo concetto, si può provare a riempire gli spazi che compongono l'idea stessa di confine; si può tentare di individuare la cifra del confine nelle motivazioni che spingono da sempre uomini e donne a varcare o non varcare il limite, la barriera, il personale confine.

*La curiosità come esplorazione dell'altrove.* La curiosità è la pulsione che anima la scelta di superare il confine, che nasce dal desiderio di conoscere, dalla volontà di vedere come sono fatte le cose e le persone «altrove». L'altrove è uno spazio che viene sacrificato ogni qual volta si mostra disinteresse, indifferenza per la storia, i paesaggi, le persone, la lingua, gli usi di altre persone. Si riduce il confine a una linea esangue, senza spessore e senza spazio, a una linea in cui si rinuncia all'altrove dal timore di essere contaminati da ciò che è estraneo al proprio patrimonio umano, culturale, storico, artistico, esperienziale, divenendo così un fattore inibente rispetto al progresso sociale, tecnologico, scientifico e soprattutto culturale.

*La necessità come ricerca dell'alternativa.* Si oltrepassa il confine per necessità, perché in fuga dalla guerra, dalla povertà, dai mutamenti climatici, dalle carestie che rendono inospitali numerosi angoli del pianeta. Si supera il confine per inseguire la possibilità di un lavoro, anzi il lavoro diventa una crepa nel confine, e tante crepe disvelano la porosità della barriera. La frontiera tra l'Italia e l'ex Jugoslavia socialista è stata emblematica. La chiusura successiva alla seconda guerra mondiale andò affievolendosi con l'accordo di Udine del 1949 che consentiva agli abitanti delle zone confinarie di fare ingresso nel territorio limitrofo fino a quattro volte al mese grazie all'istituzione di un lasciapassare, vincolo poi soppresso dagli accordi di

Nova Gorica del 1969. La crescente apertura ha contribuito a rendere questa frontiera un esempio di relazioni di buon vicinato, pur in una situazione mondiale di divisione in blocchi, e a far vivere la barriera come «un'alternativa» di vita, di lavoro, di occasioni. Le alternative, tuttavia, sono uno spazio del confine che va riempito di legalità e di diritti per evitare che diventi l'interstizio del lavoro informale, dell'illegalità, dello sfruttamento. Il confine, in questa dimensione, non può essere immaginato come una barriera, rigida o invalicabile, ma come una linea di demarcazione, non di separazione, in grado di far cogliere le infinite opportunità che la mobilità e lo scambio di esperienze possono offrire.

*L'identità come scoperta dell'altro.* Il confine è infine un racconto dell'io; di ciò che siamo stati prima di varcarlo e di cosa abbiamo paura di perdere, abbandonare, dimenticare, incontrare, sperimentare. Viviamo nel timore di smarrire il nostro io; percepiamo la frontiera come forma di sopravvivenza, forse l'unica, della nostra identità e siamo disposti a difenderla, a ogni costo e prezzo. Eppure, quando ho lasciato la mia terra di origine, Trieste e questa Regione mi sono sembrate incredibilmente familiari. Negli anni ho compreso, non senza una profonda introspezione, l'origine di questa rassicurante percezione: ho trovato in questa terra di confine uno straordinario spazio per elaborare le plurime presenze dell'«altro», presenze che contribuiscono a disegnare la frontiera come una linea densa, ricca di esperienze, anche tragiche e complesse, ma capace di essere il crocevia delle molteplici dimensioni dell'altro che si intrecciano a formare un nodo tra le plurime identità.

La curiosità di disvelare storie e immagini anche inedite del passato, la necessità di riflettere sulle complesse sfaccettature del lavoro frontaliero, la costruzione di un'identità di confine che si radica su diritti, opportunità, cooperazione, valorizzazione dei corpi intermedi, e delle parti sociali in particolare, sono le tre dimensioni entro cui questo progetto e questa Rassegna sono state concepite e successivamente elaborate nella convinzione che gli effetti della mobilità nell'area alto-adriatica hanno influenzato, la vita degli abitanti e di coloro che, come i lavoratori frontalieri, consumano il loro tempo di vita e di lavoro in più di un paese e, più in generale, continuano tuttora a condizionare il concetto di frontiera, non percepita come mero limite o barriera, ma come opportunità di interazione e integrazione economica, culturale e sociale.

## 2. Le ragioni di una mostra fotografica sul lavoro frontaliero in Friuli Venezia Giulia

La rassegna “Lavorare oltre confine. Storie, voci e immagini del lavoro frontaliero in Friuli Venezia Giulia” è stata organizzata dal Dipartimento di Scienze Giuridiche, del Linguaggio, dell’Interpretazione e della Traduzione dell’Università degli Studi di Trieste, con il finanziamento della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e con la co-organizzazione del Comune di Trieste.

Il progetto, ideato e coordinato da Maria Dolores Ferrara, professoressa associata di diritto del lavoro nell’Ateneo triestino, responsabile scientifica e curatrice della rassegna, ha visto la partecipazione di numerosi partner che hanno consentito la creazione di una rete virtuosa di enti, associazioni e realtà culturali, protagonisti di tutti gli eventi organizzati. Hanno contribuito al successo della rassegna la CGIL Friuli Venezia Giulia, la CISL Friuli Venezia Giulia, il Conservatorio di Musica “Giuseppe Tartini” di Trieste, l’Istituto regionale per la storia della Resistenza e dell’Età contemporanea nel Friuli Venezia Giulia – IRSREC FVG, Italia Nostra – Sezione di Trieste, l’Unione Regionale UIL Friuli Venezia Giulia.

Nell’organizzazione della rassegna sono state coinvolte anche altre realtà di primo piano del panorama culturale regionale, che hanno messo a disposizione la documentazione e il ricco apparato iconografico, spesso inedito, utilizzato per allestire la mostra fotografica: l’Istituto Livio Saranz di Trieste, l’Archivio storico della CGIL di Monfalcone “Sergio Parenzan”, l’Archivio Storico della CISL di Pordenone “Alessandro Vicenzini”, la Cassa Edile di Udine, l’Archivio Cantîrs e Sabrina Tonutti, ALEA scarl di Cividale del Friuli.

La rassegna “Lavorare oltre confine. Storie, voci e immagini del lavoro frontaliero in Friuli Venezia Giulia” è un progetto di valorizzazione del patrimonio storico ed etnografico del Friuli Venezia Giulia. La progettazione del percorso espositivo è stata affidata a Rodolfo Riccamboni e Chiara Boscarol di Divulgando s.r.l. che hanno collaborato con professionalità e prezioso spirito di collaborazione. Il progetto nasce con lo scopo di testimoniare la storia del lavoro nel Friuli Venezia Giulia, a partire dalla seconda metà dell’Ottocento fino ai giorni nostri.

Gli ambiti tematici del lavoro nel contesto geografico regionale sono stati indagati e rappresentati entro una specifica prospettiva, quella del confine, concetto essenziale per

comprendere appieno la storia che da secoli ha caratterizzato e caratterizza tuttora il sistema produttivo regionale. Il lavoro di donne e uomini, l’evoluzione dei rapporti di lavoro e delle tensioni sociali scaturite nel Novecento nelle città e nei paesi del Friuli Venezia Giulia, la genesi storica delle tutele giuslavoristiche per la salvaguardia delle categorie più fragili sono solo alcune delle tematiche indagate dalla mostra e negli eventi correlati; tutto ciò declinato in un’ottica transfrontaliera in cui il confine diviene protagonista, ora elemento di divisione ora di unione.

La mostra, composta da sette sezioni relative ad altrettante tematiche inerenti alla storia del lavoro transfrontaliero nel Friuli Venezia Giulia, ha voluto mettere in luce esperienze e storie rappresentative dei diversi territori della regione. Dal mare alla montagna, ogni provincia è stata simbolicamente rappresentata. Il lavoro e il confine sono stati raccontati attraverso proiezioni fotografiche su monitor e per mezzo di un ricco apparato iconografico e didascalico, relativo al Cotonificio Triestino di Piedimonte a Gorizia, ai cantieri navali di Monfalcone, al porto di Trieste, alla miniera di Cave del Predil/Raibl, ai fondi fotografici dell’archivio Cantîrs, alla Grandi Motori Trieste, al ruolo dei sindacati oltre confine. Hanno collaborato alla stesura dei pannelli esplicativi delle sezioni della mostra fotografica Costanza Ziani e Nicoletta Laurenti Collino, dottoresse di ricerca dell’Università di Trieste, e all’organizzazione degli eventi Andrea Conzutti e Andrea Ferrarato, rispettivamente dottore di ricerca e dottore in giurisprudenza dell’Università di Trieste.

La mostra fotografica, allestita nella sala 1B del Magazzino 26 del Porto Vecchio di Trieste, si è protratta dal 29 aprile 2022 al 28 maggio 2022. Apprezzabile è stato l’interesse dimostrato dalle scuole secondarie di primo grado. Il percorso di visita offerto alle scuole, curato in collaborazione con Italia Nostra, sezione di Trieste, è stato arricchito anche dall’apertura della vicina Sottostazione elettrica di riconversione sita nell’area del Porto Vecchio, grazie alla sinergia con il Comune di Trieste.

Gli eventi collaterali alla mostra fotografica sono stati tre. L’inaugurazione della rassegna, il giorno 29 aprile 2022, con gli interventi di Roberto Di Lenarda, Magnifico Rettore Università di Trieste, Caterina Falbo, collaboratrice del Rettore per la Terza missione e divulgazione scientifica dell’Università di Trieste, Gian Paolo Dolso, Direttore del Dipartimento di Scienze Giuridiche, del Linguaggio, dell’Interpretazione e della Traduzione, Maria Dolores Ferrara,

curatrice della rassegna, Viliam Pezzetta, segretario generale della CGIL Friuli Venezia Giulia, Alberto Monticco, segretario generale della CISL Friuli Venezia Giulia, Matteo Zorn, segretario generale della UIL Friuli Venezia Giulia, Sandro Torlontano, direttore del Conservatorio di Musica “Giuseppe Tartini” di Trieste, Lorenzo Capaldo, presidente del Conservatorio di Musica “Giuseppe Tartini” di Trieste, Antonella Caroli, presidente di Italia Nostra, Mauro Gialuz, presidente dell’Istituto regionale per la storia della Resistenza e dell’Età contemporanea nel Friuli Venezia Giulia – IRSREC FVG.

Il 10 maggio 2022, nella Sala Luttazzi del Magazzino 26, si sono tenuti un concerto, a cura del Conservatorio “Giuseppe Tartini” di Trieste, e una serie di letture sul tema “Voci e parole dell’integrazione europea”, curate dai professori Fabio Spitaleri e Luca Ballerini del Dipartimento di Scienze Giuridiche, del Linguaggio, dell’Interpretazione e della Traduzione ed eseguite da Andrea Conzutti, Nicoletta Laurenti Collino, Alessia Sbrojavacca, Teresa Pertot, Costanza Ziani, studiosi e studiose dell’Università di Trieste. Ancora, nella giornata del 13 maggio 2022, nella Sala Luttazzi del Magazzino 26, si è tenuta la conferenza “*Lavorare senza confine: storie, diritti e territori nell’area del confine orientale*”, con interventi di Maria Dolores Ferrara, curatrice della rassegna, Roberta Nunin, docente di diritto del lavoro dell’Ateneo triestino, Davide Rossi, docente di storia del diritto medievale e moderno dell’Università di Trieste, Anna Maria Vinci, già docente di storia contemporanea dell’Università di Trieste (“Il confine mobile”), Nadine Celotti, docente di lingua e traduzione francese dell’Ateneo di Trieste (“Osservare e ascoltare la vita delle lingue nella città per pensare i confini”), Moreno Zago, docente di sociologia dell’ambiente e del territorio sempre dell’Università di Trieste (“Comunità frontaliere e mobilità transfrontaliera: cinquant’anni di buoni rapporti di vicinato”), Michele Berti, presidente del CSIR Italo-Croato Alto Adriatico, Dipartimento Internazionale UIL FVG (“Il lavoro frontaliero nei Paesi dell’Alto Mar Adriatico: una realtà che tutti vedono e i Governi non riconoscono”), Sergio Zilli, docente di geografia dell’Università di Trieste (“Confine esterno e confini interni nell’odierno Friuli Venezia Giulia”), Peter Majcen, presidente della Konfederacija sindikatov 90 Slovenije, KS 90 (“Lavoro frontaliero e mobilità dei lavoratori”), Maria Teresa Bazzaro, presidente del CSIR FVG Carinzia e Eures Adviser (“Il lavoro frontaliero: opportunità e criticità”),

Alessandro Russo, servizio ricerca IRES FVG (“Il lavoro transfrontaliero in Friuli Venezia Giulia. Un’analisi quantitativa”), Roberto Treu, presidente del CSI FVG e Slovenia, CGIL (“La mobilità dei lavoratori frontalieri”).

Le frontiere, nate per essere una barriera tra Stati, si possono trasformare in ponti che spingono gli abitanti delle aree circostanti ad attraversare la barriera per trarne vantaggi in situazioni di libera circolazione. Il confine tra l’Italia e l’ex Jugoslavia socialista è stato emblematico. La crescente apertura nazionale dei confini ha contribuito a rendere questo confine un esempio di relazioni di buon vicinato pur in una situazione globale di divisioni in blocchi. Sebbene nei decenni successivi il fenomeno sia stato connotato da numerose problematiche, quali la presenza di un numero non quantificabile di lavoratori irregolari a fronte di lavoratori assunti regolarmente nelle industrie della regione e negli altri luoghi di lavoro, il confine ha rappresentato e rappresenta un’opportunità di integrazione, di condivisione di progetti e di edificazione di un’identità unitaria transfrontaliera fondata sui diritti e sulle possibilità di sviluppo sociale ed economico. La rassegna ha inteso evocare alcuni episodi della storia del lavoro e, in particolare, del lavoro frontaliero in Friuli Venezia Giulia attraverso l’esaltazione del patrimonio delle immagini visive e delle esperienze dei lavoratori e delle lavoratrici che hanno da sempre animato il confine orientale nell’area tra Italia, Slovenia e Croazia. Grazie alla collaborazione dei diversi partner del progetto è stato possibile consultare i rispettivi archivi e cogliere la preziosa occasione di sollecitare una riflessione plurale su questi temi, coinvolgendo la cittadinanza attraverso gli eventi della rassegna: la mostra fotografica, il concerto, la conferenza e le visite guidate presso il Porto Vecchio di Trieste. La narrazione di questo patrimonio storico e culturale del Friuli Venezia Giulia consente di valorizzare le molteplici idee ed elaborazioni del concetto di confine.



# PARTE I

# Le sezioni della mostra fotografica “Lavorare oltre confine. Storie, voci e immagini del lavoro frontaliero in Friuli Venezia Giulia”

IL COTONIFICIO TRIESTINO DI PIEDIMONTE  
IL CANTIERE NAVALE DI MONFALCONE  
IL PORTO DI TRIESTE: CANTIERI E INDUSTRIE LOCALI  
LE MINIERE DI CAVE DEL PREDIL  
FRAMMENTI DALL'ARCHIVIO CANTÏRS  
GRANDI MOTORI TRIESTE  
SINDACATI OLTRE I CONFINI



# IL COTONIFICIO TRIESTINO DI PIEDIMONTE



L'economia nel goriziano, per gran parte del ventesimo secolo, si basava principalmente sull'industria metallurgica e tessile. In quest'ultimo settore si distingueva il "Cotonificio Triestino" di Piedimonte del Calvario, allora una solida realtà economica che dava lavoro a un consistente numero di operai e operaie della provincia di Gorizia e non solo. Conseguentemente all'apertura del Cotonificio, infatti, la città di Gorizia triplicò in pochi anni il numero dei suoi abitanti, passando da circa 10.000 abitanti ai 30.000 residenti. Il settore cotoniero vedeva l'impiego di una forza lavoro prevalentemente femminile, per il 50% composta da ragazze provenienti dal circondario di Gorizia, di età inferiore ai 16 anni, prive di esperienza, facilmente ricattabili e impaurite dalla severa gerarchia di fabbrica ai cui vertici c'erano solo capi di sesso maschile. Generalmente, per tutto il corso del '800 e sino alla Grande Guerra si assistette, da parte delle giovani operaie, a una serie di rivendicazioni spontanee, del tutto difensive e talvolta "arretrate", rivolte cioè a rifiutare i diritti che venivano concessi dal Governo asburgico, per paura di perdere il guadagno o di essere licenziate.

Molte vertenze, infatti, nacquero per respingere norme più favorevoli, creando una sorta di conflittualità "a rovescio" determinata dalla paura di perdere il posto a causa della concorrenza delle lavoratrici transfrontaliere.

Un altro aspetto importante fu per l'appunto la concorrenza che si venne a creare tra operaie che risiedevano nei territori imperiali e le lavoratrici transfrontaliere, ossia le operaie provenienti dalle zone povere della Carnia e del Veneto, disposte a lavorare per paghe più basse. La concorrenza tra lavoratrici si basava sul fatto che gli industriali non erano tenuti a osservare, con le operaie provenienti dal Regno d'Italia, i regolamenti in vigore nei territori imperiali. Le lavoratrici transfrontaliere, infatti, erano costrette a orari più lunghi, erano prive di ogni assicurazione e più ricattabili, anche perché lontane da casa e sotto la diretta sorveglianza dei padroni che le facevano alloggiare nei dormitori allestiti per dare loro ospitalità. Rispetto alle operaie

imperiali, le operaie transfrontaliere dovevano pagare una quota per l'alloggio e potevano essere licenziate senza godere delle due settimane di salario garantito. Lo sfruttamento della forza lavoro era dunque intensivo. Dopo le devastazioni della Prima guerra mondiale, i fratelli Brunner diedero nuova vita al "Cotonificio Triestino" sui resti di una vecchia cartiera distrutta dalla guerra. Nel 1936 la fabbrica venne acquistata dagli imprenditori Tognella e Shapira, che la svilupparono fino ad avere ben 4.000 dipendenti. Nel secondo dopoguerra la manifattura entrò in crisi e venne aiutata dal Governo militare alleato che distribuì le provviste di cotone provenienti da Egitto, India, Brasile e Stati Uniti.

Negli anni Sessanta, poi, furono significativi gli scioperi e le occupazioni per l'aumento salariale e il miglioramento delle condizioni lavorative.

Nonostante l'intervento della Cassa integrazione guadagni, la situazione peggiorò a causa della concorrenza dei paesi in via di sviluppo, in grado di offrire il prodotto a prezzo più conveniente, e nel 1970 il cotonificio goriziano si fuse a un gruppo tessile di Busto Arsizio.

La crisi locale del settore si aggravò sia per la posizione periferica di Gorizia, sia per la concorrenza di prodotti esteri più economici, oltre che per i forti debiti pregressi con l'INPS, fino ad arrivare alla separazione dell'opificio dal gruppo bustocco, nel 1981. Negli anni successivi, con l'intervento della Regione, si cercò di stabilizzare la produzione, salvaguardando più posti di lavoro possibile e affidando il cotonificio ad alcuni imprenditori locali.

La chiusura del cotonificio di Piedimonte nel 1983 - secondo stabilimento della provincia per numero di dipendenti e primo per occupazione femminile - decretò il definitivo declino del settore tessile a Gorizia.



Gorizia, 1961. Occupazione Cotonificio  
Archivio storico della CGIL di Monfalcone "Sergio Parenzan"



Gorizia, 1961. Occupazione Cotonificio  
Archivio storico della CGIL di Monfalcone "Sergio Parenzan"



Gorizia, 1961. Occupazione e manifestazioni Cotonificio  
Archivio storico della CGIL di Monfalcone "Sergio Parenzan"



Gorizia, 1961.  
Occupazione e manifestazioni Cotonificio  
Archivio storico della CGIL di Monfalcone  
"Sergio Parenzan"



Gorizia, 1961. Occupazione e manifestazioni Cotonificio  
Archivio storico della CGIL di Monfalcone "Sergio Parenzan"



Gorizia, ottobre 1969. Manifestazione per contrattazione aziendale, Cotonificio  
Istituto Livio Saranz di Trieste



Gorizia, 1969. Contrattazione aziendale, Cotonificio  
Istituto Livio Saranz di Trieste





Gorizia, luglio 1969. Assemblea delle lavoratrici del Cotonificio  
Istituto Livio Saranz di Trieste



Gorizia, maggio 1956. Sciopero Cotonificio per miglioramenti economici  
Istituto Livio Saranz di Trieste

# IL CANTIERE NAVALE DI MONFALCONE



Dall'apertura del cantiere – nella prima decade del Novecento sotto i fratelli Cosulich – sino al 1918 le Province di Trieste e Gorizia erano parte del territorio austro-ungarico e nel 1924 diventarono temporaneamente italiane, insieme all'intera area che si estendeva sino a Fiume. Sotto l'Impero asburgico vi era particolare attenzione verso l'unico sbocco sul mare, con peculiari agevolazioni e contributi statali nei confronti del settore delle costruzioni navali: fu così che Monfalcone si trasformò da villaggio di pescatori a città, edificata per opera degli stessi Cosulich.

La manodopera confluiva da tutti i territori dell'Impero e, in forma dominante, dall'Istria e dalla Dalmazia, ma, dal momento che le operaie e gli operai di Trieste, Muggia e Pola pretendevano particolare accuratezza nelle rifiniture dei lavori, i Cosulich cercavano ulteriore forza-lavoro, rivolgendo lo sguardo sino all'Inghilterra. Si puntava anche sull'opportunità di formare la massa povera contadina del monfalconese e del Friuli, confidando in una pacifica sottomissione agli ordini dei superiori, seppure in realtà non mancarono scioperi né da parte dei locali, né da parte degli inglesi.

Le divergenze vennero ben presto aggirate mediante la formazione autonoma delle proprie operaie e dei propri operai. Accanto alla preesistente Scuola Industriale di Monfalcone vennero istituiti sin dal 1909 i primi corsi aziendali, che assunsero funzione puramente integrativa dopo l'istituzione di una Scuola secondaria di avviamento al lavoro. Tali momenti formativi offrirono alle lavoratrici e ai lavoratori non solo l'opportunità di imparare un mestiere, ma soprattutto permisero loro di integrarsi a livello sociale.

Già dal primo dopoguerra, la famiglia Cosulich venne sostituita dall'IRI e l'Impero Austro-Ungarico dal Regno d'Italia, nonché dal fascismo. Gli anni della dittatura furono anni di lotta al Regime, particolarmente attiva tra le lavoratrici e i lavoratori provenienti dall'allora Jugoslavia.

Nel settembre del 1943, con l'armistizio, nel cantiere navale le operaie e gli operai di origine jugoslava ed italiana costituirono la prima Brigata proletaria, al fine di combattere i

tedeschi ed evitare la distruzione del cantiere, mettendo in gioco la propria stessa vita.

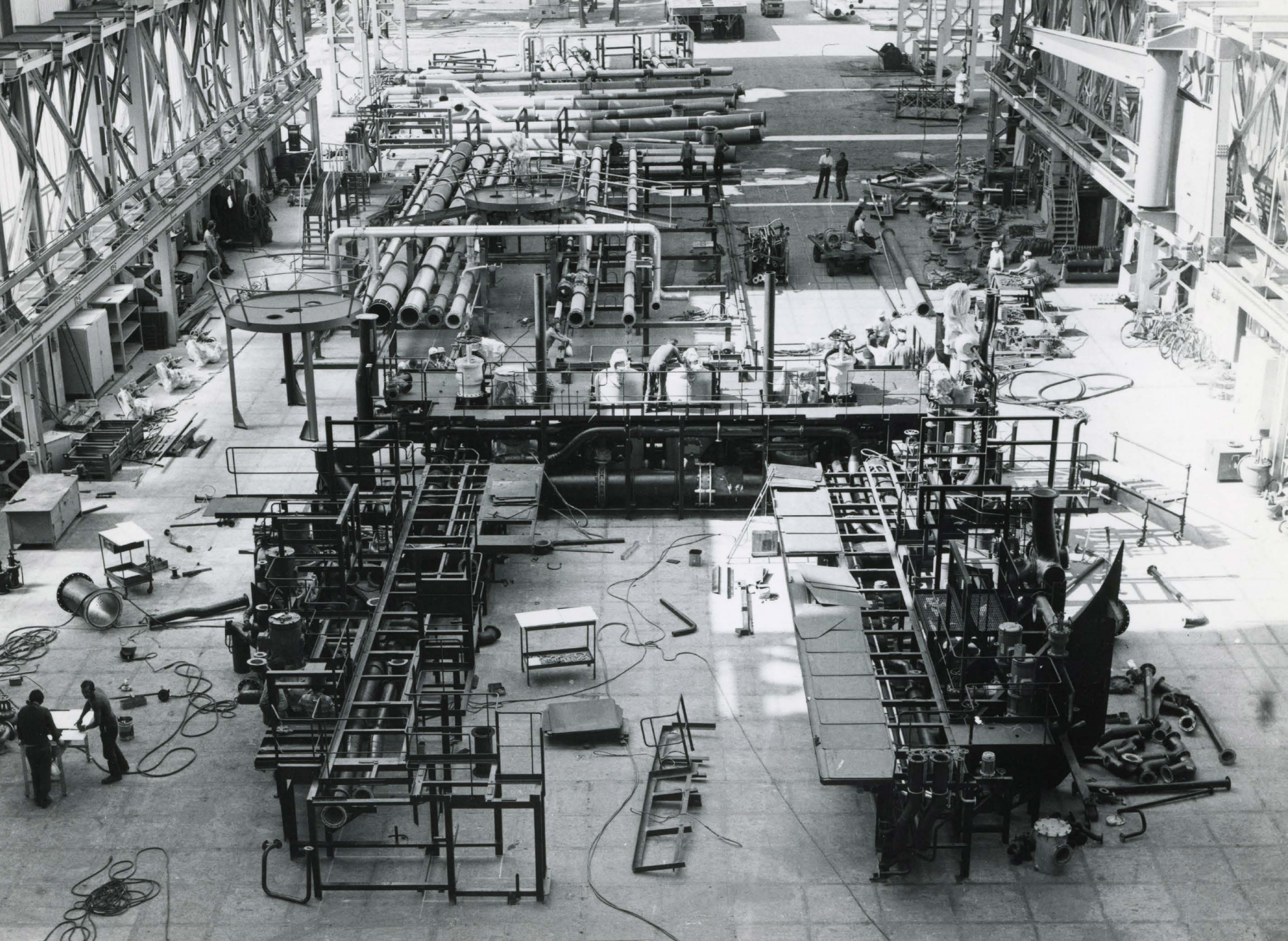
Nel secondo dopoguerra venne ricostruito il cantiere, mentre il territorio viveva una grave depressione economica: inevitabile fu la crisi della cantieristica triestina e monfalconese, nonché l'emarginazione della manodopera del settore navale.

