



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale
(*ordinamento ex D.M. 270/2004*)
in Sviluppo economico e dell'impresa

Tesi di Laurea

—
Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

Condizioni lavorative, previdenziali e fiscali dei lavoratori frontalieri italiani in Svizzera

Relatori

Ch. Prof. Gaetano Zilio Grandi
Ch. Prof. Maurizio Interdonato

Laureando

Tania Toffano
Matricola 838148

Anno Accademico
2012/ 2013

Prefazione

Con questo lavoro di tesi termina il mio percorso universitario. Precedentemente all'esperienza cafoscarina, ho conseguito la laurea triennale in "scienze economiche" presso l'Università della Svizzera italiana (USI), sita in Lugano. Per questo motivo ho deciso di affrontare un argomento che fosse d'interesse non solo italiano, bensì anche svizzero.

Al mio arrivo in Canton Ticino venni immediatamente colpita dal considerevole traffico in entrata dalle dogane con l'Italia. Fin dalle prime ore del mattino infatti, si formano lunghe code di auto che una dopo l'altra attraversano la frontiera per dirigersi verso la Città di Lugano ma non solo. Al fine di saziare la mia curiosità iniziai ad informarmi sui motivi che spingevano questi nostri connazionali a congestionarsi quotidianamente nel traffico e fu così che per la prima volta sentii parlare dei FRONTALIERI. Costoro mi vennero descritti come lavoratori pendolari, provenienti dall'Italia che ogni giorno si recavano in Ticino, motivati da retribuzioni più generose rispetto a quelle corrisposte nel nostro Paese. Notai inoltre che ogni giorno i giornali cantonali pubblicavano articoli riguardanti i frontalieri, e che spesso si parlava di loro anche durante programmi televisivi. Tutto ciò mi fece capire che il fenomeno del frontalierato fosse (e sia) molto importante per la zona in cui vivevo.

Quanto appena affermato mi fu confermato durante il corso di "diritto fiscale", tenuto dal Professor Marco Bernasconi, presso l'USI. Tra i vari argomenti affrontati dal Professore, è stato dato ampio spazio ai rapporti fiscali tra l'Italia e la Svizzera e l'incidenza dei lavoratori frontalieri sugli stessi. In Canton Ticino è opinione di molti infatti, che i frontalieri siano il "prezzo da pagare" al nostro Paese, per permettere alla Confederazione di mantenere il segreto bancario. Secondo i ticinesi inoltre, tale prezzo viene pagato solo dal loro Cantone in quanto (come vedremo in seguito), parte delle imposte dei frontalieri viene ristornata all'Italia.

INDICE SOMMARIO

Prefazione	2
INTRODUZIONE	5
Capitolo 1: Frontalierato tra Italia e Svizzera	
1.1 Definizione di frontaliere.....	7
1.2 Un po' di storia.....	10
1.3 Frontalierato in Svizzera.....	15
1.4 Le principali norme di diritto del lavoro.....	17
Capitolo 2: Sicurezza sociale	
2.1 L'assicurazione sanitaria.....	19
2.2 L'indennità di disoccupazione.....	21
2.3 La previdenza pensionistica.....	26
Capitolo 3: La Svizzera e l'Unione Europea	
3.1 Un quadro generale.....	30
3.2 L'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALCP).....	31
3.2.1 Misure collaterali.....	34
3.2.2 Conferimento di obbligatorietà generale ai CCL.....	36
3.2.3 Contratto normale di lavoro.....	40
3.3 Impatti sui frontalieri.....	41
3.4 Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.....	43
3.5 ALCP: opportunità o minaccia?.....	49
Capitolo 4: Fiscalità	
4.1 Trattamento fiscale dei frontalieri.....	53
4.1.1 L'Accordo sull'imposizione dei frontalieri.....	54
4.1.2 Contenuto dell'Accordo.....	56
4.1.3 Il principio di reciprocità.....	61

4.2 Il regime tributario italiano.....	62
4.3 La Convenzione contro la doppia imposizione dei redditi.....	66
4.3.1 I benefici della Convenzione.....	74
4.3.2 Le altre convenzioni svizzere in materia di frontalieri.....	76
4.4 Frontalieri fuori fascia.....	80
4.5 Imposta alla fonte.....	84
4.5.1 Frontalieri quasi residenti.....	89
4.6 Frontalieri per segreto bancario.....	92
4.6.1 Direttiva sulla fiscalità del risparmio.....	95
4.7 La tassazione delle pensioni dei lavoratori frontalieri.....	97
4.8 Il modello RW per i frontalieri.....	100
Conclusioni.....	103
Allegato 1: lista dei Comuni italiani di frontiera.....	109
Allegato 2: Articolo 26 Modello di convenzione OCSE.....	111
Elenco delle abbreviazioni.....	112
Bibliografia.....	113
Sitografia.....	118
Ringraziamenti.....	121

INTRODUZIONE.

Il presente lavoro di tesi si occupa del fenomeno dei lavoratori frontalieri che dall'Italia si spostano pendolarmente in Svizzera, per svolgere la propria attività lavorativa dipendente.

Il frontalierato tra il nostro Paese e la Confederazione elvetica esisteva già nel secolo scorso ma negli ultimi anni, conseguentemente ai Patti Bilaterali euro-svizzeri e quindi alla maggiore mobilità dei lavoratori, esso sta diventando sempre più importante.

I motivi che portano i nostri connazionali ad emigrare nel vicino Paese elvetico, non sono legati solo alla forte disoccupazione che colpisce l'Italia ma anche alle maggiori retribuzioni lì percepite.

Nel quarto trimestre del 2012, i frontalieri occupati in Svizzera erano 264.000, di cui più di 60.000 provenienti dall'Italia. Nonostante la rilevanza numerica detenuta da questa categoria di lavoratori, tale fenomeno migratorio non ha riscontrato particolare trattazione né in letteratura, né in giurisprudenza.

In questo studio è stato analizzato il frontalierato italo - svizzero, considerando gli aspetti più importanti relativi allo stesso.

Nel primo capitolo è stata fatta una breve panoramica generale sul frontalierato, cercando di dare una definizione dello stesso e concentrando l'attenzione sulla migrazione pendolare, riguardante la Regione Insubrica .

Il secondo capitolo è dedicato interamente agli accordi italo - svizzeri in materia di sicurezza sociale, perciò vengono considerati: trattamento sanitario, indennità di disoccupazione e previdenza pensionistica dei lavoratori frontalieri.

Nel terzo capitolo si cerca di dare un quadro generale sui cambiamenti apportati dall'entrata in vigore dei Patti Bilaterali tra Unione Europea e Confederazione svizzera, soffermandosi in particolare sull'Accordo sulla

libera circolazione delle persone. Quest'ultimo infatti ha inciso particolarmente sull'evoluzione dello status di "lavoratore frontaliere".

Sono stati riconsiderati anche i sistemi di sicurezza sociale, alla luce degli accordi bilaterali EU-Svizzera, i quali prevedono il loro coordinamento.

Infine l'ultimo capitolo è stato dedicato alla fiscalità. Esso non si limita a trattare l'imposizione fiscale di: salari, pensioni e altri redditi dei lavoratori frontalieri, ma si addentra anche sulle conseguenze che essa comporta.

Il trattamento fiscale privilegiato concesso ai "frontalieri fiscali", sembra inoltre incidere in modo rilevante sulle negoziazioni italo - svizzere in merito allo "scambio di informazioni fiscali".

Considerando che nel Canton Ticino è opinione diffusa che la Confederazione abbia "usato" il lavoro offerto ai frontalieri italiani come "merce di scambio" per ottenere concessioni in materia fiscale da parte del nostro Paese, è scopo di questa tesi approfondire le connessioni esistenti tra frontalierato e scambio di informazioni fiscali.

Capitolo 1: Frontalierato tra Italia e Svizzera.

1.1 Definizione di frontaliere

Il frontalierato è presente in diversi Paesi. Ogni regione interessata da tale fenomeno ne dà una propria definizione.

Non c'è quindi una nozione univoca di lavoratore frontaliere in quanto essa varia molto in relazione ai territori che si prendono di volta in volta in considerazione. Ciò che risulta però evidente in tutti i casi di frontalierato è che i frontalieri risiedono e lavorano in due Paesi diversi, divisi da una frontiera.

Le varie legislazioni, stabilendo:

- dove deve risiedere il frontaliere;
 - dove deve lavorare;
 - ogni quanto deve attraversare il confine per recarsi al posto di lavoro;
- forniscono indirettamente una definizione di frontalierato.

Solo chi adempie a tutti i requisiti previsti dalla legge può ottenere lo status di frontaliere e avere di conseguenza i diritti e i doveri del caso.

L'Unione Europea dà una propria definizione di frontaliere. Secondo il regolamento CE n. 883 del 2004¹, s'intende "lavoratore frontaliere, qualsiasi persona che esercita un'attività subordinata o autonoma in uno Stato membro e che risiede in un altro Stato membro, nel quale ritorna in linea di massima ogni giorno o almeno una volta la settimana". La stessa definizione di lavoratore frontaliere veniva già fornita dal precedente regolamento².

Tale disposizione è rilevante solo fine della sicurezza sociale, mentre per quanto concerne la materia fiscale si rimanda alle convenzioni bilaterali tra Stati.

¹"lavoratore frontaliere", qualsiasi persona che esercita un'attività subordinata o autonoma in uno Stato membro e che risiede in un altro Stato membro, nel quale ritorna in linea di massima ogni giorno o almeno una volta la settimana;," Regolamento 883/2004, art. 1/f delle disposizioni generali.

² Regolamento n. 1408 del 1971.

Il Regolamento n. 1612 del 1968 disciplina invece la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità europea. L'Art. 7 di tale disposizione, prevede che ai frontalieri, come anche agli altri lavoratori migranti, vengano applicate le stesse condizioni sociali e fiscali di cui vantano i lavoratori nazionali.

I rapporti di frontalierato che s'instaurano tra Stati non membri non saranno soggetti alla normativa di cui sopra.

A definire lo status di frontaliere sono infatti anche le convenzioni bilaterali tra Stati non membri e la normativa interna³.

Nel nostro Paese, per esempio, l'articolo 27 comma 5 del Testo unico sull'immigrazione rimanda alle convenzioni se il frontalierato non si instaura con un altro Stato Membro: "L'ingresso e il soggiorno dei lavoratori frontalieri non appartenenti all'Unione europea è disciplinato dalle disposizioni particolari previste negli accordi internazionali in vigore con gli Stati confinanti."

Sebbene non appartenga all'Unione Europea, la Svizzera è uno Stato che accoglie un gran numero di lavoratori frontalieri. L'Accordo sulla libera circolazione delle persone, stipulato tra Svizzera e Unione europea⁴ dà la seguente definizione di lavoratore dipendente frontaliere: "Il lavoratore dipendente frontaliere è un cittadino di una parte contraente che ha la sua residenza sul territorio di una parte contraente e che esercita un'attività retribuita sul territorio dell'altra parte contraente e ritorna al luogo del proprio domicilio di norma ogni giorno, o almeno una volta alla settimana." Secondo l'articolo 21⁵ dell'accordo in parola, le disposizioni del medesimo non devono incidere sulle definizioni di lavoratore frontaliere date dalle convenzioni che disciplinano la doppia imposizione, concluse tra la

³ A rimandare alle convenzioni bilaterali sono anche le disposizioni in materia fiscale.

⁴ Art. 7, comma 1, Disposizioni generali, Accordo libera circolazione delle persone.

⁵ "Le disposizioni del presente Accordo lasciano impregiudicate le disposizioni degli accordi bilaterali tra la Svizzera e gli Stati membri della Comunità europea in materia di doppia imposizione. In particolare, le disposizioni del presente Accordo non devono

Svizzera ed i singoli Stati Membri.

Nella Confederazione è la Legge federale sugli stranieri (LStr) a definire il significato di frontaliere. Per detta normativa⁶: “lo straniero può essere ammesso in Svizzera per esercitare un’attività lucrativa come frontaliere unicamente se:

- a) fruisce di un diritto di soggiorno duraturo in uno Stato limitrofo e il suo luogo di residenza si trova da almeno sei mesi nella vicina zona di frontiera; e
- b) lavora in Svizzera entro la zona di frontiera.”

Ai lavoratori frontalieri che provengono dagli Stati UE-27⁷ e AELS si applica la Lstr solo se gli accordi tra loro e la Confederazione “non contengono disposizioni derogatorie o se la presente legge prevede disposizioni più favorevoli”⁸. Normalmente però la Convenzione istitutiva dell’Associazione europea di libero scambio e l’Accordo euro-svizzero sulla libera circolazione delle persone, contengono condizioni privilegiate per questa categoria di lavoratori. A costoro è permesso infatti risiedere ovunque all’intero degli Stati membri e svolgere un’attività lucrativa dipendente su tutto il territorio elvetico. L’unico vincolo a cui tali lavoratori devono sottostare è il ritorno settimanale nel luogo di residenza.

Il fenomeno del frontalierato dal nostro Paese verso lo Stato elvetico, essendo di ingente importanza, ha necessitato di una regolamentazione adeguata.

La convenzione tra la Repubblica Italiana e la Confederazione Svizzera, per evitare le doppie imposizioni (firmato nel 1975), rimanda infatti

incidere sulla definizione di lavoratore frontaliere secondo gli accordi di doppia imposizione.”, Art. 21, comma 1, Disposizioni generali e finali, ALCP

⁶Art. 25, Lstr

⁷Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria costituiscono il gruppo di Paesi europei (UE-25) a cui l’ALCP si applica senza ulteriori vincoli, mentre Romania e Bulgaria rappresentano gli “Stati membri UE-2”, i quali sono soggetti a delle restrizioni.

⁸ Art. 2, Lstr

all'Accordo siglato tra i due Paesi in materia di lavoratori frontalieri⁹.

Il suddetto Accordo non dà una definizione di lavoratori frontalieri ma prevede che le sue disposizioni siano applicate a coloro che vivono nei Comuni italiani di confine¹⁰ e si recano a lavorare nei cantoni Ticino, Grigioni e Vallese.

1.2 Un po' di storia...

Il frontalierato è un fenomeno migratorio pendolare che caratterizza le popolazioni di confine ed è tipico europeo.

La Svizzera è un Paese che accoglie un gran numero di lavoratori transfrontalieri provenienti dai Paesi confinanti cioè dalla Francia, dall'Italia, dalla Germania e dall'Austria.

Si può immaginare che il fenomeno del frontalierato dall'Italia verso la Svizzera e viceversa sia sempre esistito sia a causa della morfologia del territorio che dalla popolazione discendente dal medesimo ceppo.

I primi dati certi risalgono però al 1925, anno in cui conseguentemente alla cattiva congiuntura economica che colpì la Svizzera, furono varate delle regolamentazioni per limitare e controllare il numero di lasciapassare rilasciati. Al fine di sostenere i lavoratori svizzeri, la Confederazione stabilì che i frontalieri dovevano risiedere entro 20 Km dal confine (vincolo che ritroveremo molto spesso anche in future disposizioni).

Questo fenomeno migratorio acquisì però una consistenza rilevante solo dopo la seconda Guerra Mondiale, quando le imprese svizzere si trovarono a dover far fronte all'ingente domanda generata dai Paesi

⁹ "Il regime fiscale applicabile ai redditi ricevuti in corrispettivo di un'attività dipendente dei lavoratori frontalieri è regolato dall'Accordo tra la Svizzera e l'Italia relativo alla imposizione dei lavoratori frontalieri ed alla compensazione finanziaria a favore dei Comuni italiani di confine, del 3 ottobre 1974, i cui articoli da 1 a 5 costituiscono parte integrante della presente Convenzione."

¹⁰ Secondo la prassi svizzera, la frontiera con l'Italia comprende i primi 20Km dal confine. La lista esaustiva dei Comuni di confine è fornita dall'Allegato 1.

europei distrutti dalla guerra. Il periodo post bellico fu infatti all'insegna di una congiuntura economica positiva e di ripresa un po' per tutta Europa. La posizione privilegiata della Svizzera rispetto agli altri Paesi, consisteva soprattutto nel fatto che la Confederazione non doveva fare i conti con i costi derivanti dalla ricostruzione conseguente ai danni bellici; inoltre godeva di una moneta forte ritenuta "di rifugio" dal resto del mondo. La fortissima migrazione interessava tutta la Svizzera e quindi riguardava anche il Canton Ticino, che fino a quel momento era stata terra di emigrazione. Questo cantone vide aumentare il numero degli stranieri impegnati nelle proprie industrie e soprattutto dei frontalieri che nel giro di un trentennio decuplicarono rivelandosi i veri protagonisti della crescita. Grazie proprio a questa forza lavoro l'economia ticinese riuscì a decollare trascinata dai settori "labour intensive"¹¹. I lavoratori frontalieri risiedevano all'estero quindi non incidavano sulla spesa pubblica locale, inoltre fungevano da "cuscinetto congiunturale", nel senso che venivano assunti o licenziati all'esigenza.

Il Canton Ticino venne accusato dal resto della Confederazione di "dumping salariale", in quanto ai lavoratori frontalieri veniva corrisposto uno stipendio inferiore rispetto alla media nazionale.

Il Ticino disponeva inoltre di un serbatoio di manodopera a basso costo (l'Italia) e proprio per questo motivo molte aziende "labour intensive" dalla Svizzera interna decisero di trasferirsi nelle zone di confine.

L'economia ticinese ha sempre considerato quale suo punto di forza il lavoro a costi inferiori alla media svizzera, perciò non ha mai puntato più di tanto sull'innovazione o su altri tipi di investimento. Ecco spiegato il motivo per cui questo Cantone di frontiera presenta un livello di reddito inferiore rispetto a quello di molti altri Cantoni¹².

¹¹ Settori che richiedono l'impiego di un gran numero di lavoratori rispetto al capitale investito.

¹² Per fare un esempio nel 2011 il PIL del Canton Zurigo era di 127.976 milioni di Franchi mentre quello del Canton di 22.338 mio Fr..

Negli anni del "boom economico" si svilupparono sinergie importanti con l'Italia, dove negli anni '50- 60' avvenne un "miracolo economico".

Nonostante tale fenomeno, i livelli di occupazione nel nostro Paese rimasero nettamente inferiori rispetto alla forza lavoro disponibile (prevalentemente nel sud Italia).

A causa della mancanza di posti di lavoro molti si trasferirono dal Mezzogiorno italiano verso i Comuni di confine con la Svizzera e particolarmente con il Canton Ticino. La conseguenza di tale flusso migratorio fu che i Comuni di confine videro un enorme aumento dei propri abitanti e dovettero compiere uno sforzo notevole in termini sia economici che organizzativi.

La grande domanda di manodopera da parte del Paese elvetico in quegli anni, fu dovuta anche all'ingente quantità di capitali contrabbandati da imprenditori italiani (prevalentemente lombardi) verso la sicura Svizzera.

In Italia gli anni '60 furono caratterizzati dalla presenza di governi di sinistra che spaventarono gli industriali i quali iniziarono a temere per i propri capitali e decisero di esportarli nel vicino Canton Ticino. Conseguentemente a tale avvenimento, questo cantone conobbe una fortissima crescita del proprio settore bancario e quindi anche di altri settori economici in quanto l'investimento dei capitali provenienti dalla penisola italiana comportò la creazione di nuovi posti di lavoro.

Il frontalierato divenne un fenomeno ben conosciuto e comune proprio in quegli'anni. Fu allora che la polizia degli stranieri¹³ varò norme che regolassero più dettagliatamente tale migrazione.

La manodopera frontaliere è stata per entrambi i Paesi considerata un toccasana: la Svizzera grazie ad essa ha potuto godere di manodopera a bassi costi senza dover sopportare costi sociali, mentre l'Italia ha visto diminuire il numero dei disoccupati e ha giovato dell'afflusso di reddito

¹³A seguito del crescente numero di immigrati, nel 1917 il Consiglio federale istituì la "polizia degli stranieri" per il controllo degli stranieri che volevano entrare e dimorare in Svizzera (ordinanza del 21 novembre 1917).

prodotto nel Paese elvetico.

La decisione degli emigranti di stabilirsi nelle zone di confine italiane piuttosto che in Svizzera, fu dovuta alla rigidità delle disposizioni federali nei confronti degli stranieri che volessero prendere la residenza nel Paese piuttosto che nelle zone di frontiera.

A partire dal '62 infatti tensioni inflazionistiche e spinte xenofobe portarono la Confederazione a varare delle ordinanze che limitassero il numero di stranieri ammessi nel Paese elvetico; ciò però non toccò i frontalieri, il cui numero non venne contingentato (i cantoni vennero lasciati liberi di decidere autonomamente se effettuare un contingentamento o meno).

Gli imprenditori svizzeri contattavano i lavoratori frontalieri direttamente, anche attraverso l'utilizzo di "reclutatori" che giravano le zone di frontiera al fine di ingaggiare forza lavoro. Dopo essersi accordata con il lavoratore, l'impresa faceva richiesta di permesso di lavoro per frontalieri all'ufficio degli stranieri competente indicando: mansioni, orario di lavoro e retribuzione concordati con il futuro dipendente.

Il frontaliere otteneva il permesso definitivo solo dopo qualche mese, ma poteva iniziare a lavorare subito grazie ad un permesso provvisorio.

Il permesso di lavoro si rinnovava annualmente (e ogni anno il frontaliere doveva pagare la tassa ad esso relativa), ma se la polizia degli stranieri lo riteneva necessario per motivi legati alla cattiva congiuntura economica, lo poteva ritirare o non confermare. I permessi di lavoro a scadenza annuale implicavano periodi di assunzione della medesima durata, ciò creava una situazione di completa incertezza per i frontalieri, i quali vivevano la precarietà di coloro che non possono contare su un posto di lavoro a tempo indeterminato. Tale condizione iniziò a migliorare leggermente solo negli anni '70¹⁴.

Secondo la normativa svizzera si poteva ricorrere a forza lavoro non

¹⁴A partire dagli anni '70 (per esempio) dopo cinque anni di frontalierato venivano concessi permessi di lavoro biennali.

indigena solo se non erano disponibili lavoratori svizzeri adatti a ricoprire la posizione lavorativa offerta.

I frontalieri venivano assunti per colmare un vuoto di manovalanza, perciò venivano assegnati loro lavori meno qualificati che gli svizzeri non volevano fare.

Mentre in quegli'anni in Italia si stava conducendo un'intensa lotta operaia, lo stesso non si può dire per la Svizzera, dove i sindacati hanno sempre avuto un ruolo marginale.

I lavoratori frontalieri non venivano tutelati né dalle associazioni sindacali elvetiche né da quelle italiane, alquanto disinformate in merito alle questioni relative agli interessi di questi. Al fine di colmare tale lacuna, intervennero le ACLI comasche che per la prima volta negli anni '60, contattarono l'Organizzazione Cristiano Sociale Ticinese (OCST), al fine di collaborare per gli interessi dei frontalieri.

I lavoratori frontalieri rappresentavano un problema politico sia per la Svizzera che per l'Italia.

Costoro infatti, provenendo da un Paese che aveva vissuto agguerrite battaglie sindacali, avrebbero potuto instaurare battaglie operaie anche nel Canton Ticino dove vigeva, come nel resto della Svizzera, la "pace del lavoro"¹⁵.

Per quanto riguarda il nostro Paese invece i frontalieri costituivano una massa elettorale evidente, prevalentemente per i Comuni di confine.

Le ACLI¹⁶, che erano per definizione il sindacato "dei cristiani", nel 1960 stipularono una "convenzione" con l'OCST. A partire da questo momento ci fu finalmente "qualcuno" interessato a salvaguardare gli interessi dei lavoratori frontalieri.

¹⁵I conflitti collettivi di lavoro vengono risolti da sindacati e padronato attraverso negoziati, mentre si evitano scioperi e serrate.

¹⁶ Si tratta delle Associazioni Cristiane dei Lavoratori Italiani, oggi presente sia in Italia che all'estero.

1.3 Frontaliarato in Svizzera

In Svizzera a regolare il rapporto di lavoro tra dipendente frontaliero e datore di lavoro non c'è uno "statuto dei lavoratori frontalieri" ma se ne occupa il Codice delle Obbligazioni (come avviene anche per i rapporti tra datori di lavoro e gli altri lavoratori dipendenti nazionali). Le leggi federali e cantonali forniscono poi ulteriori disposizioni in materia.

Ai lavoratori frontalieri si applicano i contratti collettivi di lavoro nazionali (disciplinati anch'essi dal medesimo codice).

La legge federale sugli stranieri disciplina l'ammissione dei lavoratori frontalieri e dice che:

"Art. 25 Ammissione di frontalieri:

Lo straniero può essere ammesso in Svizzera per esercitare un'attività lucrativa come frontaliero unicamente se:

- a. fruisce di un diritto di soggiorno duraturo in uno Stato limitrofo e il suo luogo di residenza si trova da almeno sei mesi nella vicina zona di frontiera; e
- b. lavora in Svizzera entro la zona di frontiera."

La stessa Legge prevede anche che ai lavoratori in questione venga rilasciato un permesso di lavoro il quale avrà durata limitata ma prorogabile:

"Art. 35 Permesso per frontalieri:

1 Il permesso per frontalieri è rilasciato per un'attività lucrativa entro la zona di frontiera (art. 25).

2 Il titolare del permesso per frontalieri deve recarsi almeno una volta alla settimana al suo luogo di residenza all'estero; il permesso può essere vincolato ad altre condizioni.

3 Il permesso per frontalieri è di durata limitata e può essere prorogato.

4 Dopo un'attività lucrativa ininterrotta di cinque anni il titolare ha diritto alla proroga del permesso se non sussistono motivi di revoca secondo l'articolo 62."

L'accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone intende dare ai cittadini di entrambe le parti contraenti i medesimi diritti in entrambi i territori, quindi a costoro si applicano le regole sancite dall'Accordo sulla Libera Circolazione delle persone¹⁷.

"Art. 28 Lavoratori dipendenti frontalieri

(1) Il lavoratore frontaliero dipendente è un cittadino di una parte contraente che ha il suo domicilio regolare principale nelle zone frontaliere della Svizzera o degli Stati limitrofi, esercita un'attività retribuita nelle zone frontaliere dell'altra parte contraente e ritorna alla propria residenza principale di norma ogni giorno o almeno una volta alla settimana. Sono considerate zone frontaliere ai sensi del presente Accordo le zone definite dagli accordi conclusi tra la Svizzera e i suoi Stati limitrofi in materia di circolazione frontaliera."

Il Tribunale federale ha dato una nuova definizione di lavoratore frontaliero ma solo per i cittadini degli Stati UE-27 e AELS. Ciò avvenne in riferimento ad un caso presentato da una cittadina domiciliata in Gran Bretagna, Paese nel quale rientrava tutti i fine settimana, ma che svolgeva un'attività dipendente nel Canton Vallese.

Secondo i giudici del Tribunale federale per definire lo status di frontaliero bisogna distinguere due momenti differenti:

- il primo che va dall'entrata in vigore dell'ALC fino al 30 maggio 2007 (periodo transitorio) in cui i frontalieri erano definiti come da art. 28 della

¹⁷A partire da questo momento ALCP e ci si riferisce all'Accordo firmato il 21 giugno del 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea: *il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, la Repubblica Ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, la Repubblica Ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica Francese, l'Irlanda, la Repubblica Italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato del Lussemburgo, la Repubblica di Ungheria, la Repubblica di Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica Portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica Slovacca, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, dall'altra.

LStr¹⁸;

- il secondo va dal 1. giugno 2007, data in cui vennero soppresse le zone frontaliere.

A partire da questo momento i frontalieri provenienti dagli Stati UE-27 e AELS, sono definiti conformemente all'ALCP e più precisamente all'art. 7 e 13¹⁹. Quindi, i frontalieri provenienti dagli Stati UE-27 e AELS, sono oggi ritenuti i cittadini di una delle parti contraenti che hanno il domicilio sul territorio di una parte contraente, ma che lavorano nell'altra parte contraente e che rientrano al proprio domicilio almeno una volta alla settimana. Questi lavoratori dunque possono domiciliare ora in qualsiasi Stato membro e lavorare ovunque in Svizzera.

Ciò che caratterizza lo status di lavoratore frontaliere non è più il fatto di risiedere sul territorio di uno stato confinante ed in una zona di frontiera, bensì di rientrare almeno una volta alla settimana nel luogo di domicilio.

1.4 Le principali norme di diritto del lavoro

I frontalieri e gli altri lavoratori stranieri che svolgono la propria attività dipendente in Svizzera, sono sottoposti alle medesime norme laburistiche dettate da detto Stato ospitante, per disciplinare diritti e dovere dei lavoratori nazionali.

Ai lavoratori migranti sono dunque applicate le disposizioni dei contratti collettivi nazionali (CCN) conclusi da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori di un certo settore, le quali concordano le condizioni di lavoro (orario, licenziamento, ferie, salari, ecc.). A tutti i singoli contratti di lavoro stipulati dall'imprenditore, membro di una certa organizzazione di datori di lavoro, con i propri dipendenti, dovranno obbligatoriamente essere applicate le condizioni previste dai CCN, per la categoria di riferimento.

¹⁸ Legge federale sugli stranieri del 16 dicembre del 2005.

¹⁹ L'Art. 13, Disposizioni generali, Accordo libera circolazione delle persone, disciplina il lavoro autonomo dei frontalieri.

Secondo quanto predisposto dalla normativa svizzera²⁰, non è necessario redigere un contratto di lavoro scritto²¹. Se il rapporto di lavoro dura più di un mese devono essere fissati per iscritto:

- nomi delle parti;
- data di inizio del rapporto di lavoro;
- descrizione delle attività svolte dal dipendente;
- retribuzione e maggiorazioni che spettano al lavoratore;
- orario di lavoro settimanale.

Normalmente il primo mese di lavoro costituisce il periodo di prova e può durare massimo 3 mesi (anche questa condizione deve essere accordata per iscritto). Durante il periodo di prova il preavviso di licenziamento deve essere di 7 giorni²².

Se viene superato l'orario di lavoro pattuito contrattualmente²³, è concesso il lavoro straordinario (anch'esso entro certi limiti). Il lavoro straordinario sarà compensato o con un pari numero di ore libere oppure può essere retribuito²⁴.

Sono previste almeno 4 settimane di ferie all'anno (di cui almeno 2 consecutive) ma alcuni CCN ne prevedono anche 5/6 per gli ultracinquantenni.

La legge non contempla la tredicesima mensilità che però è prevista da molti CCN e può anche essere pattuita quale clausola del contratto individuale.

²⁰ Art. 319 e seguenti del Codice delle Obbligazioni (CO).

²¹ Art. 320, CO.

²² Art. 335b, CO.

²³ Di norma in Svizzera si lavora 40 ore per settimana ma alcune categorie possono prevederne anche 50.

²⁴ Il metodo utilizzato per ricompensare il lavoro straordinario, viene stabilito al momento della stipula del contratto di lavoro.

Capitolo 2: Sicurezza sociale

Al fine di disciplinare il frontalierato tra Italia e Svizzera sono state firmate, negli anni, diverse convenzioni riguardanti gli aspetti previdenziali più importanti.

2.1 L'assicurazione sanitaria

Fino al 1960 i lavoratori frontalieri erano privi di alcuna assistenza sanitaria²⁵. Grazie ad un'azione dell'OCST in collaborazione con l'INAM²⁶, venne firmato un accordo che prevedeva il diritto alla sanità per i frontalieri che la richiedessero e che avessero versato una certa quota al sindacato svizzero che poi l'avrebbe riversata all'ente italiano. Il costo di tale copertura ricadeva interamente sui lavoratori ed era facoltativa.

Tale convenzione rimase in vigore fino a che in Italia non venne varata la legge 833 del 1978 che predisponne l'assistenza sanitaria per tutti i cittadini italiani. Dal 1982 i contributi dei frontalieri vennero versati direttamente all'INPS²⁷ senza dover più ricorrere alla mediazione del sindacato svizzero.

Con la legge n. 662 del 1996, in Italia vennero aboliti i contributi sanitari, cioè la cosiddetta "tassa sulla salute", in quanto fu introdotta l'IRAP²⁸ che assorbiva questo e altri contributi.

Da questo momento in poi i lavoratori frontalieri non hanno più partecipato alla spesa sanitaria del nostro Paese ricevendone però tutti i servizi, in

²⁵ In Svizzera l'assicurazione sanitaria per i frontalieri era facoltativa mentre in Italia la prima legge in materia si ebbe nel 1969 (legge n. 302/69).

²⁶ Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie. Si trattava dell'ente pubblico italiano, istituito nel 1943, che si occupava di assicurare i lavoratori dipendenti italiani in caso di malattia. Nel 1977 esso fu sostituito dall'INPS (Istituto nazionale previdenza sociale).

²⁷ Istituto nazionale Previdenza Sociale che si occupa della riscossione dei contributi, presso i lavoratori italiani, al fine di corrispondere loro: pensioni e prestazioni previdenziali/assistenziali.

questo modo si è instaurata una sorta di vantaggio nei confronti degli altri cittadini italiani.

Conseguentemente agli accordi bilaterali tra Unione Europea e Confederazione elvetica, i frontalieri possono scegliere tra l'assistenza sanitaria svizzera oppure italiana. Tenendo conto che la prima è molto costosa, saranno in pochi ad optare per l'assicurazione elvetica.

A differenza dei frontalieri provenienti da altri Paesi UE/AELS, quelli italiani possono essere esonerati dal pagamento della costosa cassa malati svizzera esercitando il cosiddetto "diritto d'opzione"²⁹ entro tre mesi dal rilascio del proprio permesso di lavoro. L'unica condizione per poter ottenere tale esonero è dimostrare di avere già un'assicurazione sanitaria in essere nel Paese di residenza.

Il frontaliere dovrà comunicare all'autorità cantonale competente di voler mantenere l'assicurazione sanitaria del Paese di residenza e allegare una copia della polizza.

Alla luce di quanto esposto sembra chiaro che il Servizio sanitario italiano, a partire dal 1998, ha dovuto far fronte alle spese sanitarie dei lavoratori frontalieri italiani in Svizzera senza che gli stessi contribuissero in alcun modo. I patti bilaterali conclusi tra Confederazione elvetica e Unione Europea³⁰ non hanno aiutato le "casse" della sanità italiana, confermando tale situazione. Sarebbe dunque opportuno, anche per non discriminare chi lavora e paga i contributi in Italia, che i frontalieri versassero un contributo assicurativo all'amministrazione sanitaria della regione in cui risiedono.

²⁸ D.Lgs. n. 446 del 15 dicembre 1997 istituisce l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

²⁹ Tale diritto è esteso anche ai frontalieri provenienti da: Francia, Germania e Austria.

³⁰ Attualmente ai rapporti tra Svizzera e UE, concernenti la sicurezza sociale, è applicabile il regolamento n. 883 del 2004.

2.2 L'indennità di disoccupazione

Sebbene normalmente l'indennità di disoccupazione venga concessa dal Paese in cui si è lavorato, ciò non vale per i lavoratori frontalieri per i quali invece si applicano disposizioni speciali.

Negli anni '70 in Svizzera si verificò una grave crisi dell'economia dovuta a inflazione e petrolio. Ciò comportò la diminuzione della domanda e l'aumento della disoccupazione.

In una situazione di cattiva congiuntura economica come quella citata, i primi ad essere licenziati furono i lavoratori frontalieri. L'Ufficio Cantonale del Lavoro impose alle aziende di non licenziare lavoratori indigeni fintanto che ci fossero stati frontalieri occupati³¹.

La domanda e l'offerta di lavoratori frontalieri doveva essere sempre in equilibrio, per questo motivo venivano assunti e licenziati seguendo le esigenze dell'imprenditoria svizzera.

Una volta perso il proprio posto di lavoro in Svizzera, il frontaliere diventava un disoccupato italiano. Il Paese elvetico non riconosceva a questa categoria alcun indennizzo di disoccupazione per perdita totale del lavoro in quanto vigeva il divieto di esportazione di tali somme; si riteneva infatti che il frontaliere, divenuto disoccupato, non avrebbe speso il proprio sussidio in Svizzera.

La legge federale del 1951³² sull'assicurazione contro la disoccupazione, riteneva che la stessa fosse facoltativa e stabiliva che dovessero essere i Cantoni a decidere se renderla obbligatoria o meno.

Con il decreto federale dell'8 ottobre del 1976, l'assicurazione-disoccupazione divenne obbligatoria in tutta la Confederazione per coloro i quali svolgevano un'attività lavorativa salariata in Svizzera. L'Art 10 di detta legge diceva: "I frontalieri che vivono all'estero hanno diritto alle

³¹Secondo l'Ufficio Cantonale del lavoro agendo in questo modo si garantiva il cosiddetto "principio della piena occupazione".

³²RS 837.1

prestazioni soltanto finché occupati presso un datore di lavoro soggetto a contribuzione in Svizzera". Ciò stava a significare che questi lavoratori percepivano un sussidio solo in caso di perdita parziale del lavoro, cioè qualora fossero state ridotte loro le ore di attività, sebbene pagassero quote di contribuzione integrali. Al fine di poter usufruire di questo sussidio di disoccupazione parziale in caso di necessità, sia il frontaliero che il suo datore di lavoro dovevano versare lo 0,4% dello stipendio lordo del lavoratore³³.

In Svizzera vigeva infatti la regola secondo cui le indennità di disoccupazione venivano concesse solo se le autorità competenti potevano verificare che l'assicurato fosse veramente disoccupato e adempisse anche alle altre condizioni da cui dipende il sussidio stesso. Ciò accade nel caso di disoccupazione parziale, in quanto il frontaliero rimane legato alla Svizzera mediante il contratto di lavoro e quindi dispone di un permesso di lavoro valido che consente all'ufficio del lavoro di poterlo collocare. Se invece il soggetto in questione, domiciliato in Italia, non possiede un permesso per poter lavorare in Svizzera, non è idoneo al collocamento in quanto non è detto che possa ottenere un nuovo permesso al momento della richiesta³⁴.

Il punto fondamentale di questa questione era che il lavoratore frontaliero viveva una situazione di completa precarietà in quanto, in caso di licenziamento, non avrebbe avuto alcun supporto economico né dal Paese in cui prestava la propria attività, né dal Paese in cui viveva.

Nella Confederazione, dove non vige la regola del "licenziamento per giusta causa", senza obbligo di corresponsione di sussidi di disoccupazione, non sarebbe stato possibile frenare le speculazioni su assunzioni e licenziamenti.

³³ Per ogni lavoratore frontaliero, affluiva nelle casse dell'assicurazione contro la disoccupazione, lo 0,8% dello stipendio di costui.

³⁴ Per ottenere un permesso di lavoro bisognava infatti fare richiesta alla "Polizia degli Stranieri", la quale avrebbe potuto accoglierla come anche negarla; inoltre le procedure per l'ottenimento di detto permesso sarebbero potute essere insufficientemente rapide da permettere l'assunzione.

Visto che la Svizzera non voleva indennizzare i frontalieri disoccupati gli stessi, su suggerimento delle ACLI, decisero di iniziare ad autotassarsi cioè a costituire un "Fondo di solidarietà" finanziato da trattenute del 3% sul salario dei frontalieri occupati, così da sussidiare quelli licenziati. La Confederazione, intimorita dalla possibilità di essere svergognata a livello mondiale, non permise che ciò accadesse e il 12 dicembre 1978 venne firmata a Berna una Convenzione Italo - Svizzera in materia di assicurazione contro la disoccupazione per i frontalieri.

Nella suddetta convenzione venne accordato che la Svizzera versasse annualmente all'Italia un importo per pagare le indennità di disoccupazione complete ai lavoratori frontalieri, mentre il sussidio di disoccupazione parziale continuava ad essere corrisposto dal primo Stato³⁵. I contributi stornati dalla Svizzera all'Italia dipendevano "dalla proporzione della disoccupazione completa e parziale in Svizzera", senza però considerare il numero dei frontalieri licenziati.

Per ovviare all'eventuale problema che le risorse non fossero sufficienti ad indennizzare tutti gli aventi diritto, fu prevista la così detta "clausola di salvaguardia", che avrebbe integrato il fondo quando la percentuale dei frontalieri licenziati fosse aumentata molto di più rispetto alle altre categorie di disoccupati totali.

Sebbene tale clausola fu pensata per essere attivata al momento del bisogno, cioè nel caso in cui i fondi a disposizione del nostro Paese fossero stati insufficienti a pagare tutti i sussidi, ciò non si è mai verificato.

La convenzione in parola venne ratificata dallo Stato italiano con la Legge n. 402 del 1978 e stabilisce che parte dei contributi versati dai frontalieri e dal loro datore di lavoro all'assicurazione contro la disoccupazione, sarebbe stata trasferita all'istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), il quale avrebbe tenuto una contabilità separata per tali somme.

³⁵ L'Art. 4 di detta convenzione prevedeva anche la clausola di reciprocità.

Venne quindi creato un Fondo presso questo ente e da qui si prelevavano le somme con cui indennizzare i frontalieri disoccupati.

I lavoratori frontalieri licenziati avevano la precedenza ad essere riassunti rispetto a nuovi aspiranti frontalieri, ciò grazie allo "scambio di lista". Gli uffici Provinciali del lavoro, a cui i frontalieri disoccupati dovevano iscriversi entro 30 giorni dalla data del licenziamento, se volevano percepire il sussidio previsto dalla legge, comunicavano periodicamente all'Ufficio Cantonale del lavoro di Bellinzona le liste di collocamento.

La Legge n. 402 del 1978 prevedeva che ai lavoratori frontalieri rimasti disoccupati venisse corrisposto per sei mesi un sussidio di disoccupazione pari al 80% del salario che sarebbe stato corrisposto loro se avessero svolto la medesima mansione in Italia.

Con la Legge n. 228 del 1984 l'ammontare dell'indennità di disoccupazione venne fissata in percentuale all'ultimo salario percepito in Svizzera, mentre nel 1997 la Legge n. 147 allungò la durata del trattamento a 360 giorni e determinò che l'ammontare dello stesso dovesse essere non inferiore al 25% ma non superiore al 50% del salario lordo percepito dal lavoratore nell'anno precedente.

L'accordo tra Italia e Svizzera in materia di trattamento di disoccupazione non è più attivo dal 2009, anno in cui hanno iniziato a produrre i loro effetti gli accordi bilaterali tra UE e Svizzera sul coordinamento delle assicurazioni sociali.

Recentemente è stato reso applicabile anche in Svizzera il regolamento n. 883 del 2004³⁶, il quale disciplina il trattamento di disoccupazione anche per coloro che "risiedevano in uno Stato membro diverso dallo Stato

³⁶Conseguentemente all'entrata in vigore di detta normativa, la Svizzera non retrocede più all'Italia parte delle trattenute effettuate sugli stipendi dei frontalieri. La Confederazione quindi preleva delle quote dagli stipendi dei frontalieri per l'assicurazione contro la disoccupazione, senza però pagare il premio che spetterebbe loro in caso di licenziamento.

competente". Esso prevede che i lavoratori percepiscano il sussidio di disoccupazione parziale nello Stato in cui hanno svolto la loro ultima attività e si mettono a disposizione del proprio datore di lavoro e degli uffici del lavoro di questo Stato. Quindi, il frontaliere italiano al quale venga ridotto l'orario di lavoro, percepirà l'indennità di disoccupazione dall'assicurazione svizzera.

Lo Stato competente a corrispondere il sussidio al lavoratore frontaliere che si trovi invece in disoccupazione completa, è quello di residenza. L'interessato si metterà a disposizione degli uffici del lavoro di quest'ultimo Stato ed in via supplementare, anche di quello in cui ha svolto l'ultima attività. Il disoccupato riceverà l'indennità di disoccupazione dalle istituzioni del luogo di residenza come se avesse svolto il suo ultimo lavoro sotto la legislazione di questo Paese.

Sebbene le prestazioni versate al lavoratore frontaliere siano a carico del Paese in cui vive, "l'istituzione competente dell'ultimo Stato membro alla cui legislazione l'interessato era soggetto rimborsa all'istituzione del luogo di residenza l'intero importo delle prestazioni erogate da quest'ultima durante i primi tre mesi". Secondo questa regolamentazione, la Confederazione deve pagare il sussidio di disoccupazione ai cittadini europei per massimo 5 mesi se " la persona interessata, durante i 24 mesi precedenti, ha maturato periodi di occupazione o di attività autonoma pari ad almeno 12 mesi nello Stato membro alla cui legislazione era da ultimo assoggettato, a condizione che detti periodi siano presi in considerazione ai fini della determinazione del diritto alle indennità di disoccupazione".

Come previsto dagli accordi bilaterali tra Svizzera e Unione Europea, applicati dunque anche nel nostro Paese, a partire dal 1 giugno del 2009 i sussidi ai frontalieri (trascorsi i primi 3/5 mesi) sono stati pagati a spese dell'Italia in quanto sono venuti meno i ristori previsti dalla precedente legge. L'INPS finora ha pagato tali indennità utilizzando l'attivo del

Fondo³⁷.

Sicuramente questo in futuro costituirà un costo aggiuntivo per l'Italia ma, essendo il nostro uno Stato membro, nulla potrà essere fatto per poter ridurre le conseguenze di tale normativa.

2.3 La previdenza pensionistica

Il sistema previdenziale svizzero è basato su tre pilastri:

- Il primo costituisce la previdenza sociale vera e propria, l'assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS), ed è il principale perché ha il fine di compensare la cessazione delle entrate salariali conseguente al pensionamento del lavoratore. Il primo pilastro previdenziale è regolato dalla Legge Federale sull'Assicurazione Vecchiaia e Superstiti. Il contributo AVS è fissato in percentuale allo stipendio e viene versato per metà dal lavoratore e per l'altra metà del datore di lavoro. Quella per la pensione è la prima trattenuta che viene applicata sullo stipendio lordo del lavoratore. Essa è pari al 5,15% dello stesso e comprende: la pensione statale (AVS), l'assicurazione per l'invalidità (AI) e l'indennità per la perdita di guadagno (IPG). L'Assicurazione Vecchiaia e Superstiti svizzera viene corrisposta a tutti coloro che abbiano raggiunto l'età per il pensionamento e abbiano lavorato nel Paese almeno un anno.
- Il secondo pilastro è il PP (previdenza professionale) e serve per permettere al lavoratore di mantenere un tenore di vita che non si distacchi troppo da quello che aveva prima del pensionamento (AVS e PP insieme dovrebbero permettere al pensionato di raggiungere un reddito equivalente al 60% dell'ultimo stipendio). Questa assicurazione non è obbligatoria per tutti come la

³⁷ Nel bilancio previsionale dell'istituto per il 2011 era di 330 milioni

precedente ma solo per coloro che soddisfano certe condizioni: reddituali, d'età, ecc. La "Legge Pensione Professionale" regola questa previdenza complementare obbligatoria per tutti coloro ai quali vengono corrisposti stipendi superiori ad un certo importo detto "cifra di coordinamento" (24.000 Franchi circa). L'importo per il quale viene assicurato il lavoratore corrisponde alla differenza tra lo stipendio annuo lordo e la cifra di coordinamento. Il contributo LPP non corrisponde ad una percentuale dello stipendio uguale per tutti, ma varia in base all'età del lavoratore e all'importo della sua retribuzione; anch'esso è versato in parte dal dipendente ed in altra parte dal datore di lavoro. Quanto accumulato presso le casse delle compagnie private che gestiscono il PP può essere percepito come rendita mensile oppure ritirato per intero al momento del pensionamento o anche precedentemente nei casi previsti dalla legge che regola questo istituto³⁸. La seconda trattenuta dal salario lordo è quella per il secondo pilastro.

- L'ultimo pilastro è facoltativo e serve a mantenere lo stesso tenore di vita che l'assicurato aveva prima di cessare la propria attività lavorativa. Si tratta di una contribuzione integrativa e volontaria che il lavoratore sceglie di versare presso una banca o presso una compagnia assicurativa. L'importo in questione rimane vincolato fino al pensionamento a meno che l'assicurato non voglia effettuare un prelievo per l'acquisto/ristrutturazione della propria abitazione oppure per avviare la propria attività lavorativa indipendente.

La legge svizzera prevede anche delle pensioni (cosiddette) "sociali" che vengono corrisposte a chi non abbia accumulato un ammontare contributivo tale da garantirgli un reddito pensionistico capace di

³⁸ Per esempio il lavoratore potrebbe chiedere di prelevare anticipatamente quanto versato come secondo pilastro se decide di acquistare un'abitazione, anche se la stessa si dovesse trovare in Italia.

permettergli una vita dignitosa. Esse però non vengono corrisposte ai frontalieri.

Sono assoggettate al sistema svizzero di previdenza sociale tutte le persone che qui vi lavorano, a meno che non ci siano convenzioni bilaterali a disporre diversamente.

La Convenzione³⁹ Italia - Svizzera in materia pensionistica prevedeva che i frontalieri fossero sottoposti alle disposizioni dello Stato in cui svolgevano la propria attività lavorativa.

Secondo tale convenzione, i contributi versati dai lavoratori frontalieri nelle casse dell'AVS potevano essere trasferiti dalla Svizzera all'Italia solo se venivano rispettate determinate condizioni⁴⁰. Ciò permetteva di ottenere una pensione calcolata su tutti gli anni di attività effettuata nei due Paesi.

Il lavoratore frontaliere quindi doveva versare i contributi pensionistici all'ente previdenziale svizzero e al momento del pensionamento scegliere se percepire la pensione svizzera oppure quella italiana. Nel caso in cui avesse scelto la seconda opzione, i suoi contributi venivano trasferiti all'INPS e all'intero ammontare sarebbe stato applicato il tasso di cambio vigente al momento della domanda. Il versamento nelle casse italiane avveniva solo se:

- richiesto da una sede INPS successivamente alla richiesta del frontaliere;
- il lavoratore che faceva domanda di trasferimento avesse un'età idonea all'ottenimento della pensione di: vecchiaia, anzianità o prepensionamento.

Se invece l'ex-frontaliere percepiva la pensione direttamente dalla Svizzera, in quel caso riceveva l'importo che gli competeva mensilmente attraverso un bonifico su un conto corrente bancario o postale italiano.

³⁹ La Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica italiana relativa alla sicurezza sociale, fu firmata il 14 dicembre del 1964.

⁴⁰ Per esempio il lavoratore non doveva ancora aver goduto di alcuna prestazione.

L'Accordo sulla libera circolazione delle persone che la Confederazione svizzera ha firmato con l'Unione Europea, ha tra gli altri intenti anche quello di coordinare la sicurezze sociale tra i Paesi interessati.

L'introduzione di detto accordo non ha modificato molto i rapporti tra il nostro Paese e la Svizzera in suddetta materia, se non che non è più possibile trasferire i contributi maturati dai frontalieri dalle casse elvetiche a quelle italiane, in aggiunta, mentre prima chi decidesse di lasciare definitivamente la Svizzera poteva chiedere di ritirare quanto accumulato come secondo pilastro, ora ciò non può più essere fatto se il lavoratore non ha raggiunto l'età di pensionamento.

Capitolo 3: LA SVIZZERA E L'UNIONE EUROPEA

3.1 Un quadro generale

La Svizzera giace nel cuore dell'Europa e confina con Stati Membri (e con il Liechtenstein). La maggior parte degli scambi commerciali effettuati dal Paese elvetico avvengono con l'Europa che quindi costituisce il suo primo partner commerciale.

Il popolo svizzero rifiutò l'entrata nello Spazio Economico Europeo (SEE), per questo motivo il Consiglio Federale nel 1992 dovette iniziare a pensare a come mantenere dei rapporti commerciali con il suo partner più importante.

Le negoziazioni presero però avvio solo nel 1994 e gli Accordi Bilaterali 1 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione Europea si conclusero in Lussemburgo il 21 giugno del 1999.

Questo primo pacchetto di accordi comprendeva sette settori specifici:

- libera circolazione delle persone;
- ostacoli tecnici al commercio;
- appalti pubblici;
- agricoltura;
- trasporti terrestri;
- trasporto aereo;
- ricerca.

Tranne nel caso dell'ultimo, si tratta di accordi mirati a favorire l'apertura dei mercati delle due parti contraenti.