Come testimoniano le foto, questi furono anni di proteste e di scioperi, di lotte di fabbrica.

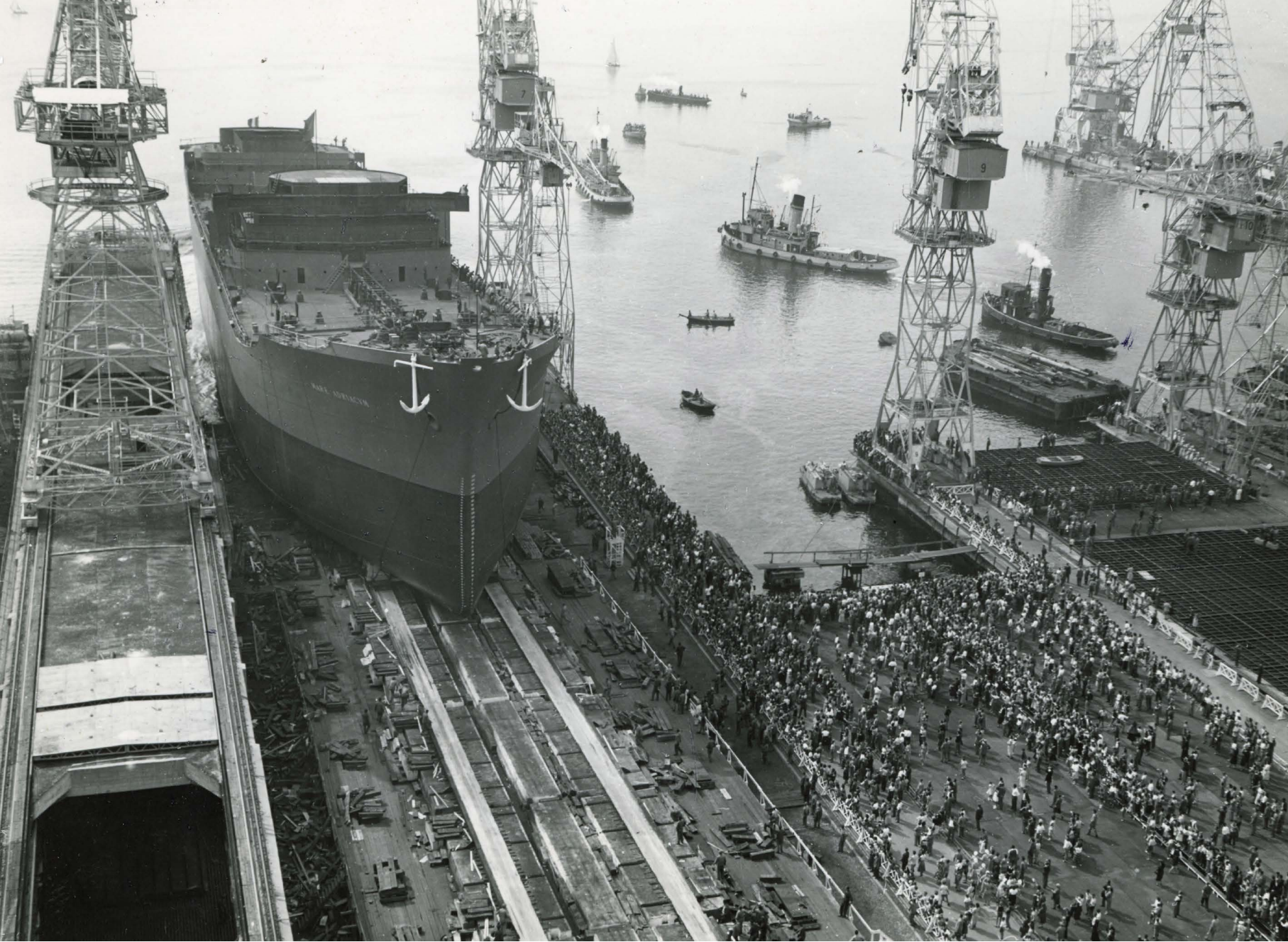
Il cantiere di Monfalcone però trovò le energie per tornare progressivamente a nuova vita, specializzandosi in produzioni di diverso carattere, a seconda del periodo storico, in modo da superare, di volta in volta, le crisi che si susseguirono: negli anni Cinquanta si concentrò sui transatlantici, negli anni Sessanta e Settanta sulle super petroliere, negli anni Ottanta passò alle costruzioni speciali, ai sommergibili e alle Piattaforme Castoro e Micoperi, e in seguito cominciò a costruire le grandi navi passeggeri da crociera.

Oggi il cantiere monfalconese è *leader* mondiale del settore, ma si trova ad affrontare le ennesime sfide, connesse alla questione "immigrazione".

Sin dagli anni dell'apertura il cantiere era un luogo di incontro tra culture e tutt'oggi la storia del cantiere, nonostante le diverse criticità collegate ai fenomeni migratori, tenta di sperimentare esperienze di integrazione.



Monfalcone, anni Settanta. Interni Italcantieri, operai al lavoro  
Istituto Livio Saranz di Trieste



Monfalcone, anni Settanta. Interni Italcantieri, operai al lavoro  
Istituto Livio Saranz di Trieste



Monfalcone, 1954. Cantieri Riuniti dell'Adriatico, manifestazione per il lavoro e gli aumenti salariali  
Archivio storico della CGIL di Monfalcone "Sergio Parenzan"



1954. Cantieri Riuniti dell'Adriatico, mensa operai  
Archivio storico della CGIL di Monfalcone "Sergio Parenzan"



Gorizia, 1968. Italcantieri, manifestazione  
Archivio storico della CGIL di Monfalcone "Sergio Parenzan"





Trieste, 1971. Italcantieri, manifestazione  
Archivio storico della CGIL di Monfalcone "Sergio Parenzan"



Monfalcone, 1972. Italcantieri sciopero ambiente di lavoro e omicidi bianchi  
Archivio storico della CGIL di Monfalcone "Sergio Parenzan"



Monfalcone, 1975. Italcantieri, assemblea generale aperta, crisi cantieristica  
Archivio storico della CGIL di Monfalcone "Sergio Parenzan"



Monfalcone, 1983. Italcantieri, occupazione della stazione  
Archivio storico della CGIL di Monfalcone "Sergio Parenzan"



Monfalcone, anni Settanta. Interni Italcantieri, operai al lavoro  
Istituto Livio Saranz di Trieste



Monfalcone, anni Settanta. Interni Italcantieri, operai al lavoro  
Istituto Livio Saranz di Trieste

# IL PORTO DI TRIESTE: CANTIERI E INDUSTRIE LOCALI



Il 10 febbraio 1947 venne firmato il Trattato di Parigi tra l'Italia e le Potenze alleate e associate, nei cui Allegati erano previsti lo Statuto Permanente del Territorio Libero di Trieste e lo Strumento relativo al Porto franco di Trieste: mediante tali mezzi si sanciva il regime del territorio internazionale, che assicurava l'uso del Porto e degli impianti in condizioni di parità al permanente e istituzionale servizio del commercio internazionale. Si individuarono l'Ente Porto e l'Ente Zona Industriale quali "gestori" indiretti dei *munera* internazionali. Il Porto di Trieste, in considerazione della sua posizione geopolitica, costituiva un naturale crocevia di persone di diverse nazionalità. Se nel secondo dopoguerra il Porto era sbocco strategico-militare per gli Alleati, nonché meta del nazionalismo jugoslavo, e la città di Trieste si trovava a ridosso di una cortina di ferro che divideva l'Europa sino a Stettino, in seguito la contesa per Trieste e il suo Porto terminò, nello specifico quando intervenne la rottura tra Tito e Stalin (del giugno 1948). Fu proprio allora che la città perse la sua centralità e il suo ruolo chiave sul piano internazionale.

Tra il 1962 e il 1963 vi fu una breve crisi economica, che segnò la fine degli anni di stabilità interna e internazionale. A Trieste il modello costruito intorno all'attività portuale, incentrato su cantieristica, produzione siderurgica ed espansione dell'industria leggera, non si rivelava più idoneo a causa del crescente dinamismo nazionale e internazionale. Crisi finanziarie, ristrutturazioni e licenziamenti gravarono prima sulle aziende locali e successivamente sulla cantieristica.

Il piano Iri per la cantieristica di inizio 1966 comportò la sostanziale eliminazione della cantieristica triestina, in considerazione della sua marginalità, senza ponderare le conseguenze economiche sulla città.

Dal momento in cui il cantiere San Marco si trovò a rischio, tutta la cittadinanza si mosse per una protesta verso il tentativo annientamento delle tradizioni produttive triestine, come ben testimoniano le foto di questa sezione. Proprio tali lotte permisero di salvaguardare il ruolo del settore navalmeccanico locale: la direzione dell'Italcantieri a ottobre 1966 venne collocata dunque a Trieste.

Il San Marco confluì con l'Arsenale in una nuova unità produttiva, che si occupò in un primo momento di manutenzione e di trasformazione e in seguito di costruire bacini galleggianti e piattaforme per la prospezione petrolifera.

In tali anni, il cantiere San Rocco si apprestava a chiudere: nato nel 1858 – ad opera degli Strudthoff – in una Muggia che presentava sotto il profilo economico forti disparità risalenti alla ripartizione tra Istria veneta e Istria austriaca, nonché al confine naturale tra aree costiere ed entroterra, il San Rocco trasformò la cittadina in un vero e proprio centro di immigrazione di operaie e operai.

Si alternarono momenti di egemonia e di crisi; la comunità si unì – in diverse occasioni – in scioperi e proteste, per tentare di difendere un cantiere che aveva rappresentato una grande opportunità per l'economia locale e un'occasione di integrazione sociale.

Le foto riportano alla memoria le numerose manifestazioni avvenute in relazione a vertenze che interessarono il settore della cantieristica; si possono ricordare gli scioperi che coinvolsero il cantiere San Rocco e il cantiere Felszegi.

Complessivamente, le ferite subite dalla cantieristica triestina non intaccarono gli ulteriori due settori della triade, ossia l'industria leggera e quella siderurgica, che riuscirono invece a sopravvivere alla crisi economica, al punto che, a fine anni Sessanta, la metà del traffico portuale derivava da materie prime e prodotti finiti all'interno delle industrie locali.

Nella zona di San Dorligo, al di là dei serbatoi dell'oleodotto, permanevano, seppure con crisi momentanee, la Lucky Shoes e lo stabilimento metalmeccanico Orion.

Inoltre, durante gli anni Sessanta, nell'ambito del Porto industriale di Zaule, sorsero e risorsero numerose industrie: lavoravano a pieno ritmo la Vetrobél, la Manifatture Tabacchi, lo stabilimento Illy.

Facendo un bilancio, non si può negare le difficoltà affrontate dal territorio, ma Trieste riuscì a far sì che i momenti di crisi diventassero occasioni di lotta comune, di unione della cittadinanza in difesa delle lavoratrici e dei lavoratori italiani e stranieri, di inclusione sociale.

Trieste, 1966.  
Manifestazione operai,  
Cantieri San Marco  
Istituto Livio Saranz di Trieste







Trieste, 1966. Manifestazione operai, Cantieri San Marco  
Istituto Livio Saranz di Trieste



Trieste, 1965. Raccolta firme per il Cantiere San Marco  
Istituto Livio Saranz di Trieste



Trieste, 1982. Porto, operazioni di scarico a bordo e in banchina  
Istituto Livio Saranz di Trieste

Trieste, 1982.  
Porto, operazioni di scarico  
a bordo e in banchina  
Istituto Livio Saranz di Trieste





Trieste, 1982. Porto, operazioni di scarico a bordo e in banchina  
Istituto Livio Saranz di Trieste

Trieste, 1982.  
Porto, operazioni di scarico  
a bordo e in banchina  
Istituto Livio Saranz di Trieste





Trieste, 1982.  
Porto, operazioni di scarico  
a bordo e in banchina  
Istituto Livio Saranz di Trieste



Trieste, 1964. Fabbrica calzaturiera Lucky Shoes Company S.p.A.  
Istituto Livio Saranz di Trieste





Trieste, 1969. Manifestazione operai del Cantiere San Marco  
Istituto regionale per la storia della Resistenza e dell'Età contemporanea nel Friuli Venezia Giulia - IRSREC FVG



Trieste, 1969. Manifestazione operai del Cantiere San Marco

Istituto regionale per la storia della Resistenza e dell'Età contemporanea nel Friuli Venezia Giulia - IRSREC FVG



Trieste, 1957. Sciopero cantieristica  
Istituto regionale per la storia della Resistenza e dell'Età contemporanea nel Friuli Venezia Giulia - IRSREC FVG



Muggia 1961. Sciopero Cantiere San Rocco

Istituto regionale per la storia della Resistenza e dell'Età contemporanea nel Friuli Venezia Giulia - IRSREC FVG



Trieste, 1968. Sciopero operai del Cantiere San Marco  
Istituto regionale per la storia della Resistenza e dell'Età contemporanea nel Friuli Venezia Giulia – IRSREC FVG



Trieste, anni Sessanta del Novecento. Sciopero Cantiere Felszegi

Istituto regionale per la storia della Resistenza e dell'Età contemporanea nel Friuli Venezia Giulia - IRSREC FVG

# LE MINIERE DI CAVE DEL PREDIL



Le miniere di Cave del Predil entrarono a far parte del sistema economico italiano quando, nel primo dopoguerra, il comprensorio tarvisiano, nella provincia di Udine, passò al Regno d'Italia.

Nel 1923 le due entità produttive preesistenti vennero comprese in un'unica concessione, che fu affidata per un trentennio alla Società Anonima Miniere Cave del Predil (Raibl). Sotto la gestione di tale società il sito minerario venne sfruttato intensamente: alla fine degli anni '20, infatti, la miniera contava circa un migliaio di occupati e forniva alla produzione nazionale circa il 20% di zinco e il 5% di piombo. La crisi mondiale del 1929 coinvolse anche l'attività mineraria: agli inizi degli anni '30 la produzione venne sospesa e rimasero occupati attivamente solo 52 minatori per la manutenzione del sito.

La politica autarchica del governo fascista portò alla riapertura della miniera: nel 1933 una nuova concessione trentennale affidò il sito alla Raibl Società mineraria del Predil S.p.A. e con la guerra la miniera venne dichiarata azienda strategica a fini bellici, con relativo, nuovo incremento della produzione e degli addetti.

La ripresa delle attività estrattive nel secondo dopoguerra vide il recupero della produttività attraverso il potenziamento degli impianti, delle attrezzature tecniche, nonché attraverso l'aumento della forza lavoro che raggiunse i 1110 dipendenti.

La maggior parte di questi era di origine carnica e friulana, ma vi era un'importante presenza di lavoratori transfrontalieri: invero, come ben documentato dai registri, il secondo gruppo più numeroso di minatori era composto da lavoratori sloveni che, alternativamente, si trasferivano a Cave del Predil oppure mantenevano la residenza della famiglia nella confinante Slovenia. In quantità minore, ma pur sempre presenti, erano invece i minatori austriaci, che si erano drasticamente ridotti quando era stata loro offerta da parte del Governo austriaco la possibilità di "optare" per il rientro nei luoghi di origine in Austria.

Nel 1956 la Società mineraria e metallurgica di Pertusola subentrò nel controllo della miniera, procedendo a un riassetto complessivo delle attività produttiva che generò un'elevata conflittualità con i lavoratori.

La conflittualità, però, non riguardava la "questione etnica" tra minatori italiani e transfrontalieri, ma si basava sulla distinzione netta tra operai e impiegati (e, a maggior ragione, dirigenti). È interessante rilevare come la composizione inter-etnica dei minatori non si tradusse nella formazione di sotto-gruppi autonomi e contrapposti all'interno dei lavoratori. Al contrario, si andò formando una vera e propria popolazione mineraria: dentro la miniera non contavano le provenienze geografiche, ma i ruoli ricoperti. L'aumento della produttività venne perseguito e sostenuto soprattutto attraverso il riordino delle mansioni, l'introduzione del cottimo e la diminuzione del personale.

Alla scadenza della concessione, nel 1963, il nuovo ente gestore diventò la Ammi S.p.A., società pubblica afferente al gruppo Egam, a cui fu confermata la concessione fino alla fine del 1987 da parte dell'Amministrazione regionale.

Il declino del sito minerario iniziò con la crisi dell'Egam e l'indebitamento della sua controllata Ammi S.p.A. che portarono a un intervento di riorganizzazione societaria. Tuttavia, il nuovo piano industriale si dimostrò inadeguato e antieconomico per l'impossibilità di utilizzo nella miniera delle tecniche di coltivazione usate in Sardegna, nuovo centro della politica mineraria nazionale, per i costi aggiuntivi necessari all'adeguamento dei sistemi di sfruttamento e per quelli derivanti dal trasporto del minerale estratto agli impianti di seconda lavorazione di Crotone.

Nel 1983 l'ente gestore decise il blocco del turnover e tre anni più tardi entrò definitivamente in crisi.

La nuova concessionaria, del gruppo Eni, fu la Sim S.p.A. che chiuse definitivamente la miniera nel 1991.

Il 6 febbraio 1991 si svolse l'ultimo atto del sito produttivo: 55 minatori scesero in miniera e vi rimasero asserragliati in

segno di protesta per i 17 giorni seguenti. Una volta in più la miniera fu, dunque, l'elemento ordinatore: le divisioni all'interno della miniera correvano lungo le linee della gerarchia mineraria e non sulle differenze di nazionalità e linguistiche e, anzi, il lavoro transfrontaliero diventava un valore aggiunto.

L'occupazione, infine, terminò a seguito della stipula di un accordo tra la Regione, il Comune di Tarvisio e un imprenditore privato avente a oggetto il recupero ambientale e lavorativo delle Cave del Predil che, però, non ebbe mai completo compimento.





Cave del Predil, primi anni  
Sessanta.

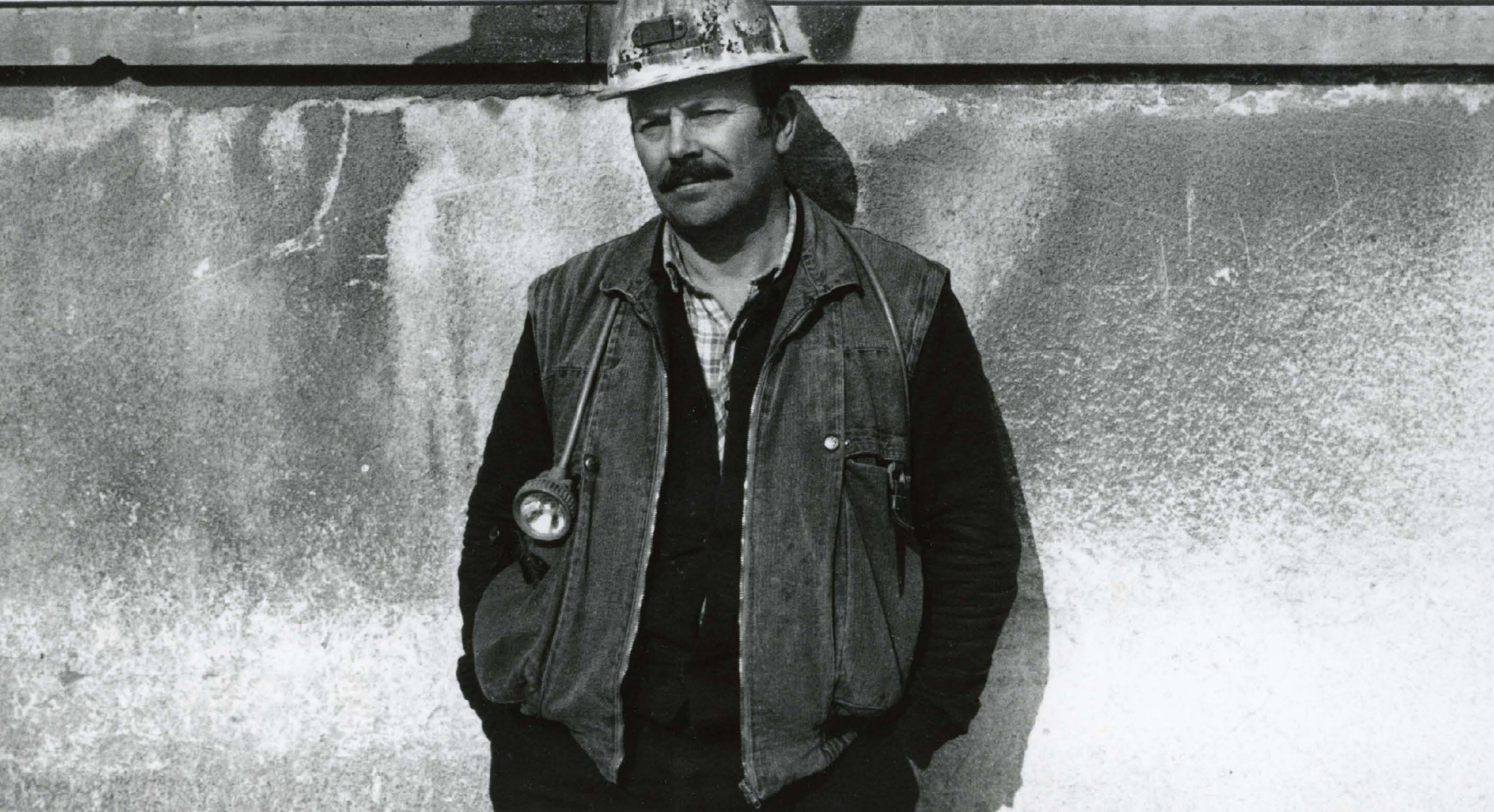
Minatore vicino al cippo  
del confine ipogeo