I sette accordi sono sottoposti alla cosiddetta "clausola della ghigliottina" cioè nel momento in cui uno di essi perdesse di validità, verrebbe meno l'efficacia anche degli altri sei.

L'Accordo sulla Libera Circolazione delle Persone è quello tra questi sette accordi che riguarda più da vicino l'argomento trattato in questa tesi,

perciò su di esso verrà concentrata l'attenzione.

3.2 L'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALCP)

Il decorrere degli Accordi Bilaterali tra Svizzera e Unione Europea comporta nuove disposizioni anche in materia di "libera circolazione delle persone". Essendo l'Italia Stato membro dell'UE, tali accordi hanno modificato anche i rapporti tra il nostro Paese e la Confederazione elvetica.

L'ALCP si basa sul principio di non discriminazione fondata sulla nazionalità⁴¹, ciò significa che i cittadini europei dovranno essere trattati in Svizzera al pari degli svizzeri e questi ultimi non dovranno essere discriminati in alcuno Stato membro rispetto agli europei.

Per l'ALCP (così come per gli altri accordi), la Svizzera s'impegna a rispettare i principi già contenuti in esso al momento della sottoscrizione dell'accordo stesso, ma non recepisce il diritto comunitario successivo. L'ALCP infatti non è un accordo di tipo integrativo, quindi con la sua sottoscrizione la Confederazione elvetica, non intende prendere parte al processo di integrazione europea.

Dall'Art. 16 dell'ALCP si deducono due principi:

1. "la Svizzera continua a mantenere la sua completa sovranità legislativa in quanto non recepisce il diritto comunitario bensì introduce nel proprio ordinamento norme equivalenti;"
2. "il Paese elvetico ritiene rilevante solo la giurisprudenza comunitaria precedente rispetto all'ALCP."

Responsabile dell'eventuale adeguamento dell'ALCP al diritto europeo e

⁴¹"In conformità delle disposizioni degli allegati I, II e III del presente Accordo, i cittadini di una parte contraente che soggiornano legalmente sul territorio di un'altra parte contraente non sono oggetto, nell'applicazione di dette disposizioni, di alcuna discriminazione fondata sulla nazionalità.", Art. 2, Disposizioni di base, Accordo sulla libera circolazione delle persone.

della sua corretta applicazione, è un comitato misto di cui fanno parte i rappresentanti delle parti contraenti. Questo comitato sorveglia sulla corretta applicazione dell'ALCP ed è incaricato di formulare raccomandazioni su come applicare correttamente l'accordo, inoltre prende decisioni nei casi previsti dallo stesso⁴².

Se una delle parti contraenti ha effettuato o pensa di effettuare una modifica alla legislazione interna che coinvolga i settori disciplinati dall'ALCP, deve informare l'altra parte attraverso il Comitato misto che discuterà a tal proposito. In ogni caso, quest'ultimo non potrà in alcun modo imporre le proprie conclusioni alla Confederazione la quale è libera di decidere se applicarle o meno.

Secondo il Tribunale Federale, il diritto internazionale primeggia su quello nazionale quindi, se c'è incompatibilità tra quest'ultimo e l'Accordo sulla Libera Circolazione delle persone, sarà quest'ultimo a prevalere. L'ALCP prevale quindi anche sulla Legge federale sugli stranieri (LStr), a meno che la stessa non preveda misure più vantaggiose e l'accordo non disponga diversamente.

Le regole sancite dall'ALCP sono direttamente applicabili e quindi invocabili dai cittadini dinanzi ai tribunali svizzeri. Chiunque voglia far valere un proprio diritto garantito dall'ALCP, potrà farlo ricorrendo alle autorità nazionali competenti in quanto l'accordo non prevede un'istanza giudiziaria indipendente.

Se invece a voler far valere un proprio diritto è una delle parti contraenti, essa si potrà rivolgere al comitato misto che deciderà all'unanimità.

I Patti Bilaterali 1 tra Unione Europea e Confederazione svizzera furono firmati nel 1999 in Lussemburgo e la loro entrata in vigore ebbe luogo il 1° giugno del 2002. L'accordo sulla libera circolazione delle persone iniziò a

⁴²“Viene istituito un Comitato misto, composto dai rappresentanti delle parti contraenti, responsabile della gestione e della corretta applicazione dell'Accordo. Esso formula raccomandazioni a tal fine e prende decisioni nei casi previsti dall'Accordo. Il Comitato misto si pronuncia all'unanimità.”, Art. 14, comma 1, ALCP

produrre i suoi effetti a partire da questa data, ma fu sottoposto ad un periodo transitorio di cinque anni durante i quali le "libertà" concesse ai cittadini delle due parti contraenti divennero sempre più consistenti. L'accordo tra Svizzera da una parte e Unione europea dall'altra, prevede infatti che la libera circolazione delle persone venga introdotta a tappe e non automaticamente.

Secondo l'ALCP, sia gli svizzeri che gli europei possono decidere in completa libertà dove stabilirsi o lavorare. Nel primo caso, cioè se il cittadino in questione soggiorna nel territorio dell'altra parte contraente senza svolgere alcuna attività lucrativa dovrà, possedere risorse finanziarie sufficienti per mantenersi e pagare la cassa malati; per il secondo caso invece, la condizione è che i lavoratori dell'altra parte contraente siano stati assunti da un datore di lavoro il quale gli impieghi con un contratto di lavoro valido oppure svolgano un'attività autonoma. Sia agli svizzeri che decideranno di lavorare o soggiornare nell'UE, che agli europei che vorranno fare lo stesso nel territorio elvetico, verranno assicurati i medesimi diritti spettanti ai cittadini del Paese ospitante riguardo a condizioni di vita e di lavoro.

L'ALCP prevede quindi l'apertura del mercato del lavoro elvetico in modo controllato e progressivo attraverso delle disposizioni transitorie.

L'accordo entrò in vigore con vari steps ed il primo si conclude nel 2004. Fino al 31 maggio di quell'anno era previsto il principio della "preferenza nazionale", cioè i lavoratori indigeni avevano precedenza ad essere assunti rispetto a quelli stranieri, ai quali invece veniva offerto un lavoro solo se per lo stesso non fosse disponibile alcun lavoratore svizzero con le medesime competenze. Sempre fino a questa data vennero effettuati controlli preliminari riguardo alle condizioni salariali e lavorative offerte agli europei. Contestualmente vennero elaborate delle "misure di accompagnamento" che avevano il fine di proteggere i lavoratori svizzeri dal rischio di dumping salariale, ma su questo punto si dirà in seguito.

A partire dal 1° giugno del 2007, la libera circolazione delle persone divenne finalmente effettiva in quanto si concluse la graduale abolizione degli ostacoli posti per la sua entrata in vigore a tappe. A tal fine furono sospesi i contingentamenti, cioè le limitazioni nel numero dei lavoratori europei che potevano entrare in Svizzera. A tale riguardo fu prevista però una "clausola di salvaguardia" la quale permette (entro il 31 maggio del 2014), la reintroduzione dei contingenti e quindi la limitazione temporanea dell'immigrazione nel caso in cui ci fosse un afflusso troppo elevato di immigrati nel territorio elvetico. C'è da dire però che " Ai lavoratori frontalieri non è applicabile alcun limite quantitativo"⁴³.

Per introdurre l'ALCP, la Svizzera ha dovuto chiedere il consenso del popolo attraverso un referendum facoltativo. La votazione popolare nel 2000 si è dimostrata favorevole a tale accordo il quale venne concluso per un periodo di sette anni cioè fino al 2009, anno in cui la Confederazione ha dovuto chiedere per la seconda volta al proprio popolo se intendesse rinnovare l'adesione all'ALCP, questa volta però a tempo indeterminato. Se il popolo elvetico non avesse accettato di prorogare l'ALCP, tale decisione sarebbe stata comunicata all'UE e dopo sei mesi da questa notifica anche gli altri accordi settoriali⁴⁴ avrebbero perso la loro validità, in quanto essi sono giuridicamente legati tra loro.

3.2.1 Misure collaterali

L'introduzione graduale dell'ALCP prevedeva anche che, a partire dal 1. giugno del 2004, venissero aboliti i controlli preliminari del rispetto delle condizioni salariali e lavorative che costituiscono dei vicoli essenziali, al fine dell'ottenimento di un permesso di lavoro.

⁴³ Art.10/7 dell'ALCP.

⁴⁴ Accordo sul trasporto aereo, Accordo sul trasporto di merci e passeggeri su strada e per ferrovia, Accordo sul commercio di prodotti agricoli, Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità, Accordo su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici, Accordo sulla cooperazione scientifica e tecnologica.

Normalmente gli stipendi in Svizzera sono molto più alti che in UE perciò, per evitare il dumping salariale, è stato introdotto il 1° giugno del 2004 un pacchetto di misure di accompagnamento con il fine di monitorare sull'applicazione di condizioni salariali ma anche lavorative minime e usuali del luogo di lavoro. In caso di ripetuto dumping salariale⁴⁵ da parte di un datore di lavoro, queste misure prevedono anche che egli sia sottoposto a delle sanzioni e a dei provvedimenti al fine di imporgli il rispetto delle condizioni lavorative e salariali minime definite dalla Confederazione.

Le misure di accompagnamento sono dunque delle disposizioni emanate unilateralmente da parte della Confederazione svizzera, al fine di proteggere i lavoratori dalle pressioni verso il basso sui salari e di assicurare il rispetto delle condizioni lavorative usuali nel Paese, pur garantendo l'apertura del mercato del lavoro elvetico.

Le misure in questione possono essere sia a livello individuale⁴⁶, sia a livello generale.

Esse comprendono in particolare:

- La Legge sui lavoratori distaccati;
- L'obbligatorietà generale dei contratti collettivi di lavoro;
- L'applicazione di salari minimi obbligatori previsti dai contratti normali di lavoro.

La legge sui lavoratori distaccati prevede che il datore di lavoro straniero che distacchi dei suoi dipendenti in Svizzera per qui prestare dei servizi transfrontalieri, sottoponga gli stessi alle condizioni lavorative e salariali minime previste dalla Confederazione.

⁴⁵“Qualora in un ramo o in una professione vengano ripetutamente e abusivamente offerti salari inferiori a quelli usuali per il luogo, la professione o il ramo e non sussista un contratto collettivo di lavoro con disposizioni sui salari minimi al quale possa essere conferita obbligatorietà generale, su richiesta della Commissione tripartita di cui all'articolo 360b l'autorità competente può stabilire un contratto normale di lavoro di durata limitata che preveda salari minimi differenziati secondo le regioni e all'occorrenza il luogo allo scopo di combattere o impedire abusi.”, Art. 360a, comma 1, CO.

⁴⁶ Ad esempio ci possono essere sanzioni contro un singolo datore di lavoro che commette violazioni.

Nei settori che dispongono di Contratti Collettivi di Lavoro, sia le aziende nazionali che quelle straniere che distaccano lavoratori in Svizzera, dovranno rispettare le regole dettate da tali contratti relativamente a salari minimi, orari di lavoro e controlli paritetici. Se dovessero essere offerti salari inferiori a quelli usuali in modo ripetuto, in settori che presentano CCL, allora secondo l'articolo 1a della legge federale sul conferimento del carattere obbligatorio generale al CCL, lo stesso potrà assumere obbligatorietà generale più facilmente.

Se invece il ramo in cui si verificano questo genere di abusi non presenta alcun CCL, potranno essere introdotti contratti normali di lavoro che stabiliscono salari minimi obbligatori secondo l'articolo 360a del Codice delle obbligazioni.

L'accordo sulla libera circolazione delle persone ha apportato dei cambiamenti anche relativamente ad altri aspetti:

- la concessione di permessi di soggiorno e dimora, per i cittadini UE/AELS in particolare, avviene in modo molto più semplice e veloce;
- il riconoscimento dei diplomi professionali per chi desidera svolgere nel Paese elvetico un'attività permanente⁴⁷;
- il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

3.2.2 Conferimento di obbligatorietà generale ai CCL

I contratti collettivi di lavoro (CCL) sono stipulati tra i datori di lavoro (o un'associazione di appartenenza di costoro) e un'associazione di lavoratori. L'articolo 356, comma 1, del Codice delle Obbligazioni lo definisce: " Mediante contratto collettivo di lavoro, datori di lavoro o loro associazioni, da una parte, e associazioni di lavoratori, dall'altra,

⁴⁷ Per lo svolgimento di un'attività professionale temporanea o occasionale ciò non è necessario.

stabiliscono in comune disposizioni circa la stipulazione, il contenuto e la fine dei rapporti individuali di lavoro tra i datori di lavoro e i lavoratori interessati."

Quanto disposto dal CCL è obbligatorio per le parti contraenti e derogabile solo in favore del dipendente⁴⁸.

Con il CCL i lavoratori cercano di ottenere condizioni più favorevoli rispetto a quelle previste dal Codice delle Obligazioni e dalla Legge Federale sul lavoro, mentre i datori di lavoro hanno il vantaggio di ridurre i costi provenienti dai conflitti con i propri dipendenti.

Ciò dettato dal CCL, una volta entrato in vigore, diventa parte integrante dei contratti individuali.

I CCL possono essere:

- CONTRATTI DI AZIENDA: sindacati dei lavoratori e datori di lavoro;
- CONTRATTI DI ASSOCIAZIONE: sindacati dei lavoratori e di datori di lavoro.

I CCL possono differenziarsi molto l'uno dall'altro ma tra le disposizioni più ricorrenti ci sono:

- quelle normative che mirano a tutelare il lavoratore in merito a: retribuzione, orario di lavoro, vacanze, ecc;
- quelle che riguardano diritti e doveri delle parti del contratto;
- quelle destinate alla risoluzione dei conflitti sociali.

Un lavoratore dipendente può essere assoggettato ad un CCL se:

- è membro di una delle associazioni di lavoratori che ha contrattato un CCL;
- partecipa individualmente al CCL grazie ad un accordo diretto con il datore di lavoro;

⁴⁸ "Gli accordi fra datori di lavoro e lavoratori vincolati, in quanto derogano a disposizioni imperative del contratto collettivo, sono nulli e sostituiti da quest'ultime; sono tuttavia valide le derogazioni a favore dei lavoratori.", Art. 357, comma 2, Codice delle Obligazioni.

- il CCL è obbligatorio.

Secondo la Legge Federale del 28 settembre del 1956 sul conferimento dell'obbligatorietà generale al CCL, "il Consiglio Federale può decidere, su richiesta di tutte le parti contraenti, di estendere il campo di applicazione del CCL a tutti i lavoratori e ai datori di lavoro di un determinato settore se ci sono tre condizioni:

- i datori di lavoro che firmano devono rappresentare la maggioranza del settore;
- i lavoratori che firmano devono rappresentare la maggioranza del settore;
- i datori di lavoro che firmano devono impiegare la maggioranza dei lavoratori assoggettati al CCL."

Con l'ALCP il mercato del lavoro svizzero è stato aperto ai cittadini comunitari e, per evitare il dumping salariale, sono state varate delle misure di accompagnamento tra cui la facilitazione del conferimento dell'obbligatorietà generale ai CCL. Ciò è possibile se si verificano situazioni di ripetuto dumping salariale.

Sono le Commissioni tripartite competenti di richiedere all'autorità di riferimento di conferire carattere obbligatorio generale al CCL senza la verifica dei quorum previsti dalla legge del 1956.

C'è una Commissione tripartita federale e una per ogni cantone; esse sono composte da rappresentanti dei lavoratori, dei datori di lavoro e dello Stato⁴⁹.

Le funzioni delle commissioni tripartite sono state rafforzate contestualmente alle misure di accompagnamento per sorvegliare sul corretto funzionamento del mercato del lavoro.

Precedentemente all'introduzione delle misure di accompagnamento, l'attività delle Commissioni tripartite era di controllo generale, mentre ora esse svolgono controlli puntuali o a campione.

Nel caso di abusi ripetuti, la Commissione competente potrà decidere di

⁴⁹ Art. 360b, Codice delle Obbligazioni.

avviare un'inchiesta e successivamente, se i sospetti di dumping si dovessero rivelare fondati, cercherà un'intesa con i datori di lavoro interessati. Se tale intesa non fosse possibile, la Commissione tripartita proporrà eventuali soluzioni alle autorità competenti: se esiste un contratto collettivo verrà chiesto di stabilire l'obbligatorietà generale dello stesso, se invece si tratta di un settore per il quale non esiste un CCL che disponga le condizioni minime salariali, allora la Commissione inviterà le autorità cantonali o federali competenti ad introdurre un Contratto Normale di lavoro.

Le Commissioni tripartite dunque, vigilano su quei lavori non tutelati da un CCL dotato di obbligatorietà generale; il controllo del rispetto di questi ultimi, spetta invece alle Commissioni paritetiche alle quali partecipano i rappresentanti delle parti sociali.

L'Art 330b del CO sull'obbligo di informare semplifica il lavoro delle Commissioni tripartite⁵⁰, in quanto l'informazione data per iscritto dal datore di lavoro al lavoratore permette di verificare: le condizioni lavorative offerte e che non siano corrisposti salari inferiori ai salari minimi.

Un lavoratore che voglia accertarsi che le condizioni di lavoro e salariali che gli sono offerte siano eque, potrà rivolgersi all'organizzazione sindacale competente per la sua professione.

⁵⁰ Se il rapporto di lavoro è stato stipulato per una durata indeterminata o per più di un mese, il datore di lavoro deve informare per scritto il lavoratore, al più tardi un mese dopo l'inizio del rapporto di lavoro, su a. il nome dei contraenti; b. la data d'inizio del rapporto di lavoro; c. la funzione del lavoratore; d. il salario e gli eventuali supplementi salariali; e. la durata settimanale del lavoro.

Se elementi contrattuali oggetto dell'obbligo di informare di cui al capoverso 1 sono modificati durante il rapporto di lavoro, le modifiche devono essere comunicate per scritto al lavoratore più tardi un mese dopo la loro entrata in vigore.", Art. 330b, CO.

3.2.3 Contratto normale di lavoro

Il contratto normale di lavoro è disciplinato dall'articolo 360 del Codice delle Obligazioni:

“Art. 360a CO - B. Del contratto normale di lavoro, IV Salari minimi, 1. Condizioni

¹Qualora in un ramo o in una professione vengano ripetutamente e abusivamente offerti salari inferiori a quelli usuali per il luogo, la professione o il ramo e non sussista un contratto collettivo di lavoro con disposizioni sui salari minimi al quale possa essere conferita obbligatorietà generale, su richiesta della Commissione tripartita di cui all'articolo 360b l'autorità competente può stabilire un contratto normale di lavoro di durata limitata che preveda salari minimi differenziati secondo le regioni e all'occorrenza il luogo allo scopo di combattere o impedire abusi.

²I salari minimi non possono pregiudicare gli interessi generali né gli interessi legittimi di altre cerchie della popolazione o di altri rami. Devono tenere debitamente conto degli interessi delle minoranze dei rami o delle professioni in questione, dovuti a diversità regionali o aziendali.”

Tale articolo prevede quindi che siano disposti contratti normali di lavoro nel caso in cui vengano riscontrati più situazioni di dumping salariale in un certo ramo o in una certa professione, per le quali non esitano CCL a cui conferire obbligatorietà generale.

Il dumping salariale si deve essere verificato in modo ripetuto, cioè in più di un'azienda di una certa regione e deve coinvolgere molti dipendenti di un'impresa che abbia una posizione dominante sul mercato di appartenenza.

La Commissione tripartita attraverso l'analisi di statistiche e documenti, dovrà determinare una fascia salariale che identifichi il "salario usuale per il ramo o la professione". Dopodiché farà domanda di CNL all'autorità competente, la quale l'accetterà solo se il salario minimo previsto dallo

stesso non pregiudica gli interessi di altre parti della popolazione.

Diversamente da quanto accade per i contratti collettivi di lavoro, quelli normali non prevedono sanzioni in caso di mancato rispetto dei minimi salariali da essi previsti. Questo purtroppo risulta essere un limite in quanto li rende poco vincolanti.

3.3 Impatti sui frontalieri

L'ACLP ha apportato un cambiamento anche per quanto riguarda la nozione di frontaliere. Secondo il Tribunale federale a partire dal 1° giugno del 2007, cioè da quando è entrato in vigore l'Accordo di Schengen⁵¹, sono state soppresse le frontiere. A partire da questa data i frontalieri possono essere domiciliati ovunque, in qualsiasi Stato membro.

Al lavoratore frontaliere non sarà più richiesto di aver soggiornato per almeno sei mesi in un comune di confine prima di poter ottenere il permesso di lavoro, inoltre egli disporrà della piena mobilità geografica e professionale.

Dal giugno del 2007 quindi, tutti i cittadini europei⁵² possono ottenere un permesso di lavoro per frontalieri (il cosiddetto "permesso G") con l'unico obbligo di rientro settimanale presso la propria residenza.

Il permesso per frontalieri (G-UE/AELS) è rilasciato a coloro che possiedono nazionalità di uno dei Paesi UE/AELS e che intendono lavorare in Svizzera senza però domiciliarsi. Costoro, per poter ottenere il permesso di lavoro in questione, devono possedere un contratto di lavoro e un documento d'identità valido⁵³ e presentare la richiesta di permesso

⁵¹ L'accordo di Schengen è compreso nei Patti Bilaterali 2 firmati il 26 ottobre del 2005. Esso mira ad agevolare la libera circolazione delle persone all'interno dell'omonimo spazio. Con tale accordo i controlli delle persone alle frontiere interne al detto spazio vengono limitati e vengono invece potenziati quelli alle frontiere esterne.

⁵² Ci si riferisce ai cittadini dei Paesi europei per conto dei quali l'UE ha firmato i Patti Bilaterali con la Confederazione svizzera nel 1999.

⁵³ <http://www4.ti.ch/di/di-di/spop/stranieri/permessoperfrontalierig>

presso l'ufficio regionale degli stranieri competente. Tale ufficio controllerà che la documentazione presentata sia adeguata e solo a questa condizione rilascerà l'autorizzazione che consentirà al richiedente di poter iniziare la propria attività lavorativa.

Con il permesso di lavoro così ottenuto, il frontaliere potrà lavorare su tutto il territorio nazionale (piena mobilità geografica) e potrà anche cambiare datore di lavoro o professione (piena mobilità professionale), con l'unica condizione che dovrà notificarlo all'ufficio regionale degli stranieri entro 14 giorni. Il lavoratore dovrà informare l'Ufficio competente anche in caso di modifica dei propri dati personali o di cessazione dall'attività dipendente.

Il permesso di lavoro per frontalieri viene rilasciato per un periodo di tempo che varia a seconda della durata del contratto di lavoro. Se il contratto di lavoro è a tempo indeterminato o viene sottoscritto per un periodo superiore ad un anno, allora il permesso di lavoro in questione verrà rilasciato per cinque anni, se invece tale contratto è stato stipulato per un periodo inferiore a 12 mesi, la durata di validità del permesso eguaglierà quella del contratto.

E' inoltre rilevante dire che ad ogni prestazione richiesta all'Ufficio degli stranieri corrisponde un prezzo; per esempio il rilascio del permesso costa 68 CHF⁵⁴.

L'obbligo di richiesta del permesso di lavoro non vige se l'attività lavorativa viene svolta per un periodo inferiore o uguale a novanta giorni per anno civile; in questo caso infatti è sufficiente che il lavoratore notifichi la sua presenza all'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro. Tale notifica viene fatta con l'utilizzo di un "modulo di notifica per lavorare in Svizzera".

L'Ufficio federale di statistica (UST) ha rilevato che dopo la piena entrata in vigore della libera circolazione delle persone, cioè dopo la sospensione del contingentamento dei permessi di dimora, molti frontalieri hanno

⁵⁴<http://www4.ti.ch/di/di-di/spop/stranieri/permessoperfrontalierig>

deciso di domiciliarsi in Svizzera e quindi di convertire il proprio "permesso G per frontalieri" in un "permesso B per dimoranti"⁵⁵. Ciò consente loro una maggiore integrazione sul mercato del lavoro svizzero grazie al godimento di maggiori diritti, tra cui l'ottenimento del "permesso C per domiciliati"⁵⁶ dopo 5 anni. Il permesso di lavoro "C" assimila gli stranieri ai cittadini svizzeri tranne che per: il diritto di voto, di eleggibilità e l'obbligo del servizio militare.

3.4 Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale

Il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, attraverso la cooperazione tra le autorità nazionali competenti, serve anch'esso a favorire la libera circolazione delle persone nei territori interessati.

Attualmente a disciplinare i rapporti tra la Svizzera e l'UE in materia di sicurezza sociale sono il regolamento n. 883 del 2004 e il n. 987 del 2009 che stabilisce le modalità di applicazione del primo. Essi devono essere attuati dalla Confederazione nel quadro dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Questi due regolamenti hanno abrogato rispettivamente: il reg. n. 1408 del 1971 e il n. 574 del 1972 che sono stati applicati fino allo scorso anno.

Il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale previsto da tale normativa, mira a fornire delle regole comuni a tutti gli Stati Membri

⁵⁵ "I dimoranti sono stranieri che soggiornano in Svizzera a lungo termine... Per i cittadini UE/AELS ha validità 5 anni esso è rilasciato se gli interessati dimostrano un rapporto di lavoro di almeno 365 giorni o di durata indeterminata... I cittadini di tutti gli Stati UE/AELS che non svolgono attività lucrativa hanno diritto al permesso B UE/AELS senza attività se dimostrano di disporre di mezzi finanziari sufficienti e di un'assicurazione malattia e infortuni che copra tutti i rischi." (www.bfm.admin.ch)

⁵⁶ Può essere accordato al cittadino UE/AELS che soggiorna in modo regolare in Svizzera da almeno 10 anni con [permesso di dimora "B"](#) ... Tuttavia dopo 5 anni, su richiesta anche a favore dei cittadini degli altri Stati può essere esaminata la possibilità di rilasciare il permesso "C" anticipatamente in caso di integrazione riuscita... Il titolare del permesso "C" UE/AELS ha diritto di soggiornare in Svizzera e svolgere un'attività dipendente o indipendente ed è assimilato ad un cittadino svizzero ad eccezione del diritto di voto e di eleggibilità e dell'assolvimento del servizio militare. (www4.ti.ch)

dell'UE più Svizzera, Islanda, Liechtenstein e Norvegia, al fine di tutelare i diritti previdenziali dei cittadini che si muovono in questi territori. L'Unione Europea, con i suoi regolamenti non ha quindi l'ambizione di sostituire i sistemi di sicurezza sociale di ognuno di questi Paesi per crearne uno comunitario comune a tutti, bensì dotare loro di regole di base che facilitino la mobilità delle persone.