Archivio ALEA scarl, Cividale del Friuli



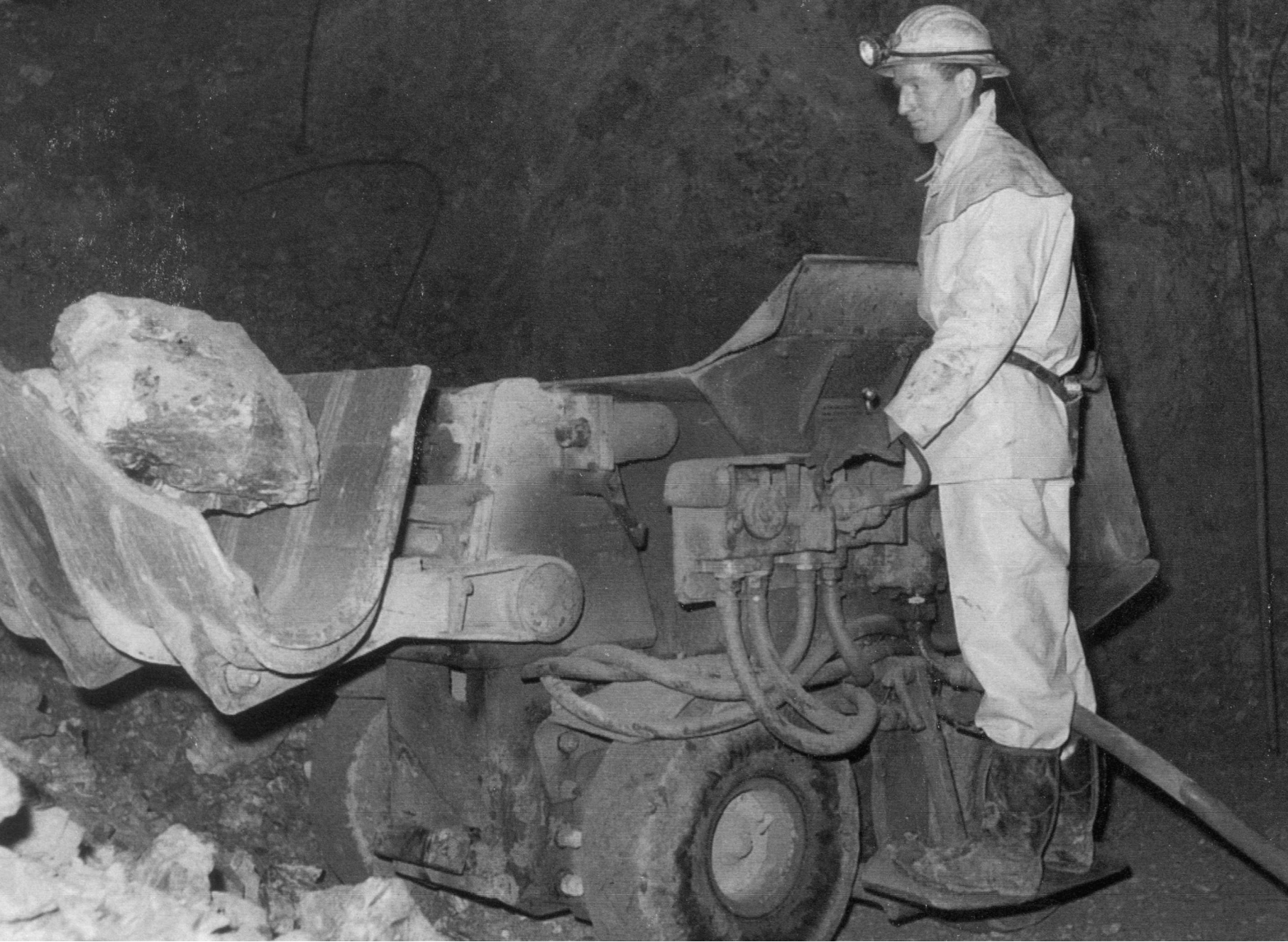
Cave del Predil. Minatore al lavoro  
Casa Edile di Udine

MINIERA OCCUPATA

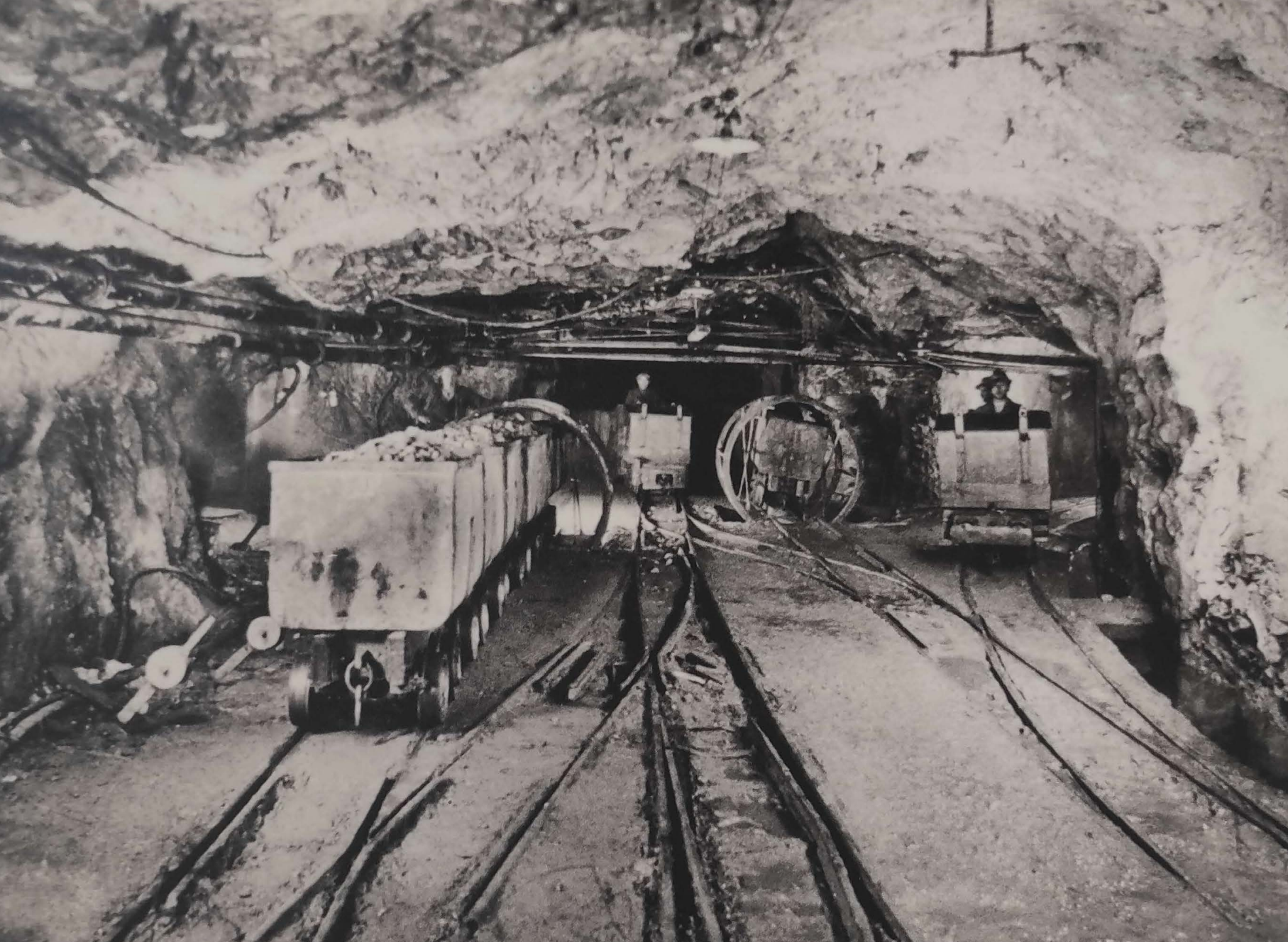


Cave del Predil. Occupazione della miniera

Casa Edile di Udine



Cave del Predil, metà anni Settanta. Minatore al lavoro con la benna  
Archivio ALEA scarl, Cividale del Friuli



Cave del Predil, fine anni Settanta. Sgombero minerale in canitiere  
Archivio ALEA scarl, Cividale del Friuli



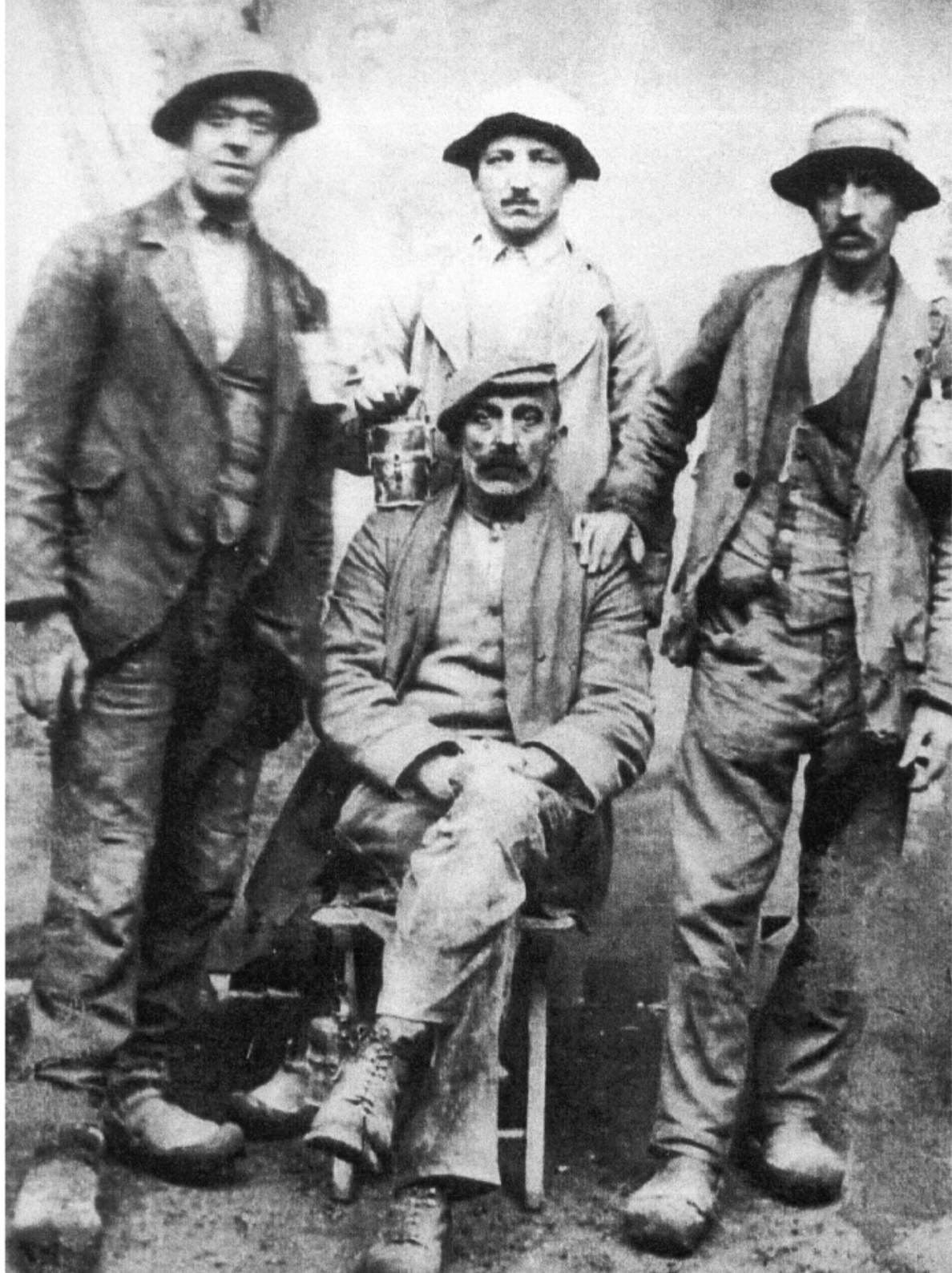
Cave del Predil, 1917. Soldati con i minatori dentro le gallerie  
Archivio ALEA scarl, Cividale del Friuli



Cave del Predil, 1917. Uscita della galleria a Bretto con i soldati austriaci

Archivio ALEA scarl, Cividale del Friuli

Cave del Predil,  
primi anni del Novecento.  
Minatori sloveni in riposo  
Archivio ALEA scarl, Cividale del Friuli







Cave del Predil, fine anni Cinquanta. Veduta impianti lato Sud, laveria  
Archivio ALEA scarl, Cividale del Friuli

<u>n°prog.</u>	<u>n°matr.</u>	<u>Cognome e Nome</u>	<u>Osservazioni</u>
47)	...2091	.....Mauri	Francesco
48)	...2094	.....Stergulc	Carlo
49)	...2103	.....Capevilla	Giovanni
50)	...2105	.....Zangrandi	Enrice
• 51)	...2126	.....Kaus	Francesco
52)	...2158	.....Zaccemer	Luigi
53)	...2127	.....Mauri	Tomase
54)	...2183	.....Marka	Antonie
55)	...2219	.....Mlekuz	Andrea
56)	...2260	.....Pressel	Andrea
57)	...2265	.....Fleiss	Antonie
• 58)	...2269	.....Kravanja	Antonie
59)	...2271	.....Braz	Giuseppe
• 60)	...2275	.....Strukelj	Andrea
61)	...2286	.....Lipevscek	Mirco
• 62)	...2318	.....Kevac	Antonie
63)	...2319	.....Berginz	Giuseppe
64)	...2332	.....Cernuta	Enrice
65)	...2370	.....Zerc	Andrea
66)	...2388	.....Kaus	Francesco
67)	...2401	.....Michelik	Giuseppe
68)	...2403	.....Resic	Rodelfe
69)	...2408	.....Biziak	Francesco
70)	...2419	.....Cernuta	Antonie
71)	...2426	.....Demevscek	Luigi
72)	...2453	.....Kuk	Andrea
73)	...2462	.....Bertacchi	Romane
74)	...2495	.....Kravanja	Giuseppe
• 75)	...2496	.....Kevac	Antonie
• 76)	...2506	.....Kravanja	Antonie
77)	...2515	.....Cuder	Giuseppe
78)	...2517	.....Kravanja	Antonie
79)	...2527	.....Cuderi	Giuseppe
80)	...2532	.....Obrekar	Vittorie
• 81)	...2586	.....Cemazzi	Leopelde
82)	...2603	.....Mlekuz	Antonie
• 83)	...2636	.....Lazzarini	Antonie
84)	...2695	.....Cernuta	Oscar
• 85)	...2726	.....Trattenero	Giovanni
• 86)	...3103	.....Savie	Gino
• 87)	...3140	.....Rinaldi	Prime
88)	...3165	.....Andreussi	Attilio
89)	...3342	.....Cernuta	Francesco
• 90)	...3541	.....Melcheni	Giovanni
• 91)	...3588	.....Gianessi	Velgo
• 92)	...4057	.....Piaia	Sante
• 93)	...4125	.....Bulfon	Ferruccio
94)	...4142	.....Grusevin	Giovanni
95)	...4149	.....Kravanja	Andrea
• 96)	...4185	.....Caldese	Cerrade

Cave del Predil, 1956.  
 Registro lavoratori  
 Cassa Edile di Udine

# LA MINA

periodico della Libera Federazione Italiana Lavoratori Industrie  
Estrattive

29/11/1954

VXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Direzione Giornale

Via Ludovico il Moro 29

261/ST/te -

Giornale "La Mina"  
Abbonati 1955

AI LIBERI SINDACATI PROVINCIALI  
LAVORATORI INDUSTRIE ESTRATTIVE  
= LORO SEDI =

AI LIBERI SINDACATI COMUNALI  
LAVORATORI INDUSTRIE ESTRATTIVE  
= LORO SEDI =

ALLE UNIONI SINDACALI PROVINCIALI  
= LORO SEDI =

AI COMPONENTI IL COMITATO DIRETTIVO  
NAZIONALE DELLA L.F.I.L.I.E.  
= LORO SEDI =

Il nostro giornale "La Mina" nel suo primo anno di vita ha incontrato il favore dei lavoratori - e non solo di quelli a noi aderenti -, ed è stato seguito con crescente interesse e simpatia, avendo posto, discusso, trattato obiettivamente e serenamente, ma con fermezza, i migliori problemi che riguardavano le categorie dei minatori e dei cavatori, ed avendo fornito tutte quelle notizie che era utile avessero la massima diffusione fra i lavoratori.

Sta ora per iniziare il suo secondo anno di vita, e come è stato sorretto nel primo anno, così confidiamo che continuerà ad esserlo anche in questo secondo anno.

Si sorregge il giornale sia inviandogli periodicamente notizie, articoli che riflettono questioni locali e nazionali o che impostano problemi di carattere generale, sia rinnovando l'abbonamento e procurando nuovi abbonati.

L'importanza e l'utilità di un proprio giornale è stata sentita da tutti i nostri Liberi Sindacati, e siamo perciò sicuri che si adopereranno con entusiasmo affinché vengano subito rinnovati gli abbonamenti che scadono e nuovi abbonamenti vengano fatti.

L'abbonamento annuo è rimasto invariato in L. 550.=, come invariata è rimasta la quota di L. 50.= che ogni Sindacato dovrà tra tenersi su ogni abbonamento effettuato che perviene tramite lo

Cave del Predil, 1954.  
Giornale La Mina  
Cassa Edile di Udine

# FRAMMENTI DALL'ARCHIVIO CANTÏRS



La sezione CantÏrs ospita una selezione del Museo CantÏrs, nato per documentare la memoria storica della tradizione edile del Friuli. Con questa sezione, la mostra fotografica si arricchisce anche di storie ed esperienze di lavoratori friulani che hanno varcato i confini del territorio italiano nel settore dell'edilizia. Il Museo CantÏrs è frutto del desiderio di documentare una memoria storica, quella della tradizione edile del Friuli, di presentarne, almeno per tratti, la natura complessa e multi sfaccettata.

Nel recente passato lavoratori e lavoratrici edili hanno dovuto fare, di fronte ai confini a Est e a Nord della nostra Regione, di necessità virtù. Per il mondo dell'edilizia, a cui la stessa mobilità dei cantieri ha insegnato l'elasticità di essere qui ora e per poi spostarsi altrove, i confini sono stati, infatti, sempre permeabili.

Permeabili per necessità, per tutti quei lavoratori che erano, per dirla con Zanier, "liberi di dover andare". Niente lavoro nel proprio paese, e quindi via attraverso le rotte migratorie, a ingrossare le fila di emigranti all'estero.

In particolare, occorre dire che le vicine regioni della Stiria, della Carinzia, del Salisburghese e della Baviera costituirono mete privilegiate dell'emigrazione, per lo più stagionale, dal Friuli nei secoli scorsi. A queste si aggiunsero, dalla seconda metà dell'800, la Germania centro-occidentale e orientale, la Romania, la Svizzera tedesca, la Francia e la Russia. Successivamente, divennero mete condivise di espatrio anche paesi più distanti: Argentina, Australia, Stati Uniti...

La vicina Austria fu, poi, nell'Ottocento e nel Novecento una delle mete privilegiate sia di emigrazione di maestranze specializzate e non, che di avvio di imprese edili di origine friulana. La presenza di baumeister friulani fu in talune zone talmente cospicua da aver contribuito a forgiare, attraverso l'opera di costruzione di questi impresari, l'aspetto caratterizzante del paesaggio architettonico - come può dirsi, per citare un caso, per Salisburgo.

Infine possiamo vedere il confine come fonte per opportunità lavorative. Fornaci e impresa da fondare, edifici, paesi e

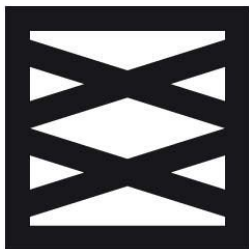
città da costruire, infrastrutture da realizzare, paesaggi da modificare. Ne sono un esempio due impresari friulani, che hanno operato con successo, in passato proprio oltre i confini regionali.

Uno dei maggiori catalizzatori di maestranze dal Friuli all'estero, in Austria, a partire dagli anni '60 dell'Ottocento fu la ditta di Giacomo Ceconi.

Ceconi nacque a Pielungo (ora provincia di Pordenone), frequentò una scuola serale per operai a Trieste, esperienza che costituirà una solida base di partenza per la sua futura carriera. Avviò una propria impresa negli anni '50, destinata a ingrandirsi costantemente, soprattutto grazie agli appalti per lavori ferroviari che il Ceconi si assicurò nei territori dell'Impero austriaco.

Per dare un'idea delle dimensioni della sua impresa, si calcola che la manodopera reclutata per la costruzione della galleria dell'Arlberg raggiungesse il numero di 16.000 persone. Rivolgendoci a Est, in Istria operò l'impresa Taverna, di San Giorgio di Nogaro. L'impresa, era specializzata in opere marittime e dragaggi. Si espanse sotto la guida di Archimede Taverna, industriale friulano che fu anche Presidente di Confindustria Udine e Senatore della Repubblica Italiana.

L'Impresa Taverna si dedicò, fra le altre opere, ai lavori di bonifica nella Bassa Friulana e in Istria ad Arsia, nella valle del Quieto e presso Fasana.



# CANTÎRS

**Museo del Patrimonio Edile**

Il Museo del patrimonio edile Cantîrs è una iniziativa promossa e sostenuta dalla Cassa Edile di Mutualità e Assistenza della Provincia di Udine, da ANCE Udine e dall'Università degli studi di Udine.

Si tratta di un Museo per lo più digitale, con una esposizione fisica mobile che nel 2022 compie 10 anni di vita.

Lo scopo è documentare, valorizzare e comunicare il patrimonio culturale dell'edilizia in relazione soprattutto ai suoi protagonisti.

[www.cantirs.it](http://www.cantirs.it)



Fra le mani.  
Memoria di lavoro e migrazione  
Foto Carlo Innocenti - Archivio Cantùrs



Emigranti friulani  
Archivio Cantùs



1958.  
Guida per il lavoratore emigrante  
Archivio Cantùs





PROIBITO  
*rigorosamente*  
*l'ingresso agli*  
*Italiani!*

Eintritt  
*für Italiener*  
*verboten!*

Cartello affisso  
all'ingresso di un locale pubblico  
Archivio Ammer, cfr. [www.ammer.fvg.org](http://www.ammer.fvg.org)



Lavoratori bujesi in Austria  
Archivio Egidio Tessaro, Buja - Archivio Cantîrs



Baviera, 1898. Molti edili friulani trovarono occupazione soprattutto nel settore delle fornaci, come forza lavoro, ma anche come impresari

Archivio Nicoloso-Pitzalis, Cantùrs



Giacomo Ceconi  
Archivio Ammer, cfr. [www.ammer.fvg.org](http://www.ammer.fvg.org)

# BANCHINA DI FASANA - 1940



Istria, anni Trenta.  
Impresa Taverna, opere di bonifica  
e sistemazione idraulica  
Archivio Taverna - Cantùrs



Istria, anni Trenta.  
Impresa Taverna, opere di bonifica  
e sistemazione idraulica  
Archivio Taverna - Cantîrs





Istria, anni Trenta.  
Impresa Taverna, opere di bonifica  
e sistemazione idraulica  
Archivio Taverna - Cantùrs

# GRANDI MOTORI TRIESTE



Nella sezione Grandi Motori Trieste si possono ammirare ritratti di lavoratori e lavoratrici intenti a eseguire diverse attività sulle macchine e sugli apparati motori.

L'origine della Grandi Motori Trieste risale all'ottobre 1966, quando venne stipulato un accordo di joint venture tra la FIAT e l'IRI, per creare una fabbrica di motori diesel che raccogliesse l'eredità della Grandi Motori di Torino, della Fabbrica Macchine di Sant'Andrea di Trieste e, in misura minore, dell'Ansaldo di Genova.

Il fine di tale mossa, frutto del ridimensionamento della cantieristica, fu restituire centralità economico-industriale a Trieste: l'edificazione di uno stabilimento moderno restituisce, tra il 1968 e il 1971, lavoro al personale principalmente operaio e impiegatizio della Fabbrica Macchine di Sant'Andrea, nonché a dirigenti e tecnici della Grandi Motori di Torino.

Dopo notevoli scontri relativi alla scelta della località in cui collocare la fabbrica, venne scartata l'opzione di Monfalcone e si trovò nell'agosto 1968 come soluzione la località di Bagnoli della Rosandra, nel Comune di San Dorligo della Valle, vicino al confine con l'ex Jugoslavia. Tale collocazione, oltre alle criticità sul piano ambientale, presentava importanti conseguenze politiche e sociali: in un'area a forte presenza slovena veniva costruita un'industria che costituiva un elemento di possibile disgregazione sociale della comunità.

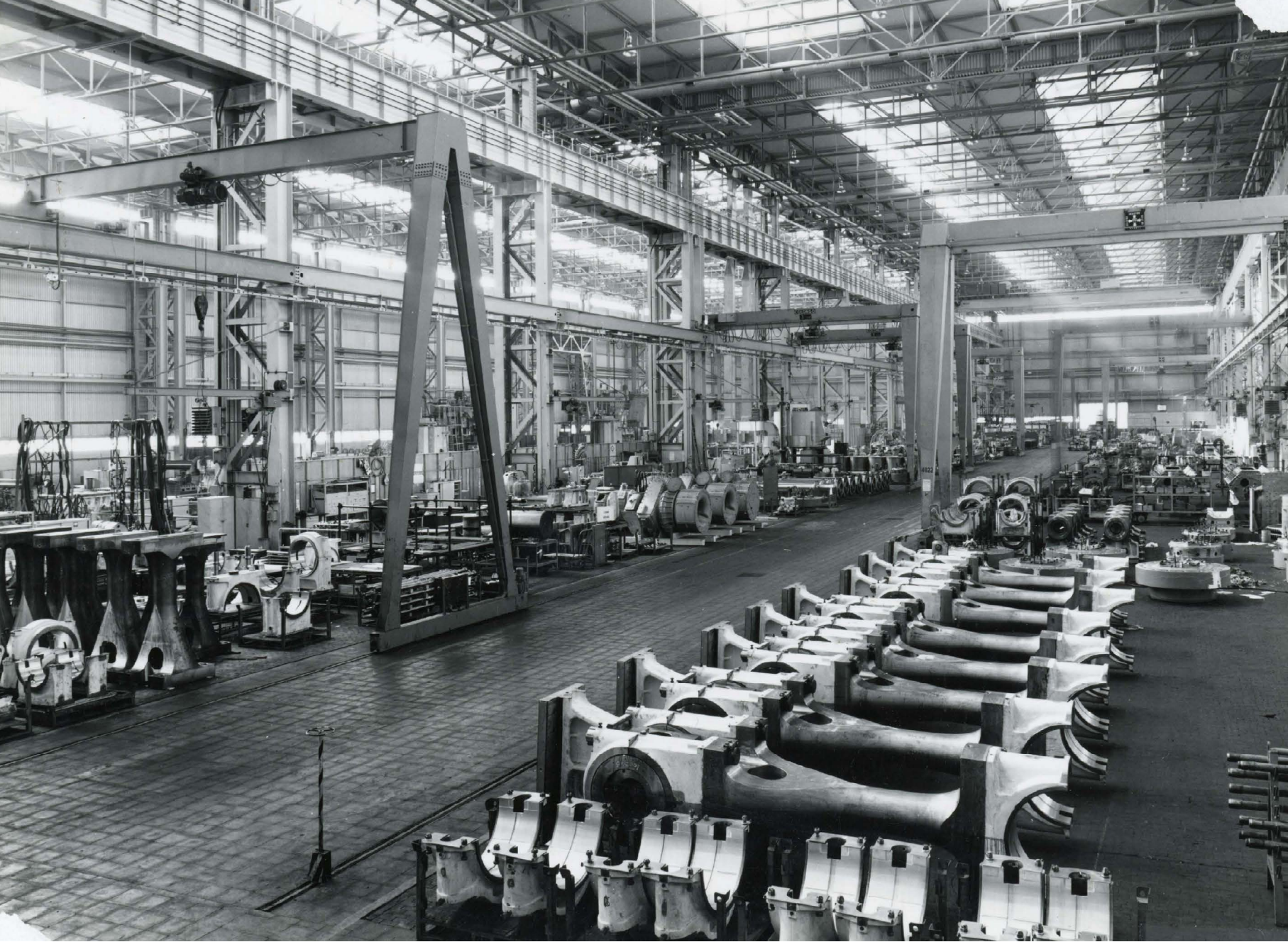
A ciò si aggiungevano i problemi concreti dovuti agli espropri, ai relativi indennizzi e alla trasformazione della popolazione agricola locale, privata dei propri terreni, in operai di fabbrica. L'Unione Slovena sostenne la posizione della comunità di minoranza, mentre le altre componenti politiche si dichiararono favorevoli alla costruzione della fabbrica. Un punto di equilibrio tra le diverse istanze venne trovato attraverso la creazione dell'Istituto professionale «Jožef Stefan» per l'industria e l'artigianato, con lingua d'insegnamento slovena, in modo da integrare anche gli sloveni nella nuova realtà.