Fondamento di questi regolamenti è riconoscere agli stranieri gli stessi diritti e doveri degli indigeni in quanto viene sancito il "principio di parità di trattamento e di non discriminazione".

I settori della sicurezza sociale interessati da tali regolamenti sono:

- Malattia;
- Maternità;
- Infortuni sul lavoro;
- Malattie professionali;
- Prestazioni di invalidità;
- Prestazioni di disoccupazione;
- Prestazioni familiari;
- Prestazioni pensionistiche;
- Prestazioni in caso di morte.

I periodi di occupazione, residenza e assicurazione maturati in uno dei Paesi interessati da tale regolamento, dovranno essere accumulati con quelli maturati negli altri Stati in cui lo stesso è applicabile; si tratta del cosiddetto "principio della totalizzazione dei periodi".

La legislazione applicabile a coloro che "vivono a cavallo" tra più stati è quella del Paese nel quale viene svolta l'attività lavorativa.

I lavoratori frontalieri possono godere delle prestazioni sanitarie, sia dello stato in cui risiedono sia di quello in cui lavorano.

In Svizzera i frontalieri provenienti da alcuni stati UE/AELS sono soggetti all'obbligo di sottoscrivere un'assicurazione malattia, mentre quelli che risiedono in altri stati UE/AELS lo devono fare solo se non possono

dimostrare di possederne una nel Paese in cui vivono⁵⁷.

Le prestazioni pensionistiche devono essere versate dall'ultimo stato in cui il lavoratore ha svolto la propria attività, il quale terrà conto dei periodi di assicurazione accumulati anche negli altri stati. Quindi una persona che abbia lavorato prima in Italia e poi Svizzera come frontaliero, otterrà la propria rendita pensionistica da quest'ultimo Paese. In passato⁵⁸ questo lavoratore avrebbe potuto chiedere il trasferimento dei propri contributi all'INPS, ma attualmente ciò non è più possibile.

Il regolamento n. 883 del 2004 dice che: "Per promuovere la mobilità dei lavoratori, è particolarmente opportuno facilitare la ricerca di un'occupazione nei vari Stati membri. E' pertanto necessario assicurare un coordinamento più stretto e più efficace tra i regimi d'assicurazione contro la disoccupazione e gli uffici del lavoro in tutti gli Stati membri". Grazie a questo coordinamento tra gli uffici del lavoro dei vari Stati, lo scambio di informazioni è divenuto più efficiente e quindi anche quello tra paese di residenza e di lavoro del frontaliero. Inoltre, l'articolo 13 del regolamento n. 987: "Il presente regolamento prevede misure e procedure intese a promuovere la mobilità dei lavoratori dipendenti e dei disoccupati. I lavoratori frontalieri in disoccupazione completa possono mettersi a disposizione dell'ufficio del lavoro sia nello Stato membro di residenza sia nello Stato membro in cui hanno lavorato da ultimo. Tuttavia, essi dovrebbero aver diritto a prestazioni unicamente dallo Stato membro di residenza."

Lo Stato membro che eroga l'indennità di disoccupazione ai frontalieri è dunque quello in cui essi hanno la residenza e per il calcolo della stessa, deve tener conto dei periodi di attività lavorativa maturati in qualsiasi altro

⁵⁷ L'Italia fa parte del secondo gruppo, cioè degli Stati che hanno il "diritto d'opzione". Grazie ad esso i frontalieri italiani possono decidere se mantenere l'assicurazione malattia nel proprio Paese d'origine, oppure sottoscrivere una polizza presso una cassa malati elvetica.

Stato interessato da tale normativa. A differenza di quanto accade per ogni altro lavoratore, il cui sussidio dipende dall'ultima retribuzione percepita nello Stato di emissione dello stesso, l'importo dell'indennità di disoccupazione che viene corrisposta al frontaliere "tiene conto della retribuzione o del reddito professionale percepito dall'interessato nello Stato membro alla cui legislazione era soggetto nel corso della sua ultima attività subordinata o autonoma"⁵⁹.

Con l'accettazione dei patti bilaterali, la Confederazione ha anche dovuto adeguare la propria normativa in materia di assegni familiari. L'attuale Legge federale sugli assegni familiari (LAFam) è entrata in vigore dal 1 gennaio del 2009. Essa prevede che i cittadini europei e dell'AELS che lavorano sul territorio elvetico ma i cui figli risiedono all'estero, abbiano diritto agli assegni familiari. Secondo il "principio di priorità in caso di cumulo"⁶⁰, gli assegni familiari vengono versati in via prioritaria al genitore che lavora nel Paese in cui risiede il figlio, ma se la prestazione che spetta al genitore che lavora all'estero è superiore rispetto alla prima, a quest'ultimo spetterà la differenza.

A titolo esemplificativo: un genitore lavora in Italia dove vive anche il figlio e l'altro genitore in Svizzera come frontaliere. L'assegno familiare spetterà al primo. Il lavoratore frontaliere potrà però chiedere al proprio datore di lavoro che gli venga versata la differenza se la prestazione familiare prevista dalla Confederazione è maggiore rispetto a quella percepita dal genitore che lavora in Italia. Il datore di lavoro svizzero deve quindi inoltrare la richiesta di assegno familiare alla cassa di compensazione competente.

Coloro che risiedono in uno "Stato membro diverso dallo Stato membro competente", in caso di maternità (o di paternità), ricevono le prestazioni

⁵⁸ Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica italiana relativa alla sicurezza sociale, firmata il 14 dicembre del 1964.

⁵⁹ Art. 62, par. 3, del reg. n. 883/2004

⁶⁰ Tale principio è sancito dall'art. 68 del reg. 883 del 2004.

in denaro⁶¹ dallo stato in cui sono assicurati e secondo la sua normativa. Viceversa le cure mediche, i farmaci e il ricovero in ospedale (prestazioni in natura), sono a carico del paese di residenza quindi vengono fornite secondo la legislazione di quest'ultimo, come se il soggetto interessato fosse qui assicurato.

In Svizzera la donna in maternità dovrà assentarsi per almeno 14 settimane, durante le quali percepirà l'80% dello stipendio. Questa indennità parte dal giorno del parto e ne ha diritto la lavoratrice che sia stata assicurata nei 9 mesi che hanno preceduto questo avvenimento.

In base al reg. 883 le prestazioni di invalidità vengono corrisposte dal Paese in cui si è stati assicurati prima di diventare invalidi.

I Paesi europei, l'Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia e la Svizzera possono calcolare l'importo della prestazione in due modi diversi:

1. Sistema basato sul rischio: l'importo della pensione non dipende dalla durata dei periodi di assicurazione ma bisogna essere assicurati nel momento in cui si verifica l'invalidità;
2. Sistema basato sul metodo contributivo: gli importi delle pensioni di invalidità dipendono dalla lunghezza dei periodi assicurati in ogni paese. Più il lavoratore è stato assicurato prima del sopravvenire dell'invalidità, maggiore sarà l'importo della pensione. Anche coloro i quali non abbiano mai pagato un'assicurazione d'invalidità, percepiscono un sussidio nel caso in cui dovessero trovarsi nella situazione di non poter più svolgere mansioni consuete.

Sia l'Italia che la Svizzera appartengono al secondo gruppo quindi, un lavoratore che abbia svolto la propria attività prima nel nostro Paese e poi nella Confederazione come frontaliero, otterrà due prestazioni distinte calcolate in base ai periodi assicurativi maturati.

I controlli amministrativi e medici vengono effettuati dalle autorità competenti del luogo di residenza, anche se Paesi diversi hanno metodi

⁶¹ Si tratta delle indennità che devono essere corrisposte alla madre o al padre i quali si devono assentare dal lavoro, a seguito della nascita di un figlio, in sostituzione alla retribuzione.

diversi per calcolare la percentuale di invalidità di una certa persona. Quindi, un certo soggetto potrà risultare invalido per la normativa di un paese e non per quella di un altro.

Normalmente i frontalieri vengono assicurati contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dal datore di lavoro svizzero.

Le disposizioni dell'Unione europea in materia prevedono che il lavoratore residente in un Paese diverso da quello competente, riceva le prestazioni in natura (come assistenza sanitaria e farmaci) dal Paese di residenza. Agli enti competenti di quest'ultimo deve essere presentata la documentazione relativa all'infortunio o alla malattia, così da poter ricevere l'assistenza. Le prestazioni in denaro sono invece di competenza dell'ente assicuratore.

In Svizzera il lavoratore che non può svolgere totalmente la propria attività, riceve l'80% dell'ultimo salario percepito precedentemente l'infortunio o la malattia. Tale indennità verrà percepita dall'interessato fino a quando persiste la sua incapacità di lavorare⁶².

Per quanto concerne le “spese di trasporto: "L'istituzione competente di uno Stato membro la cui legislazione prevede l'assunzione dell'onere delle spese di trasporto della persona che ha subito un infortunio sul lavoro o che soffre di una malattia professionale fino alla sua residenza o fino all'istituto ospedaliero, assume l'onere di tali spese fino al luogo corrispondente in un altro Stato membro in cui l'infortunato risiede"⁶³.

In caso di morte del lavoratore l'istituzione competente dovrà farsi carico delle spese di trasporto della salma fino al luogo competente nel Paese di residenza.

Se il beneficiario di talune prestazioni muore in un Paese diverso da quello competente, allora il decesso si ritiene avvenuto in quest'ultimo. L'istituzione competente di dato stato deve erogare le suddette prestazioni

⁶²Nel caso in cui l'incapacità al lavoro non fosse totale, il sussidio percepito sarà ovviamente inferiore.

⁶³ Art. 37, comma 1, Reg. 883/2004

secondo la propria legislazione come se il defunto fosse morto sul proprio territorio.

3.5 ALCP: opportunità o minaccia?

Il Consiglio Federale concepì i Patti Bilaterali come un mezzo attraverso il quale mantenere un ruolo attivo nel mercato interno dell'UE, nonostante il rifiuto da parte della popolazione svizzera di voler entrare a far parte della stessa.

I sette accordi settoriali firmati da Confederazione Svizzera da una parte ed Unione Europea dall'altra, hanno permesso ad entrambe di collaborare più facilmente nei settori previsti da tali accordi e sono stati definiti da "economiesuisse"⁶⁴ indispensabili ed inevitabili.

Uno degli accordi più importanti, a parere dei principali ambienti economici federali, è quello sulla libera circolazione delle persone in quanto si ritiene che, senza l'apertura dello stesso, la Svizzera avrebbe riscontrato carenza di manodopera e quindi aumenti salariali notevoli conseguentemente all'invecchiamento della sua popolazione.

Il principale timore della popolazione svizzera rispetto all'entrata in vigore dall'ALCP era quello che rendendo più semplice l'immigrazione di lavoratori provenienti dai paesi UE/AELS nella Confederazione, ciò potesse comportare peggioramenti nelle condizioni sia salariali che lavorative svizzere. Il Consiglio federale intese assicurare la popolazione con l'introduzione delle misure collaterali contestualmente all'entrata in vigore dell'ALCP che secondo lo stesso "intendono istituire una base giuridica per evitare un dumping sociale e salariale a detrimento dei lavoratori in Svizzera. Un simile dumping potrebbe aver luogo nell'ambito

⁶⁴ Economiesuisse è un'organizzazione composta da: associazioni di categoria, camere di commercio cantonali e imprese individuali. Il suo fine è quello di definire condizioni quadro per l'economia svizzera, e più precisamente, relativamente a: finanze, fiscalità, politica estera, politica economica, formazione e ricerca, infrastrutture, energia e ambiente, regolamentazione e concorrenza.

della circolazione liberalizzata dei lavoratori fra la Svizzera e gli altri Stati membri dell'UE e solleva timori fra numerose cerchie della popolazione"⁶⁵.

Uno Studio compiuto dall'Università di Ginevra su mandato della SECO⁶⁶ ha constatato che dopo 10 anni dall'introduzione dell'ALCP, gli impatti sui salari della graduale liberalizzazione del mercato del lavoro sono stati minimi. Anche "economiesuisse", sulla base di questo e di altri studi, ha concluso che aver aperto il mercato del lavoro e contestualmente aver introdotto le misure collaterali, è stato uno strumento vincente per migliorare il benessere economico della Confederazione.

La forza lavoro importata, diversamente da ciò che accadeva in passato, è qualificata o altamente qualificata. Questo cambiamento implica che i lavoratori stranieri non sono più solo complementari a quelli svizzeri ma sono diventati anche loro concorrenti. La maggiore concorrenza comporta quindi che i salari di costoro non crescano più sopra alla media, come invece accadeva prima.

Inizialmente il timore era quello che con l'introduzione dell'ALCP l'immigrazione aumentasse in modo spropositato, così da comportare conseguenze negative sulle condizioni salariali e lavorative svizzere.

L'apertura del mercato del lavoro ha apportato invece dei vantaggi per le aziende svizzere che hanno potuto reclutare manodopera estera più facilmente e disporre quindi di una forza lavoro molto più ingente rispetto al passato.

L'entrata in Svizzera di molti lavoratori stranieri, di cui la maggior parte qualificata, ha contribuito all'aumento dei consumi e degli investimenti nel settore edile, comportando così una crescita economica ancora più sostenuta. Inoltre, queste immigrazioni di persone attive sul mercato del lavoro, che quindi pagano i vari contributi previdenziali, ha fatto sì che le

⁶⁵ Messaggio concernente l'approvazione degli accordi bilaterali settoriali tra Svizzera e CE del 23/06/99, (FF 1999 5345).

⁶⁶ La SECO, ossia la Segreteria di Stato dell'economia, è il centro di competenza della Confederazione per tutte le questioni di politica economica.

assicurazioni sociali possano godere di molte più entrate.

Da sempre la Svizzera è dovuta ricorrere alla manodopera estera per poter colmare le proprie carenze di forza lavoro.

Dopo il 2002 questo fenomeno è divenuto ancora più importante in quanto il livello di occupazione degli stranieri provenienti dai paesi UE/AELS è aumentato notevolmente.

Da un'indagine dell'Ufficio federale di statistica (UST) a fine 2012 il numero dei frontalieri presenti in tutta la Svizzera era circa 264.000, di cui il 21,1% lavorava in Ticino. Questa percentuale, seppur possa sembrare bassa, in realtà corrisponde ad una quota elevata di frontalieri sul totale dei lavoratori, in questo cantone infatti un occupato su quattro è frontaliere⁶⁷.

Totale e andamento annuale di frontalieri stranieri, 4° trimestre

G 1

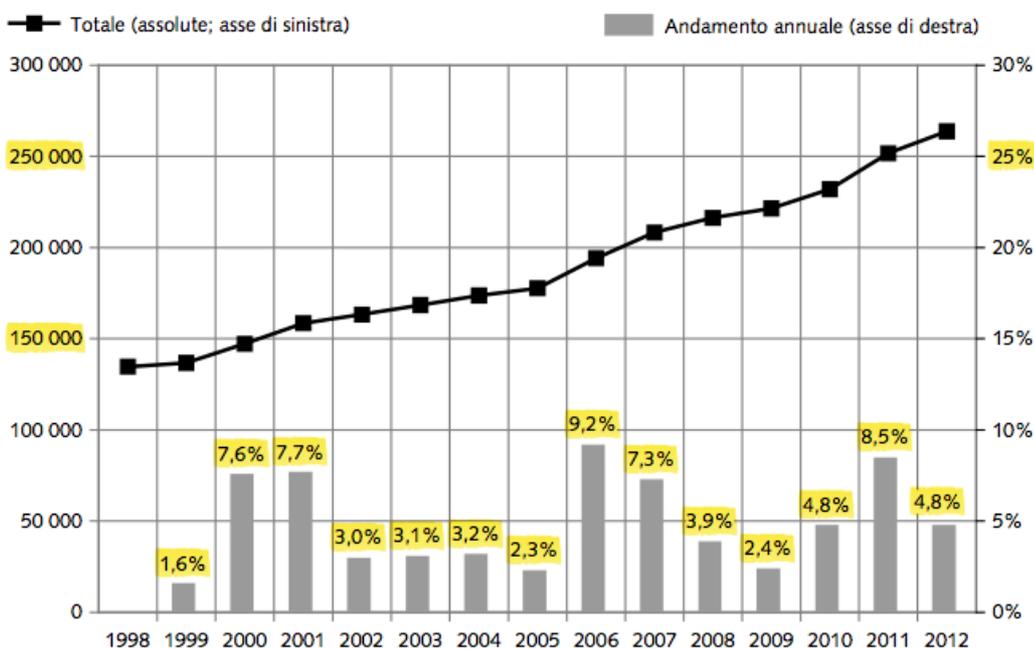


Grafico 1 - Dati aggiornati al quarto trimestre del 2012, comunicato stampa dell'Ufficio federale di Statistica.

⁶⁷ Secondo l'Ufficio federale di statistica (UST), in Ticino la quota di frontalieri sul totale degli occupati corrisponde al 25,3%.

Secondo lo studio compiuto dall'università ginevrina, dopo l'entrata in vigore dell'ALCP, il livello dei salari nella Confederazione è rimasto costante, probabilmente grazie alle misure d'accompagnamento che hanno impedito il dumping salariale.

Della stessa opinione non è però il "Controllo parlamentare dell'amministrazione" (CPA) secondo cui c'è stata invece una pressione sui salari consecutivamente all'apertura del mercato del lavoro. L'analisi compiuta dal CPA rivela che non è facile riscontrare situazioni di "dumping salariale abusivo" in quanto lo stesso non è stato definito dal legislatore ma viene accertato dai cantoni, ognuno dei quali utilizza un proprio metodo per riscontrarlo. Inoltre, sempre secondo questa analisi, le misure collaterali presentano dei problemi di attuazioni in quanto l'esecuzione delle stesse è affidata agli organi paritetici, tripartiti e cantonali i quali le applicano in modo diseguale e poco coerente.

Capitolo 4: Fiscalità

4.1 Trattamento fiscale dei frontalieri

Nei territori di confine del nostro Paese è molto comune il fenomeno del frontalierato il quale si registra in varie zone e maggiormente nella regione Insubrica. Nello specifico, i lavoratori che dalle province lombarde di Como e Varese, si recano nel Canton Ticino per svolgere attività che prevalentemente riguardano i settori dei servizi e dell'industria, rappresentano la percentuale più alta di questa categoria.

Negli anni 50'-60' gli italiani attuarono questo genere di pendolarismo per sopperire alle carenze di lavoro che si presentavano nel nostro Paese nel Dopoguerra. Negli ultimi anni invece ciò viene fatto per poter sfruttare le condizioni economiche più vantaggiose offerte dalla Svizzera.

Si può dire che il frontaliere sia oggi un lavoratore privilegiato (contrariamente a quanto avveniva in passato). Egli infatti percepisce uno stipendio superiore rispetto ai colleghi che lavorano in Italia, inoltre dispone di un trattamento fiscale e di assistenza sociale più favorevole. Questi lavoratori, sebbene usufruiscano a pieno dei servizi offerti dallo "Stato Sociale", non contribuiscono quanto i connazionali che lavorano in Italia, al mantenimento dello stesso.

Attualmente ci sono due categorie di frontalieri italiani che si dirigono verso la vicina Svizzera:

- una è quella dei frontalieri fiscali i quali sottostanno all'Accordo stipulato tra Repubblica italiana e Confederazione elvetica nel 1974⁶⁸. L'Accordo in parola è applicabile solo ai frontalieri residenti nei Comuni italiani di confine;
- l'altra comprende tutti i cittadini europei che, a seguito dell'entrata in

⁶⁸ Accordo tra la Svizzera e l'Italia relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri ed alla compensazione finanziaria a favore dei Comuni italiani di confine, concluso il 3 ottobre del 1974.

vigore dell'ALCP⁶⁹, possono lavorare ovunque in Svizzera in qualità di frontalieri. Costoro hanno l'unico vincolo del rientro settimanale nel nostro Paese (o in qualsiasi altro Stato membro), dove continuano a mantenere la residenza. Grazie sospensione delle “zone di frontiera”⁷⁰, i lavoratori considerati possono risiedere in un qualsiasi Comune italiano (o di un altro Stato membro).

Le due categorie si differenziano quindi per la tassazione a cui vengono sottoposti. Mentre ai primi viene applicata l'imposizione prevista dall'Accordo italo - svizzero relativo all'imposizione dei frontalieri, i secondi saranno tassati secondo le norme italiane.

4.1.1 L'Accordo sull'imposizione dei frontalieri

Negli anni '70 l'Italia e la Svizzera non avevano ancora concluso un accordo per evitare la doppia imposizione dei redditi, sebbene le trattative fossero in atto da più di 50 anni. Già negli anni '20 infatti, iniziò ad essere negoziata una convenzione che mirasse a risolvere i problemi di doppia imposizione, ma l'accordo sembrava essere molto difficile. Il sistema fiscale del nostro Paese è molto più penalizzante rispetto a quello svizzero, ciò in caso di convenzione di doppia imposizione, avrebbe aumentato la fuga di capitali.

All'Italia premeva molto però concludere un accordo per l'imposizione dei lavoratori italiani in Svizzera e nel 1972, durante una riunione della Commissione mista italo - svizzera che fu istituita in conseguenza all'accordo sull'emigrazione⁷¹, fu risollevato il problema.

⁶⁹ Art. 28, dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone.

⁷⁰ Il Tribunale Federale ha deciso che a seguito dell'abolizione delle zone di frontiera, accorsa a partire al 1. giugno 2007, possono essere frontalieri tutti coloro che risiedono in uno Stato membro dell'UE.

⁷¹ “Nel 1972, nel processo verbale de 22 giugno redatto al termine di una riunione della Commissione mista italo – svizzera istituita dall'accordo del 1964 sull'emigrazione, l'imposizione dei lavoratori italiani in Svizzera fu di nuovo messa all'ordine del giorno

La Svizzera accettò la richiesta italiana di riesaminare le questioni relative all'imposizione dei lavoratori frontalieri, ma in contropartita, pretese che l'Italia collaborasse per il raggiungimento di un accordo per risolvere i problemi di doppia imposizione. Il Paese elvetico possedeva già convenzioni di questo tipo con tutti i Paesi confinanti (Belgio escluso) e questa sembrava essere l'occasione giusta per riuscire finalmente a persuadere la controparte italiana ad arrivare ad una soluzione.

L'Italia chiese però alla Svizzera di tenere separate le questioni relative all'imposizione dei frontalieri e quelle riguardanti i negoziati per giungere ad una convenzione sulla doppia imposizione. Sebbene la Confederazione non fosse del tutto d'accordo con le pretese italiane, decise di cedere al fine di mantenere dei rapporti di buon vicinato con il nostro Paese, sperando anche di arrivare alla tanto attesa Convenzione italo - svizzera di doppia imposizione.

Per giungere all'Accordo sull'imposizione dei lavoratori frontalieri le delegazioni di Italia e Svizzera s'incontrarono tre volte tra il 1973 ed il 1974. Sebbene tale Accordo riguardasse i cantoni svizzeri di confine, esso fu negoziato da un'autorità federale cioè dall'Amministrazione federale delle contribuzioni (i cantoni Ticino, Vallese e Grigioni ebbero però un ruolo molto attivo durante le trattative).

La parte italiana sosteneva che i frontalieri dovessero essere tassati nel nostro Paese, in quanto incidavano sulla spesa sociale italiana. Ovviamente però la controparte svizzera non era d'accordo su tale punto che avrebbe significato un'ingente perdita. Il numero di lavoratori che quotidianamente si recavano dall'Italia verso le zone di confine svizzere era infatti già notevole; per i cantoni vicini all'Italia perdere gli importi derivanti dalla tassazione di costoro sarebbe stato eccessivamente gravoso.

In quello stesso periodo anche il Canton Ginevra concluse con la Francia

dalla delegazione italiana.”, dal Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale

un accordo simile a quello ricercato tra Italia e Confederazione, cosicché queste ultime decisero di ispirarsi all'accordo "ginevrino", il quale prevedeva la tassazione nel cantone svizzero e la successiva restituzione ai comuni francesi di residenza dei frontalieri il 3,5% dell'ammontare lordo dei salari di costoro. A differenza dell'accordo ginevrino quello italo - svizzero prevede la restituzione calcolata sull'ammontare lordo delle imposte pagate dai frontalieri. La percentuale di tale restituzione a favore dei comuni di residenza di questi lavoratori fu stabilita al 40%, ma venne deciso che per non gravare troppo sui conti dei cantoni di confine, detto importo sarebbe stato limitato nei primi due anni⁷².

L'Accordo entrò in vigore retroattivamente a partire dal primo gennaio del 1974 e fu stabilito (su richiesta svizzera) che sarebbe rimasto attivo per 5 anni, durante i quali i due Paesi si impegnarono al fine di siglare una convenzione di doppia imposizione. Tale Convenzione avrebbe dovuto contenere anche l'Accordo sui frontalieri, il quale avrebbe poi seguito le sorti della stessa.

4.1.2 Contenuto dell'Accordo

L'Accordo italo - svizzero sull'imposizione dei lavoratori frontalieri, conta sei articoli e mira ad evitare che queste persone si ritrovino a dover pagare, per il medesimo reddito, imposte in entrambi gli stati in questione, a causa delle norme fiscali di ognuno di essi.

concernente un accordo italo – svizzero relativo alla imposizione dei frontalieri.

⁷² “Ognuno dei cantoni dei Grigioni, del Ticino e del Vallese verserà ogni anno a beneficio dei comuni italiani di confine una parte del gettito fiscale proveniente dalla imposizione - a livello federale, cantonale e comunale - delle remunerazioni dei frontalieri italiani, come compensazione finanziaria delle spese sostenute dai comuni italiani a causa dei frontalieri che risiedono sul loro territorio ed esercitano un'attività dipendente sul territorio di uno dei detti cantoni.