Nel 1997 è intervenuto un accordo societario tra la holding finnica Metra e la Fincantieri, inserendo la Grandi Motori nel contesto di Wärtsilä Nsd Corporation, con la privatizzazione della fabbrica nel 1999, anno in cui la Grandi Motori Trieste diviene quindi parte della Wärtsilä.

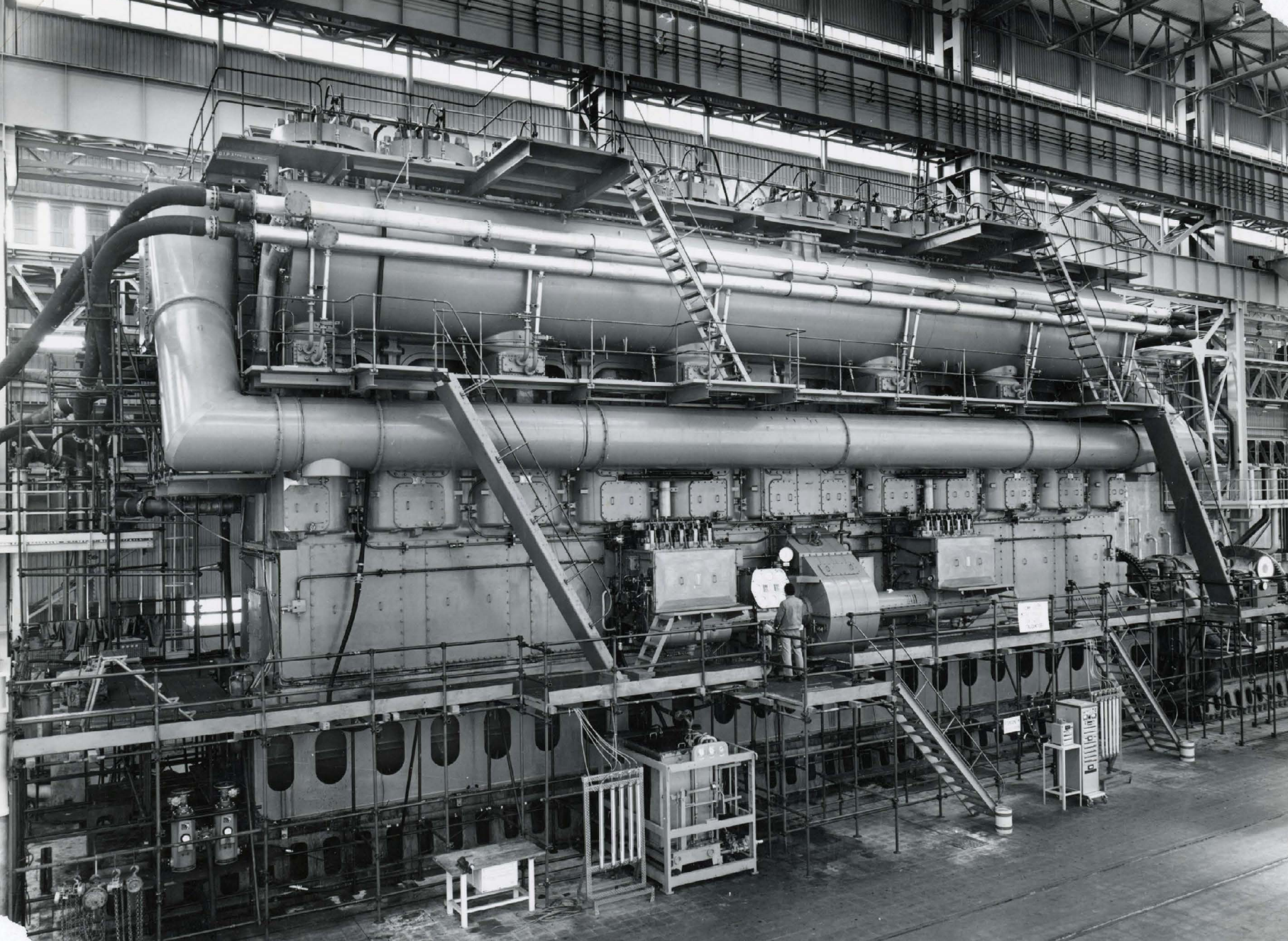




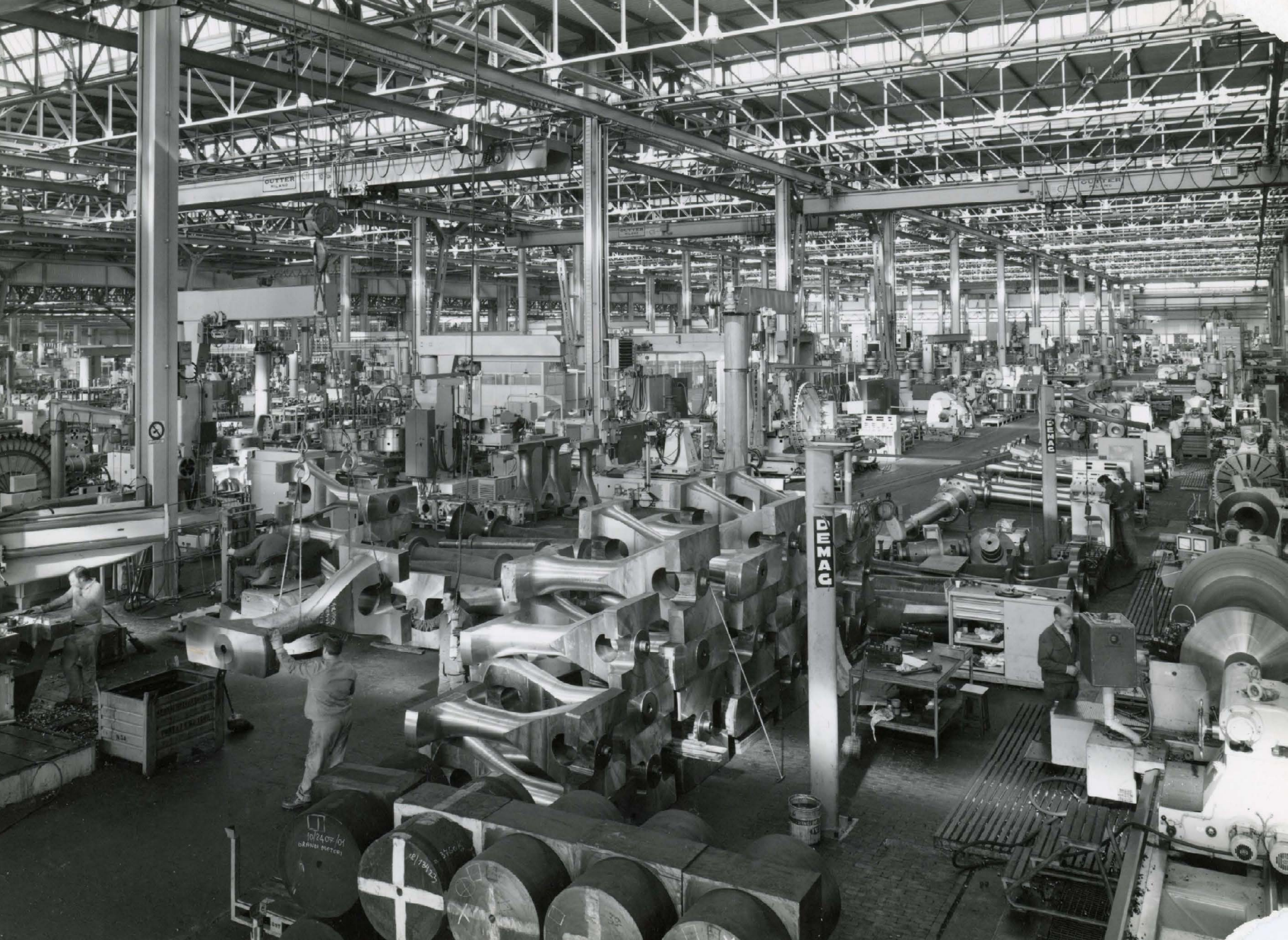
Trieste, anni Settanta del Novecento. Manifestazione per il rinnovo del contratto collettivo, Grandi Motori di Trieste  
Istituto Livio Saranz di Trieste



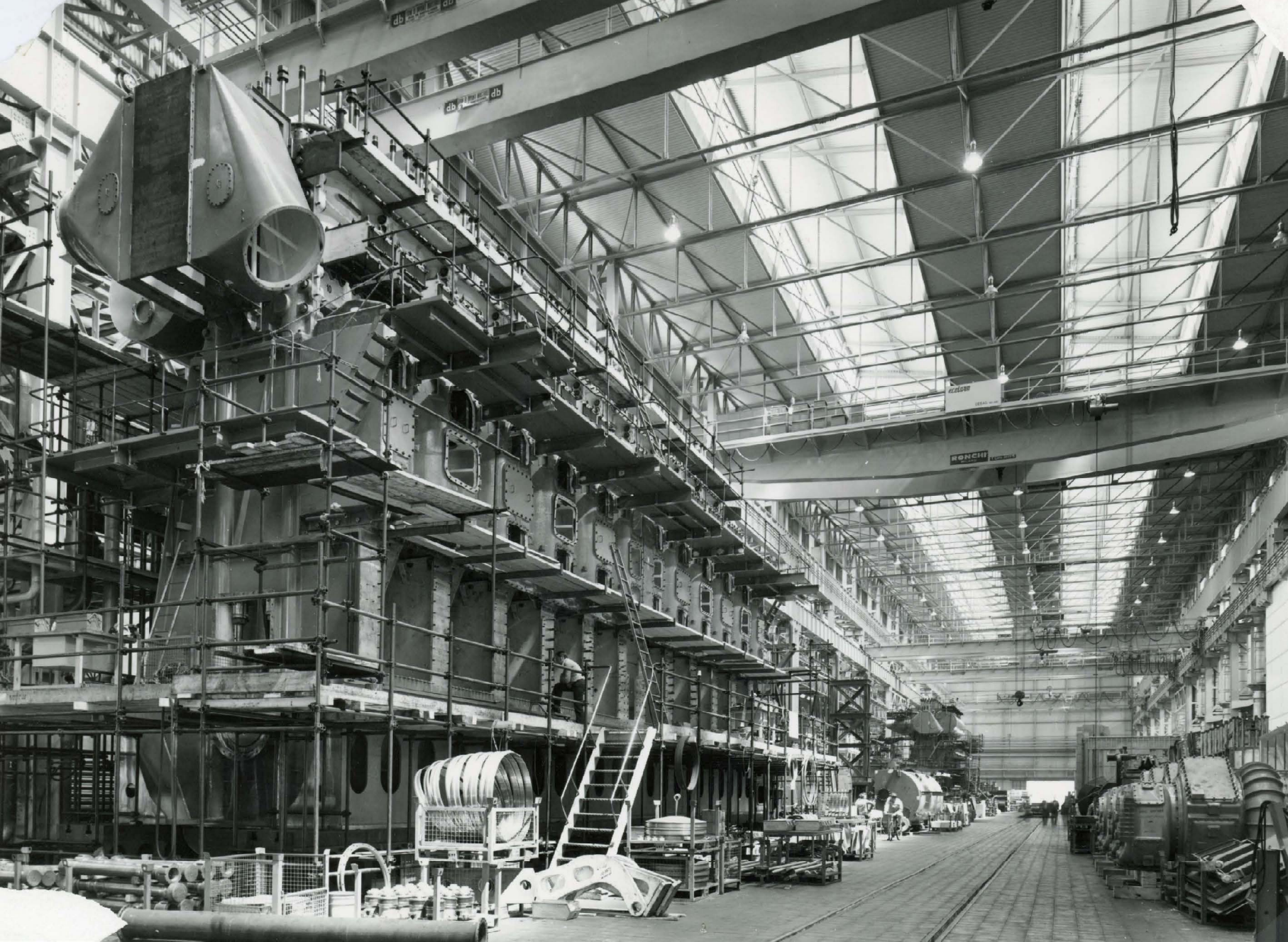
Trieste, anni Settanta del Novecento. Interno Grandi Motori di Trieste  
Istituto Livio Saranz di Trieste



Trieste, anni Settanta del Novecento. Interno Grandi Motori di Trieste  
Istituto Livio Saranz di Trieste

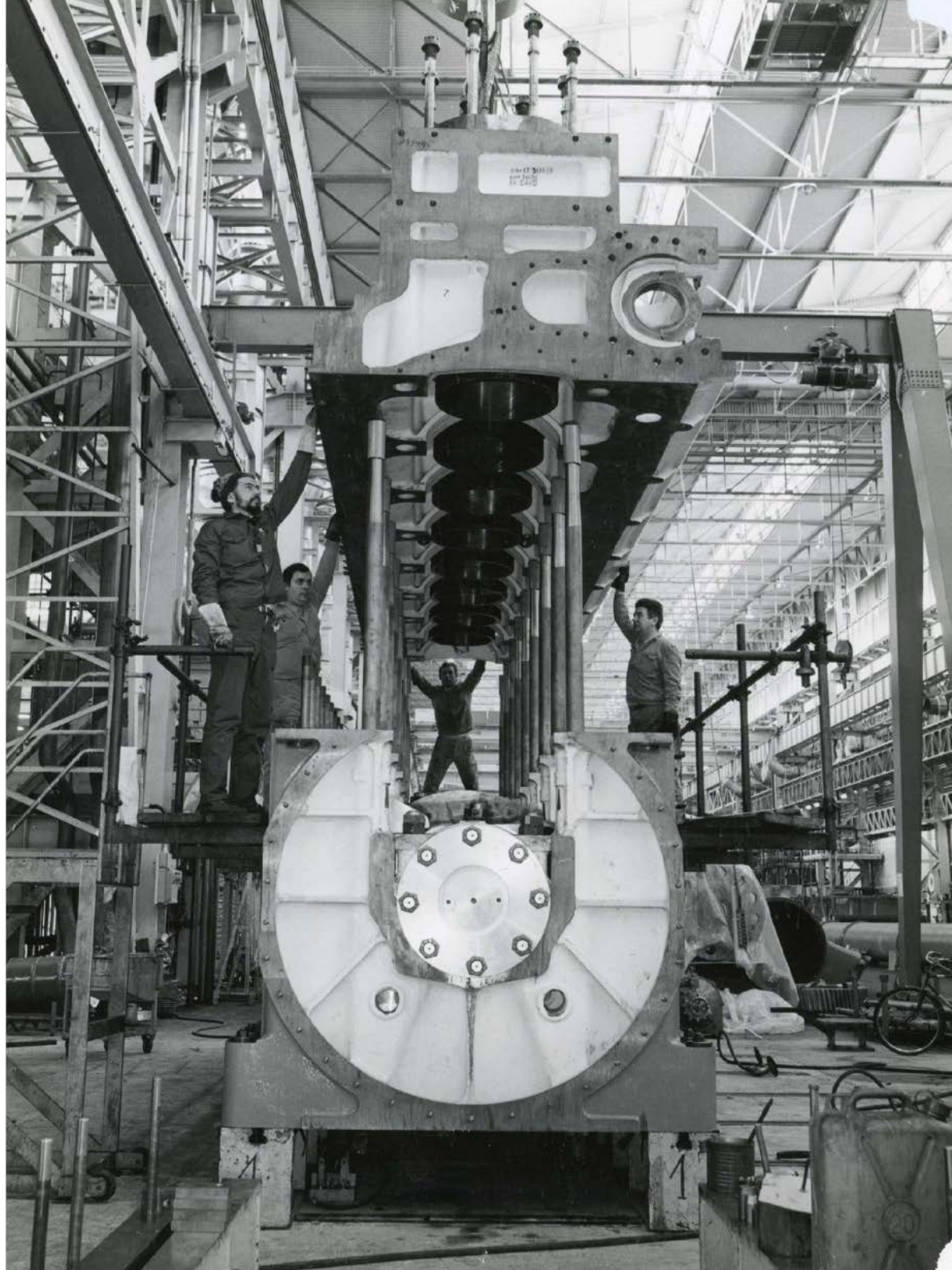


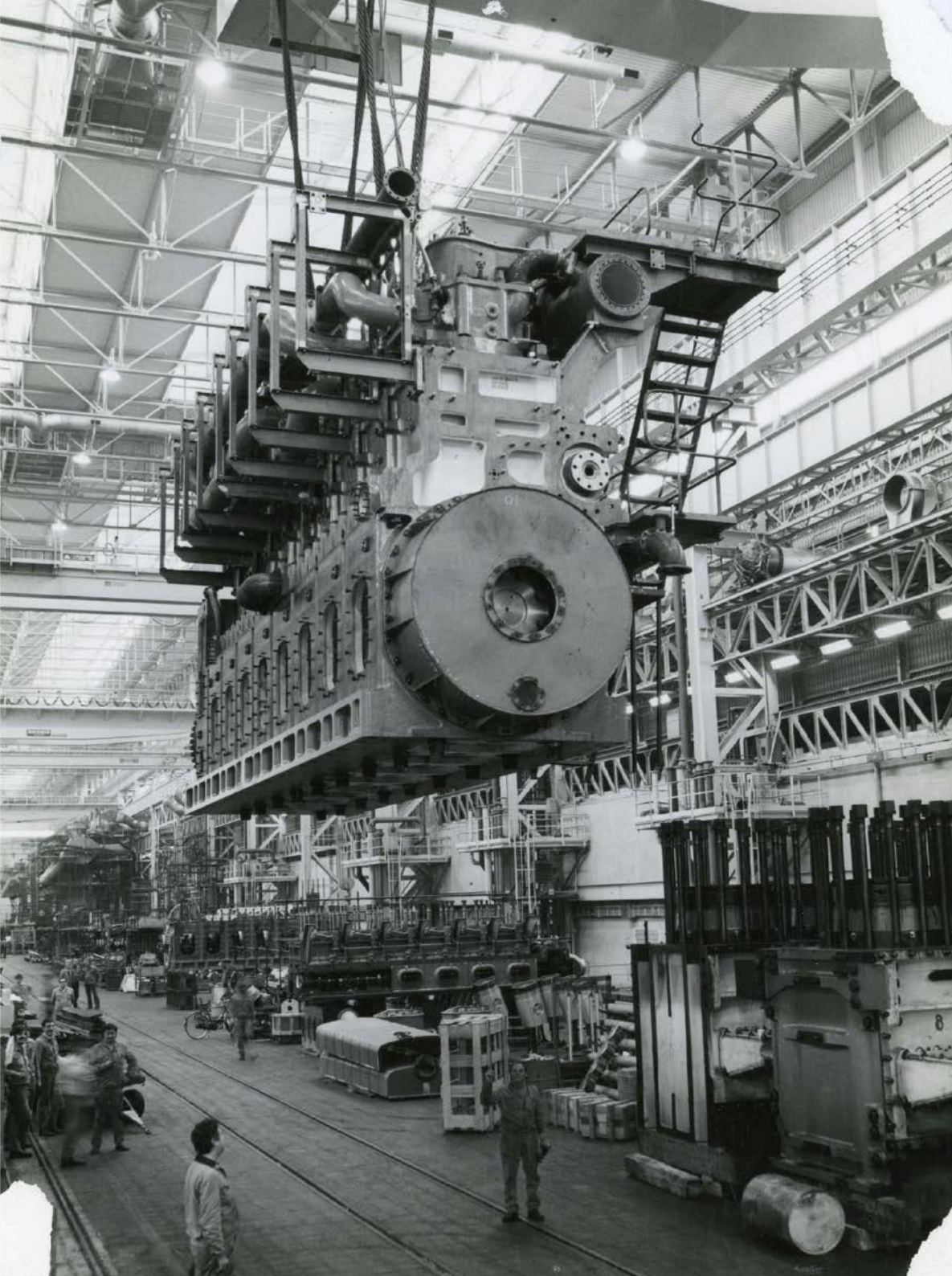
Trieste, anni Settanta del Novecento. Interno Grandi Motori di Trieste  
Istituto Livio Saranz di Trieste



Trieste, anni Settanta del Novecento. Interno Grandi Motori di Trieste  
Istituto Livio Saranz di Trieste

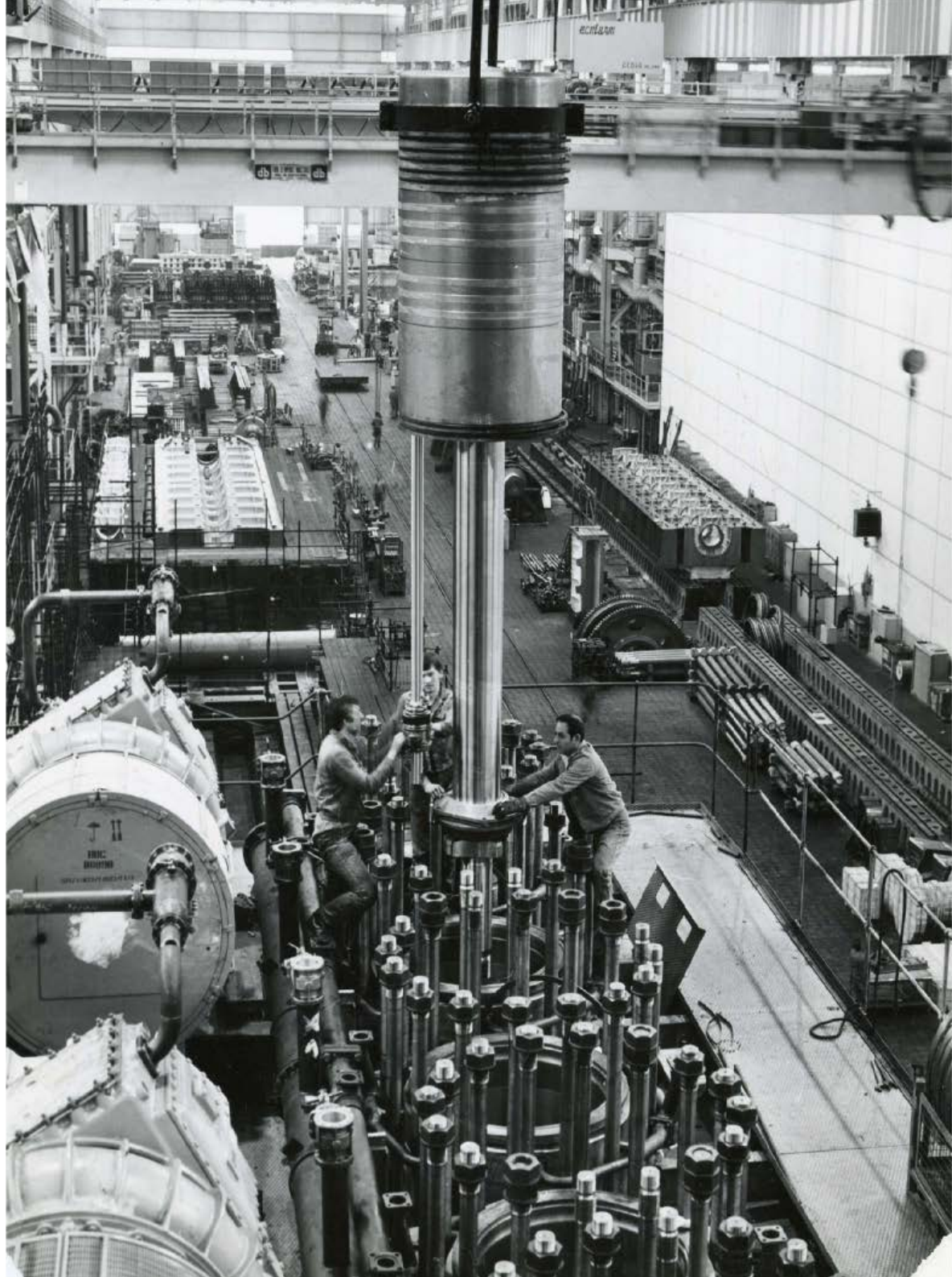
Trieste, anni Settanta del Novecento.  
Interno Grandi Motori di Trieste  
Istituto Livio Saranz di Trieste





Trieste, anni Settanta del Novecento.  
Interno Grandi Motori di Trieste  
Istituto Livio Saranz di Trieste

Trieste, anni Settanta del Novecento.  
Interno Grandi Motori di Trieste  
Istituto Livio Saranz di Trieste





## SINDACATI OLTRE I CONFINI



L'ultima sezione della mostra riguarda la fondamentale attività dei sindacati oltre i confini.

La frontiera tra l'Italia e l'ex Jugoslavia è stata emblematica. La crescente apertura nazionale dei confini ha contribuito a rendere questa area un esempio di relazioni di buon vicinato, pur in una situazione globale di divisioni in blocchi. Nei decenni successivi il fenomeno si è connotato di numerose problematiche, una tra tutte era la presenza di un numero non quantificabile di lavoratori irregolari.

Le difficoltà della politica nazionale nell'elaborare una strategia per la gestione delle migrazioni fu in parte mitigata dall'attivismo dei sindacati. Essi, infatti, si schierarono al fianco dei lavoratori stranieri e si batterono per una loro regolarizzazione nonostante la crescente disoccupazione in Italia.

Il caso dei frontalieri jugoslavi rimaneva comunque una realtà *sui generis*, dal momento che la maggior parte di costoro erano lavoratori sommersi ma, usufruendo del lasciapassare e non pernottando all'interno del territorio italiano, non violavano alcuna legge italiana sulla permanenza degli stranieri.

Nel 1978 le Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative in Italia (CGIL, CISL e UIL), di comune accordo con la Confederazione dei sindacati jugoslavi, proposero uno schema di accordo tra Italia ed ex Jugoslavia sull'impiego di manodopera proveniente dal paese vicino, il cui scopo avrebbe dovuto essere quello di prevenire l'utilizzo di lavoratori sommersi. In verità, però, l'accordo tra Italia e Jugoslavia si sarebbe dovuto inserire in quelli sulla Zona franca italo-jugoslava che, a causa delle forti opposizioni politiche, finirono in un vicolo cieco.

A irrompere con violenza nel contesto dei rapporti transfrontalieri tra Italia ed ex Jugoslavia vi fu la violenta implosione di quest'ultima, causando uno sconvolgimento della generale situazione economica. Ciononostante, il flusso dei lavoratori transfrontalieri non si attenuò, ma anzi si acuì.

È in questo scenario che, nel 1994, nacque il Consiglio Sindacale Interregionale Friuli Venezia Giulia/Slovenia (CSI FVG/SLO): una struttura sindacale regionale, promossa dalle principali Organizzazioni Sindacali di entrambi i Paesi, per la cooperazione nelle regioni di frontiera tra Friuli Venezia Giulia e Slovenia, la cui attività oggi come ieri ha l'obiettivo di favorire la crescita dell'occupazione nei territori di frontiera, ponendo particolare attenzione alla tutela dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici transfrontaliere.

Ad oggi, il CSI non solo ricopre un fondamentale ruolo strategico volto ad aumentare la cooperazione per una migliore e più sostenibile mobilità dei lavoratori e delle lavoratrici tra Paesi confinanti, ma risulta essere anche il principale motore di sviluppo economico, occupazionale e sociale nell'area alto-adriatica.

In definitiva, le attività svolte dal CSI non solo mirano a incentivare la creazione di nuovi posti di lavoro, riducendo quindi la disoccupazione nelle zone di frontiera, ma hanno l'importante obiettivo di contrastare di illegalità, irregolarità e sfruttamento della manodopera frontaliera.

Comitato Sindacale Interregionale C.S.I. - Nord-Est  
CGIL CISL UIL  
ZSSS KS'90  
Incontro tra i sindacati del Friuli-Venezia Giulia e Slovenia  
Srečanje Sindikatov Furlanije-Juljske Krajine in Slovenije  
Autoporto di Ferneti, 29 aprile 1996



Autoporto di Ferneti. 29 aprile 1996. Incontro del 1° maggio  
Archivio Consiglio Sindacale Interregionale Friuli Venezia Giulia-Slovenia



Valico pedonale di Gorizia-Nova Gorica,  
1983.

Manifestazione internazionale per la pace.

Archivio storico della CGIL di Monfalcone

“Sergio Parenzan”



Opachiasella (Yugoslavia), 1° maggio 1984. Tradizionale scambio di saluti tra Gorizia e Nova Gorica  
Archivio storico della CGIL di Monfalcone "Sergio Parenzan"



Gorizia-Nova Gorica, 1° maggio 1984 congiunto sul Valico confinario pedonale  
Archivio storico della CGIL di Monfalcone "Sergio Parenzan"



Gorizia 1° maggio 1994

Archivio Consiglio Sindacale Interregionale Friuli Venezia Giulia-Slovenia



2004.  
1° maggio Nazionale  
a Gorizia e Nova Gorica  
sul confine cittadino  
di Casa Rossa per entrata  
Slovenia in UE  
Archivio storico della CGIL  
di Monfalcone "Sergio Parenzan"



Divača. Incontro dei sindacati  
Archivio Consiglio Sindacale Interregionale Friuli Venezia Giulia-Slovenia

26 aprile 2012.

Valico confinario sloveno-croato di Bregana.

CGIL, CISL, UIL del Friuli Venezia Giulia partecipano all'incontro  
"Sindacati senza confini"

Archivio del C.S.I.R. Italo-Croato Alto Adriatico



27 giugno 2013.

Valico confinario italo-sloveno di Rabuiese.

I C.S.I.R Consigli Sindacali Interregionali Friuli Venezia Giulia  
Veneto Croazia Sud Occidentale

Archivio del C.S.I.R. Italo-Croato Alto Adriatico



27 giugno 2013.

Valico confinario sloveno-croato di Castelvenere.

I C.S.I.R - Consigli Sindacali Interregionali Friuli Venezia Giulia Veneto  
Croazia Sud Occidentale

Archivio del C.S.I.R. Italo-Croato Alto Adriatico





# PARTE II

# Il lavoro frontaliero e le dimensioni del confine: il caso della frontiera italiana orientale

Sommario: 1. Il lavoro frontaliero nel quadro dell'ordinamento euro-unitario. 2. Il lavoro frontaliero tra Italia e Slovenia. 3. Al confine dei diritti: riflessioni conclusive.

## 1. Il lavoro frontaliero nel quadro dell'ordinamento euro-unitario

Nel corso degli ultimi decenni i flussi migratori verso l'Europa e intraeuropei sono diventati sempre più rilevanti, sia per il loro impatto economico e sociale, sia per l'importanza che hanno acquisito nell'ambito del dibattito pubblico. Per quanto riguarda le migrazioni intraeuropee, l'elemento di maggiore rilievo è stato la crescita dell'emigrazione dai Paesi dell'Europa dell'Est verso quelli dell'Ovest: questo fenomeno, infatti, ha coinvolto milioni di lavoratori a partire dagli anni Novanta del Novecento e, a seguito dell'allargamento dell'Unione europea verso est, dopo il 2004, dando esito a migrazioni di lungo termine e, nella maggior parte dei casi, a una stabilizzazione economica e sociale nei Paesi di destinazione. Assieme alla crescita delle migrazioni di lunga durata dai Paesi dell'Europa dell'Est, nel corso degli anni hanno acquisito un'importanza crescente anche le migrazioni temporanee, in risposta a una domanda di forza lavoro intermittente, di breve durata, altamente flessibile. Questa specifica domanda di forza lavoro è stata soddisfatta, innanzitutto, attraverso l'immigrazione di tipo stagionale di cittadini extra UE, che viene regolata dalle legislazioni nazionali dei Paesi di destinazione e presenta caratteristiche diverse in ogni singolo Stato per quanto riguarda i requisiti necessari all'ottenimento del permesso di soggiorno e l'accesso ai diritti sociali correlati. In secondo luogo, questo fabbisogno di manodopera è stato appagato mediante un incessante ricorso al distacco transnazionale dei lavoratori UE, ossia attraverso una forma di impiego temporaneo, normata a livello europeo, che si è diffusa soprattutto in settori ad alta intensità di lavoro – come le costruzioni, alcuni rami dell'industria, il trasporto su gomma, in cui è impossibile ricorrere a delocalizzazioni verso Paesi con un costo del lavoro più basso – affiancando, e in alcuni casi sostituendo, l'impiego sia dei lavoratori autoctoni sia di quelli extra UE<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Si veda anche A. Parenti, C. Tealdi, *Cross-Border Labour Mobility in Europe: Migration Versus Commuting*, in K. Kourtit et al.

Queste vicende si aggiungono al consolidato pendolarismo dei lavoratori sui confini, ossia tra Stati membri confinari e limitrofi.

Per il diritto europeo i *cross border workers*, infatti, comprendono una serie di sottocategorie, ossia i lavoratori frontalieri (che vivono in regioni frontaliere e si spostano regolarmente oltre confine), i lavoratori distaccati (impiegati da un datore di lavoro che svolge normalmente le proprie attività in uno Stato membro e distaccati da tale datore di lavoro in un altro Stato membro per svolgere un lavoro per suo conto) e i lavoratori stagionali (che si fermano nel paese di lavoro per pochi mesi all'anno, pur mantenendo la loro residenza abituale nel paese di origine).

Secondo gli ultimi dati dell'*Annual Report on Intra-EU Labour Mobility* del 2022, redatto dalla Commissione europea<sup>2</sup>, questo fenomeno nel 2021 ha riguardato circa 1,7 milioni di persone. Nella maggior parte dei casi, si tratta di manodopera che si reca principalmente in Svizzera, Lussemburgo e Germania. I lavoratori interessati da questa mobilità provengono dalla Francia, dalla Germania e dalla Polonia, similmente a quanto registrato nel 2020<sup>3</sup>.

Tutto ciò è possibile grazie al principio europeo in tema di libertà di circolazione dei lavoratori sancito dai Trattati europei; essa include i diritti di circolazione e di soggiorno dei lavoratori, i diritti di ingresso e di soggiorno dei loro familiari e il diritto di svolgere un'attività lavorativa in un altro Stato membro, nonché di essere trattati su un piano di parità rispetto ai cittadini di quello Stato (articolo 3, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea-TUE); articolo 4, paragrafo 2, lettera a), e articoli 20, 26 e da 45 a 48 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea-TFUE)<sup>4</sup>.

---

(editors), *The Economic Geography of Cross-Border Migration*, Springer, 2021, p. 185.

<sup>2</sup> European Commission, *Annual Report on Intra-EU Labour Mobility 2022*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023, in file:///C:/Users/13987/Downloads/KE-BQ-23-001-EN-N.pdf.

<sup>3</sup> Per un'indagine sul fenomeno della mobilità intraeuropea si veda F. De Wispelaere, *Mappatura della mobilità lavorativa intraeuropea attraverso il distacco transnazionale di lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 4, 2022, p. 667 ss.

<sup>4</sup> Recentemente, tra gli altri, A. Arena, *Mercato unico e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2020; L. Daniele, *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2023; G. Rossolillo, *La*

La libera circolazione dei lavoratori è uno dei principi fondamentali dell'UE sin dalla sua istituzione, proclamato nei Trattati e regolato in vari regolamenti e direttive sin dagli anni Sessanta del Novecento<sup>5</sup>. Attualmente è sancita all'articolo 45 TFUE ed è un diritto fondamentale dei lavoratori<sup>6</sup>, che va a completare la libera circolazione delle merci, dei capitali e dei servizi all'interno del mercato unico europeo. Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro. Inoltre, anche ai sensi del Regolamento (UE) n. 492/2011, un lavoratore dell'UE ha il diritto di rispondere a offerte di lavoro effettive, di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio di uno Stato membro, di prendervi dimora per svolgere un'attività di lavoro e di rimanere nel suo territorio, a determinate condizioni, dopo aver occupato un impiego<sup>7</sup>.

La parità di trattamento è il pilastro su cui si deve fondare la mobilità e la libera circolazione dei lavoratori in Europa. Tuttavia, tale principio può subire eccezioni e applicazioni specifiche in alcune ipotesi di mobilità: in relazione

---

*libera circolazione dei lavoratori*, in A. Arena, F. Bestagno, G. Rossolillo (a cura di), *Mercato unico e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 195 ss.

5 Il regolamento istitutivo sulla libera circolazione dei lavoratori (Regolamento (CEE) n. 1612/68) e la Direttiva complementare relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno (direttiva 68/360/CEE del Consiglio) sono stati più volte aggiornati. Attualmente le disposizioni chiave dell'UE sono la Direttiva 2004/38/CE relativa al diritto di circolare e di soggiornare, il Regolamento (UE) n. 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori e il Regolamento (UE) 2019/1149 che istituisce l'Autorità europea del lavoro. Cfr., in generale, A. Adinolfi, *Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 669 ss.

6 Tra gli altri, S. Giubboni, G. Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea: principi e tendenze*, Il Mulino, Bologna, 2007, e G. Orlandini, *Mercato unico dei servizi e tutela del lavoro*, Franco Angeli, Milano, 2013.

7 Gli Stati membri non sono autorizzati ad applicare pratiche discriminatorie, come limitare le offerte di lavoro ai loro cittadini o richiedere competenze linguistiche che vadano al di là di quanto è ragionevole e necessario per il lavoro in questione. Inoltre, il lavoratore in mobilità ha diritto alla medesima assistenza che gli uffici di collocamento dello Stato membro ospitante offrono ai propri cittadini e ha altresì il diritto di restare nel paese ospitante per un periodo sufficiente a cercare lavoro, candidarsi a un posto di lavoro ed essere assunto. Tale diritto si applica anche a tutti i lavoratori di altri Stati membri, siano essi a tempo indeterminato, stagionali o transfrontalieri, e ai prestatori di servizi.

all'oggetto di questo scritto, ci occuperemo dei lavoratori frontalieri, con particolare riferimento al lavoro frontaliero sul confine alto-adriatico tra Italia e Slovenia, sebbene non si ignori che le attuali dimensioni dei fenomeni hanno una forma cangiante.

## 2. Il lavoro frontaliero nell'area alto-adriatica

La caratteristica principale del frontalierato è quella di avere il luogo di lavoro scisso dal luogo della residenza del lavoratore. Questi due luoghi si trovano in due paesi diversi, entrambi a una distanza ragionevolmente vicina alla linea confinaria (anche se i due paesi non hanno un confine comune diretto, ma sono comunque limitrofi), tale da permettere ritorni quotidiani o comunque frequenti da parte del lavoratore nel paese della sua residenza.

Il lavoratore frontaliero, dunque, è presente quotidianamente, o quasi, in entrambi i paesi, quello di lavoro e quello di residenza. Solamente dando rilievo a questa specificità è possibile mettere a punto le giuste "lenti d'ingrandimento" attraverso cui questa particolare forma di lavoro va osservata, allo scopo di comprendere quali siano gli aspetti che possono rivelarsi problematici a tal punto da rappresentare veri e propri ostacoli alla mobilità per le persone che vogliono esercitare il lavoro frontaliero. I lavoratori frontalieri sono infatti maggiormente esposti a forme di discriminazione basate sulla residenza, quelle cioè che sono inosservate e più difficili da eliminare.

Il fatto di essere quotidianamente, o quasi, presenti in due paesi, implica che i lavoratori frontalieri siano assoggettati contemporaneamente a due ordinamenti nazionali diversi e tale peculiarità può rivelarsi particolarmente problematica. Se, infatti, i due ordinamenti nazionali non sono sufficientemente disciplinati oppure tra loro opportunamente coordinati, facilmente si possono verificare doppie pretese (per esempio, sul piano fiscale), doppie negazioni di diritti (a titolo esemplificativo, sul piano della sicurezza sociale), oppure discriminazioni (sul piano della legislazione sul lavoro) nei confronti di questa forza-lavoro.

Va anche detto che non esiste un'unica accezione di lavoratore frontaliero. Tale concetto si riferisce a realtà differenti a seconda che si consideri l'aspetto della sicurezza sociale, e quindi le norme europee che regolano tale area, oppure che si tengano in conto le convenzioni bilaterali tra singoli paesi

che disciplinano invece prevalentemente i regimi fiscali: queste convenzioni sono particolarmente usate nel caso dei lavoratori frontalieri tra Svizzera/Italia e Francia/Italia<sup>8</sup>.

Procediamo con ordine, partendo dalle vicende storiche e dai dati e poi concentrando l'attenzione sul particolare contesto del lavoro frontaliero nell'area alto-adriatica, sul confine italo-sloveno.

Il confine tra l'Italia e l'ex Jugoslavia è sempre stato emblematico. La chiusura successiva alla seconda guerra mondiale e alla divisione del mondo in due blocchi andò attenuandosi con l'accordo di Udine del 1949 che, grazie all'istituzione della c.d. tessera di frontiera, permise agli abitanti delle zone sul confine di entrare nel paese vicino fino a quattro volte al mese, limite poi abolito dagli accordi di Nova Gorica del 1969. In particolare, questi accordi si occupavano di definire quale effettivamente fosse la zona di frontiera, quali fossero le persone ammesse al transito e come si articolava la complessa procedura di rilascio per la tessera di frontiera<sup>9</sup>. La crescente apertura nazionale dei confini ha contribuito a rendere questo confine un esempio di relazioni di buon vicinato, pur in una situazione globale di divisioni in blocchi. Nei decenni successivi il fenomeno si è connotato di numerose problematicità, una tra tutte era la presenza di un numero non quantificabile di lavoratori irregolari. Per i frontalieri jugoslavi – provenienti in gran parte dalla Slovenia – il pendolarismo permetteva di evitare condizioni di illegalità, disponendo di un lasciapassare o di un passaporto e potendo usufruire dell'accesso ai servizi sociali e sanitari della ex Jugoslavia poiché facevano ritorno al proprio domicilio oltre confine. Un ulteriore impulso al fenomeno venne dato dalla ricostruzione successiva al terremoto che colpì il Friuli Venezia Giulia nel 1976, che aveva contribuito ad alimentare un cospicuo flusso di manodopera oltreconfine<sup>10</sup>.

Le difficoltà della politica nazionale nell'elaborare una strategia per la gestione delle migrazioni fu in parte mitigata dall'attivismo dei sindacati.

8 Per una ricostruzione storica del “frontalierato” a ovest si veda particolarmente P. Barcella, *I frontalieri in Europa*, Biblion Edizioni, 2019.

9 Cfr. F. Rolandi, *Il prezzo del sudore jugoslavo. I lavoratori jugoslavi in Italia nel Nord Est italiano*, in P. Barcella e M. Colucci (a cura di), *Frontalieri*, Sette Città, Collana ASEI, Viterbo, 2016, p. 58 ss.

10 Cfr. F. Rolandi, *Il prezzo del sudore jugoslavo. I lavoratori frontalieri jugoslavi in Italia nel Nord Est Italiano*, cit., p. 61 ss.

La pressione proveniente da questi settori portò, nel 1978, al primo studio effettuato dal Censis, che mise in luce un esercito di lavoratori invisibili: a fronte di un numero oscillante tra i 290.000 e i 410.000 stranieri risultavano emessi meno di 200.000 permessi di soggiorno e solo 9.507 permessi di lavoro per cittadini non italiani. La stessa relazione stimava gli jugoslavi presenti in Italia tra le 20.000 e le 40.000 unità<sup>11</sup>.

Il caso dei frontalieri jugoslavi rimaneva una realtà *sui generis*, poiché la maggior parte di costoro erano lavoratori sommersi ma, usufruendo del lasciapassare e non pernottando all'interno del territorio italiano, non violavano alcuna legge italiana sulla permanenza degli stranieri.

Nel 1978 le Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative in Italia (CGIL, CISL, UIL), di comune accordo con la Confederazione dei sindacati jugoslavi, proposero uno schema di accordo tra Italia ed ex Jugoslavia sull'impiego di manodopera proveniente dal paese vicino, il cui scopo avrebbe dovuto essere quello di prevenire l'utilizzo di lavoratori sommersi. In verità, però, l'accordo tra Italia e Jugoslavia si sarebbe dovuto inserire in quelli sulla Zona franca italo-jugoslava; entrambe iniziative, a causa delle forti opposizioni politiche, fallirono<sup>12</sup>.

A irrompere nel contesto dei rapporti transfrontalieri tra Italia ed ex Jugoslavia c'è stata la violenta implosione di quest'ultima, causando uno sconvolgimento della generale situazione economica. Ciononostante, il flusso dei lavoratori transfrontalieri non si attenuò, ma anzi si acuì. Negli anni dal 1991 al 1995 è stata registrata una crescita esponenziale della presenza dei cittadini provenienti dai territori dell'ex Jugoslavia: la crisi economica post indipendenza aveva generato una nuova ondata di pendolarismo, pendolarismo che si era rivelato, allo stesso tempo, uno strumento importante per superare il momento di difficoltà data la penuria di opportunità di lavoro nell'area dei Paesi dell'ex Jugoslavia.

11 Cfr. F. Rolandi, *Il prezzo del sudore jugoslavo. I lavoratori frontalieri jugoslavi in Italia nel Nord Est Italiano*, cit., p. 61 ss.

12 Successivamente, la legge Foschi del 1986 sull'immigrazione, che introduceva la parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini provenienti da Paesi non appartenenti alla comunità europea, accompagnata da una sanatoria, rappresentò un primo tentativo da parte del governo italiano di far emergere il lavoro sommerso, portando alla regolarizzazione di una parte dell'ampia economia informale. Cfr. F. Rolandi, *Il prezzo del sudore jugoslavo. I lavoratori jugoslavi in Italia nel Nord Est italiano*, cit., p. 58 ss.

Il processo di integrazione europea, producendo l'allargamento dei confini dell'Unione europea, ha generato l'ingresso nell'area Schengen della Slovenia dal 2007 e alimentato un nuovo intenso movimento di lavoratori frontalieri. La possibilità di lavorare in Italia senza bisogno di permesso di soggiorno ha ovviamente ulteriormente reso dinamico il fenomeno del frontalierato, inquadrandolo nell'ambito della cornice regolativa del principio di libera circolazione dei cittadini europei, con le relative opportunità ed evoluzioni<sup>13</sup>.

D'ora in avanti, infatti, le sorti delle condizioni dei lavoratori frontalieri rimane strettamente collegata alle differenti declinazioni della parità di trattamento in tema di condizioni di lavoro e di sicurezza sociale, parità condizionata dalle diverse dimensioni della cittadinanza regionale che negli ultimi venti anni ha ristretto l'accesso ai benefici di sicurezza sociale in ragione della residenza, oltre che da legislazioni che, sul piano amministrativo/procedurale, rendono poco fruibili taluni benefici.

Permangono, inoltre, le consuete criticità da sempre riscontrate nelle analisi sul lavoro frontaliero, ovvero la presenza di lavoro irregolare, le lacune nei regimi convenzionali in materia fiscale tra Italia e Slovenia e Italia e Croazia, le difficoltà di coordinare le azioni tra i Paesi in relazione al mercato del lavoro e della formazione.

I diversi piani da sempre intrecciati nella trattativa (fiscale, commerciale, occupazionale) tra i tre Paesi hanno reso difficile e non praticato il modello di regolazione convenzionale come in altre zone confinarie, favorendo una situazione di indiretta tolleranza del lavoro irregolare.

La storia recente ha poi costretto a fare i conti con le limitazioni alla circolazione imposte dalla crisi sanitaria del 2020. La pandemia di COVID-19 si è rivelata estremamente perturbante per il lavoro transfrontaliero, con molti Stati membri che hanno limitato la possibilità per i non cittadini di entrare nel loro territorio. Ciò ha avuto effetti a catena non solo in termini di impossibilità per i lavoratori transfrontalieri di raggiungere il luogo di lavoro, ma anche per quanto riguarda il coordinamento della sicurezza sociale e l'accesso

13 F. Rolandi, *Il prezzo del sudore jugoslavo. I lavoratori frontalieri jugoslavi in Italia nel Nord Est Italiano*, cit., p. 61 ss. Per una recente indagine sui lavoratori cross-border tra Italia e Croazia si veda A. Martinović, *The Schengen Area, the Eurozone and the free movement of workers: The case of cross-border work between Croatia and Italy*, in *Diritti Lavori Mercati International*, 2, 2023, p. 151 ss.

al sistema delle misure di sostegno per le quali la gestione amministrativa ha imposto il requisito della residenza. La situazione dei lavoratori frontalieri durante la pandemia è stata sollevata dalla società civile, dal Parlamento europeo e dalla Commissione europea in diversi documenti ufficiali<sup>14</sup>. Passata l'emergenza, tuttavia, gli interrogativi e i vuoti regolativi rimangono.