La compensazione finanziaria di ognuno dei tre cantoni è pari, rispettivamente, al 20% per il 1974, al 30% per il 1975 ed al 40% per gli anni successivi, dell'ammontare lordo delle imposte sulle remunerazioni, pagate durante l'anno solare dai frontalieri italiani.”, Art. 2, Accordo tra la Svizzera e l'Italia relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri ed alla compensazione finanziaria a favore dei Comuni italiani di confine, concluso il 3 ottobre del 1974.

Secondo la prassi internazionale i redditi da lavoro dipendente vengono tassati nel luogo di lavoro. L'articolo 1 dell'Accordo⁷³ sottostà a tale regola e prevede quindi che i salari dei frontalieri vengano tassati solo in Svizzera.

Considerando che questi lavoratori vivono in Italia, sono i comuni di confine nei quali costoro risiedono che devono sostenere le spese per i servizi pubblici loro offerti. Essendo il numero dei lavoratori frontalieri abbastanza elevato, l'importo di tali spese non poteva essere trascurato dal seguente Accordo, perciò l'Articolo 2 introduce una compensazione finanziaria a favore dei comuni italiani di confine. I Cantoni svizzeri Grigioni, Vallese e Ticino devono versare ogni anno ai Comuni italiani di confine una parte delle imposte (comunali, cantonali e federali) pagate dai lavoratori frontalieri residenti in Italia. Il gettito fiscale che viene rimborsato al nostro Paese, a partire dal 1976, corrisponde al 40% di quello totale⁷⁴. Il versamento è effettuato in Franchi svizzeri, nei primi sei mesi dell'anno successivo a quello di riferimento⁷⁵.

Per tali versamenti è stato aperto un conto ad hoc⁷⁶, presso la Tesoreria Centrale italiana, il quale è intestato al Ministero del Tesoro. Quindi i

⁷³ "I salari, gli stipendi e gli altri elementi facenti parte della remunerazione che un lavoratore frontaliere riceve in corrispettivo di una attività dipendente sono imponibili soltanto nello Stato in cui tale attività è svolta." Art. 1, Accordo tra la Svizzera e l'Italia relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri ed alla compensazione finanziaria a favore dei Comuni italiani di confine, concluso il 3 ottobre del 1974.

⁷⁴ A seguito del processo verbale di Roma - Lugano del 1985 la Svizzera ottenne dall'Italia di trattenere il 3% sul riversamento, per ovviare al problema dei "falsi frontalieri" cioè di coloro che non rientravano quotidianamente alla loro residenza. Da allora il ritorno è del 38,8%.

⁷⁵ "La compensazione finanziaria è effettuata in franchi svizzeri mediante un versamento unico nel corso del primo semestre dell'anno successivo a quello cui la compensazione finanziaria si riferisce, tenendo conto di quanto disposto dall'articolo 2.", Art 3, Accordo tra la Svizzera e l'Italia relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri ed alla compensazione finanziaria a favore dei Comuni italiani di confine, concluso il 3 ottobre del 1974.

⁷⁶ "La compensazione finanziaria sarà versata dagli organi finanziari dei cantoni dei Grigioni, del Ticino e del Vallese, attraverso i normali canali, in un conto aperto presso la Tesoreria centrale italiana, intestato al Ministero del Tesoro e denominato: "Compensazioni finanziarie per l'imposizione operata in Svizzera sulle remunerazioni dei frontalieri italiani".

Le autorità italiane provvederanno a trasferire dette somme ai comuni nei quali risieda un adeguato numero di frontalieri, d'intesa - per i criteri di ripartizione e di utilizzo - con i competenti organi delle regioni di confine interessate.", Art. 4, Accordo tra la Svizzera e

cantoni svizzeri non effettuano la compensazione finanziaria direttamente a favore dei Comuni italiani, bensì queste somme vengono versate prima alle autorità statali che solo in un secondo momento le trasferiscono agli enti municipali.

L'Art. 5 dispone che l'Accordo venga sempre vigilato da una commissione mista composta da rappresentanti sia elvetici che italiani, al fine di assicurare la corretta applicazione dell'Accordo stesso e verificare la corretta utilizzazione delle somme rimborsate dai cantoni svizzeri al nostro Paese.

L'Accordo è stato firmato il 3 ottobre del 1974 ma è entrato in vigore a partire dal 1. gennaio dello stesso anno (effetto retroattivo), per una durata di 5 anni⁷⁷ entro i quali i due Paesi avrebbero dovuto stipulare una convenzione per evitare le doppie imposizioni in materia di reddito e patrimonio, di cui detto Accordo sarebbe diventato parte integrante.

Nel caso in cui non si fosse giunti ad una soluzione in materia di doppia imposizione, allora anche l'Accordo avrebbe perso di efficacia.

Per la Svizzera ma soprattutto per i cantoni convolti nell'Accordo, il prezzo dello stesso è molto alto, si pensi che solo nel 1975 i ristori a favore dei comuni italiani pagati dai Cantoni, sono stati superiori agli 8 milioni di franchi di cui 6,8 milioni provenienti dalle casse del Canton Ticino. In alcuni Comuni ticinesi le imposte versate dai frontalieri

l'Italia relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri ed alla compensazione finanziaria a favore dei Comuni italiani di confine, concluso il 3 ottobre del 1974.

⁷⁷“Il presente accordo è concluso per la durata di cinque anni.

Esso entrerà in vigore non appena avrà luogo lo scambio delle notificazioni constatanti che le procedure costituzionali richieste per dare ad esso forza di legge saranno state eseguite da una parte e dall'altra; le sue disposizioni avranno comunque effetto a decorrere dal 1° gennaio 1974.

Il presente accordo farà parte integrante della convenzione da stipularsi tra l'Italia e la Svizzera per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio.

Fatto a Roma il 3 ottobre 1974 in due esemplari originali, in lingua italiana”. Art. 6, Accordo tra la Svizzera e l'Italia relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri ed alla compensazione finanziaria a favore dei Comuni italiani di confine, concluso il 3 ottobre del 1974.

contribuivano già all'epoca per circa il 30% dei bilanci. Per la Confederazione invece l'Accordo ha significato nel 1974 un ammanco di 0,2 - 0,4 milioni di franchi relativi all'imposta federale diretta. Con ciò intendo dire che la Confederazione non avrebbe mai accettato una tale condizione senza avere un vantaggio altrettanto considerevole in contropartita, quindi non avrebbe mai acconsentito all'Accordo sull'imposizione dei lavoratori frontalieri, se l'Italia non avesse ceduto sulla stipula di una Convenzione per evitare la doppia imposizione.

Detta Convenzione avrebbe apportato notevoli vantaggi a tutto il Paese elvetico ma il costo venne pagato prevalentemente dai Cantoni di confine ed in particolare dal Ticino. Sebbene si dica che il lavoro dei frontalieri ha portato notevoli vantaggi a tali Cantoni, i quali hanno potuto vantare di un serbatoio di lavoratori da cui attingere all'esigenza e ai quali corrispondere salari inferiori a quelli percepiti dagli svizzeri, il costo che essi hanno dovuto sopportare in seguito all'Accordo è stato ingente e probabilmente se fosse dipeso da loro non lo avrebbero mai stipulato.

La Costituzione Federale dà però alla Confederazione il diritto di poter concludere trattati internazionali⁷⁸, mentre i Cantoni possono farlo solo nei settori di loro competenza⁷⁹ le quali "non possono contenere disposizioni contrarie agli interessi della Confederazione o di altri Cantoni"; inoltre prima di concluderli devono informare la Confederazione. L'Accordo italo - svizzero contiene anche disposizioni relative all'imposta federale, in quanto anch'essa deve essere in parte ristorata all'Italia. Per questo motivo esso non poteva essere concluso dai Cantoni, a differenza del trattato ginevrino che invece, non interessando questa imposta, venne stipulato direttamente dal Canton Ginevra con la Francia.

In tutto l'Accordo non viene mai data una definizione esplicita di frontaliere. Ciò non è stato fatto casualmente bensì i negoziatori non sono riusciti a trovare una definizione adeguata che non creasse un

⁷⁸ Art. 8, Costituzione Federale.

⁷⁹ Art. 56, cpv. 1, Costituzione Federale.

precedente.

Esiste però una definizione implicita in quanto l'Accordo tratta l'imposizione dei lavoratori frontalieri e la compensazione finanziaria dovuta ai Comuni di confine dove essi risiedono. Si può dedurre quindi che i lavoratori a cui si applica l'Accordo siano quelli che lavorano nei Cantoni Grigioni, Vallese e Ticino e risiedono nei Comuni di confine.

Nel 1973 la Confederazione, per limitare il fenomeno dei falsi frontalieri, aveva emanato un decreto secondo il quale questi lavoratori dovevano risiedere nella zona di frontiera contigua da almeno 6 mesi e tornare ogni giorno al proprio domicilio. Esso era stato reso necessario in seguito all'Ordinanza del Dipartimento federale dell'economia pubblica del 1966 che limitava l'effettivo degli stranieri nel Paese. Il contingentamento dei lavoratori immigrati provocò infatti l'aumento di quelli frontalieri ai quali non vennero applicate delle limitazioni quantitative per non creare ulteriori tensioni sul mercato del lavoro.

L'Accordo tra la Svizzera e l'Italia relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri ed alla compensazione finanziaria a favore dei Comuni italiani di confine concluso il 3 ottobre del 1974, venne ratificato con la Legge n. 386 del 26 luglio del 1975.

L'Articolo 5 di detta Legge⁸⁰ stabilisce che il Ministro per le finanze e quello per il tesoro, dopo aver sentito le regioni e i comuni di frontiere interessati dall'Accordo, determineranno "i criteri di ripartizione e di utilizzazione dei fondi" ristorati dalla Svizzera. Tali criteri vengono stabiliti con decreto biennale del Ministero dell'economia e delle finanze.

⁸⁰ "Almeno una volta l'anno si terrà una riunione alla quale parteciperanno, da parte italiana, i rappresentanti dei competenti Ministeri, delle regioni di cui all'articolo 4, nonché esponenti designati dai comuni di cui allo stesso articolo 4 e, da parte svizzera, i rappresentanti dei cantoni dei Grigioni, del Ticino e del Vallese, come pure della Confederazione, per l'esame dei problemi inerenti all'applicazione del presente accordo. In questa occasione i rappresentanti italiani informeranno quelli svizzeri circa l'utilizzazione delle somme come sopra messe a disposizione dei suddetti comuni", Art. 5, Accordo tra la Svizzera e l'Italia relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri ed alla compensazione finanziaria a favore dei Comuni italiani di confine, concluso il 3 ottobre del 1974.

4.1.3 Il principio di reciprocità

I trattati tra Stati possono essere bilaterali o multilaterali, e rappresentano una fonte di diritto scritto internazionale con la quale gli stati dispongono delle regole da implementare nei propri rapporti reciproci.

In materia tributaria i trattati sono normalmente bilaterali e regolano le pretese impositive delle parti. Il più delle volte le clausole stabilite in questi accordi sono reciproche, cioè una parte concede diritti ed agevolazioni all'altra parte, solo se quest'ultima le riserva il medesimo trattamento. Gli Stati però, per varie ragioni, possono anche decidere di effettuare concessioni unilaterali all'altra parte, (o alle altre parti).

L'Accordo tra la Svizzera e l'Italia sull'imposizione dei lavoratori frontalieri, è stato concluso dalla Confederazione elvetica, in nome dei cantoni Grigioni, Vallese e Ticino e dalla Repubblica italiana, in rappresentanza dei Comuni confinanti con detti Cantoni. Esso stabilisce che i redditi dei lavoratori in questione siano tassati nello Stato della fonte.

I Cantoni svizzeri interessati da tale trattato, sottopongono a tassazione i redditi provenienti dall'attività lavorativa dipendente dei frontalieri, residenti nei Comuni di confine italiani. A loro volta coloro, che lavorano nella zona di frontiera italiana e vivono in detti Cantoni, saranno imposti solo nel nostro Paese. Ciò è disposto dall'Art. 1 dell'Accordo, il quale conferisce la podestà impositiva sui redditi da lavoro subordinato dei frontalieri, esclusivamente al Paese in cui la stessa viene svolta.

Considerando che, negli anni in cui venne firmato l'Accordo, il lavoro svolto in via continuativa all'estero, da un residente italiano, era esente da imposizione in Italia, le uniche imposte percepite dal nostro Paese sul reddito da lavoro dei frontalieri, corrispondono a quelle riscosse dai Cantoni Ticino, Grigioni e Vallese ai Comuni di frontiera.

Quanto stabilito dal primo articolo dell'Accordo stabilisce dunque delle

regole reciproche per le due parti contraenti, cosa che invece non avviene per quanto stabilito dall'Art. 2. Esso infatti dispone che i Cantoni Grigioni, Vallese e Ticino ristornino parte delle imposte pagate dai frontalieri italiani, ai Comuni di loro residenza.

La compensazione finanziaria disposta dall'Accordo, prevede infatti che i Cantoni svizzeri versino, a favore dei Comuni italiani di confine, il 38.8% delle imposte pagate dai frontalieri a favore delle casse della Confederazione. Tale ristorno serve per compensare i costi causati dai frontalieri e sopportati dai Comuni italiani. Lo stesso però non è disposto per quanto riguarda le imposte incassate dal nostro Paese sui redditi dei frontalieri svizzeri che viceversa svolgono un'attività lavorativa subordinata, nei Comuni di confine del nostro Paese. L'Accordo infatti non contempla la reciprocità della clausola in parola.

La Confederazione elvetica ha ritenuto di poter concludere con l'Italia, un accordo che omettesse la reciprocità su questo punto, in quanto riteneva che il numero di frontalieri che dal confine svizzero, si recava a lavorare in Italia, fosse trascurabile.

Attualmente il governo svizzero non è interessato a rinegoziare questo punto dell'Accordo con il nostro Paese in quanto preferisce non turbare le già difficili negoziazioni riguardanti l'assistenza fiscale.

4.2 Il regime tributario italiano

Consecutivamente all'Unificazione del Regno d'Italia iniziarono subito i problemi relativi alle questioni fiscali. Al nostro Paese serviva infatti una riforma tributaria che desse regole precise, per questo motivo fu formata una Commissione parlamentare incaricata di discutere in materia di tassazione.

Grazie all'intervento del Ministro Quintino Sella venne deciso di non tassare i redditi prodotti all'estero. Egli riteneva che dovessero essere

tassati in Italia, solo i redditi qui prodotti altrimenti si sarebbe violato il principio di sovranità territoriale, in quanto: "la tassa è il corrispettivo, è l'equivalente che ognuno deve pagare allo Stato per la tutela della sua persona e delle sue proprietà. Se dunque le rendite che si producono in territorio estero sono sotto la protezione di quello Stato, è quello Stato che ha diritto d'imporle, e non lo Stato dell'individuo a cui le rendite appartengono", inoltre alcuni avrebbero potuto decidere di abbandonare il Paese. Vennero così varate tre imposte: l'imposta sui terreni, l'imposta sui fabbricati e l'imposta sulla ricchezza mobile che colpiva tutti i redditi non assoggettabili alle altre due imposte⁸¹.

Nel 1923 con il d.lgs n. 3062 del 30 dicembre 1923 venne introdotta "l'imposta complementare progressiva sul reddito" che colpiva tutti i redditi goduti sul territorio dello Stato. L'Art. 4 di tale decreto stabiliva che chiunque avesse la residenza nel territorio del Regno d'Italia "deve la imposta sul complesso di tutti i suoi redditi prodotti nel Regno e su quella parte dei redditi prodotti all'estero, la quale sia goduta nel Regno". In questa Legge non venne spiegato cosa s'intendesse con il termine "godere" ma fu una sentenza della Corte di Cassazione del 1936 a decretare che ci fosse godimento del reddito nel Regno quando esso fosse qui disponibile.

Finalmente, nel 1958 entrò in vigore il testo unico delle leggi sulle imposte dirette⁸², così da fornire una visione d'insieme sul sistema impositivo italiano, il quale però non apportò grandi differenze rispetto al passato.

L'Art. 82, lettera "f" del t.u.i.d. regolava "l'imposta sui redditi di ricchezza mobile" e sanciva che si consideravano prodotti in Italia anche "i redditi prodotti all'estero da soggetti domiciliati o residenti nello Stato, quando non siano tassabili nell'altro Stato in forza di accordi internazionali".

Considerando quindi che l'Accordo tra Italia e Svizzera è entrato in vigore solo nel 1974, ciò significa che negli anni precedenti i redditi dei frontalieri

⁸¹ Quest'ultima imposta fu introdotta con testo unico n. 4021 del 1877.

⁸² D.p.r. n. 29 gennaio 1958.

erano imponibili in entrambi i Paesi.

L'introduzione dell'IRPEF e dell'IRPEG⁸³, costituì il vero cambiamento nel sistema tributario italiano, in quanto i redditi dei residenti iniziarono ad essere imposti in base al principio dell'utile mondiale. A partire dagli anni '70 i residenti fiscali italiani vennero dunque imposti sui redditi ovunque prodotti nel mondo. Relativamente ai redditi tassati sia in Italia che all'estero, tale legge prevedeva la possibilità di un credito d'imposta.

Negli anni a venire vennero introdotte numerose altre leggi in materia tributaria, così da creare una situazione di frammentazione delle fonti. Al fine di risolvere tale problema venne introdotto il "testo unico delle imposte sui redditi" (t.u.i.r.), il quale entrò in vigore a seguito del d.p.r. del 22 dicembre 1986, n. 917. Il t.u.i.r. apportò alcuni cambiamenti al sistema impositivo italiano, anche in merito ai redditi da lavoro subordinato svolto al di fuori dei confini nazionali. Secondo l'Art. 3, comma 3, di detta Legge i redditi derivanti da lavoro dipendente all'estero venivano esclusi da tassazione in Italia, se l'attività veniva svolta in modo continuativo e costituiva l'oggetto esclusivo del rapporto all'estero. Il D. Legs. del 2 settembre del 1997, n. 314, all'articolo 5 ha abrogato l'Art.3, comma 3, lettera "c" del t.u.i.r..

La Legge successiva, cioè quella del 21 novembre del 2000, n. 342, all'Art. 36 prevede un trattamento fiscale favorevole per coloro i quali prestano un'attività lucrativa dipendente all'estero. Anche in questa Legge ritroviamo i vincoli: della continuità e dell'oggetto esclusivo del rapporto all'estero, a cui si aggiunge quello del soggiorno nello Stato straniero per più di 183 giorni in 12 mesi. Quest'ultimo limite fa sì che detta disposizione non possa essere applicata ai frontalieri, i quali quotidianamente rientrano in Italia, in quanto manca il requisito del soggiorno all'estero. I redditi di costoro, secondo tale normativa, sono quindi interamente imponibili nel nostro Paese.

La Finanziaria del 2001 ha predisposto un articolo di legge, che rende meno gravosa l'imposizione fiscale a carico dei lavoratori transfrontalieri. La Legge del 23 dicembre del 2000 infatti esclude dalla base imponibile IRPEF "i redditi derivanti da lavoro dipendente prestato, in via continuativa e come oggetto esclusivo del rapporto, all'estero in zone di frontiera ed in altri Paesi limitrofi da soggetti residenti nel territorio dello Stato" nell'anno 2001. Tale disposizione venne poi prevista anche per il 2002. Dal 2003 invece il legislatore decise di sottoporre i redditi di questa categoria di lavoratori a tassazione parziale, stabilendo infatti una franchigia.

Il t.u.i.r. prevede che per i redditi prodotti all'estero, sui quali siano state pagate imposte a titolo definitivo, debba essere calcolato un credito d'imposta⁸⁴. Tale detrazione sarà però calcolata solo per la quota d'imposta corrispondente al reddito imponibile in Italia, quindi quello al netto della franchigia.

L'Accordo italo - svizzero riguardante l'imposizione dei lavoratori frontalieri, provenienti dai Comuni di confine, è in vigore dal 1974, a partire da allora costoro vengono imposti secondo le regole dettate da tale trattato.

L'Accordo era (e rimane) dedicato solo a quei frontalieri che risiedono entro 20km dal confine svizzero. Questo limite è dovuto anche al fatto che fino al 2007, secondo la prassi svizzera, potevano vantare lo status di frontalieri solo coloro che risiedevano nei Comuni italiani siti nella fascia di confine.

A partire dal 2007, con l'abolizione delle zone di confine, i frontalieri possono risiedere e lavorare ovunque nei territori delle due parti contraenti, inoltre non sono più vincolati a ritornare quotidianamente nel Paese di residenza, bensì l'obbligo di rientro è fissato ad una volta alla settimana.

⁸³ L'imposta sul reddito delle persone fisiche e quella sul reddito delle persone giuridiche, sostituirono una serie di imposte dirette e indirette. Legge 9 ottobre 1971, n. 825.

⁸⁴ Art. 165, del t.u.i.r.

Alla luce di ciò, si può concludere che i frontalieri residenti “fuori fascia” saranno tassati secondo la normativa italiana, la quale attualmente prevede una franchigia di 8.000 euro e un credito d’imposta sulla parte del reddito eccedente tale somma.

4.3 La Convenzione contro la doppia imposizione dei redditi

Nel 1976 finalmente Italia e Svizzera, dopo molti anni e tentativi di negoziazioni, firmarono una convenzione sulla doppia imposizione dei redditi.

Le trattative per giungere a tale convenzione iniziarono ancora prima della Seconda Guerra Mondiale e ripresero nuovamente nel 1945 proseguendo anche negli anni avvenire. Le difficoltà nel giungere ad una soluzione soddisfacente per entrambe le parti contraenti, furono dovute principalmente alla posizione creditoria svizzera relativamente a flussi di dividendi, interessi e redevances e alle differenze tra i sistemi fiscali dei due Paesi. Il sistema fiscale italiano infatti si basava sul principio di territorialità della tassazione e quindi sull'imposizione di tutti i redditi localizzabili in Italia anche se prodotti all'estero. La pressione fiscale sui redditi esercitata dalla normativa fiscale elvetica risultava essere molto inferiore rispetto a quella italiana; ciò avrebbe potuto portare alla spostamento di ingenti capitali in Svizzera.

Per questi motivi il nostro Paese si dimostrò riluttante per anni nell'effettuare concessioni a favore della Confederazione elvetica, la quale invece ha sempre continuato a manifestare il proprio interesse a voler trovare un accordo così da favorire i movimenti di capitali tra i due Paesi.

Attraverso i trattati internazionali per evitare le doppie imposizioni giuridiche dei redditi⁸⁵, gli Stati contraenti limitano la propria podestà

⁸⁵ “Uno stesso soggetto viene tassato in due Stati diversi con riferimento ad uno stesso reddito o patrimonio”, R. BAGGIO, L. TOSI, Lineamenti di diritto tributario internazionale, editrice CEDAM, Terza edizione.

impositiva e la ripartiscono stabilendo norme:

- che consentono solo a una delle due parti l'imposizione di un certo reddito,
- che consentono ad entrambi gli stati di tassare lo stesso reddito ma con un limite massimo per lo stato della fonte,
- che permettono l'esercizio illimitato della potestà impositiva da parte di entrambi gli Stati.

Secondo il modello di convenzione internazionale, per evitare la doppia imposizione sul reddito e sul patrimonio elaborato dall'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico)⁸⁶, se un certo soggetto viene tassato da entrambi gli stati contraenti in capo ad un medesimo reddito, allora lo stato di sua residenza deve dedurre le imposte pagate all'estero dal contribuente.

Sebbene per molti Stati tali convenzioni hanno anche lo scopo di contrastare l'evasione e l'elusione fiscale internazionale, ciò non è riportato nel titolo dell'autorevole modello OCSE il quale cita: " Convention between (State A) and (State B) with respect to taxes on income and on capital".

La Convenzione italo - svizzera di doppia imposizione si rifà in gran parte al modello OCSE ma presenta alcune differenze dovute soprattutto all'esigenza italiana di impedire che tali norme incentivassero la fuga di capitali, specialmente di quelli non ufficiali.

Tale Convenzione è composta da un Preambolo e da 31 articoli a cui si aggiunge anche un Protocollo riguardante il campo di applicazione della stessa.

Le differenze tra la Convenzione in esame ed il modello OCSE si

⁸⁶ "L'attività dell'OCSE, quale forum intergovernativo di discussione, programmazione e coordinamento delle politiche economiche e sociali... ..Tra le attività dell'OCSE figurano pure l'elaborazione di regole del "buon governo" (good governance) nel settore pubblico e privato; vari atti in materia di tassazione internazionale quali: lo scambio di informazioni in materia fiscale, il periodico aggiornamento del Modello OCSE di Convenzione contro le doppie imposizioni sui redditi, universalmente utilizzato nella stipula di accordi bilaterali in materia", F. GALGANO, F.MARRELLA, Diritto e prassi del commercio internazionale, CEDAM, terza edizione.

riscontrano già a partire dal Titolo, il quale oltre a citare: "Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana per evitare le doppie imposizioni", aggiunge "e per regolare talune altre questioni". In realtà il nostro Paese avrebbe voluto che esso menzionasse anche l'intento della Convenzione di prevenire l'evasione fiscale, ma tale richiesta non fu accolta da parte svizzera che volle tenere le due questioni separate.

Le richieste italiane di voler enunciare che la Convenzione aveva altri fini oltre a quello di evitare la doppia imposizione sui redditi e sul patrimonio vennero accolte dalla Svizzera relativamente al Preambolo⁸⁷, il quale infatti include una dichiarazione di volontà delle parti a collaborare per combattere l'evasione e la frode fiscale, applicando rigorosamente le norme interne in materia e non abusando delle norme convenzionali.

Rilevanti differenze tra il modello OCSE e la Convenzione italo - svizzera si riscontrano agli articoli 10⁸⁸, 11 e 12 che riguardano rispettivamente: i dividendi, gli interessi e le redevances.