Attualmente quali sono i dati a disposizione? Che dimensione ha il fenomeno? Non è una questione semplice da dipanare, poiché i lavoratori frontalieri, non soggiornando mai continuativamente nel paese dove lavorano per periodi superiori a novanta giorni, non sono soggetti all'obbligo di effettuare la registrazione anagrafica in tale paese (l'art. 3 della Direttiva 38/2004/CE stabilisce per i cittadini il diritto di soggiornare nel territorio di un altro Stato membro per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna condizione o formalità, salvo il possesso di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità)<sup>15</sup>. I servizi anagrafe dei Comuni italiani di questa area, dunque, non sono utili al fine di conteggiarli. Inoltre, è probabile che gli enti obbligatoriamente coinvolti dalla legislazione italiana negli aspetti collegati al rapporto di lavoro (Centri per l'Impiego, INPS e Agenzia delle Entrate) li registrino effettivamente come frontalieri e, quindi, come residenti all'estero e domiciliati presso il datore di lavoro<sup>16</sup>.

In una recente indagine condotta dall'Ires FVG e commissionata dalla CGIL di Trieste in occasione del report finale del

14 Risoluzione 2020/2664 del Parlamento europeo del 19 giugno 2020 sulla protezione europea dei lavoratori transfrontalieri e stagionali nel contesto della crisi COVID-19. Ad esempio, i lavoratori transfrontalieri e frontalieri sono stati riconosciuti come un gruppo che necessita di misure politiche specifiche nella comunicazione 2020/C 102 I/03 della Commissione relativa all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante l'epidemia di COVID-19. L'interruzione è stata riconosciuta anche nella relazione COM (2021) 393 della Commissione sulle regioni frontaliere dell'UE: lavoratori viventi dell'integrazione europea.

15 Cfr., tra gli altri, R. Panozzo, *Il diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari tra direttiva comunitaria, norme di attuazione, chiarimenti ministeriali e perplessità della dottrina*, in *Lo Stato Civile Italiano*, 5, 2008, 1, p. 344 ss.; M. Conforti, *L'iscrizione anagrafica dei cittadini dell'Unione europea*, in *Lo Stato Civile Italiano*, 6-8, 2021, p. 63 ss.

16 Cfr. La voce del popolo, *Lavoratori frontalieri, il caos delle normative non condivise*, 13 maggio 2020, intervista a Michele Berti, responsabile del Dipartimento Internazionale dell'Unione Regionale UIL Friuli Venezia Giulia.

progetto Euradria<sup>17</sup> si è provato a fare emergere, da diverse prospettive, i volumi del frontalierato in Friuli Venezia Giulia, partendo dai dati statistici, tecnico-giuridici e fattuali ricavati anche dalle attività espletate nell'ambito del citato progetto.

La prima questione rilevante che si cerca di analizzare è quella dei volumi di transito, posto che, come si mette in evidenza nel report, «né l'Italia, né la Slovenia hanno mai monitorato in modo sistematico e integrato il fenomeno dell'occupazione frontaliera. La dimensione del sommerso rappresenta, al riguardo, un freno alle attività di ricognizione e quantificazione (...). Mancano, in definitiva, dati statistici affidabili a livello nazionale e comunitario, sebbene alcune indagini abbiano cercato, nel corso del tempo e ben prima dell'entrata della stessa Slovenia nell'UE (2004), di stimare il suddetto fenomeno»<sup>18</sup>.

Nonostante non siano mancate analisi quantitative condotte in passato<sup>19</sup>, l'elaborazione quanti-qualitativa dei movimenti non è stata oggetto di un'azione sistematica di monitoraggio, sebbene, dopo molto lustrì, simili iniziative paiono ancora necessarie soprattutto nell'ottica di prevenzione e contrasto alle vecchie e nuove forme di lavoro irregolare. Ciò soprattutto se si considera che, da un primo confronto, si tratta di un fenomeno dalla portata abbastanza stabile sul

17 G. Masotti, A. Russo, *Il lavoro frontaliero tra Friuli Venezia Giulia e Slovenia, progetto Euradria*, Ires FVG, Dicembre 2023, p. 12. Il progetto Euradria è co-finanziato dal programma dell'UE EaSI (linea EURES – Cross-border partnership and support to cooperation on intra-EU mobility for social partners and EEA countries) e compartecipato da quindici partner pubblici e privati operanti in territorio italiano e sloveno. *Lead applicant* del suddetto progetto è la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia che, attraverso la Direzione Centrale Lavoro, Formazione, Istruzione e Famiglia, rappresenta il Servizio per l'Impiego e definisce le strategie e gli strumenti di promozione occupazionale. L'intervento persegue l'obiettivo di continuare a supportare, con durata biennale (1° aprile 2022 – 31 marzo 2024), la mobilità nell'area transfrontaliera, garantendo un'assistenza qualificata a lavoratori e imprese.

18 G. Masotti, A. Russo, *Il lavoro frontaliero tra Friuli Venezia Giulia e Slovenia, progetto Euradria*, Ires FVG, cit., p. 12.

19 Si veda L. Chies (a cura di), *Analisi delle problematiche occupazionali del frontalierato*, Trieste, Agenzia Regionale per l'Impiego del Friuli Venezia Giulia, 2002, p. 75 ss.; in generale, S. Kessler, *Frontaliers d'Europe. Rapport sur les migrations transfrontalières*, Strasbourg, Ed'Image, 1991; M. Mezgec, *Il lavoro transfrontaliero con la Slovenia*, in Aa.Vv., *Il mercato del lavoro in Friuli Venezia Giulia. Rapporto 2008*, Franco Angeli, Milano, 2008, p. 261.

piano numerico. Secondo alcune stime di fonte sindacale, il numero giornaliero degli ingressi di frontalieri con residenza slovena e croata in Friuli Venezia Giulia si aggira intorno alle 10.000 unità, ma può raggiungere, stando ai ragguagli informali degli organi di Polizia o delle Ambasciate, picchi stagionali di 15.000<sup>20</sup>. Tali volumi di transito non sono molto dissimili da quelli registrati in altre indagini realizzate agli inizi del nuovo Millennio<sup>21</sup>.

In un'altra analisi condotta dall'Ires FVG si è provato a fare emergere il numero approssimativo dei lavoratori frontalieri in Friuli Venezia Giulia, partendo dai dati dell'osservatorio INPS sugli stranieri, osservatorio che ha l'obiettivo, tra l'altro, di fornire un quadro organico della manodopera straniera conosciuta all'INPS che ha lavorato o ha beneficiato di un'indennità di disoccupazione o di un trattamento pensionistico<sup>22</sup>.

In particolare, lo studio ha avuto ad oggetto la platea dei lavoratori stranieri con condizione prevalente in Italia, ossia quei lavoratori che, pur avendo avuto occasioni di lavoro anche in altri Paesi, risultano assegnatari della condizione prevalente in Italia poiché è il Paese dove si è trascorso il periodo più lungo.

In relazione a questa banca dati, si è osservato un progressivo ampliamento della presenza di frontalieri dal 2014, aumento che ha avuto una netta frenata nel 2020 con lo scoppio della pandemia, come era logico aspettarsi.

Si registra un aumento dei lavoratori dalla Croazia e una prevalenza del genere femminile, nonché una concentrazione del pendolarismo frontaliero nella provincia di Gorizia, a

20 Cfr. G. Masotti, A. Russo, *Il lavoro frontaliero tra Friuli Venezia Giulia e Slovenia, progetto Euradria*, Ires FVG, cit., p. 13. Stime ancor più recenti si focalizzano sull'area geografica che, in Italia, comprende il Friuli Venezia Giulia e, in Slovenia, abbraccia le regioni statistiche di Goriška, Obalno-kraška e Notra-njsko-kraška. Quest'area, complessivamente, ospita circa 1.481.000 abitanti e, secondo tali stime, appare interessata da un transito bidirezionale di 12.000 frontalieri al giorno, attivi, principalmente, nei seguenti settori economici: agricoltura, cantieristica navale; assistenza alla persona; edilizia; turismo e accoglienza (Ho.Re.Ca); mecatronica. Euradria, *Al servizio di lavoratori e imprese. Semplifichiamo l'occupazione transfrontaliera*, 2023, <https://www.euradria.eu>

21 Cfr. L. Chies, *Analisi delle problematiche occupazionali del frontalierato*, cit. p. 75 e ss.

22 Cfr. A. Russo, *Il lavoro transfrontaliero in FVG. Un'analisi quantitativa, Relazione alla conferenza del 3 maggio 2022*, Relazione alla conferenza "Lavorare senza confine: storie, diritti e territori nell'area del confine orientale", organizzata dall'Università degli Studi di Trieste nell'ambito della Rassegna "Lavorare oltre confine. Storie, voci e immagini del lavoro frontaliero in Friuli Venezia Giulia".

seguire i territori di Trieste, Udine e Pordenone. Si conferma, inoltre, il prevalente uso del frontalierato in relazione alle tipologie di lavoro subordinato<sup>23</sup>.

Sebbene la rilevazione dei volumi di transito sia frammentata e discontinua, emerge chiaramente una certa stabilità dei flussi negli anni a testimonianza delle caratteristiche peculiari del frontalierato nella zona dell'Alto Adriatico. Le specificità sono il frutto di svariati fattori; tuttavia, ad avviso di chi scrive, esse possono essere ricondotte, tra le altre cose, a due caratteristiche intrinseche del fenomeno in questi territori. Da un lato, infatti, il lavoro frontaliero, oltre a intercettare la richiesta di manodopera dell'area di destinazione (e particolarmente nel Friuli Venezia Giulia), in taluni settori particolari, soddisfa, soprattutto nell'ultimo trentennio, le esigenze nate dalle consolidate e crescenti relazioni commerciali e dalle reti produttive tra le due aree; infatti, il valore dell'export italiano verso la Slovenia è pari, nel 2022, a sette miliardi di euro (in crescita rispetto al 2021 in cui il volume è stato pari a quattro miliardi e seicentotré mila euro) e supera di poco quello dell'import<sup>24</sup>. Dall'altro lato, il lavoro frontaliero ha risposto, probabilmente, anche ad altri bisogni, ovvero quelli legati ai rapporti e alle esigenze delle comunità slave nel Friuli Venezia Giulia, contribuendo a diventare più o meno inconsapevolmente un fattore di integrazione, nonostante la piaga del lavoro sommerso.

Non sorprende, quindi, che questi profili, commerciali/produttivi e culturali, debbano essere alla base delle analisi e delle soluzioni anche in relazione al lavoro frontaliero, considerata l'intensificazione dei rapporti inter-confinari tra Italia e Slovenia grazie all'evento "GO!2025-Nuova Gorica e Gorizia Capitale europea della cultura", programma che promette di riscrivere la storia confinaria tra le due aree nella prospettiva di una maggiore integrazione e cooperazione<sup>25</sup>.

23 Per un'analisi dei flussi regolari si veda ampiamente anche G. Masotti, A. Russo, *Il lavoro frontaliero tra Friuli Venezia Giulia e Slovenia*, cit., p. 50 ss.

24 Osservatorio Economico Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, 2023, in <https://www.infomercati-esteri.it/osservatorio-economico-intercambio-commerciale-italia-no-mondo.php>.

25 L'area transfrontaliera tra Gorizia in Italia e Nuova Gorica in Slovenia rappresenta da sempre un luogo importante e strategico per entrambi gli Stati, oltre che uno strumento di sviluppo sotto tanti punti

Tuttavia, appare evidente che questo e altri futuri progetti necessitano di risolvere i nodi che da sempre impattano sui meccanismi di collaborazione e, tra questi, gli ostacoli e le barriere normative che rendono difficoltosa l'attuazione della cooperazione non solo in termini economici, produttivi e commerciali, ma anche con riguardo ai profili occupazionali, con particolare riferimento allo *status* e ai diritti dei lavoratori frontalieri. Si tratta di due facce della stessa medaglia che però spesso non sono discusse e trattate in modo complementare, così da creare dei veri e propri cortocircuiti legislativi (se non veri e propri paradossi), oltre ad alimentare i fenomeni di irregolarità nel lavoro.

Sul piano normativo, infatti, gli ostacoli alla mobilità risiedono nelle eccezioni al principio di parità di trattamento contenuto nella legislazione europea.

In generale, il Regolamento n. 492/2011/UE stabilisce, all'articolo 7, paragrafi 1 e 2, che il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può ricevere sul territorio degli altri Stati membri, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello dei lavoratori nazionali per quanto concerne le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato. Egli gode degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali.

Similmente, dispongono le regole europee in tema di coordinamento della sicurezza sociale presenti nel Regolamento (CE) n. 883/2004, relativo al coordinamento dei sistemi di

---

di vista: cultura, economia, commercio, trasporti. Dai comuni limitrofi divisi dal confine, quindi, cresce il bisogno di stabilire nuove forme di collaborazione, di coesione e di scambio. Un bisogno che diventa realtà nel 2010 con l'istituzione del Gruppo europeo di cooperazione territoriale, GECT GO. Il resto è storia, una storia che conduce alla prima Capitale europea della cultura transfrontaliera, con Nova Gorica e Gorizia alla guida di un territorio unito nello spirito e negli intenti. Per l'anno 2025 la Commissione europea ha deciso di un'area simbolica come la Venezia Giulia, devastata da due guerre mondiali che ne hanno lacerato il territorio: «Gorizia e Nuova Gorica come Berlino Est e Berlino Ovest, plasticamente divise da un confine cittadino che aveva spezzato la storia di un territorio, le vite delle persone, i ricordi, annebbiando anche il futuro. (...) Dal 2007 quel muro è stato sostituito da un Piazza che unisce i due comuni, denominata Transalpina dall'Italia e dell'Europa dalla Slovenia. Oggi l'intento è quello di cercare di tornare a tessere questi legami»; così D. Rossi, *Le ragioni di un riconoscimento storico di importanza storica*, in D. Lo Presti, D. Rossi, *Da "santa" e "maledetta" a capitale europea della cultura. Gorizia tra confini, autonomia e cooperazione transfrontaliera*, Wolters Kluwer-Cedam, 2023, p. XVIII.



sicurezza sociale e nel Regolamento (CE) n. 987/2009, che contiene le procedure di attuazione di tale coordinamento. Fin dagli albori del processo di integrazione europea si rinvencono, all'interno dei Trattati, disposizioni aventi ad oggetto la sicurezza sociale dei lavoratori migranti<sup>26</sup>. Tuttavia, quest'ultima non era inizialmente presa in considerazione come un diritto autonomo, bensì funzionale a rendere possibile la libera circolazione dei lavoratori.

Il Regolamento n. 883 del 2004 (art. 1.f) e il Regolamento di attuazione n. 987 del 2009 dettano regole per il coordinamento delle norme in materia di sicurezza sociale. Con una definizione allo stesso tempo scarna e flessibile, il lavoratore frontaliero è definito come «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, Regolamento CE n. 883/2004). La norma valorizza la condizione temporanea del ritorno giornaliero o, comunque, almeno settimanale, della persona al proprio domicilio (situato in uno Stato diverso da quello in cui lo stesso presta l'attività lavorativa), che diviene

26 Già l'art. 51 del Trattato di Roma del 1957 istitutivo della CEE – che corrisponde all'attuale art. 48 TFUE – attribuiva al Consiglio il potere di adottare, su proposta della Commissione, le misure appropriate in tema di sicurezza sociale dei lavoratori che si spostavano all'interno del territorio degli allora sei Stati membri (e in maniera pressoché analoga si era espresso, in precedenza, l'art. 69 del Trattato CECA). Il nesso funzionale fra la sicurezza sociale e la libera circolazione dei lavoratori, oggi sancita come principio fondamentale dall'art. 45 TFUE, affonda dunque le sue radici fino alle origini del processo di integrazione europea, e ciò perché la filosofia che ispirò i padri fondatori delle Comunità europee era orientata alla creazione di un mercato comune fra gli Stati membri – all'interno del quale fosse garantita la libera circolazione delle merci, dei servizi, delle persone e dei capitali (art. 26 TFUE) – piuttosto che a stabilire sistemi di protezione sociale. Parallelamente all'attenzione dedicata alla libera circolazione dei lavoratori, le istituzioni europee sono quindi intervenute anche in materia di sicurezza sociale, prevedendo la possibilità, per i soli lavoratori, prima, e anche per i cittadini dell'Unione, successivamente, di chiedere il trasferimento di alcuni tipi di copertura sanitaria e previdenziale verso il Paese in cui essi si trasferiscono per motivi professionali. Non bisogna dimenticare che anche la Carta dei diritti fondamentali dell'UE s'interessa della sicurezza sociale dei lavoratori migranti. L'art. 34, c. 2, difatti, con specifico riferimento alla libertà di circolazione, sancisce che chi risiede o si sposta legalmente all'interno dell'Unione «ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali».

elemento caratterizzante della fattispecie. Di conseguenza, per integrare tale ipotesi, è essenziale che il lavoratore mantenga la sua normale residenza al di fuori dello Stato di occupazione. Specularmente, anche un lavoratore che si trasferisca dal proprio Paese in un altro, ma mantenga il lavoro nel primo, potrebbe rientrare nella nozione di lavoratore transfrontaliero come sopra specificata<sup>27</sup>.

Se questa è la definizione che si rinviene in ambito euro-unitario, 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 a evitare la doppia imposizione sui redditi transnazionali, per determinare il regime fiscale dei lavoratori transfrontalieri vengono talora fissati dei criteri maggiormente restrittivi rispetto a quelli in precedenza evocati, individuando anche un elemento di carattere spaziale, legato alla circostanza di risiedere e lavorare in una zona “frontaliera” in senso stretto (con il riferimento a una fascia chilometrica di distanza dal confine) concretamente individuata peraltro in modo variabile dalle diverse convenzioni fiscali e valutata da queste ultime elemento essenziale per selezionare chi, di fatto, possa considerarsi “lavoratore frontaliero”. Dunque, si può ben dire che, ad oggi, manchi – 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, da cui dipendono le difficoltà di individuare con precisione l'esatta consistenza numerica della manodopera frontaliera.

In base alle norme sul coordinamento delle legislazioni nazionali in tema di sicurezza sociale, i lavoratori frontalieri sono

27 Per la Corte di giustizia UE, grande sezione, 18 luglio 2007, C-213/06, *Agenzia europea per la ricostruzione (AER)*, i lavoratori frontalieri possono avvalersi delle disposizioni dell'art. 7 del Regolamento n. 1612/68 allo stesso titolo di qualsiasi altro lavoratore previsto in tale disposizione. Infatti il quarto *considerando* di tale regolamento stabilisce espressamente che il suo art. 7 si riferisce, senza riserve, al “lavoratore cittadino di uno Stato membro”. Rientra nel campo di applicazione delle norme relative alla libera circolazione dei lavoratori (e, di conseguenza, del Regolamento n. 1612/68) qualsiasi lavoratore che esercita un'attività reale ed effettiva, restando escluse da questo campo le attività talmente ridotte da potersi definire puramente marginali ed accessorie.

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 per effetto di 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 a un possibile *dumping* sociale su cui non è possibile soffermarci<sup>28</sup>. Fondamentale è il principio di parità di trattamento, enunciato dall'art. 4 del Regolamento n. 883/2004/CE secondo cui, ad eccezione delle specifiche ipotesi sancite dallo stesso regolamento, le persone alle quali si applica la suddetta disciplina godono delle stesse prestazioni e sono soggette agli stessi obblighi di cui alla legislazione di ciascuno Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato<sup>29</sup>.

28 Per un'analisi recente dei fenomeni collegati al distacco, si veda, tra i molti, F. De Wispelaere, *Mappatura della mobilità lavorativa intraeuropea attraverso il distacco transnazionale di lavoro*, cit., p. 667 ss.; D. Izzi, *Diritti sociali e integrazione negativa nel mercato unico europeo: da "Laval" a oggi*, in *Labor*, 5, 2021, p. 499 ss.; C. Cordella, *Distacco transnazionale, ordine pubblico e tutela del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2020; A. Allamprese, S. Borelli, G. Orlandini, *La nuova direttiva sul distacco transnazionale dei lavoratori*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1, I, 2019, p. 133 ss.; F. Bano, *Il distacco nella recente normativa europea: fra cooperazione e competizione*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 1, 2021, p. 9 ss.; A. Lo Faro, *Al di là del distacco - La mobilità dei lavoratori nel mercato interno tra competizione regolativa e abuso del diritto di stabilimento*, in D. Izzi, M.P. Aimo, A. Fenoglio (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, p. 837 ss.; M. Corti, *Il distacco transnazionale dei lavoratori nell'U.E.: dal dumping sociale alle nuove prospettive del diritto del lavoro europeo*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 1, 2021, p. 47 ss.; M. Delfino, *Ultima direttiva sul distacco transnazionale dei lavoratori e trasposizione in Italia nel prisma del bilanciamento degli interessi*, in *Diritti lavori mercati*, 2, 2021, p. 271 ss.; E. Gragnoli, *Cross-border posting, the spirit and scope of the Eu legislation*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 1, 2021, p. 77 ss.; G. Orlandini, *Distacco transnazionale e contrasto al dumping in Italia Passi in avanti e questioni irrisolte*, in R. Cillo, F. Perocco (a cura di), *Posted workers La condizione dei lavoratori in distacco transnazionale in Europa*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia, 2022, p. 245 ss.; F. Raspadori, *L'anomala mobilità dei lavoratori nell'economia sociale di mercato dell'Unione europea*, in *Politica del diritto*, 2, 2022, p. 295 ss.

29 Tale principio è completato da quello dell'assimilazione di prestazioni, redditi, fatti o avvenimenti che si sono prodotti o

La concreta operatività di questa regola sia sul piano del trattamento economico/retributivo sia sul piano della sicurezza sociale viene messa in crisi a causa delle continue e ripetute legislazioni anche regionali che fondano l'erogazione di sussidi e dei vantaggi in base alla regola della residenza qualificata sul territorio italiano e/o di una certa regione per un certo periodo di tempo.

Di seguito, si analizzeranno alcuni profili particolarmente critici sul piano della sicurezza sociale.

Uno dei punti chiave derivanti da queste disposizioni è che il paese in cui è impiegato un lavoratore dipendente o autonomo è responsabile della rispettiva copertura previdenziale. Costituiscono un'eccezione le indennità di disoccupazione: i lavoratori transfrontalieri che continuano a risiedere in uno Stato membro diverso da quello di lavoro o che ritornano in tale Stato hanno diritto solo alle indennità di disoccupazione nel loro paese di residenza. Tuttavia, in via supplementare, i lavoratori transfrontalieri che si trovano in disoccupazione completa possono porsi a disposizione degli uffici del lavoro dello Stato membro nel quale hanno esercitato l'ultima attività subordinata o autonoma. Ai sensi dell'art. 65 del Regolamento n. 883/2004/CE, comma 1, in caso di disoccupazione parziale o accidentale, il lavoratore frontaliere si mette a disposizione del suo datore di lavoro o degli uffici del lavoro nello Stato membro competente, beneficiando delle prestazioni in base alla legislazione dello Stato membro competente, come se risiedesse in tale Stato<sup>30</sup>.

Sul punto, ha assunto un ruolo importante la Corte di giustizia che ha interpretato in modo estensivo la parità di trattamento in caso di disoccupazione. In relazione all'erogazione ai lavoratori frontalieri del trattamento di disoccupazione, si distingue l'ipotesi di disoccupazione completa da quella solo parziale. Nel 2015, con la sentenza sul caso *Mertens*, la Corte di giustizia ha chiarito che le norme in materia di coordinamento della sicurezza sociale devono essere interpretate nel

verificati nei vari Stati membri (art. 5), che obbliga questi ultimi a non attribuire rilevanza ai soli periodi di lavoro svolti nel loro territorio, ma anche a quelli prestati negli altri Paesi dell'UE. I *considerando* 8, 12 e 16 del Regolamento n. 883/2004 ribadiscono questo concetto, affermando che il principio generale della parità di trattamento è di particolare importanza per i lavoratori che non risiedono nello Stato membro in cui lavorano, compresi i lavoratori frontalieri.

30 Cfr. anche R. Nunin, *Legalità e regolarità nel lavoro transfrontaliero*, in M. Brollo, C. Cester, L. Meneghini (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, EUT, Trieste, 2016, p. 251 ss.

senso che a un lavoratore frontaliero, assunto a tempo parziale – subito dopo la cessazione di un rapporto di lavoro a tempo pieno presso un datore di lavoro in uno Stato membro – 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 egli avvalersi delle disposizioni in materia del Paese di occupazione. Richiamando anche propria precedente giurisprudenza, 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, dovesse rivolgersi a un'istituzione del suo luogo di residenza per ottenere aiuto nella ricerca di un'attività lavorativa complementare a quella già svolta, poiché quest'ultima istituzione sarebbe molto meno in grado di aiutare il lavoratore a trovare una tale attività che sarebbe da svolgere nel territorio dell'altro Stato dove il lavoratore risulti (sia pure parzialmente) ancora occupato<sup>31</sup>.

La *ratio* di questa scelta da parte della Corte di giustizia si pone, perciò, in continuità con quanto affermato in una serie di precedenti (si veda Corte di giustizia, 15 marzo 2001, in causa C-444/98, de *Laat*). Tale decisione considera, infatti, un elemento centrale per l'identificazione dello stato competente a erogare il sussidio di disoccupazione parziale, a vantaggio dei lavoratori frontalieri, la sola presenza di un legame contrattuale. Il criterio risultante appare utile a evitare situazioni di *job lock*, cioè i casi in cui un lavoratore frontaliero sia disincentivato a cercare impiego presso un nuovo datore a fronte del rischio di perdere l'accesso alle prestazioni di disoccupazione (parziale)<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> La sentenza scaturisce da uno scenario relativamente tipico in materia di prestazioni di sicurezza sociale a vantaggio dei lavoratori frontalieri. In particolare, tale questione verteva sulla situazione specifica della ricorrente, passata da un impiego a tempo pieno a uno a tempo parziale alle dipendenze di un diverso datore di lavoro. In precedenza, la Corte di giustizia UE, 6 novembre 2003, C-311/01, *Commissione delle Comunità europee c. Regno dei Paesi Bassi*, aveva avuto modo di affermare che i lavoratori frontalieri hanno diritto di beneficiare di indennità di disoccupazione a carico dell'organismo del paese di residenza, con le modalità e i limiti stabiliti dal Regolamento (Cee) n. 1408/71, se si recano in un altro paese membro per la ricerca di un'occupazione.

<sup>32</sup> Sul punto, ampiamente, M. Rocca, *Disoccupazione parziale del lavoratore frontaliero e contratto "part-time" con un nuovo datore di lavoro*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 3, 2015, p. 889 ss.

Nella legislazione italiana le vistose eccezioni al principio di parità delle condizioni normative si rinvengono anche in relazione alle prestazioni erogate per supportare il reddito in presenza di figli a carico.

Caso emblematico è la vicenda dell'assegno unico e universale, creato per riconoscere il diritto a un contributo statale a chiunque ha uno o più figli a prescindere dal reddito, sostituendo dal primo marzo 2022 altre sette tipologie di sostegno economico alle famiglie (premio alla nascita 800 euro; bonus bebè; fondo prestiti ai neo-genitori; assegni al nucleo familiare; assegno al nucleo familiare dei Comuni; detrazioni sui figli a carico). L'assegno unico universale è la misura economica a sostegno delle famiglie con figli a carico istituita con la legge delega 46/202, attuato con D.Lgs. n. 230 del 21 dicembre 2021, a decorrere dal 1° marzo 2022 (v. anche Messaggio INPS n. 4748 del 31 dicembre 2021). È una misura destinata a tutte le famiglie, che vale dal settimo mese di gravidanza fino al compimento del ventunesimo anno di ciascun figlio fiscalmente a carico. Per avere diritto all'assegno unico universale occorre che al momento della presentazione della domanda, e per tutta la durata del beneficio, il richiedente sia in possesso di tutti i seguenti requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno: essere cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea, o suo familiare, titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o titolare di permesso unico di lavoro autorizzato a svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi o titolare di permesso di soggiorno per motivi di ricerca autorizzato a soggiornare in Italia per un periodo superiore a sei mesi; assoggettamento al pagamento dell'imposta sul reddito in Italia; residenza e domicilio in Italia; residenza in Italia da almeno due anni, anche non continuativi, o titolarità di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata almeno pari a sei mesi<sup>33</sup>.

Il criterio della residenza per la percezione dell'assegno si traduce in una misura iniqua fra lavoratori e lavoratrici che svolgono la stessa tipologia di lavoro nello stesso luogo, ma

<sup>33</sup> Tra i tanti, si confronti, V. Fili, *Assegno unico e universale e tutela del carico familiare: i figli non sono tutti uguali*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 8-9/2023, p. 785 ss.; P. Bozzao, *Il "welfare" dei figli, tra "Family Act" e (attuazione della) Direttiva Ue n. 2019/1158*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, 2022, 1, p. 578 ss.

che non vengono retribuiti allo stesso modo per effetto dell'esclusività della residenza come criterio di erogazione di tale emolumento. Il tutto si aggrava se si considera che l'INPS spesso non comunica agli istituti previdenziali all'estero gli importi degli assegni "non" percepiti in Italia: ci si intende riferire, nello specifico, ai lavoratori in larga parte croati e sloveni, che non percepiscono né l'assegno unico né l'assegno familiare, con una notevole perdita sul reddito annuale. Non sorprende, quindi, che la Commissione europea il 16 novembre 2023, grazie alla segnalazione della UIL del Friuli Venezia Giulia e di INAS CISL, abbia avviato una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, inviando un parere motivato per il mancato rispetto di alcune norme dell'UE<sup>34</sup>. L'attenzione di Bruxelles si è concentrata sull'articolo 3, comma 1, lettera d) del decreto in questione, ai sensi del quale "solo coloro che risiedono per almeno 2 anni in Italia possono beneficiare di tale prestazione, e solo se vivono nello stesso nucleo familiare dei figli". Stando alla Commissione la normativa in parola viola il diritto dell'UE in quanto non tratta i cittadini dell'Unione europea in modo equo e pertanto è discriminatoria<sup>35</sup>. In relazione a questa vicenda, con comunicato del 25 luglio 2024, si è appreso che la Commissione europea ha deciso di deferire l'Italia alla Corte di giustizia dell'Unione europea per il mancato rispetto dei diritti dei lavoratori mobili di altri Stati membri dell'UE in relazione alle prestazioni familiari loro concesse, poiché costituisce una discriminazione e viola il diritto dell'UE in materia di coordinamento della sicurezza sociale e di libera circolazione dei lavoratori (Decisione di infrazione (INFR(2022)4113). Ad avviso di chi scrive, inoltre, il riferimento all'illegittimità della "vivenza a carico" potrebbe riaprire l'annosa questione già sollevata con riguardo al tema degli assegni familiari per i figli residenti all'estero. Come è noto, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha già dichiarato discriminatoria l'esclusione dei cittadini stranieri dal diritto all'assegno per i figli se residenti all'estero<sup>36</sup>; dal 1° marzo 2022 vi è stata,

34 Cfr. Parere motivato della Commissione europea all'Italia INFR (2022) 4113.

35 Cfr. Parere motivato all'Italia INFR (2022) 4113, cit.

36 Corte di giustizia UE, 25 novembre 2020, C-303/19, *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) v. VR*; Corte giustizia UE, 25 novembre 2020, C-302/19, *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) contro WS*, aventi a oggetto il contrasto delle norme italiane rispettivamente con la Direttiva 109/2003 (che riguarda i titolari

infatti, l'eliminazione del beneficio per tutti (italiani e stranieri). L'assegno unico universale, invece, non è sancito in favore dei figli residenti all'estero poiché, basandosi sull'ISEE, richiede il requisito della convivenza. È evidente che tale previsione impatta in modo significativo sugli stranieri (anche e soprattutto frontalieri) che frequentemente mantengono la residenza della prole in patria.

La Corte, in passato, non ha mancato di evidenziare che è contraria all'art. 45 TFUE, in quanto contrasta con il principio di libera circolazione dei lavoratori, la normativa di uno Stato membro che subordini la concessione ai datori di lavoro di un aiuto all'assunzione dei lavoratori disoccupati alla condizione che il disoccupato sia residente nel territorio nazionale. Un tale requisito è inappropriato con riguardo alla forza lavoro migrante e frontaliera, poiché il relativo accesso al mercato del lavoro di uno Stato membro determina un nesso di integrazione sufficiente nella società di detto Stato, idoneo a fondare l'operatività del principio della parità di trattamento in relazione, rispettivamente, ai lavoratori nazionali e ai lavoratori residenti<sup>37</sup>.

In una recente sentenza della Corte di giustizia UE, si è affermata l'esistenza di una discriminazione indiretta in presenza di una legislazione nazionale che subordina la presa in carico del trasporto scolastico da parte di un Land al requisito della residenza nel territorio di tale Land, in quanto, per sua stessa natura, può incidere maggiormente sui lavoratori frontalieri che su quelli nazionali<sup>38</sup>, frontalieri che non risiedono nel Land e che appunto si spostano tra luogo di residenza e luogo di lavoro. Già nel 2013, la Corte di giustizia<sup>39</sup> ha avuto modo di dichiarare l'esistenza di una disparità di trattamento derivante da una normativa di uno Stato membro che subordini la concessione di un sussidio economico per il compimento di studi superiori al requisito di residenza dello studente nel medesimo Stato membro, costituendo una discriminazione indiretta tra le persone residenti nello Stato membro di cui trattasi e quelle che, senza risiedere in detto Stato membro, siano figli di lavoratori frontalieri svolgenti un'attività nello

di permesso di soggiorno a tempo indeterminato) e con la Direttiva 2011/98 (che riguarda i titolari di un permesso per famiglia o lavoro o attesa occupazione).

37 Corte di giustizia UE, 13 dicembre 2012, C-379/11, *Caves Krier Frères Sàrl*.

38 Corte di giustizia UE, 2 aprile 2020, C-830/18, *Landkreis Südliche Weinstraße*.

39 Corte di giustizia UE, 20 giugno 2013, C-20/12, *Giersch et al.*

stesso Stato membro. Sebbene l'obiettivo volto a incrementare la percentuale dei residenti titolari di un diploma di istruzione superiore al fine di promuovere lo sviluppo dell'economia del medesimo Stato membro costituisca una legittima finalità idonea a giustificare tale disparità di trattamento e sebbene la residenza sia, in questo caso, funzionale a garantire la realizzazione di tale obiettivo, un siffatto requisito pare eccedente, tuttavia, ai fini del raggiungimento dello scopo perseguito, poiché impedisce di tener conto di altri elementi potenzialmente rappresentativi del reale grado di collegamento del richiedente il sussidio economico con la società o con il mercato del lavoro dello Stato membro interessato e, tra questi, figura il fatto che uno dei genitori, che continui a provvedere al mantenimento dello studente, sia un lavoratore frontaliero, sia stabilmente occupato in tale Stato membro e abbia ivi già lavorato per un significativo periodo di tempo. Sulla parità di trattamento da garantire ai lavoratori frontalieri si assiste, inoltre, a un ulteriore ampliamento della nozione grazie all'interpretazione offerta dalla Corte di giustizia UE in merito alla fruibilità dell'assegno familiare per i lavoratori frontalieri, assegno che viene ritenuto spettante non solo ai propri figli ma anche ai figli del coniuge con i quali il lavoratore frontaliero non ha un legame di filiazione pur occupandosi del loro mantenimento, sul presupposto che un assegno familiare connesso all'esercizio, da parte di un lavoratore frontaliero, di un'attività di lavoro dipendente in uno Stato membro costituisce un vantaggio sociale ai sensi di dette disposizioni europee in tema di sicurezza sociale rientrante nell'ambito di applicazione dell'obbligo di eguale trattamento<sup>40</sup>.

Da ultimo, sempre in tema di assegno familiare, la Corte di giustizia<sup>41</sup> estende ulteriormente l'ambito di applicazione delle tutele in favore dei lavoratori e delle lavoratrici frontalieri decretando la violazione dell'art. 45 TFUE e dell'art. 7, paragrafo 2, del Regolamento UE n. 492/2011, in tema di libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, in relazione alle normative nazionali che vietano a un lavoratore, non residente, di percepire un assegno familiare connesso all'esercizio da parte sua di un'attività subordinata in tale Stato membro per un minore collocato in affidamento presso di lui con decisione giudiziaria e di cui si assume la custodia, poiché un minore (oggetto di affidamento giudiziario e residente nello Stato membro) ha, invece, diritto di

40 Cfr. Corte di giustizia UE, 2 aprile 2020, C-802/18, *Caisse pour l'avenir des enfants contro FV, GW*.

41 Cfr. Corte di giustizia UE, 16 maggio 2024, C-27/23, *Hocinx*.

percepire tale assegno che è versato alla persona fisica e giuridica investita della custodia.

Ma anche sul piano del trattamento normativo (e particolarmente retributivo), lo *status* dei lavoratori frontalieri nella zona confinaria alto-adriatica presenta tratti di peculiarità, poiché la parità tra lavoratori residenti e lavoratori frontalieri è condizionata da un ulteriore e importante fattore, ossia dall'assenza di regole nelle convenzioni esistenti (tra Italia e Slovenia e Italia e Croazia) per evitare la doppia imposizione sul reddito da lavoro dipendente dei lavoratori frontalieri. Come è stato messo in luce nel report del progetto Euradria, il lavoratore frontaliero tra Friuli Venezia Giulia e Slovenia, di norma, effettua la dichiarazione dei redditi da attività dipendente conseguiti oltreconfine solo nel Paese di residenza, a meno che non percepisca, oltre a tali redditi, altri proventi da certificare obbligatoriamente alle autorità fiscali dello Stato di occupazione, cioè l'Italia. «Alcune fattispecie di lavoro frontaliero dipendente comportano, pur in assenza di proventi percepiti sul territorio di entrambi gli Stati, l'obbligo di presentare una duplice dichiarazione dei redditi. Quest'obbligo vale, ad esempio, nel caso delle collaboratrici domestiche residenti in Slovenia e impiegate unicamente in Italia presso un datore che, con la veste giuridica di persona fisica, non può agire da sostituto di imposta per conto dell'Agenzia delle Entrate. Tali collaboratrici, dunque, devono presentare la suddetta dichiarazione sia nel Paese di residenza, sia in quello di lavoro, il quale, diversamente, non potrebbe tassare i loro compensi annuali»<sup>42</sup>. Più in generale, tali convenzioni (quella con Slovenia è stata firmata nel 2001 ed è entrata in vigore nel 2010), non contemplano lo status di lavoratore frontaliero tale da contribuire a definire modalità *ad hoc* per la tassazione del suo reddito, per cui «il reddito annuale del lavoratore frontaliero subordinato è assoggettato al principio della tassazione concorrente»<sup>43</sup>.

In questo modo, i lavoratori devono rapportarsi con le autorità fiscali di entrambi i Paesi, quello di lavoro e quello di residenza, circostanza che certamente crea un imbuto burocratico che termina spesso anche con casi di doppia tassazione. È evidente che, sul piano poi del volume netto della

42 Cfr. G. Masotti, A. Russo, *Il lavoro frontaliero tra Friuli Venezia Giulia e Slovenia*, cit., p. 20.

43 Cfr. G. Masotti, A. Russo, *Il lavoro frontaliero tra Friuli Venezia Giulia e Slovenia*, cit., p. 22.

retribuzione di un lavoratore frontaliero, l'assenza di coordinamento e il rischio della doppia tassazione incide notevolmente sull'effettivo trattamento normativo, pur se in teoria esiste la parità tra lavoratori frontalieri e italiani. Senza contare che questo contesto non incoraggia queste persone (e i loro datori di lavoro) ad emergere dal lavoro sommerso. Nella convenzione bilaterale tra Italia e Austria (ma anche tra Italia e Francia)<sup>44</sup>, a titolo esemplificativo, esiste una specifica previsione per la tassazione dei redditi da lavoro dipendente dei lavoratori frontalieri che ricevono un salario lordo nel paese di lavoro ma dichiarano il loro reddito esclusivamente all'autorità fiscale del paese di residenza, facilitando anche il rapporto con un'unica autorità fiscale; simili convenzioni si spiegano in presenza di andamenti bidirezionali e numericamente equivalenti di frontalieri<sup>45</sup>.

Più in generale, la situazione di debolezza economica e reddituale del lavoratore frontaliero può prodursi anche sul piano delle politiche attive del lavoro e del mercato del lavoro. I lavoratori frontalieri, rimasti in stato di disoccupazione completa in Italia, rischiano di non poter usufruire dei servizi finalizzati a essere reimpiegati, in quanto lì non residenti, e quindi non coinvolti nella rete di incentivi e nella formazione erogata dalle Regioni in considerazione della possibile presenza di condizioni di accesso collegate alla residenza. Il D.Lgs n. 150 del 14 settembre 2015 contempla, tra i principi stabiliti dall'art. 11, che "servizi e misure di politica attiva del lavoro" siano resi disponibili "a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza", e in tal modo si regolano i Centri per l'impiego nell'erogazione delle attività e dei benefici ai loro utenti, privilegiando e tarando l'offerta delle attività in favore della manodopera dei residenti. Può quindi accadere che alcune misure di politica attiva, in particolare quelle che implicano l'impiego di risorse finanziarie, fissino regole più stringenti, imponendo il requisito del possesso della residenza regionale. Il tutto, ovviamente, se si giustifica sul piano del governo dei costi e della funzionalità dei servizi prioritariamente da riservare ai residenti, nelle Regioni confinarie ciò può essere un ostacolo allo sviluppo di politiche di cooperazione industriale, commerciale e nei servizi, politiche che faticosamente si cerca di promuovere e supportare da anni con programmi di finanziamento anche europei.

44 Cfr. G. Masotti, A. Russo, *Il lavoro frontaliero tra Friuli Venezia Giulia e Slovenia*, cit., p.

45 Si veda La voce del popolo, *Lavoratori frontalieri, il caos delle normative non condivise*, cit.

### 3. Al confine dei diritti: riflessioni conclusive

Le molteplici dimensioni della mobilità e dei limiti alla parità di trattamento dei lavoratori che si spostano in quanto lavoratori *cross border* hanno un inevitabile impatto sul trattamento normativo con particolare riferimento al reddito e alle prestazioni di sicurezza sociale.

Allo stesso tempo, possono rappresentare ostacoli alla cooperazione territoriale nelle regioni confinarie, agli investimenti in politiche industriali comuni transfrontaliere e nell'erogazione di servizi.

Ciò è sottolineato nel rapporto redatto a conclusione del più volte citato progetto Euradria<sup>46</sup>, progetto finanziato dall'Unione europea e costituito da un imponente partenariato unico nella regione transfrontaliera tra Italia e Slovenia che unisce autorità pubbliche regionali e nazionali, centri per l'impiego, associazioni datoriali e di categoria, sindacati nazionali e transfrontalieri in un'unica rete avente lo scopo di facilitare la libera circolazione dei lavoratori e contribuire alla rimozione degli ostacoli alla mobilità del lavoro transfrontaliero nell'area. Dall'attività degli sportelli infodesk attivati nell'ambito del progetto si ricavano dati interessanti a conferma della presenza ancora di confini molto densi.

In particolare, nell'ambito delle pensioni di anzianità, si rileva essere una notevole barriera la diversa gestione contributiva tra Italia e Slovenia; ciò comporta talora un difficile governo della certificazione contributiva soprattutto in relazione alla contribuzione italiana, particolarmente con riguardo alla contribuzione agricola. Ciò complica anche i sistemi di cumulo gratuito nei diversi regimi pensionistici e la totalizzazione dei periodi di lavoro svolti in altro Paese oltre confine. In relazione alla pensione di inabilità, si è rilevato che in Slovenia non esiste il periodo di comporta e la richiesta da parte dei medici di base di accertamento dell'inabilità può essere fatta solo al termine delle cure; questa condizione fa rischiare ai lavoratori occupati in Italia di perdere il posto di lavoro per superamento del periodo di comporta senza poter presentare domanda di invalidità attraverso l'ente di residenza. In relazione alla malattia/infortunio professionale, la maggiore barriera risiede nel fatto che si trattano in modo diverso le patologie di origine professionale previste dalle due legislazioni. Può accadere, infatti, che queste non

46 Cfr. G. Masotti, A. Russo, *Il lavoro frontaliero tra Friuli Venezia Giulia e Slovenia*, cit., p. 39 ss.

vengano segnalate come malattie professionali dai medici sloveni, perché non presenti nelle tabelle delle malattie professionali in Slovenia. Poiché si ignora il diritto di ottenere il riconoscimento della malattia professionale in Italia, paese di occupazione del paziente frontaliero, molte patologie che potrebbero avere origine in Italia non vengono denunciate all'Istituto italiano né riconosciute come tali in Slovenia. In altri casi, le barriere continuano a manifestarsi come impossibilità di accesso in Italia a vantaggi sociali e previdenziali, particolarmente, nelle ipotesi dei congedi e permessi *ex* L. n. 104 del 5 febbraio 1992, in seguito al riconoscimento di un handicap grave per sé stesso o per familiari assistiti dal lavoratore, e degli accessi agevolati al pensionamento per i *care-giver*, poiché le domande amministrative presuppongono la residenza del richiedente.

Appare urgente, in definitiva, la definizione di uno statuto dei diritti dei lavoratori frontalieri in grado di configurare una normativa specifica per il settore, sulla falsariga di quanto è stato, a suo tempo, ratificato a livello europeo con il Regolamento n. 883/ 2004/CE, con l'obiettivo di favorire il coordinamento tra le diverse legislazioni, regolamentando l'attività della manodopera frontaliera in ogni suo aspetto, e affinché la parità di trattamento non sia un principio enunciato ma irrimediabilmente inattuato.

# Bibliografia



Aa.Vv., *Trieste (1900-1999). Cent'anni di storia*, vol. VIII. (1963-1970), Trieste, Publisport, 2000.

Adinolfi A., *Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014.

Allamprese A., Borelli S., Orlandini G., *La nuova direttiva sul distacco transnazionale dei lavoratori*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1, 2019, p. 133 ss.

Arena A., *Mercato unico e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2020.

Bano F., *Il distacco nella recente normativa europea: fra cooperazione e competizione*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 1, 2021, p. 9 ss.

Barcella P., *I frontalieri in Europa*, Bibliion Edizioni, 2019.

Benvenuti S., *Il cantiere di Monfalcone. Gli anni dello sviluppo: 1911-1914. Aspetti generali*, in *Il Territorio. Studi e note di intervento culturale dalla Bisiacaria*, 5, 1980, p. 17 ss.

Benvenuti S., *La nascita del cantiere di Monfalcone e le prime lotte operaie (1908-1910)*, in *Il Territorio. Studi e note di intervento culturale dalla Bisiacaria*, 4, 1980, p. 23 ss.

Bozzao P., *Il "welfare" dei figli, tra "Family Act" e (attuazione della) Direttiva Ue n. 2019/1158*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, 2022, p. 578 ss.

Cernigoi E., Puppini M., Valcovich S., *Cento anni di Cantiere. Un secolo di storia di emancipazione umana e sociale al Cantiere navale di Monfalcone*, Roma, Ediesse, 2010.

Chies L. (a cura di), *Analisi delle problematiche occupazionali del frontalierato*, Trieste, Agenzia Regionale per l'Impiego del Friuli Venezia Giulia, 2002.

Conforti M., *L'iscrizione anagrafica dei cittadini dell'Unione europea*, in *Lo Stato Civile Italiano*, 6-8, 2021, p. 63 ss.

Cordella G., *Distacco transnazionale, ordine pubblico e tutela del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2020.

Corti M., *Il distacco transnazionale dei lavoratori nell'U.E.: dal dumping sociale alle nuove prospettive del diritto del lavoro europeo*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 1, 2021, p. 47 ss.

Daniele L., *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2023.

De Marco D., Zanirato D., *Uomini Liberi nel Sindacato Libero. Cave del Predil 1991-2016*, Cisl Alto Friuli, 2016.

De Wispelaere F., *Mappatura della mobilità lavorativa intraeuropea attraverso il distacco transnazionale di lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 4, 2022, p. 667 ss.

Delfino M., *Ultima direttiva sul distacco transnazionale dei lavoratori e trasposizione in Italia nel prisma del*

*bilanciamento degli interessi*, in *Diritti lavori mercati*, 2, 2021, p. 271 ss.

Delli Zotti G., *La miniera delle appartenenze. Viaggio nella comunità di Cave del Predil*, FrancoAngeli, 2005.

di Gianantonio A., *Un conflitto lungo un secolo. Appunti per una storia del movimento sindacale nell'Isontino*, in Bettoli G.L., Zilli S. (a cura di), *La CGIL e il Friuli Venezia Giulia 1906-2006. Il rapporto tra territorio, società e movimento sindacale dagli inizi del Novecento alla recente attualità*, CGIL FVG, 2006.

Einaudi L., *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Laterza, Bari, 2007.

Euradria, *Al servizio di lavoratori e imprese. Semplifichiamo l'occupazione transfrontaliera*, 2023, <https://www.euradria.eu>.

European Commission, *Annual Report on Intra-EU Labour Mobility 2022*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023, in file:///C:/Users/13987/Downloads/KE-BQ-23-001-EN-N.pdf.

Fili V., *Assegno unico e universale e tutela del carico familiare: i figli non sono tutti uguali*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 8-9/2023, p. 785 ss.

Fragiacomo P., *Italia matrigna. Trieste di fronte alla chiusura del cantiere navale San Marco (1965-1975)*, Franco Angeli, Milano, 2019.

Fragiacomo P., *L'industria come continuazione della politica. La cantieristica italiana (1861-2011)*, Franco Angeli, Milano 2012.

Fragiacomo P., *Una fabbrica sul mare: Monfalcone, il cantiere e il villaggio di Panzano. Storie di navi, di lavoro, di vita sociale*, Ronchi dei Legionari, Edizioni del Consorzio Culturale del Monfalconese, 2017.