Come nel modello OCSE anche questa Convenzione stabilisce che i dividendi vengano imposti nello Stato di residenza del percettore del reddito, ma che anche lo Stato della fonte possa tassarli limitatamente. La differenza tra il modello e la Convenzione trattata sta proprio in questo limite in quanto non viene adottata la soluzione prevista dall'OCSE (come

⁸⁷ "Considerato l'impegno di ciascuno degli Stati contraenti alla più rigorosa applicazione di tutte le disposizioni intese a combattere l'evasione e la frode fiscale previste dalla propria legislazione fiscale interna", Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio, firmata il 9 marzo del 1976.

⁸⁸ "1. I dividendi pagati da una società residente di uno Stato contraente ad un residente dell'altro Stato contraente sono imponibili in detto altro Stato.

2. Tuttavia, tali dividendi possono essere tassati nello Stato contraente di cui la società che paga i dividendi è residente ed in conformità alla legislazione di detto Stato, ma, se la persona che percepisce i dividendi ne è l'effettivo beneficiario, l'imposta così applicata non può eccedere il 15 per cento dell'ammontare lordo dei dividendi.

Questo paragrafo non riguarda l'imposizione della società per gli utili con i quali sono stati pagati i dividendi.

Le autorità competenti degli Stati contraenti stabiliranno di comune accordo le modalità di applicazione del presente paragrafo." Art. 10, Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio, firmata il 9 marzo del 1976.

venne richiesto dalla Confederazione) in merito ai dividendi intersocietari in caso di "partecipazioni almeno del 25 per cento del capitale della società distributrice", ma a tutti i dividendi viene applicata un'imposta del 15 per cento. Nonostante l'insistenza svizzera nel chiedere alla controparte italiana aliquote più basse, il nostro Paese non ha mai ceduto in quanto i redditi da dividendi percepiti dagli italiani in Svizzera erano molto più consistenti di quelli percepiti dagli svizzeri in Italia.

Per quanto concerne l'art. 11⁸⁹ e quindi gli interessi, Italia e Svizzera hanno trovato un compromesso soddisfacente per entrambe le parti che prevede l'imposizione degli stessi al 12,5 per cento. Si può parlare di compromesso in quanto la parte elvetica insistette per tassare tali redditi ad un'aliquota del 10 per cento (come previsto dal modello OCSE), mentre l'Italia proponeva il 15 per cento come nel caso dei dividendi.

L'art. 12 del modello OCSE prevede che la tassazione dei canoni di licenza spetti in via esclusiva allo Stato di residenza del percettore. L'Italia insistette per far in modo che la Convenzione con la Svizzera prevedesse invece che anche il Paese della fonte potesse effettuare un prelievo su tali redditi. La controparte elvetica accolse la richiesta del nostro Paese cosicché, secondo quanto disposto dall'art. 12⁹⁰ della Convenzione,

⁸⁹ "1. Gli interessi provenienti da uno Stato contraente e pagati ad un residente dell'altro Stato contraente sono imponibili in detto altro Stato.

2. Tuttavia, tali interessi possono essere tassati nello Stato contraente dal quale essi provengono ed in conformità della legislazione di detto Stato, ma, se la persona che percepisce gli interessi ne è l'effettivo beneficiario, l'imposta così applicata non può eccedere il 12,5 per cento dell'ammontare degli interessi. Le autorità competenti degli Stati contraenti regoleranno di comune accordo le modalità di applicazione di tale limitazione.

3. Ai fini del presente articolo il termine «interessi» designa i redditi dei titoli del debito pubblico, delle obbligazioni di prestiti garantite o non da ipoteca e portanti o meno una clausola di partecipazione agli utili, e dei crediti di qualsiasi natura, nonché ogni altro provento assimilabile, in base alla legislazione fiscale dello Stato da cui i redditi provengono, ai redditi di somme date in prestito.", Art. 11, Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio, firmata il 9 marzo del 1976.

⁹⁰ "1. I canoni provenienti da uno Stato contraente e pagati ad un residente dell'altro Stato contraente sono imponibili in detto altro Stato.

2. Tuttavia, tali canoni possono essere tassati nello Stato contraente dal quale essi provengono ed in conformità della legislazione di detto Stato, ma, se la persona che percepisce i canoni ne è l'effettivo beneficiario, l'imposta così applicata non può eccedere

dall'ammontare lordo delle redevances possa essere prelevata un'imposta del 5 per cento da parte del Paese della fonte.

Come già sottolineato nel caso dei dividendi anche per quanto riguarda gli interessi e i canoni di licenza la Convenzione tiene conto della diversa consistenza dei flussi nei due sensi, disponendo aliquote d'imposta superiori rispetto a quelle previste dal modello OCSE e concedendo la stabile organizzazione in modo diverso. Secondo questa Convenzione infatti, la forza attrattiva della stabile organizzazione vige, anche se la stessa non sia direttamente collegata con le operazioni generatrici dei redditi da dividendi, interessi e canoni di licenza.

L'art. 15⁹¹ della Convenzione tratta i redditi da lavoro dipendente e, come

il 5 per cento dell'ammontare lordo dei canoni. Le autorità competenti degli Stati contraenti regoleranno di comune accordo le modalità di applicazione di tale limitazione.

3. Ai fini del presente articolo il termine «canoni» designa i compensi di qualsiasi natura corrisposti per l'uso o la concessione in uso di un diritto d'autore su opere letterarie, artistiche o scientifiche – comprese le pellicole cinematografiche e di registrazioni per trasmissioni radiofoniche e televisive – di brevetti, marchi di fabbrica o di commercio, disegni o modelli, progetti, formule o processi segreti, nonché per l'uso o la concessione in uso di attrezzature industriali, commerciali o scientifiche e per informazioni concernenti esperienze di carattere industriale, commerciale o scientifico.”, Art. 12, Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio, firmata il 9 marzo del 1976.

⁹¹ “1. Salve le disposizioni degli articoli 16, 18 e 19, i salari, gli stipendi e le altre remunerazioni analoghe che un residente di uno Stato contraente riceve in corrispettivo di un'attività dipendente sono imponibili soltanto in detto Stato, a meno che tale attività non venga svolta nell'altro Stato contraente. Se l'attività è quivi svolta, le remunerazioni percepite a tal titolo sono imponibili in questo altro Stato.

2. Nonostante le disposizioni del paragrafo 1, le remunerazioni che un residente di uno Stato contraente riceve in corrispettivo di un'attività dipendente svolta nell'altro Stato contraente sono imponibili soltanto nel primo Stato se:

- a. il beneficiario soggiorna nell'altro Stato per un periodo o periodi che non oltrepassano in totale 183 giorni nel corso dell'anno fiscale considerato; e
- b. le remunerazioni sono pagate da o a nome di un datore di lavoro che non è residente dell'altro Stato; e
- c. l'onere delle remunerazioni non è sostenuto da una stabile organizzazione o da una base fissa che il datore di lavoro ha nell'altro Stato.

3. Nonostante le disposizioni precedenti del presente articolo, le remunerazioni dovute per attività dipendente svolta a bordo di navi o di aeromobili in traffico internazionale o a bordo di battelli destinati alla navigazione interna sono imponibili nello Stato contraente nel quale è situata la sede della direzione effettiva dell'impresa.

4. Il regime fiscale applicabile ai redditi ricevuti in corrispettivo di un'attività dipendente dei lavoratori frontalieri è regolato dall'Accordo tra la Svizzera e l'Italia relativo alla imposizione dei lavoratori frontalieri ed alla compensazione finanziaria a favore dei Comuni italiani di confine, del 3 ottobre 19742, i cui articoli da 1 a 5 costituiscono parte

nel modello OCSE, anche nel trattato italo - svizzero è disposto che essi vengano tassati nello stato di lavoro. Il paragrafo 4 di detto articolo rimanda però all'Accordo tra Italia e Svizzera relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri ed alla compensazione finanziaria dei Comuni italiani di confine del 3 ottobre del 1974; gli articoli da 1 a 5 di detto accordo formano infatti parte integrante della Convenzione e dispongono quindi un trattamento fiscale particolareggiato per tali redditi. L'Accordo, essendo stato inserito nella Convenzione, seguirà le sue medesime sorti rimanendo in vigore fino all'eventuale denuncia della stessa.

Nel 1973 Italia e Svizzera concordarono che Accordo e Convenzione fossero trattate separatamente in quanto, i negoziati per un trattato in materia di doppia imposizione duravano dal 1929 ed una possibile soluzione risultava ancora molto lontana, mentre quella riguardante l'Accordo sui frontalieri sembrava potesse essere trovata in breve tempo.

Questi lavoratori pagavano le imposte comunali, cantonali e federali in Svizzera ma vivevano in Italia costituendo un costo per i Comuni di residenza, i quali necessitavano del rimborso di quelle imposte per poter sopportare le spese infrastrutturali create dai frontalieri e dalle loro famiglie che sfruttavano: alloggi, scuole, ospedali, strade, acquedotti, fognature italiane.

Per il nostro Paese i lavoratori frontalieri costituivano quindi un costo al quale non corrispondeva un'entrata adeguata; questi stessi lavoratori rappresentavano invece un vantaggio per la Svizzera e specialmente per i Cantoni Grigioni, Vallese e Ticino in quanto pagavano qui le imposte senza però incidere sulla spesa pubblica. L'Accordo costituì per la Confederazione (ma soprattutto per i Cantoni interessati) uno sforzo economico notevole, ma era l'unico modo che la Svizzera aveva per convincere il nostro Paese a firmare una convenzione contro la doppia imposizione. L'opinione diffusa tra i politici svizzeri era che l'Accordo

integrante della presente Convenzione.”, Art. 15, Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio, firmata il 9 marzo del 1976.

costituiva "l'ultima carta da giocare per convincere l'Italia" a firmare un trattato contro la doppia imposizione; proprio per questo motivo la Svizzera lo approvò solo otto mesi dopo la firma della Convenzione⁹². Sembra evidente che questo fatto dimostra la sfiducia elvetica nei confronti del nostro Paese.

Il trattato in esame, diversamente dal relativo modello OCSE, dispone di clausole che mirano a prevenire casi di abusi o evasione fiscale.

Per evitare però che i capitali illeciti esportati dall'Italia alla Svizzera potessero rientrare nel nostro Paese con nazionalità elvetica, sarebbe servito anche un articolo volto a consentire lo scambio di informazioni come previsto dal modello OCSE, invece nella Convenzione in esame c'è solo una clausola di assistenza ristretta all'applicazione del trattato in parola.

La maggior parte delle convenzioni contro le doppie imposizioni concluse dall'Italia seguono il modello OCSE e quindi permettono uno scambio di informazioni tale da permettere alle "prescrizioni interne italiane relative alle imposte toccate dalla Convenzione" di essere applicate. Nel trattato italo-svizzero invece lo scambio di informazioni ha come solo fine la corretta applicazione delle clausole convenzionali⁹³, non risultando così in linea con gli standard internazionali. Inizialmente la Svizzera era addirittura riluttante ad accettare l'inserimento dell'articolo relativo allo scambio di informazioni, ma alla fine acconsentì alla richiesta della controparte per non rischiare di rinviare ancora una volta la conclusione del trattato; l'Italia infatti non avrebbe potuto rinunciare all'inserimento di questa clausola che era già stata concessa dalla Confederazione ad altri

⁹² La Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio fu firmata il 9 marzo del 1976 e l'Accordo tra la Svizzera e l'Italia relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri ed alla compensazione finanziaria a favore dei Comuni italiani di confine, concluso il 3 ottobre del 1974, fu approvato dal Consiglio Federale, il 2 luglio del 1975.

⁹³ Oltre alla convenzione con la Svizzera anche quelle con Malaysia e Cipro non prevedono lo scambio di informazioni al fine dell'applicazione della normativa interna.

Paesi⁹⁴. Va detto però che così com'è stata disposta, cioè secondo la prassi svizzera, essa consente solo di attuare la Convenzione in modo corretto, cosa che il Paese elvetico avrebbe fatto anche in assenza della stessa.

Il nostro Paese ha deciso di accettare uno scambio di informazioni limitato con la Svizzera in quanto c'era la convinzione che quest'ultima si stesse "avviando un discorso sulla giustizia fiscale e sul denaro sporco"⁹⁵.

La Svizzera riteneva che, analogamente a quanto avvenuto per l'Accordo, anche la Convenzione sarebbe dovuta entrare in vigore con effetto retroattivo. L'Art. 30⁹⁶ prevedeva infatti che essa fosse applicabile a partire dal 1. gennaio 1974, così come l'Accordo. Su tale punto l'Italia si dimostrò fin da subito in disaccordo, cosicché il 4 dicembre del 1978 venne firmato un protocollo aggiuntivo⁹⁷ alla Convenzione che stabilisce quale data di entrata in vigore della stessa il 1. gennaio del 1979. Sebbene l'Italia chiedesse anche che la Convenzione fosse applicata in modo graduale, così da divenire completamente effettiva entro 4 o 5 anni, questo punto non venne accettato dalla controparte svizzera.

Alla luce di quanto detto fin'ora appare chiaro che la Convenzione considerata deroga il modello OCSE in alcuni punti, talvolta in favore

⁹⁴ In particolare Germania, Francia e Gran Bretagna.

⁹⁵ Atto parlamentare, Senato della Repubblica, nn. 239 e 1307-A.

⁹⁶ "1. La presente Convenzione sarà ratificata e gli strumenti di ratifica saranno scambiati a Berna appena possibile.

2. La presente Convenzione entrerà in vigore alla data dello scambio degli strumenti di ratifica e le sue disposizioni si applicheranno:

a. alle imposte prelevate alla fonte sui redditi attribuiti o messi in pagamento a decorrere dal 1° gennaio 1974;

b. alle altre imposte di periodi imponibili che si chiudono a decorrere dal 1° gennaio 1974.

3. Le domande di rimborso cui da diritto la presente Convenzione con riferimento ad ogni imposta dovuta dai residenti di uno degli Stati contraenti relativa ai periodi che iniziano il, o successivamente al, 1° gennaio 1974 e fino all'entrata in vigore della Convenzione stessa possono essere presentate entro due anni dall'entrata in vigore della Convenzione.", Art. 30, La Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio fu firmata il 9 marzo del 1976.

⁹⁷ Nuovo testo giusta l'art. 1 del Prot. del 28 apr. 1978, approvato dall'AF il 15 dic. 1978 e in vigore dal 27 mar. 1979 (RU **1979** 483 484; FF **1978** I 1370).

dell'Italia e talaltra in favore della controparte elvetica.

4.3.1 I benefici della Convenzione

Le convenzioni per evitare le doppie imposizioni comportano sempre un costo per i Paesi contraenti, ma allo stesso tempo servono ad incentivare i movimenti di capitali nei due sensi e quindi anche gli investimenti.

Le motivazioni e i vantaggi che hanno spinto il nostro Paese a concludere tale trattato con la Svizzera, sono più d'uno. Sicuramente tra loro spicca la volontà italiana di giungere ad un accordo con la Confederazione, in merito all'imposizione dei lavoratori frontalieri.

Tra le fonti di reddito più importanti che caratterizzano le relazioni internazionali, ci sono sicuramente: dividendi, interessi e canoni di licenza i quali in assenza di una convenzione di doppia imposizione tra il Paese di residenza dell'investitore e quello della fonte del reddito, comporterebbero un costo molto oneroso per il contribuente, il quale si troverebbe a dover pagare imposte sia nel proprio paese che in quello in cui ha impiegato i capitali.

La tassazione di dividendi, interessi e canoni di locazione è sicuramente un punto saliente anche nella Convenzione italo-svizzera e comporta una limitazione d'imposizione per lo stato della fonte. Tale limite, come chiesto dalla parte italiana, è stato fissato ad aliquote superiori rispetto a quelle previste dal modello OCSE in quanto si tiene conto della posizione creditoria della Svizzera nei flussi di suddetti redditi. La Svizzera all'epoca costituiva infatti il secondo investitore straniero in Italia⁹⁸, quindi i pagamenti che il nostro Paese avrebbe dovuto effettuare alla Confederazione elvetica conseguentemente alla Convenzione, sarebbero stati notevolmente superiori rispetto a quelli ottenuti.

⁹⁸ La Svizzera si trovava dopo degli Stati Uniti d'America, ma prima della Gran Bretagna e della Repubblica federale di Germania, per investimenti detenuti nel nostro Paese.

Nonostante l'onerosità di detto trattato, esso fu accettato dal nostro Paese al fine di incentivare ulteriormente gli investimenti diretti svizzeri. Il governo italiano decise infatti di riconoscere agli imprenditori elvetici le stesse opportunità già accordate in precedenza, mediante accordi per evitare le doppie imposizioni, ad investitori provenienti da altri stati.

La Convenzione costituisce comunque un costo maggiore per l'Italia piuttosto che per la Svizzera, ma il nostro Paese giustifica questo sacrificio con l'ottenimento dell'Accordo definitivo riguardante il trattamento fiscale dei circa quarantamila lavoratori frontalieri. Grazie a questo Accordo i Comuni di confine italiani avrebbero potuto beneficiare di ristorni pari al 40% delle imposte pagate dai lavoratori frontalieri alle casse svizzere.

Potrebbe sembrare assurdo che il nostro Paese abbia accettato di rinunciare a venti/trenta miliardi di imposte all'anno (perdita dovuta alla Convenzione), per riuscire ad ottenere l'Accordo sui frontalieri che invece comporta un introito di circa due miliardi, ma si cercò in questo modo di ovviare alla forte disoccupazione che colpiva l'Italia in quegli anni. La Convenzione oltre a stimolare il lavoro transfrontaliero, avrebbe anche incentivato gli investimenti di grosse società svizzere in Italia e quindi la creazione di ulteriori posti di lavoro.

Sia la Svizzera che l'Italia erano inoltre convinte che una convenzione per evitare la doppia imposizione fosse inevitabile anche in relazione ai "rapporti di buon vicinato" esistenti tra loro e al fatto che entrambe fossero membri dell'OCSE, il cui Consiglio raccomandava la stipulazione di trattati bilaterali riguardanti suddetta materia.

4.3.2 Le altre convenzioni svizzere in materia di frontalieri

Al fine di regolare l'imposizione dei lavoratori che si recano pendolarmente in territorio elvetico, per svolgere la propria attività lavorativa, la Svizzera possiede accordi bilaterali con tutti gli stati confinanti.

Sebbene il modello di convenzione OCSE, per evitare la doppia imposizione, all'Art. 15 preveda che i redditi dei lavoratori frontalieri debbano essere tassati nello Stato della fonte, esso suggerisce anche che i problemi relativi a situazioni locali, vengano risolti dagli Stati interessati⁹⁹.

La CDI svizzero-tedesca, modificata nel 1992 ed in vigore dal 1993¹⁰⁰, prevede che i redditi dei lavoratori frontalieri, che svolgono un'attività lucrativa subordinata, vengano tassati nello Stato di loro residenza, mentre lo Stato della fonte può trattenere al massimo il 4,5% del reddito conseguito da costoro.

Questo punto della Convenzione è reciproco, in quanto sia i frontalieri tedeschi che lavorano in Svizzera, che quelli svizzeri che lavorano in Germania, sono assoggettati alle stesse disposizioni in merito alla tassazione. L'unica differenza si riscontra nel metodo utilizzato dai due Stati per eliminare la doppia imposizione, causata dal 4,5% prelevato dallo Stato della fonte. La Germania utilizza a questo fine il credito d'imposta, mentre la Svizzera riduce di un quinto l'ammontare lordo imponibile.

Relativamente all'imposizione dei lavoratori frontalieri quindi, i due Stati coinvolti da questa convenzione, si concedono reciprocamente gli stessi diritti e si impongono gli stessi doveri.

La CDI tra Svizzera e Germania, fornisce anche una propria definizione di frontaliere, la quale prevede che egli rientri nel proprio Paese di residenza, dopo aver svolto la propria attività lavorativa nell'altro Paese. Se questo vincolo non viene rispettato per oltre 60 giorni lavorativi, allora il soggetto perderà lo status di frontaliere e non verrà quindi più tassato come tale. Non c'è invece alcuna disposizione che vincoli il frontaliere a dover

⁹⁹ Commentario dell'Art. 15 del Modello OCSE, 2008, punto 10, pp. 237

risiedere o lavorare nella zona di frontiera dell'uno e dell'altro Stato.

La Svizzera ha concluso una convenzione per evitare la doppia imposizione anche con il Principato del Liechtenstein. Questo accordo regola, tra le altre materie, anche l'imposizione dei lavoratori frontalieri¹⁰¹ cioè, secondo la definizione che esso fornisce, coloro che vivono in uno Stato contraente ma si recano ogni giorno feriale nell'altro Stato contraente, per svolgere la propria attività lavorativa dipendente.

La convenzione in parola fornisce il diritto di imporre i redditi dei lavoratori frontalieri, soltanto allo Stato di loro residenza; inoltre nella stessa non si rilevano disposizioni a vantaggio dell'una o dell'altra parte contraente, bensì essa prevede una perfetta parità, e quindi reciprocità di trattamento per i redditi dei frontalieri dell'uno o dell'altro Stato.

Svizzera e Francia hanno concluso un accordo sull'imposizione dei redditi percepiti dai lavoratori frontalieri nel 1983¹⁰². Detto accordo è stato sottoscritto dalla Confederazione, in nome dei cantoni di confine quindi, esso si applica solo ai lavoratori pendolari tra essi e la Repubblica francese¹⁰³. Successivamente l'accordo è stato inserito nella convenzione franco-svizzera per evitare la doppia imposizione, così com'è successo per il nostro Paese.

Il Consiglio federale e la Repubblica francese hanno stabilito che i redditi derivanti dall'attività lucrativa dipendente dei frontalieri, debbano essere soggetti a tassazione solo nello Stato di residenza del percettore. Allo Stato della fonte verrà invece retrocesso il 4,5% dell'ammontare delle remunerazioni lorde annuali di questi lavoratori.

L'accordo franco-svizzero, come quello svizzero-tedesco, rispetta il

¹⁰⁰ RS 0.672.913.622

¹⁰¹ Art. 5, cpv. 2, Convenzione tra Confederazione Svizzera e Principato del Liechtenstein su diverse questioni di ordine fiscale, del 22 giugno del 1995.

¹⁰² RS 0.672.934.91

¹⁰³ Per Cantoni di confine con la Francia si intende: Berna, Basilea Campagna, Basilea Città, Giura, Neuchâtel, Soletta, Vallese, e Vaud.

principio di reciprocità; ciò è sancito dal Messaggio¹⁰⁴ che lo accompagna, il quale manifesta la volontà della Confederazione di salvaguardare gli interessi dei cantoni, in nome dei quali ha negoziato.

La Confederazione nel 1973 aveva già concluso con la Francia anche un altro accordo riguardante i lavoratori frontalieri che svolgono la propria attività dipendente nel Canton Ginevra ma hanno la residenza in Francia. L'Accordo conferisce il diritto di tassare le remunerazioni percepite da costoro, a seguito del lavoro transfrontaliero, al cantone svizzero, il quale dovrà poi ristornare allo Stato di residenza il 3,5% dei salari lordi annuali. Questa è una concessione accordata dalla Confederazione alla Francia, senza che quest'ultima preveda un trattamento reciproco per i redditi conseguiti dai frontalieri svizzeri che lavorano nel territorio della controparte.

Nel 1974, cioè nello stesso anno in cui è stato concluso l'Accordo italo-svizzero relativo ai redditi dei frontalieri, la Confederazione elvetica ha anche firmato una convenzione di doppia imposizione con la Repubblica d'Austria, la quale conferisce allo Stato della fonte, il diritto di assoggettare a tassazione le remunerazioni dei frontalieri. Spetterà dunque allo Stato elvetico il diritto di imporre alla fonte salari e stipendi dei frontalieri austriaci ma, sempre secondo il trattato in parola, dovrà anche restituire allo Stato di loro residenza il 12,5% di tale entrata. Il ristorno non è previsto invece per le imposte pagate dai frontalieri svizzeri in Austria.

La convenzione austro-svizzera è stata rinegoziata di recente e la modifica è in vigore dal 2007¹⁰⁵. Prima di tale data venivano considerati frontalieri coloro che risiedevano nelle zone di confine di uno Stato contraente, e si recavano quotidianamente nella zona di confine dell'altro Stato, dove svolgevano la propria attività lavorativa dipendente. Alla luce dell'ALCP questa definizione di frontaliere sarebbe stata inattuale ed

¹⁰⁴ “Conviene notare che questo disciplinamento è reciproco, vale a dire che per i rari frontalieri svizzeri che lavorano in Francia i Cantoni di domicilio dovranno pure restituire il 4,5% della massa salariale lorda alla Francia”, (FF 1983 II 497).

¹⁰⁵ La Convenzione austro-svizzera, firmata il 30 giugno del 1974, è stata modificata il 21 marzo del 2006 ed entrata in vigore il 2 febbraio del 2007, (RS 0.672.916.312).

anche facilmente eludibile. Per questo motivo l'Austria ha chiesto ed ottenuto che essa si conformasse a quella istituita dagli Accordi bilaterali tra EU e Svizzera.

In sede di modifica di suddetta convenzione, la Confederazione non ha avanzato la legittima pretesa di ottenere un trattamento reciproco per i redditi dei propri lavoratori frontalieri, ma i due stati hanno pattuito di riesaminare tale punto se il numero di frontalieri svizzeri in Austria dovesse "mutare considerevolmente".

Tabella 4: I tratti essenziali degli accordi sui frontalieri tra Svizzera e Stati limitrofi riferiti ai frontalieri che esplicano un'attività lucrativa in Svizzera

Stato limitrofo	Base legale	Stato della fonte (Svizzera)	Stato di residenza	Impatto della giurisprudenza del Tribunale federale
Germania	Art. 15a cpv. 1 convenzione	Imposta alla fonte del 4.5% sul reddito in Svizzera	Imposizione in Germania e credito d'imposta ai contribuenti per le imposte da questi pagate in Svizzera	Nullo
Francia	Art. 17 cpv. 4 convenzione Accordo 11.04.1983 BE, BL, BS, JU, NE, SO, VD, VS	-	Imposizione in Francia e compensazione finanziaria del 4.5% del reddito alla Svizzera	Nullo
	Art. 17 cpv. 1 convenzione Accordo 29.01.1973 GE	Imposizione in Svizzera e compensazione finanziaria del 3.5% del reddito alla Francia	-	Forte
Austria	Art. 15 cpv. 1 convenzione Punto 4. Protocollo finale	Imposizione in Svizzera e compensazione finanziaria all'Austria del 12.5% delle imposte	-	Forte
Liechtenstein	Art. 5 cpv. 2 convenzione	-	Imposizione	Nullo
Italia	Art. 15 cpv. 4 convenzione Accordo 03.10.1974 GR, TI, VS	Imposizione in Svizzera e compensazione finanziaria ai Comuni di frontiera italiani del 38.8% delle imposte	-	Forte

Grafic1 - Fonte: "Questioni fiscali tra Italia e Svizzera, Lo scambio di informazioni e la misura del ristorno dei frontalieri", Marco Bernasconi e Donatella Ferrari, *Rapporto redatto su mandato del Comune di Lugano*, Leggia, 5 luglio 2011.