Gellner E., Valenti P., *San Rocco. Storia di un cantiere navale*, Trieste, Associazione Marinara Aldebaran, 1990.

Giubboni S., *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea: principi e tendenze*, Il Mulino, Bologna, 2007.

Gragnoli E., *Cross – border posting, the spirit and scope of the Eu legislation*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 1, 2021, p. 77 ss.

Gri G. P., Talliente A., De Marco D., *Cave del Predil a 25 anni dall'occupazione della miniera*, Montereale Valcellina, Circolo culturale Menocchio, 2016.

Izzi D., *Diritti sociali e integrazione negativa nel mercato unico europeo: da "Laval" a oggi*, in *Labor*, 5, 2021, p. 499 ss.

Kessler S., *Frontaliers d'Europe. Rapport sur les migrations transfrontalières*, Strasbourg, Ed'Image, 1991.

La voce del popolo, *Lavoratori frontalieri, il caos delle normative non condizionate*, 13 maggio 2020, intervista a Michele Berti, responsabile del Dipartimento Internazionale dell'Unione Regionale UIL Friuli Venezia Giulia.

Lanzardo L., *Grandi Motori. Da Torino a Trieste culture industriali a confronto* (1966-1999), Franco Angeli, Milano, 2000.

Lo Faro A., *Al di là del distacco - La mobilità dei lavoratori nel mercato interno tra competizione regolativa e abuso del diritto di stabilimento*, in D. Izzi, M.P. Aimò, A. Fenoglio (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, p. 837 ss.

Luchitta A., *L'industria cotoniera nella contea di Gorizia e Gradisca*, in *Annali di storia isontina*, 3, 1990, p. 78 ss.

Martinović A., *The Schengen Area, the Eurozone and the free movement of workers: The case of cross-border work between Croatia and Italy*, in *Diritti Lavori Mercati International*, 2, 2023, p. 151 ss.

Masotti G., Russo A., *Il lavoro frontaliero tra Friuli Venezia Giulia e Slovenia*, progetto Euradria, Ires FVG, Dicembre 2023.

Mezgec M., *Il lavoro transfrontaliero con la Slovenia*, in Aa.Vv., *Il mercato del lavoro in Friuli Venezia Giulia. Rapporto 2008*, Franco Angeli, Milano, 2008.

Nunin R., *Legalità e regolarità nel lavoro transfrontaliero*, in Brollo M., Cester C., Meneghini L. (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, EUT, Trieste, 2016.

Orlandini G., *Distacco transnazionale e contrasto al dumping in Italia Passi in avanti e questioni irrisolte*, in Cillo R., Perocco F. (a cura di), *Posted workers La condizione dei lavoratori in distacco transnazionale in Europa*, Edizioni Ca'Foscari, Venezia, 2022.

Orlandini G., *Mercato unico dei servizi e tutela del lavoro*, Franco Angeli, Milano, 2013.

Osservatorio Economico Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, 2023, in <https://www.infomercatiesteri.it/osservatorio-economico-intercambio-commerciale-italiano-mondo.php>.

Palladini G., *Le ragioni di Trieste, sede naturale dell'«Italcantieri»*, in *Trieste Economica. Rivista della Camera di Commercio, Industria e Agricoltura di Trieste*, a. IV, 8-9, 1966, p. 9 ss.

Panozzo R., *Il diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari tra direttiva comunitaria, norme di attuazione, chiarimenti ministeriali e perplessità della dottrina*, in *Lo Stato Civile Italiano*, 5, 2008, p. 344 ss.

Parenti A., Tealdi C., *Cross-Border Labour Mobility in Europe: Migration Versus Commuting*, in Kourtit K. et al. (editors), *The Economic Geography of Cross-Border Migration*, Springer, 2021.

Patat L., *Il cotonificio triestino gli stabilimenti di Gorizia e di Ronchi dalla Seconda guerra mondiale alla crisi degli anni Ottanta (1945-1983)*, Istituto Friulano per la Storia del Movimento di Liberazione, Udine, 1996.

Patat L., *L'industria tessile goriziana. Dalla seconda metà dell'Ottocento alla crisi degli anni Trenta*, Istituto Friulano per la Storia del Movimento di Liberazione, Udine, 1991.

Querci F.A., Trampus F., Lodato F., *Internazionalità e storicità del Porto franco di Trieste. Centro commerciale – emporiale – transitorio globale*, Trieste, EUT, 2001.

Raspadori F., *L'anomala mobilità dei lavoratori nell'economia sociale di mercato dell'Unione europea*, in *Politica del diritto*, 2, 2022, p. 295 ss.

Rocca M., *Disoccupazione parziale del lavoratore frontaliero e contratto "part-time" con un nuovo datore di lavoro*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 3, 2015, p. 889 ss.

Rolandi F., *Il prezzo del sudore jugoslavo. I lavoratori frontalieri jugoslavi in Italia nel Nord Est Italiano*, in P. Barcella, Colucci M. (a cura di), *Frontalieri*, Archivio Storico dell'Emigrazione Italiana, Sette Città, Collana ASEI, Viterbo 12, 2016.

Rossi D., *Le ragioni di un riconoscimento storico di importanza storica*, in Lo Presti D., Rossi D., *Da "santa" e "maledetta" a capitale europea della cultura. Gorizia tra confini, autonomia e cooperazione transfrontaliera*, Wolters Kluwer-Cedam, 2023.

Rossolillo G., *La libera circolazione dei lavoratori*, in Arena A., Bestagno F., Rossolillo G. (a cura di), *Mercato unico e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2020.

Russo A., *Il lavoro transfrontaliero in FVG. Un'analisi quantitativa*, *Relazione alla conferenza del 3 maggio 2022*, *Relazione alla conferenza "Lavorare senza confine: storie, diritti e territori nell'area del confine orientale"*, organizzata dall'Università degli Studi di Trieste nell'ambito della Rassegna "Lavorare oltre confine. Storie, voci e immagini del lavoro frontaliero in Friuli Venezia Giulia".

Postfazione  
di Antonio Lo Faro

*Raccontare il lavoro:*  
testimonianze iconografiche di ieri  
e migrazioni temporanee di oggi

Da sempre, i “racconti del lavoro” costituiscono parte integrante della memoria collettiva e dell’identità culturale di un territorio.

Osservare e raccontare il lavoro, come i Maestri hanno insegnato<sup>1</sup>, fa certamente parte del mestiere del giuslavorista. Non si può tuttavia negare che pochi settori dell’esperienza giuridica moderna come quello che si occupa delle vite di chi lavora, si prestano ad essere rappresentati anche attraverso linguaggi diversi da quello del diritto.

Dalla letteratura sociale di Charles Dickens, John Steinbeck o, per restare a casa nostra, Paolo Volponi, alle ballate di Woody Guthrie sul proletariato americano negli anni a cavallo della seconda guerra, per non citarne che alcune, la cultura del Novecento ha offerto una serie di magnifiche narrazioni non giuridiche di quello stesso popolo “con le mani callose e il colletto blu”, come Romagnoli amava definirlo, nella cui ascesa risiedono le radici del diritto del lavoro.

Al di là della cultura letteraria e musicale, peraltro, è di certo alle arti figurative - alla pittura, dai realisti di metà Ottocento in poi, e al cinema, da *Tempi moderni* a Ken Loach - che si deve l’aver messo plasticamente in luce la profonda connessione esistente tra il lavoro e la vita quotidiana di uomini e donne, delineando i contorni di uno straordinario percorso iconografico che attraversando tutto il Novecento passa dalla fotografia sociale di Lewis Hine e della friulana Tina Modotti per sublimarsi nell’arte fotografica di Robert Doisneau e Sebastião Salgado.

La storia dell’umanità insegna poi come assai sovente i racconti del lavoro risultino intrecciati con le narrazioni della emigrazione, nella pluralità delle possibili accezioni che a questo termine è possibile ricondurre. Niente più delle migrazioni ci induce a riflettere sui modelli di economia, di società e in fin dei conti di democrazia che caratterizzano il nostro tempo. «Pensare l’immigrazione significa pensare lo Stato, ed è lo Stato che pensa sé stesso pensando l’immigrazione»<sup>2</sup>, è stato scritto qualche tempo fa; e osservare come gli ordinamenti giuridici reagiscono di fronte all’attraversamento dei confini da parte di uomini e donne alla ricerca di una vita migliore, ci dice dunque molto sulle

1 Umberto Romagnoli, *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Il Mulino 1995.

2 Abdelmalek Sayad, *La doppia pena del migrante. Riflessioni sul pensiero di Stato*, in *Aut aut*, 1996.

declinazioni di uguaglianza, dignità, giustizia e solidarietà che hanno percorso la storia europea fino a conformare la contemporaneità.

L’iconografia del lavoro e delle migrazioni, in definitiva, offre a ciascuno l’occasione di pensare oltre i rispettivi “confini”: al giurista del lavoro l’occasione per osservare con altri occhi l’oggetto dei propri studi; al non giurista lo stimolo per riflettere su una realtà sociale i cui tratti problematici non sempre sono adeguatamente conosciuti.

Per tutte queste ragioni, la scelta di Maria Dolores Ferrara di offrire al lettore un intrigante squarcio giuridico e iconografico del *Lavorare oltre confine*, costituisce un’occasione per riflettere sulla mobilità geografica dei lavoratori a partire da un contesto territoriale particolare - quello della antica “marca” friulana - nel quale continuano a confrontarsi due propensioni apparentemente contrapposte: da una parte, almeno in principio, il tendenziale eclissarsi dei confini in ragione della comune appartenenza di Italia, Slovenia, Austria e Croazia ad un medesimo ordinamento sovranazionale; dall’altra, l’eredità storica di un territorio della cui stessa identità l’idea di un confine - tra Venezia e Impero, tra Italia e Austria-Ungheria, tra un ad ovest e un ad est della cortina di ferro - sembra essere da sempre parte coesistente. In fondo, anche iniziative come il GECT GO o, ancor più, lo straordinario abbraccio che nel 2025 riunirà Gorizia e Nova Gorica nel ruolo di Capitale europea della cultura, confermano questa ineludibile bivalenza del confine: il suo superamento ne presuppone l’esistenza.

\*

Se tutti gli ordinamenti nazionali dell’Unione Europea fossero economicamente e socialmente omogenei, di transfrontalierismo e più in generale di mobilità cross-border dei lavoratori si parlerebbe probabilmente assai poco.

Nel saggio che accompagna le immagini fotografiche raccolte in questo volume, Maria Dolores Ferrara, percorrendo un itinerario concettuale che va dal generale al particolare, ha opportunamente inquadrato il lavoro transfrontaliero all’interno di un più ampio fenomeno di mobilità geografica dei lavoratori nel mercato interno che, contrariamente a quanto si potrebbe forse immaginare, non appartiene solo alla storia “in bianco e nero” documentata in questo volume, trattandosi piuttosto di una tendenza considerevolmente incrementatasi nel corso degli ultimi due decenni.

Ma perché oggi i lavoratori europei attraversano i confini molto di più e più frequentemente di quanto non avvenisse fino a qualche tempo fa? Si tratta forse del sintomo di una compiuta affermazione del principio fondativo di libera circolazione nel mercato interno e, dunque, di un dato che conferma l'avvenuta realizzazione di un processo di integrazione europeo finalizzato – come recitano i Trattati – alla «creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa [...] ispirata ai principi di uguaglianza, non discriminazione e solidarietà»?

Oppure, in una prospettiva meno irenica, si può invece supporre che i lavoratori europei siano viepiù spinti ad attraversare i confini nazionali proprio perché la realtà socio-economica dell'Unione, più che tendere verso l'auspicato obiettivo della coesione territoriale, è divenuta negli ultimi decenni sempre più disomogenea? Si può in altri termini ipotizzare che più che alla completa realizzazione di un mercato interno “armonizzato” nelle sue strutture giuridiche essenziali, la mobilità oltre-confine dei lavoratori sia riconducibile al suo esatto contrario, ovvero alla persistente differenza dei livelli di tutela sociale e del lavoro che tuttora si registrano tra i diversi stati membri dell'Unione?

Nell'affiancare testimonianze fotografiche “antiche” ad una analisi del diritto sovranazionale contemporaneo, Maria Dolores Ferrara fornisce una implicita risposta alla domanda, volutamente retorica, appena prospettata: così come, ieri, le ragioni del transfrontalierato “storico” al confine dell'Alto Adriatico risiedevano nella incomparabile diversità dei mercati e degli ordinamenti giuridici del lavoro al di qua e al di là del confine, così, oggi, le ragioni delle migrazioni intraeuropee sono riconducibili alla estrema disomogeneità degli standard di protezione sociale vigenti nei paesi dell'Unione all'indomani del processo di allargamento posto in atto all'inizio del secolo. Il che è peraltro del tutto evidente: in fondo, ogni spostamento di un lavoratore oltre un confine nazionale ha senso se le condizioni di lavoro nel paese di destinazione sono diverse, e migliori, di quelle del paese di provenienza.

Proprio poiché a nessuno verrebbe in mente di andare a lavorare in un luogo dove le condizioni sono peggiori di quelle disponibili nel luogo in cui risiede, ben si comprendono dunque le ragioni per cui la mobilità del lavoro in Europa è sempre stata ed è tuttora un fenomeno essenzialmente unidirezionale: da paesi più “poveri” a paesi più

“ricchi”: per rimanere al frontalierato di cui il saggio di Maria Dolores Ferrara si occupa, lavoratori sloveni e croati in Italia, i lavoratori italiani in Svizzera.

\*

Non si coglierebbe tuttavia appieno il significato sistemico della crescente mobilità geografica dei lavoratori europei se non se ne evidenziasse un carattere specifico, che la allontana da quella idea “classica” di migrazione economica che, in fondo, sottintendeva il principio di libera circolazione nei Trattati istituiti risalenti ormai a quasi settanta anni fa. Il riferimento è al carattere *temporaneo* della mobilità oltre confine, cui deve riconoscersi la capacità di mutare radicalmente la prospettiva sociale, economica e giuridica con la quale si osservano di norma le migrazioni *stabili* o comunque a lungo termine.

Se infatti a coloro che decidono di trasferirsi stabilmente in altro stato membro il diritto sovranazionale garantisce il diritto a godere di una piena parità di trattamento rispetto ai lavoratori autoctoni, le cose stanno diversamente allorché si tratti di individuare il trattamento applicabile a coloro che migrano solo temporaneamente, o perché «ritornano ogni giorno o almeno una volta la settimana» nello Stato ove risiedono<sup>3</sup> (lavoratori frontalieri), o perché sono dipendenti da imprese stabilite in altro stato membro che li inviano presso uno stato “ospite” al fine di prestare un servizio specifico alla cui conclusione essi rientrano nel paese di provenienza (lavoratori distaccati).

Situazioni del genere mettono fatalmente in crisi il principio di parità di trattamento tra lavoratori migranti (temporanei) e lavoratori operanti nel paese di destinazione, nella misura in cui la contemporanea riconducibilità della posizione soggettiva del migrante temporaneo a due distinti ordinamenti giuridici (quello di residenza e quello ove svolge la prestazione), determina inevitabilmente un problema di individuazione del diritto applicabile alle prestazioni di lavoro svolte oltre confine. Problema giuridico estremamente complesso, cui il diritto sovranazionale offre soluzioni tutt'altro che univoche, che in questa sede non è possibile esaminare se non per metterne in rilievo la dimensione “politica” prima ancora che giuridica.

<sup>3</sup> Secondo la definizione datane dal Regolamento CE n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, che risulta tuttavia integrata, sovente in senso restrittivo, da altre discipline convenzionali tra Stati, come nel volume si ricorda.

La questione di quale diritto nazionale applicare alle situazioni in esame – tenendo conto della ovvia tendenza datoriale a privilegiare quello meno oneroso - non appartiene infatti alla sfera degli effetti ex post della migrazione temporanea, costituendone piuttosto, a monte, la stessa causa. Le prestazioni dei lavoratori stranieri temporaneamente distaccati da imprese stabilite in paesi socialmente meno evoluti, vengono cioè richieste e utilizzate dalle imprese collocate nei paesi “ricchi” proprio perché meno “costose” di quelle rese dalla manodopera nazionale. E ciò in applicazione di quel famigerato principio della *home country legislation* - tutt’ora fatto proprio dal Regolamento europeo sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali<sup>4</sup> e soltanto parzialmente corretto in relazione alla necessaria applicazione ai lavoratori temporaneamente distaccati di alcune tutele sociali minime vigenti nel paese “ospite” – il cui ruolo nel legittimare pratiche di social dumping nel mercato interno è stato da più parti rilevato.

Per il diritto europeo, in altri termini, i lavoratori che attraversano i confini nazionali in quanto inviati dal proprio datore di lavoro a svolgere una prestazione presso un altro stato membro, non possono considerarsi lavoratori che esercitano il loro diritto alla libera circolazione, con la conseguenza che essi non accedono al diritto alla parità di trattamento: il carattere temporaneo della loro migrazione ne autorizza invece l’assoggettamento alle, di norma più blande, tutele sociali disponibili nel paese di provenienza. E ciò perché allorquando si parla di lavoratori distaccati oltre confine nell’ambito di una prestazione di servizi forniti da una impresa straniera, il principio giuridico che viene in rilievo non è il diritto alla libera circolazione *dei lavoratori* con il suo corollario della parità di trattamento (art. 45 del Trattato UE), quanto piuttosto il diritto *delle imprese* straniere a fornire un servizio in qualsiasi altro stato membro dell’Unione temporaneamente distaccandovi i propri dipendenti (art. 56 del Trattato UE), con il corollario della disparità di trattamento connessa al principio della *home country legislation*. Non a caso si è parlato al riguardo di una “fine della territorialità del diritto del lavoro”, nella misura in cui l’impresa straniera è legittimata a operare nel territorio di uno stato membro

4 Regolamento c.d. “Roma I” n. 593/2008, secondo il cui art. 8.2 in caso mobilità temporanea il contratto di lavoro rimane «disciplinato dalla legge del paese nel il lavoratore svolge abitualmente il suo lavoro».

ospite, applicando però ai propri dipendenti ivi temporaneamente distaccati il diritto del lavoro del paese di origine.

Com’è del tutto evidente, principi siffatti - che la Corte di giustizia ha affinato nel corso degli anni in quello che è stato definito *internal market access approach*<sup>5</sup> - non potevano che produrre gli effetti più significativi nel contesto determinatosi all’indomani dell’allargamento. Non che fino al 2004 – data di ingresso nell’UE dei paesi cosiddetti *newcomers* - i differenziali salariali e di tutela sociale tra i paesi membri dell’Unione non esistessero. Esistevano eccome, e i fenomeni di utilizzo di prestazioni temporanee da parte di lavoratori distaccati da imprese straniere cui poter applicare i più bassi standard di tutela sociale del paese di provenienza, erano dunque ben conosciuti nella prassi organizzativa e anche all’esperienza giudiziale europea<sup>6</sup>. Con l’allargamento dell’Unione, però, i differenziali negli standard di tutela sociale e del lavoro tra i diversi paesi membri dell’Unione si sono enormemente accentuati, scatenando fenomeni di migrazioni temporanee tipicamente finalizzati all’utilizzo di manodopera a basso costo proveniente da alcuni paesi dell’Europa centrale e orientale (Polonia, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Bulgaria) impiegata in attività produttive ad alta intensità di lavoro svolte nei paesi con *standard* sociali più elevati (Germania, Paesi Bassi, Belgio, Svezia)<sup>7</sup>. Fino ad arrivare a ipotesi estreme di flussi di cittadini di paesi terzi che attraverso società di intermediazione stabilite in uno stato membro vengono distaccati in altri stati membri in una sorta di versione aggiornata del vecchio transfrontieralato: il riferimento è al flusso migratorio di lavoratori edili provenienti dalla Bosnia che attraverso la mediazione di società slovene vengono temporaneamente distaccati in

5 Per il quale obiettivo primario del diritto UE è quello di consentire agli operatori economici europei di muoversi senza ostacoli nel mercato interno, riconducendo alla nozione di “ostacolo” anche l’applicazione delle tutele sociali vigenti nel paese in cui l’impresa straniera intende operare fornendo un servizio.

6 Tipico il caso dei lavoratori portoghesi impiegati in Francia, che ha dato vita ad una delle sentenze più significative della Corte di Giustizia, *Rush Portuguesa* già nel 1990.

7 Una molteplicità di indagini testimoniano la dimensione e il significato del fenomeno in discussione; v. per tutti il volume curato da R. Cillo e F. Perrocco, *Posted workers La condizione dei lavoratori in distacco transnazionale in Europa*, Edizioni Ca’ Foscari 2022.

Austria, come recenti indagini di accreditati centri di ricerca hanno rivelato.<sup>8</sup>

\*

La situazione così venutasi a determinare è tutt'altro che immune da possibili osservazioni critiche, determinando effetti difficilmente giustificabili sul piano della stessa razionalità normativa: perché mai un lavoratore bulgaro che decide di emigrare in Germania e di lavorare in quel paese per due anni avrà diritto durante la sua permanenza a tutte le tutele, lavoristiche e previdenziali, dei colleghi tedeschi, e invece un lavoratore distaccato in Germania per due anni da una impresa stabilita in Bulgaria dovrebbe rimanere assoggettato alle piuttosto evanescenti tutele previdenziali bulgare?

La giustificazione giuridica, non certo inattaccabile, offerta dalla Corte di giustizia rispetto a tali palesi disparità si fonda sul fatto che i lavoratori temporaneamente distaccati un altro stato membro possono essere trattati diversamente dai lavoratori che esercitano il diritto alla libera circolazione perché, a differenza di questi ultimi, essi «non accedono al mercato del lavoro dello Stato membro ospitante» in quanto destinati a ritornare nel paese di origine una volta concluso il servizio che l'impresa straniera si era obbligata a fornire. Premesso che non sempre ciò è vero - vista la sussistenza di ampie pratiche abusive che sovente trasformano un distacco temporaneo avente un limite massimo di durata di 24 mesi in una permanenza di lunga durata perseguita attraverso tecniche di "distacchi a catena" posti in essere attraverso artifici societari - l'indubbio risultato di questa impostazione è una sorta di social dumping intra-UE che paradossalmente risulta pienamente legittimo allo stato del diritto europeo. La diversificazione sociale, economica e giuridica conseguente all'allargamento ha così avuto l'effetto di riprodurre dentro i confini dell'Unione le dinamiche economiche, i problemi giuridici e i dilemmi politici propri della cosiddetta globalizzazione, che sino a prima dell'allargamento si reputavano confinati fuori dall'Unione.

I fenomeni di migrazione temporanea che abbiamo brevemente descritto impongono dunque un autentico rovesciamento delle chiavi di lettura che siamo abituati ad

utilizzare per analizzare la libera circolazione dei lavoratori europei in un mercato senza confini: in un contesto europeo nel quale la disomogeneità nazionale in termini di tutela sociale è letteralmente esplosa con l'allargamento dell'Unione ai paesi dell'ex blocco sovietico, la *ratio* economica della migrazione temporanea risponde per lo più ad esigenze che nulla hanno a che fare con gli originari obiettivi sottesi alla affermazione di un principio di libera circolazione dei lavoratori nel mercato interno, costituendo invece uno strumento di abbattimento dei costi del lavoro fondato sull'utilizzo di lavoratori "a basso costo".

Se tutto quello che si è qui cercato di rappresentare è vero; se è dunque vero che le migrazioni temporanee di transfrontalieri e distaccati sono riconducibile più all'interesse di chi riceve la prestazione che non a quello di chi la svolge, allora le conclusioni che se ne possono trarre convergono forse verso la necessità di una nuova narrazione: raccontare le migrazioni temporanee vuol dire in primo luogo osservare noi stessi, interrogarci sui modelli economici e sociali di una parte del mondo - la nostra - che tenta di resistere al progressivo declino della posizione di privilegio che ha occupato per decenni nello scenario globale, rincorrendo strategie di competizione fondate essenzialmente su bassi costi del lavoro.

\*

Nel testo che accompagna le belle immagini di questo volume, Maria Dolores Ferrara ha ben messo in luce le connessioni tra mercati del lavoro, modelli di sviluppo, politiche industriali, fenomeni di sottoprotezione e, a volte, di irregolarità che si incrociano sul terreno del lavoro frontaliere. Chi, tra qualche anno o decennio, vorrà raccontare le molteplici forme che il lavorare oltre confine ha assunto in questo primo quarto di secolo, potrà presumibilmente disporre di altre testimonianze iconografiche della dura realtà sovente vissuta dalle masse di lavoratori sottoprotetti distaccati nell'ambito di una prestazione transnazionale di servizi. Delle testimonianze e dei racconti del lavoro di chi attraversa i confini oggi, continueranno a nutrirsi i giuslavoristi di domani.

<sup>8</sup> V. il rapporto *Here, not to stay – The posting of third-country nationals between Bosnia and Herzegovina, Slovenia, and Austria*, dello European Centre for Social Welfare Policy and Research di Vienna, 2020.





Finito di stampare nel mese di novembre 2024  
da Bonazzi grafica S.r.l. - Sondrio