4.4 Frontalieri fuori fascia

L'Accordo Italia-Svizzera sull'imposizione dei lavoratori frontalieri e la compensazione finanziaria ai Comuni di confine, si applica solo a coloro che risiedono in un Comune italiano, sito nella fascia di confine di 20 KM¹⁰⁶ e svolgono un'attività lucrativa dipendente in Svizzera.

A partire dal 2007, cioè da quando sono state soppresse le zone di confine, possono vantare lo status di frontaliere anche i lavoratori che risiedono al di fuori di suddetta fascia. Da questo momento in poi, abbiamo quindi due diverse tipologie di frontalieri:

- quelli fiscali, a cui si applica l'Accordo e che quindi devono risiedere entro 20Km dal confine;
- e i frontalieri che lavorano in Svizzera ma possono vivere ovunque in Italia (o in Europa).

Il datore di lavoro che impiega lavoratori frontalieri, deve presentare annualmente all'Ufficio delle Contribuzioni, i moduli ufficiali dove il contribuente indica i propri dati, tra cui anche il suo luogo di residenza. In base a quest'ultimo, ci sarà o meno il ristorno di parte dell'imposta a suo carico, a favore dell'Italia.

Se il frontaliere è coniugato o vive in regime di concubinato, la sua residenza sarà sita nel Comune in cui risiede il suo nucleo familiare. Questa è una presunzione assoluta di domicilio, che è stata introdotta con la Direttiva del 1. gennaio del 2010, dalla Divisione delle Contribuzioni de Canton Ticino¹⁰⁷. La presunzione assoluta prevede che non possa essere data prova contraria, quindi i frontalieri coniugati o conviventi, la cui famiglia risieda al di fuori della fascia di confine, non saranno più tassati

¹⁰⁶ L'Accordo non presenta una definizione di frontaliere ma dice che lo stesso è applicabile a coloro i quali risiedano in un Comune di confine. Secondo la prassi svizzera la zona di confine con l'Italia si estende per 20Km dalla frontiera.

¹⁰⁷ "Se coniugato o vivente in regime di concubinato, fa stato la residenza nel Comune italiano dove risiede il nucleo familiare.", Dir. 01-2010, IMPOSIZIONEALLAFONTE DEI LAVORATORI DIPENDENTI SENZAPERMESSO DI DOMICILIO, (art. 104-114 LT e 83-89 LIFD).

come "frontalieri fiscali" bensì come normali "residenti fiscali esteri", a cui quindi non si applica l'Accordo. Se il frontaliere, che risiede in un luogo diverso rispetto al nucleo familiare, dichiara però di essere "separato di fatto", costui continuerà ad essere considerato "frontaliere fiscale" ma gli sarà applicata l'aliquota impositiva prevista per le "persone sole".

Secondo la Convenzione di Vienna¹⁰⁸, un trattato può essere modificato solo se le parti contraenti giungono ad un accordo, in seguito a delle negoziazioni¹⁰⁹. Nel caso di specie invece, il Canton Ticino ha introdotto unilateralmente una modifica della Convenzione con l'Italia, violando quindi l'Accordo sull'imposizione dei lavoratori frontalieri e la compensazione finanziaria a favore dei Comuni italiani di confine, contenuto nella Convenzione Italo-Svizzera per evitare le doppie imposizioni¹¹⁰.

Prima della Direttiva del 2010 infatti, tutti i frontalieri, residenti nella fascia di 20Km dal confine, venivano imposti come "frontalieri fiscali"; successivamente alla stessa invece, al fine di determinare il luogo di residenza del lavoratore frontaliere, si va a guardare dove risiede la sua famiglia. A seguito di tale modifica, l'Italia potrebbe denunciare la Convenzione di cui l'Accordo è parte integrante¹¹¹.

¹⁰⁸ "Il diritto dei trattati, originariamente disciplinato dal diritto consuetudinario, ha trovato sistemazione tramite la Convenzione di Vienna del 1969... ..Questa Convenzione è un vero e proprio "trattato sui trattati", ma si occupa solo dei trattati conclusi in forma scritta fra Stati", F. GALGANO, F.MARRELLA, Diritto e prassi del commercio internazionale, CEDAM, terza edizione.

¹⁰⁹ "Emendamento dei trattati multilaterali

1. Salvo che il trattato disponga diversamente, l'emendamento dei trattati multilaterali è disciplinato dai paragrafi seguenti.

2. Ogni proposta tendente ad emendare un trattato multilaterale nei rapporti fra tutte le parti deve essere notificata a tutti gli Stati contraenti, e ciascuno di essi ha il diritto di partecipare: a. alla decisione sul seguito da dare a questa proposta; b. alla negoziazione e alla conclusione di ogni accordo che abbia per oggetto di emendare il trattato.", Art. 40, Convenzione sul diritto dei trattati Vienna, 23 maggio 1969.

¹¹⁰ Si noti che il Canton Ticino non è nemmeno parte contraente dalla Convenzione in parola in quanto la stessa è stata conclusa dalla Repubblica Italiana e dalla Confederazione Svizzera

¹¹¹ "Divisibilità delle disposizioni di un trattato 1. Il diritto per una parte, previsto in un trattato o risultante dall'articolo 56, di denunciare il trattato, di recederne o di sospenderne l'applicazione può essere esercitato soltanto con riguardo al complesso del

Il venir meno della Convenzione comporterebbe che tutti i lavoratori frontalieri sarebbero tassati sia in Svizzera che in Italia, per i redditi percepiti in quest'ultimo Paese; inoltre anche tutti gli altri redditi imponibili nei due stati subirebbero una doppia tassazione.

Precedentemente ai Patti Bilaterali tra UE e Confederazione elvetica, poteva essere frontaliere solo il lavoratore italiano che risiedesse entro 20 Km dal confine con la Svizzera, quindi non si poneva il problema dell'applicabilità o meno dell'Accordo.

A seguito dell'ALCP e della sospensione delle zone di frontiera, avvenuta il 1. giugno 2007, per poter esercitare un'attività lavorativa transfrontaliera in Svizzera, non è più necessario risiedere in una zona di frontiera.

Sul trattamento fiscale dei redditi da lavoro dipendente, conseguiti dai frontalieri residenti "fuori fascia", non incide l'Accordo del '74. Costoro saranno tassati in Svizzera come "residenti fiscali esteri", e in Italia dovranno presentare il "Modello Unico Persone Fisiche". In questo sarà dichiarato anche il reddito derivante dal lavoro dipendente prestato in Svizzera, il cui ammontare viene ricavato dal certificato di salario, rilasciato dal datore di lavoro elvetico.

E' proprio per questa diversità di tassazione, prevista per le due categorie di lavoratori frontalieri, che è rilevante conoscere la residenza effettiva di ogni contribuente. L'Autorità fiscale svizzera provvederà a ristornare all'Italia solo parte delle imposte pagate dai frontalieri che vivono entro 20Km dal confine, insieme al proprio nucleo familiare.

Il Modello OCSE di convenzione sulla doppia imposizione, prevede che i redditi da lavoro dipendente vengano tassati nello stato dove è stata prestata l'attività lavorativa¹¹². Ciò però non vieta allo stato di residenza

trattato, a meno che quest'ultimo non disponga diversamente o che le parti non abbiano convenuto altrimenti.", art. 44, Convenzione di Vienna.

¹¹² "1. Salve le disposizioni degli articoli 16, 18 e 19, i salari, gli stipendi e le altre remunerazioni analoghe che un residente di uno Stato contraente riceve in corrispettivo di un'attività dipendente sono imponibili soltanto in detto Stato, a meno che tale attività non venga svolta nell'altro Stato contraente. Se l'attività è quivi svolta, le remunerazioni

del lavoratore di tassare il medesimo reddito, provvedendo poi all'eliminazione della doppia imposizione o con il metodo dell'esenzione¹¹³ o con quello del credito d'imposta¹¹⁴.

La Convenzione Italo-Svizzera, in materia di doppia imposizione dei redditi, si conforma a quella proposta dall'OCSE e conferisce la podestà di imporre i redditi da lavoro dipendente, conseguiti in uno Stato contraente da un residente dell'altro Stato contraente, ad entrambe le parti del trattato. L'Art. 24¹¹⁵ di detta Convenzione viene in aiuto a questi contribuenti, eliminando la doppia imposizione. L'Italia sceglie come metodo per giungere a questo fine, il credito d'imposta¹¹⁶.

Un ulteriore aiuto ai lavoratori frontalieri che risiedono "fuori fascia", viene dato anche dalla normativa interna italiana. "I redditi prodotti da un residente italiano, derivanti da un'attività lavorativa dipendente prestata: in via continuativa, come oggetto esclusivo del rapporto all'estero, in zone di confine (o altri Paesi limitrofi), concorrono alla formazione della base imponibile per le somme eccedenti 6.700€"¹¹⁷. Tale franchigia, che prima del decreto Milleproroghe¹¹⁸ era di 8.000, è da riferirsi al reddito

percepite a tal titolo sono imponibili in questo altro Stato.", Art. 15, comma 1, Modello di Convenzione O.C.S.E. per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali.

¹¹³ Art. 23a, Modello di Convenzione O.C.S.E. per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali.

¹¹⁴ Art. 23b, Modello di Convenzione O.C.S.E. per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali.

¹¹⁵"2. Se un residente dell'Italia possiede elementi di reddito che sono imponibili in Svizzera, l'Italia, nel calcolare le proprie imposte sul reddito specificate nell'articolo 2 della presente Convenzione, può includere nella base imponibile di tali imposte detti elementi di reddito, a meno che espresse disposizioni della presente Convenzione non stabiliscano diversamente. In tal caso, l'Italia deve dedurre dalle imposte così calcolate l'imposta sui redditi pagata in Svizzera, ma l'ammontare della deduzione non può eccedere la quota di imposta italiana attribuibile ai predetti elementi di reddito nella proporzione in cui gli stessi concorrono alla formazione del reddito complessivo.

Nessuna deduzione sarà invece accordata ove l'elemento di reddito venga assoggettato in Italia ad imposizione mediante ritenuta a titolo di imposta su richiesta del beneficiario del reddito in base alla legislazione italiana.", Art. 24, comma 2, La Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio fu firmata il 9 marzo del 1976.

¹¹⁶ Art. 165, Testo Unico del 22/12/1986 n. 917.

¹¹⁷ Legge 24 dicembre 2007, n. 244.

¹¹⁸ D.L. 29 dicembre 2011. n. 216.

complessivo annuo, derivante dalla totalità delle prestazioni lavorative svolte dal frontaliere oltre confine (e non ad ogni singolo rapporto di lavoro transfrontaliero).

A parere di chi scrive la ragione del mantenimento di tale franchigia potrebbe essere quella di voler incentivare il lavoro trasfrontaliero. Allo stesso tempo però il legislatore italiano, intende anche persuadere i lavoratori frontalieri, dal spostare la propria residenza nel Paese di lavoro, o nel caso del frontalierato verso la Svizzera, nella fascia di confine di 20 Km, così da non perdere completamente la potestà impositiva sui redditi in questione.

4.5 L'imposta alla fonte

Per la Svizzera i frontalieri sono residenti fiscali esteri e per questo motivo vengono tassati limitatamente ai redditi percepiti nel Paese. Non solo costoro, bensì tutti i lavoratori che svolgono la propria attività dipendente nello stato elvetico, ma non hanno qui il proprio domicilio, sono considerati residenti fiscali esteri¹¹⁹ e per questo motivo sono assoggettati all'imposta alla fonte.

A disciplinare il sistema di imposizione alla fonte sul reddito delle persone fisiche interviene principalmente la "Legge federale sull'imposta federale diretta" (LIFD).¹²⁰

Grazie alla LAID¹²¹ l'imposta alla fonte è inoltre armonizzata a livello cantonale. I Cantoni rimangono però competenti in merito alla determinazione di aliquote e deduzioni.

¹¹⁹Sono ritenuti residenti fiscali esteri anche coloro i quali possiedono un permesso di lavoro: L (permesso di dimora temporanea), B (permesso di dimora), F, N o S (permessi speciali). Sono ritenuti invece residenti fiscali elvetici gli stranieri in possesso di un permesso C per domiciliati.

¹²⁰ Legge federale sull'imposta federale diretta, del 14 dicembre del 1990, (Articoli 83 - 101).

¹²¹ Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei cantoni e dei comuni, del 14 dicembre 1990.

Dalla LIFD emerge che l'imposta alla fonte sostituisce l'imposta federale diretta, per questo motivo essa è definitiva.

Tale imposta è caratterizzata dal fatto che viene prelevata direttamente dal datore di lavoro dallo stipendio del proprio dipendente, al quale non viene chiesto di effettuare alcuna dichiarazione d'imposta. Sarà sempre il datore di lavoro a provvedere al versamento dell'imposta all'autorità fiscale competente.

Se non esistesse l'imposta alla fonte, i redditi di coloro che lavorano in Svizzera ma risiedono all'estero, potrebbero sfuggire all'imposizione fiscale del Paese elvetico. Questa imposta dà quindi la certezza della sua percezione sui redditi da lavoro dipendente, dei residenti fiscali esteri.

Il rapporto di lavoro che genera il salario deve riguardare direttamente un datore di lavoro avente sede in Svizzera ed un lavoratore il quale sia residente fiscale estero, ma che abbia svolto fisicamente la propria prestazione nel Paese elvetico.

Il datore di lavoro deve svolgere i conteggi relativi all'imposta alla fonte e versarla periodicamente all'autorità competente, alla quale deve anche essere permesso di effettuare controlli sulla documentazione.

Al lavoratore sarà rilasciato un certificato di salario, cosicché egli possa conoscere l'ammontare dell'imposta che è stata prelevata dal suo stipendio. Detto certificato, nel caso dei lavoratori frontalieri, servirà loro per dimostrare alle autorità fiscali del proprio stato di residenza, che il reddito conseguito è già stato tassato alla fonte.

Debitore della prestazione imponibile, è il datore di lavoro, che trimestralmente versa le trattenute effettuate sui salari dei propri dipendenti all'Ufficio delle imposte alla fonte. In caso di ritardi egli sarà tenuto al pagamento di un interesse di ritardo ed eventualmente anche di una multa.

Il datore di lavoro e il suo dipendente sono responsabili in solido per il versamento della trattenuta all'autorità federale. Se il datore di lavoro opera una ritenuta inferiore a quella dovuta, sarà chiesto lui di versare la

differenza; egli potrà poi effettuare il regresso nei confronti del contribuente. Se invece la trattenuta è stata troppo elevata allora dovrà restituire l'eccesso al suo dipendente.

Il debitore d'imposta che non trattiene, o trattiene in modo insufficiente, l'imposta alla fonte, sia volontariamente che per negligenza, è punibile dalla legge per il reato di sottrazione d'imposta, mentre se non effettua il versamento per disporre egli stesso di tali somme allora sarà accusato di appropriazione indebita.

E' l'amministrazione federale delle contribuzioni che stabilisce le aliquote dell'imposta alla fonte e lo fa basandosi sull'imposta ordinaria sui redditi delle persone fisiche. Tale autorità per stabilire le tariffe deve basarsi sull'imposta ordinaria sui redditi delle persone fisiche e deve anche tener conto che l'imposta trattenuta a titolo definitivo sui salari dei dipendenti con residenza fiscale all'estero, deve comprendere: l'imposta federale diretta, e le imposte cantonali e comunali sul reddito¹²².

Il carico fiscale sopportato dai contribuenti assoggettati all'imposta alla fonte, deve cercare di eguagliare il più possibile quello sopportato da coloro i quali sono soggetti alla procedura ordinaria di tassazione. Essendo suddetta imposta a titolo definitivo, le sue aliquote devono già essere comprensive delle deduzioni per: spese professionali, premi d'assicurazione e oneri familiari. L'imposta alla fonte deve inoltre tener conto anche della situazione personale del contribuente. La modificazione dello stato civile¹²³, del numero dei figli o di altre persone a carico, l'inizio o la cessazione dello svolgimento di un'attività lucrativa da parte del coniuge¹²⁴, sono fatti che incidono sull'aliquota applicabile al contribuente, dal mese successivo a quello in cui si sono verificati.

¹²²L'imposta cantonale e comunale tiene conto dell'onere fiscale medio del Cantone.

¹²³I partner registrati hanno il medesimo statuto del coniuge, Direttiva N. 1, del 2010, "IMPOSIZIONE ALLA FONTE DEI LAVORATORI DIPENDENTI SENZA PERMESSO DI DOMICILIO".

¹²⁴ Se entrambi i coniugi lavorano e vivono in comunione domestica, allora saranno tassati sul cumulo dei redditi.

La base imponibile al fine della tassazione alla fonte è il salario ordinario conseguito dal residente fiscale estero, al quale si devono aggiungere tutti gli indennizzi a lui versati o accreditati.

Le aliquote da applicare ad ogni singolo contribuente sono determinate in base a quanto da lui stesso indicato nel "questionario per dipendenti assoggettati alla fonte", che dovrà essere conservato dal datore di lavoro e messo a disposizione dell'autorità fiscale su richiesta della stessa.

La Divisione delle contribuzioni dispone delle tabelle d'imposta, alle quali corrispondono aliquote diverse a seconda delle caratteristiche personali del contribuente:

"TABELLA A: calcolata sulla base del reddito da attività lucrativa del singolo lavoratore con presa in considerazione delle deduzioni applicabili ad una persona sola e sulla base delle aliquote ordinarie riportate all'art. 35 cpv. 1 LT e 214 cpv. 1 LIFD;

TABELLA B: calcolata sulla base del reddito da attività lucrativa del singolo dipendente con presa in considerazione delle deduzioni applicabili ai coniugati, sulla base delle aliquote ordinarie riportate all'art. 35 cpv. 2 LT e 214 cpv. 2 LIFD e con riconoscimento deduzione per figli a carico totale;

TABELLA C: calcolata sulla base del reddito del contribuente e del proprio coniuge con presa in considerazione delle deduzioni applicabili ai coniugati con doppi redditi, sulla base delle aliquote ordinarie riportate all'art. 35 cpv. 2 LT e 214 cpv. 2 LIFD e con riconoscimento deduzione per figli a carico totale;

TABELLA E: calcolata sulla base del reddito del contribuente e del proprio coniuge con presa in considerazione delle deduzioni applicabili ai coniugati con doppi redditi, sulla base delle aliquote ordinarie riportate all'art. 35 cpv. 2 LT e 214 cpv. 2 LIFD e con deduzione per figli a carico ripartita sui due coniugi;

TABELLA F: calcolata sulla base del reddito del contribuente con presa in considerazione delle deduzioni applicabili ai coniugati, sulla base delle aliquote ordinarie riportate all'art. 35 cpv. 2 LT e 214 cpv. 2 LIFD e con riconoscimento deduzione per figli a carico ripartita sui due coniugi o conviventi;

TABELLA D: 4% sempre applicabile nel caso in cui il dipendente lavori presso il singolo datore di lavoro con un'attività lucrativa non superiore alle 15 ore settimanali e cumulativamente il reddito lordo inferiore a CHF 2'000.- mensili o non superiore a CHF 70.- l'ora."¹²⁵.

A partire dal mese successivo, al momento in cui il residente fiscale estero contrae matrimonio con un cittadino svizzero, o con un cittadino straniero in possesso di un permesso di domicilio "C", tale contribuente non sarà più assoggettato all'imposizione alla fonte bensì a quella ordinaria, a meno che egli non sia un frontaliero e decida di conservare detto statuto.

Ai fini dell'imposizione alla fonte, sono riconosciute le deduzioni per i figli a carico se questi sono minorenni oppure se sono maggiorenni: "che svolgono tirocinio o che sono agli studi, fino al compimento del 28esimo anno d'età".

L'Ufficio delle imposte alla fonte, può decidere, su richiesta documentata del datore di lavoro, che una persona residente in Svizzera, totalmente o parzialmente incapace di provvedere al proprio sostentamento, venga considerata a carico del contribuente assoggettato all'imposta alla fonte.

Una volta determinata la tabella da applicare al contribuente in base alle sue caratteristiche personali, il datore di lavoro tratterà mensilmente l'imposta relativa al reddito lordo annuale presunto. A fine anno poi, sempre il datore di lavoro, determinerà il "reddito complessivo lordo annuale effettivo", così da stabilire l'aliquota e l'imposta definitive. Se

¹²⁵Direttiva N. 1, del 2010, "IMPOSIZIONE ALLA FONTE DEI LAVORATORI DIPENDENTI SENZA PERMESSO DI DOMICILIO".

quest'ultima non corrisponde a quella effettivamente trattenuta, allora attraverso il conguaglio, dipendente e datore di lavoro, regoleranno eventuali eccessi o difetti della stessa.

I residenti fiscali esteri vengono tassati alla fonte per tutti i loro redditi provenienti da attività lavorativa dipendente, mentre per gli altri redditi devono presentare una dichiarazione d'imposta, in quanto essi sono assoggettati a tassazione ordinaria.

L'imposta alla fonte che colpisce il reddito da lavoro dipendente, svolto dal frontaliero in Svizzera, al fine della determinazione dell'aliquota di tassazione, non tiene conto né degli altri redditi conseguiti da suddetto contribuente, né tantomeno di quelli conseguiti da costui all'estero.

4.5.1 Frontalieri quasi residenti

La Svizzera giace nel cuore dell'Europa e confina con 4 Stati Membri: Italia, Francia, Germania e Austria. Sebbene il Paese elvetico abbia deciso di non fare politicamente parte dell'UE, essa costituisce il suo maggiore partner economico.

Per questi motivi, la Confederazione non poteva permettersi di rimanere completamente esclusa dall'integrazione europea, quindi decise di rendere le proprie leggi eurocompatibili e di stipulare con l'Unione dei Patti bilaterali, tra cui il già più volte citato ALCP.

L'ALCP viene interpretato secondo regole generali di interpretazione dei trattati internazionali¹²⁶, inoltre le parti mantengono la propria autonomia in materia.

Sia la Corte di Giustizia della Comunità Europea (CGCE) che il Tribunale Federale Svizzero (TF), sono entrambi competenti nel sentenziare liberamente in merito all'applicazione dell'ALCP. Le autorità svizzere dovranno tener conto della giurisprudenza della CGCE solo se la stessa è

¹²⁶ Conformemente alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, Art. 31 e 32.

precedente all'ALCP. Per quanto riguarda invece la giurisprudenza successiva, essa sarà comunicata alle autorità della Confederazione, le quali ne terranno conto solo se lo riterranno opportuno.

L'ALCP sancisce più volte il "divieto di discriminazione":

- Art. 2: "
- Art. 9, cpv. 2, allegato 1

Sebbene quindi l'ALCP non tocchi direttamente tematiche fiscali, lo fa indirettamente attraverso il "principio di non discriminazione".

Secondo la CGCE, un residente e un non residente, che si trovino in una "situazione comparabile", non dovrebbero essere trattati diversamente ai fini fiscali, ciò che invece accade in Svizzera.

La sentenza Shomacker del 14 febbraio 1995¹²⁷ della CGCE, riguarda un residente belga che svolgeva la propria attività lavorativa dipendente in Germania, dove veniva anche tassato, senza che però venisse considerata la sua situazione personale e familiare. La convenzione tra i due Stati prevedeva inoltre l'esenzione di tale reddito, nel Paese di residenza del contribuente, quindi la sua situazione personale e familiare non veniva considerata nemmeno in Belgio. Per colmare questa lacuna, la CGCE ha sentenziato che la Germania dovesse tassare il Signor Schomacker come un proprio residente, in quanto tale soggetto conseguiva qui quasi la totalità dei suoi redditi.

La Corte di Giustizia aveva già precedentemente stabilito¹²⁸ che un contribuente consegue la quasi totalità dei suoi redditi in un dato Paese, quando essi corrispondono ad almeno il 90% del totale degli stessi.

Il Tribunale Federale, tenendo conto di suddette sentenze, il 26 gennaio del 2010 ha decretato che: chi risiede in uno Stato Membro dell'UE ma consegue in Svizzera almeno il 90% dei propri redditi, dovrà essere considerato, ai fini fiscali, come un residente elvetico. Tale sentenza è

¹²⁷ C-279/93

stata pronunciata relativamente ad un cittadino svizzero, residente in Francia, che esercitava la propria attività lavorativa dipendente nel Canton Ginevra, in qualità di frontaliere.

Precedentemente a tale sentenza, costui veniva tassato in Svizzera con l'imposta alla fonte, la quale prevede deduzioni per spese professionali solo a forfait.

Ritenendo di essere discriminato rispetto ad un residente svizzero, tassato ordinariamente, il frontaliere ginevrino chiese ed ottenne di poter dedurre le spese professionali che eccedevano il forfait.

Alla luce di detta sentenza del TF, si deduce che anche i lavoratori frontalieri italiani, i quali conseguano almeno il 90% della totalità dei propri redditi in Svizzera, potranno essere qui imposti ordinariamente.

I lavoratori frontalieri italiani, a cui si applica l'Accordo, vengono imposti soltanto in Svizzera mentre in Italia il loro reddito da lavoro dipendente trasfrontaliero, viene esentato. Se un frontaliere realizza quindi la quasi totalità dei propri redditi nella Confederazione, quest'ultima dovrebbe considerarlo come un residente e concedergli le stesse deduzioni.

Per quanto riguarda i frontalieri che risiedono "fuori fascia" invece, non viene usato il metodo dell'esenzione, bensì godono di un credito d'imposta per i redditi conseguiti all'estero. La Convenzione infatti, all'Art. 15 cpv. 1, non conferisce la potestà impositiva sui redditi da attività dipendente, in via esclusiva ad uno dei due Stati, in quanto omette l'inciso "soltanto".

L'Italia nel tassare la totalità dei redditi imponibili del frontaliere residente fuori fascia, terrà conto della sua situazione personale e familiare, la quale però sarebbe già stata considerata alla Confederazione, se il contribuente avesse chiesto di essere tassato ordinariamente.

Di tale situazione beneficerebbe l'Italia, in quanto dovrebbe concedere un credito d'imposta inferiore, dovuto al minor importo dell'imposizione

¹²⁸Sentenza Geschwind del 14 settembre del 2009.

elvetica¹²⁹.

Si può dunque concludere che: sebbene il TF abbia stabilito che "in linea di principio, non si può considerare discriminatorio un diverso trattamento fiscale dei residenti e dei non residenti"; sempre secondo la sua giurisprudenza, "un diverso trattamento del non residente, il quale non consegua redditi significativi nel suo Paese di residenza, dev'essere considerato discriminante". Per questo motivo anche il frontaliere che ottenga almeno il 90% dei suoi redditi nella Confederazione, potrà chiedere l'applicazione della giurisprudenza dell'Alta Corte e quindi essere imposto in modo ordinario.

4.6 Frontalieri per segreto bancario

Nel 1976 Italia e Svizzera firmarono una Convenzione al fine di evitare la doppia imposizione internazionale. Tale CDI si ispira al modello adottato dall'OCSE ma gli Stati contraenti vi hanno apportato delle clausole particolari.

La CDI Italia-Svizzera si discosta dal modello OCSE anche relativamente ai fini. Secondo l'organizzazione internazionale che ha creato il modello, questi trattati internazionali costituiscono infatti, sia uno strumento per evitare la doppia imposizione giuridica internazionale, sia per la "lotta" contro l'evasione fiscale. Detto punto di vista non era però condiviso dalla Confederazione, la quale considerava solo il primo dei due scopi.

Il diverso approccio svizzero si manifesta soprattutto sulle modalità di scambio di informazioni.

Non si può negare che la Convenzione abbia apportato numerosi vantaggi ad entrambi i Paesi, i quali si sono reciprocamente effettuati concessioni.

¹²⁹ Presumibilmente, se l'Autorità fiscale svizzera considera la situazione personale e familiare del frontaliere e concede lui tutte le deduzioni previste dalla tassazione ordinaria, l'imposta a suo carico sarà inferiore.

L'Italia da parte sua ha accettato che ci sia scambio di informazioni con la Confederazione elvetica, solo al fine dell'applicazione della Convenzione. Ciò è sancito dall'Art. 27¹³⁰ del trattato in parola e va a beneficio esclusivo della nostra controparte, che in questo modo, può salvaguardare il segreto bancario.

L'Art. 26 del modello OCSE prevede invece lo scambio di informazioni, anche al fine di applicare la legislazione interna.

La principale concessione effettuata invece dalla Svizzera a favore dell'Italia sembra invece essere il ristorno effettuato sui salari dei frontalieri, che dai Comuni italiani di confine si recano pendolarmente nei Cantoni Vallese, Grigioni e Ticino, per svolgere la propria attività lavorativa dipendente. Tale compensazione finanziaria è stata infatti concessa unilateralmente dalla Svizzera all'Italia senza una clausola di reciprocità.

E' opinione diffusa che i ristorni in questione costituiscano il "prezzo pagato" dalla Svizzera per preservare il proprio segreto bancario e il "blocco dei ristorni"¹³¹ del 2010 costituisce la prova di tale affermazione.

Conseguentemente alla recente crisi finanziaria la Svizzera, per evitare di

¹³⁰1. Le autorità competenti degli Stati contraenti potranno scambiarsi le informazioni (che le legislazioni fiscali dei due Stati permettono di ottenere nel quadro della prassi amministrativa normale) necessarie per una regolare applicazione della presente Convenzione. Le informazioni così scambiate devono essere tenute segrete e potranno essere rilevate soltanto alle persone che si occupano dell'accertamento, della riscossione, della giurisdizione o delle azioni penali quanto alle imposte alle quali si riferisce la presente Convenzione. Non potranno essere scambiate informazioni suscettibili di rivelare segreti commerciali, bancari, industriali o professionali o metodi commerciali.

2. Le disposizioni del presente articolo non potranno in nessun caso essere interpretate nel senso di imporre ad uno degli Stati contraenti di adottare misure amministrative in deroga alla sua regolamentazione o alla sua prassi amministrativa ovvero contrarie alla sua sovranità, alla sua sicurezza, ai suoi interessi generali o all'ordine pubblico oppure fornire informazioni che non possano essere ottenute in base alla sua propria legislazione o a quella dello Stato che le chiede.", Art. 27, Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio, firmata il 9 marzo del 1976.

¹³¹ Nel giugno del 2011, il Consiglio di Stato del Canton Ticino ha deciso di bloccare il 50% dei ristorni (CHF 28.420.929, ossia 23.705.838 Euro) dovuti all'Italia, sulle imposte alla fonte pagate dai frontalieri, fintanto che non fossero riaperti i negoziati riguardanti la Convenzione e l'Accordo.

essere inserita nella black-list¹³² dell'OCSE, ha deciso di cambiare drasticamente atteggiamento relativamente allo scambio di informazioni.

Il 13 marzo del 2009 il Consiglio federale ha deciso di conformare la propria normativa interna, e quindi anche le CDI concluse o da concludere con gli altri Stati, agli standard stabiliti dall'OCSE in detta materia. A partire da tale data la Confederazione si è quindi resa disponibile a concedere assistenza amministrativa fiscale a tutti gli Stati, adeguandosi così all'Art. 26 del Modello OCSE. A tal fine avviò fin da subito diversi negoziati bilaterali.

Il Governo svizzero ha però tenuto a specificare che l'assistenza amministrativa fiscale viene data solo se la richiesta, presentata dall'autorità fiscale estera, fosse stata limitata a casi singoli, concreti e motivati. In tal modo si evita la "fishing expedition", cioè la "ricerca indiscriminata di prove, condotta a casaccio e senza direzione concreta". Tale pratica è di fatto esclusa anche dall'Art. 26 del Modello OCSE.

La Svizzera dal 2009 aveva già rinegoziato più di 30 CDI, tra cui quelle con: USA, Germania, Francia, Austria e Gran Bretagna. L'adeguamento delle dette convenzioni al Modello OCSE, assicura agli stati contraenti lo scambio di informazioni su richiesta ma solo in taluni casi e a determinate condizioni¹³³.

Sebbene la Svizzera sia dimostrata disponibile a concedere il medesimo trattamento anche all'Italia, ad oggi i negoziati non hanno ancora portato ad alcuna risoluzione positiva, quindi tra il nostro Paese e la Confederazione è ancora in vigore la Convenzione firmata nel 1976, la quale non contempla alcuno scambio di informazioni.

Il 30 giugno del 2011 il Canton Ticino, senza chiedere prima l'approvazione della Confederazione, ha deciso di bloccare parzialmente i ristori dovuti all'Italia sulle imposte pagate dai lavoratori frontalieri nel

¹³² L'OCSE nel 2009 ha redatto per la prima volta la "lista nera" dei Paesi che non fornivano informazioni fiscali. *Si veda <http://www.oecd.org/dataoecd/50/0/43606256.pdf>.*

¹³³ Nel caso di delitto fiscale, di contravvenzione e di necessità inquisitive nei confronti dei propri contribuenti da parte dell'altro Paese contraente con l'indicazione delle generalità del contribuente, escludendo la ricerca generalizzata.

2010, al fine di indurre il nostro Paese al dialogo. Nonostante i buoni propositi del Cantone, agendo in questo modo ha violato un accordo internazionale, cosa che avrebbe potuto portare a conseguenze molto gravi come la denuncia da parte dell'Italia della Convenzione stessa. La manovra ticinese ha comunque avuto i risultati sperati, infatti successivamente al blocco dei ristori sono riprese le trattative italo-svizzere per l'adeguamento della Convenzione al Modello OCSE, anche se le stesse non sono ancora giunte ad una soluzione positiva.

Le richieste effettuate dal nostro Paese alla Confederazione sono molto pretenziose. L'Italia non si accontenta infatti di ottenere la concessione di informazioni su richiesta, così come stipulato nelle altre CDI già rinegoziate dalla Svizzera, ma pretende lo scambio automatico, cosa che significherebbe la fine del segreto bancario elvetico.

4.6.1 Direttiva sulla fiscalità del risparmio

All'interno dei confini europei, in molti Paesi Membri e non, vige ancora il segreto bancario. Fino a qualche anno fa, i capitali investiti a risparmio e collocati in questi Stati potevano non essere dichiarati e quindi non venir imposti, dando così fermento all'evasione fiscale.

Al fine di risolvere tale situazione, la Commissione europea decise di stabilire lo scambio automatico di informazioni in tutti gli Stati Membri, ciò non accolse però il consenso di: Belgio, Austria e Lussemburgo, dove ancora vigeva il segreto bancario. Detti Stati Membri proposero all'UE di trattenere un'imposta alla fonte sui redditi da capitale a risparmio, in sostituzione allo scambio di informazioni automatico; inoltre questi Stati pretesero che anche ad Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino e Svizzera fossero imposte misure equivalenti. Furono avviate così trattative bilaterali tra UE e tutti gli Stati europei non membri, dove vigesse il segreto bancario.

L'accordo tra UE e Svizzera, sulla fiscalità del risparmio, fu concluso il 26 ottobre del 2004 ed iniziò a produrre i propri effetti dall'anno successivo. Esso "stabilisce misure equivalenti a quelle definite nella direttiva del Consiglio 2003/48/CE in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi"¹³⁴. A partire dal 1 luglio del 2005 la Svizzera oltre ad applicare un'imposta alla fonte sugli interessi dei capitali a risparmio, appartenenti alle persone fisiche che abbiano la propria residenza in uno Stato Membro dell'UE, ha (o avrebbe dovuto) rinegoziare le CDI vigenti con gli Stati europei. Il trattato sulla fiscalità del risparmio prevede infatti che le convenzioni in parola, contengano la clausola dell'assistenza amministrativa in caso di frode fiscale e comportamenti analoghi¹³⁵.

Alla luce di quanto appena esposto si deduce che il nostro Paese avrebbe dovuto avviare negoziati bilaterali con la Confederazione già in seguito all'entrata in vigore di tale trattato, concluso tra Svizzera e UE.

¹³⁴ RS 0.641.926.81.

¹³⁵“1. La Svizzera stabilisce una procedura che consente al beneficiario effettivo, quale viene definito all'articolo 4, di evitare il prelievo della ritenuta di cui all'articolo 1 mediante espressa autorizzazione al suo agente pagatore in Svizzera a comunicare i pagamenti di interessi all'autorità competente di tale Stato. L'autorizzazione vale per tutti i pagamenti di interessi versati dal suddetto agente pagatore al beneficiario effettivo.

2. In caso di espressa autorizzazione da parte del beneficiario effettivo, l'agente pagatore deve comunicare come minimo le seguenti informazioni: a) l'identità e la residenza del beneficiario effettivo stabilite in conformità dell'articolo 5; b) la denominazione e l'indirizzo dell'agente pagatore; c) il numero di conto bancario del beneficiario effettivo o, in assenza di tale riferimento, l'identificazione del titolo di credito che genera gli interessi; e d) l'importo degli interessi pagati calcolato in conformità dell'articolo 3.

3. L'autorità competente della Svizzera comunica le informazioni di cui al paragrafo 2 all'autorità competente dello Stato membro di residenza del beneficiario effettivo. Queste comunicazioni sono automatiche e hanno luogo almeno una volta all'anno, entro i sei mesi successivi al termine dell'anno fiscale in Svizzera, per tutti i pagamenti di interessi effettuati durante tale anno.

4. Qualora il beneficiario effettivo scelga la procedura di divulgazione volontaria o altrimenti dichiari alle autorità fiscali del suo Stato membro di residenza i suoi redditi in forma di pagamenti di interessi corrisposti da un agente pagatore svizzero, tali redditi sono soggetti a tassazione nel suddetto Stato membro alle stesse aliquote applicate a redditi simili ottenuti in tale Stato membro.”, Art. 2, Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea che stabilisce misure equivalenti a quelle definite nella direttiva del Consiglio 2003/48/CE in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi, concluso il 26 ottobre 2004.

4.7 La tassazione delle pensioni dei lavoratori frontalieri

Le rendite pensionistiche, percepite dagli ex-frontalieri ed erogate dall'Assicurazione Vecchiaia e Superstiti (AVS), sono soggette a tassazione solo in Italia. Ciò viene stabilito dall'Art. 18 della CDI italo-svizzera: "Fatte salve le disposizioni dell'articolo 19, le pensioni e le altre remunerazioni analoghe, pagate ad un residente di uno Stato contraente in relazione ad un cessato impiego, sono imponibili soltanto in questo Stato."

Su tali rendite viene dunque calcolata un'imposta alla fonte del 5%, senza che le stesse vadano poi a cumulare con gli altri redditi italiani, dei pensionati in questione.

Le pensioni AVS, così come la suddetta ritenuta fiscale alla fonte, vengono corrisposte ai beneficiari italiani direttamente in Euro, con il rischio che l'ente previdenziale svizzero possa praticare un cambio sfavorevole ai nostri connazionali.

Fino a prima dell'entrata in vigore della Legge n. 413 del 1991¹³⁶, le rendite pensionistiche di circa 160.000 lavoratori frontalieri sfuggivano al fisco italiano a causa di una carenza legislativa.

Dal 1985 è entrata in vigore in Svizzera, l'obbligatorietà della previdenza integrativa (2° pilastro), per i lavoratori che possiedono determinate caratteristiche anagrafiche e salariali.

La podestà impositiva su tali somme è incerta, in quanto incerta è anche la loro natura. Italia e Svizzera non riescono ad individuare una regola interpretativa congiunta, relativamente all'imposizione del secondo pilastro.

L'Art. 3 della Convenzione aiuta ad interpretare la stessa e il comma 2

¹³⁶“Le rendite corrisposte in Italia da parte della assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti Svizzera (AVS), maturata sulla base anche di contributi previdenziali tassati alla fonte in Svizzera, sono assoggettate a ritenuta unica del 5 per cento da parte degli istituti italiani, quali sostituti d'imposta, per il cui tramite l'AVS Svizzera le eroga ai beneficiari in Italia. Le rendite, giusta l'accordo tra Italia e Svizzera del 3 ottobre 1974, di

dice che: "Per l'applicazione della Convenzione da parte di uno Stato contraente, le espressioni non diversamente definite hanno il significato che ad esse è attribuito dalla legislazione di detto Stato relativa alle imposte oggetto della Convenzione, a meno che il contesto non richieda una diversa interpretazione." Tale disposizione rimanda quindi alle regole interne di ciascuno stato. Secondo la normativa svizzera¹³⁷, le somme relative al secondo pilastro sono inquadrabili come prestazioni previdenziali. Seguendo detta interpretazione, le rendite in parola dovrebbero essere imposte solo nel nostro Paese, in quanto rientranti nel campo di applicazione dell'Art. 18 della CDI italo - svizzera. In questo caso quindi, la ritenuta applicata alla fonte da parte dell'autorità svizzera, violerebbe la Convenzione.

La Confederazione giustifica tale trattenuta sostenendo che la stessa non è definitiva e serve ad assicurarne la dichiarazione anche nell'altro Stato, alla quale seguirà poi il rimborso.

Per quanto concerne invece il punto di vista della parte italiana, secondo l'Agenzia delle entrate della regione Lombardia¹³⁸, le rendite del secondo pilastro potrebbero essere assimilate ai "redditi compresi nei capitali corrisposti in dipendenza di contratti di assicurazione sulla vita e di capitalizzazione" e quindi essere soggette ad una ritenuta a titolo d'acconto, così come disposto dall'Art. 6 della Legge n. 482 del 26 settembre del 1985. L'Agenzia delle Entrate lombarda specifica inoltre che a tali somme sia applicabile l'Art. 21 della Convenzione: "Gli elementi di reddito di un residente di uno Stato contraente, qualsiasi ne sia la provenienza, che non sono stati trattati negli articoli precedenti della presente Convenzione sono imponibili soltanto in questo Stato", quindi "il prelievo effettuato nell'altro Stato contraente in misura eccedente l'aliquota

cui alla legge 26 luglio 1975, n. 386, non formano più oggetto di denuncia fiscale in Italia.", Art. 76, Legge n. 413 del 1991.

¹³⁷"1 I beneficiari domiciliati all'estero di prestazioni di istituzioni di diritto privato svizzere di previdenza professionale o di forme riconosciute di previdenza individuale vincolata devono l'imposta su queste prestazioni.", comma 1, Articoli 119 LT e 96 LIFD.

¹³⁸Interpello n. 904-359/2004.

prevista dal Trattato, non può essere recuperato attraverso il credito d'imposta, bensì mediante un'istanza di rimborso da presentare alle Autorità fiscali estere"¹³⁹.

Applicando la norma residua della Convenzione, l'ammontare da indicare nel quadro RW e quindi soggetto ad imposta sostitutiva, corrisponde alla differenza tra capitale ritirato ed investito.

L'Agenzia delle Entrate della regione Piemonte ha invece considerato tali importi come "redditi da lavoro subordinato"¹⁴⁰. Sulla base di questo approccio, alle somme in parola andrebbe applicato l'Art. 15 della Convenzione e quindi l'Accordo. Seguendo questa interpretazione, i redditi in questione andrebbero imposti in Svizzera e successivamente il 38,8% di detta trattenuta fiscale, dovrebbe essere ristorata a favore del nostro Paese.

L'Art. 24 della Convenzione prevede che l'Italia conceda un credito d'imposta sui redditi imponibili anche in Svizzera. Tale articolo non contempla invece il medesimo trattamento, per quei redditi la cui podestà impositiva è affidata esclusivamente al nostro Paese. Se la Svizzera effettua una trattenuta fiscale su un reddito imponibile solo in Italia, l'Agenzia delle Entrate non concede il rimborso, il quale deve essere chiesto all'autorità fiscale elvetica.

Sebbene la Confederazione giustifichi l'imposizione del secondo pilastro, dicendo che serve a prevenire l'evasione fiscale, ciò non toglie che così facendo viola la Convenzione.

Il comma 1, dell'Art. 26 della Convenzione stabilisce che: "Quando un residente di uno Stato contraente ritiene che le misure adottate da uno o da entrambi gli Stati contraenti comportano o comporteranno per lui una imposizione non conforme alle disposizioni della presente Convenzione, egli può, indipendentemente dai ricorsi previsti dalla legislazione nazionale di detti Stati, sottoporre il caso all'autorità competente dello Stato

¹³⁹Interpello n. 904-359/2004.

¹⁴⁰Interpello n. 954-56/2007.

contraente di cui è residente... ...Il caso dovrà essere sottoposto entro i tre anni che seguono la prima notificazione della misura che comporta un'imposizione non conforme alla Convenzione."

Il comma 2, del medesimo articolo segue dicendo che: "L'autorità competente, se il ricorso le appare fondato e se essa non è in grado di giungere ad una soddisfacente soluzione, farà del suo meglio per regolare il caso per via di amichevole composizione con l'autorità competente dell'altro Stato contraente, al fine di evitare una tassazione non conforme alla Convenzione. L'accordo sarà applicato quali che siano i termini previsti dalle legislazioni nazionali degli Stati contraenti."

Alla luce di quanto fino a qui esposto sembra evidente che esistano le basi affinché le autorità competenti dei due Stati negozino una soluzione amichevole e conforme alle disposizioni convenzionali.

4.8 Il modello RW per i frontalieri

Tra gli obiettivi perseguiti dal Trattato di Roma¹⁴¹ c'è anche quello di giungere alla liberalizzazione dei movimenti di capitale. Con la Direttiva n. 361 del 24 giugno 1988, il legislatore comunitario ha imposto agli Stati Membri di liberalizzare i rapporti economici con l'estero¹⁴².

Il timore che tali nuove disposizioni incoraggiassero l'evasione fiscale e il riciclaggio, portarono il nostro legislatore a varare il Decreto Legge n. 167 del 28 giugno 1990¹⁴³, il quale predispone il monitoraggio fiscale sui movimenti di capitale. Esso "prevede adempimenti a carico dei contribuenti che detengono investimenti all'estero e attività estere di natura finanziaria e specifici obblighi a carico degli intermediari che intervengono in operazioni di trasferimenti transfrontalieri di attività

¹⁴¹Trattato che istituisce la Comunità economica europea.

¹⁴²Nel nostro Paese detta Direttiva è stata attuata con il D.P.R. 148/1988.

¹⁴³Convertito in Legge n. 227 del 4 agosto 1990.

finanziarie"¹⁴⁴.

I contribuenti, in sede di dichiarazione dei redditi, devono indicare in un apposito modulo (Modulo RW): "gli investimenti e le attività attraverso cui possono essere conseguiti redditi di fonte estera imponibili in Italia, nonché l'ammontare dei trasferimenti da, verso e sull'estero che nel corso del periodo d'imposta hanno interessato i medesimi investimenti all'estero e attività estere di natura finanziaria, sempreché l'ammontare dei predetti investimenti ed attività ovvero quello dei movimenti effettuati nel corso dell'anno sia di importo complessivo superiore a euro 10.000."¹⁴⁵.

Con il D.L. n. 78 del 2010, i lavoratori frontalieri che detengono investimenti e attività finanziarie nel Paese dove lavorano, sono stati esonerati dall'obbligo di compilare il modello RW. Tale decreto è entrato in vigore con effetto retroattivo a partire dal 2009.

L'Art. 38, comma 13, di tale decreto stabilisce infatti che: "Gli obblighi dichiarativi previsti dall'articolo 4 del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, non si applicano:... ..ai soggetti residenti in Italia che prestano la propria attività lavorativa in via continuativa all'estero in zone di frontiera ed in altri Paesi limitrofi con riferimento agli investimenti e alle attività estere di natura finanziaria detenute nel Paese in cui svolgono la propria attività lavorativa."

Da questo Articolo di Legge si deduce che l'esonero dalla compilazione del Quadro RW è concesso solo al lavoratore frontaliere intestatario del conto corrente, mentre per gli ex-frontalieri in pensione vige l'obbligo di rispettare le disposizioni relative al monitoraggio fiscale. Il medesimo obbligo è previsto anche per il coniuge del lavoratore frontaliere, il cui conto corrente sia cointestato.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Circ. n. 45/E del 13 settembre 2010, Agenzia delle Entrate.

¹⁴⁵ Circ. n. 45/E del 13 settembre 2010, Agenzia delle Entrate.

¹⁴⁶"1. Le persone fisiche, gli enti non commerciali e le società semplici ed equiparate ai sensi dell'articolo 5 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, residenti in Italia che, nel

Precedentemente a suddetta normativa, anche i lavoratori frontalieri erano tenuti a rispettare le direttive relative al monitoraggio fiscale. Talvolta poteva capitare che alcuni di questi lavoratori violassero gli adempimenti prescritti dalla legge, pur senza l'intento di occultare disponibilità finanziarie.

Normalmente i lavoratori frontalieri percepiscono l'accredito dello stipendio su conti correnti (o depositi) esteri, i quali, come previsto dalla legge n. 227 del 1990, sarebbero dovuti essere dichiarati nel Quadro RW. A seguito dello "scudo fiscale-ter" (art.13-bis, D.L. 78/2009), l'Agenzia delle Entrate con la circ. n. 48/E del 17 novembre 2009, permise ai lavoratori frontalieri di regolarizzare le proprie posizioni rispetto al monitoraggio fiscale, senza dover "scudare". A costoro è stata data la possibilità di sanare le violazioni pregresse, integrando l'ultima dichiarazione dei redditi con il modello RW. Tale trattamento sanzionatorio favorevole fu concesso solo per regolarizzare i conti correnti sui quali affluivano gli stipendi. Se invece sugli stessi fossero affluiti altri proventi, essi sarebbero stati soggetti allo "scudo fiscale-ter".

La Circolare in parola specifica inoltre che: "analogo adempimento può essere effettuato per la regolarizzazione dell'ammontare dei contributi complessivamente versati a forme di previdenza individuale o collettiva organizzate o gestite da società ed enti di diritto estero, nonché dei diritti all'acquisto o alla sottoscrizione di azioni o strumenti finanziari anche di natura non partecipativa."

periodo d'imposta, detengono investimenti all'estero ovvero attività estere di natura finanziaria, suscettibili di produrre redditi imponibili in Italia, devono indicarli nella dichiarazione annuale dei redditi. Sono altresì tenuti agli obblighi di dichiarazione i soggetti indicati nel precedente periodo che, pur non essendo possessori diretti degli investimenti esteri e delle attività estere di natura finanziaria, siano titolari effettivi dell'investimento secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, lettera u), e dall'allegato tecnico del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231.", Art. 4, legge 4 agosto 1990, n. 227.

Conclusioni

Il frontalierato tra Italia e Svizzera è un fenomeno che risale a tempi antichi ma ha iniziato a rivestire particolare importanza dopo la Seconda Guerra Mondiale. In quei tempi infatti, era assai difficile trovare un impiego nel nostro Paese distrutto dalla guerra, così molti decisero di emigrare. La Confederazione elvetica poteva accogliere forza lavoro estera in quanto, oltre a non dover sopportare i costi della ricostruzione, si trovò anche a far fronte alla cospicua domanda proveniente da tutti quei Paesi, il cui sistema produttivo era andato distrutto.

Il termine “frontaliere” iniziò a diventare di uso comune proprio nel periodo postbellico, quando in molti dai Paesi limitrofi alla Svizzera iniziarono a recarsi quotidianamente nei Cantoni di confine, per svolgere la propria attività lavorativa.

La scelta di assumere lo status di frontaliere, piuttosto che quella di trasferirsi in Svizzera, non era dovuta solo ai contingentamenti posti dalla Confederazione, al fine di limitare il numero degli stranieri che potevano prendere la residenza nel Paese, ma anche a fattori culturali.

A tutt'oggi i frontalieri sono sottoposti alle medesime condizioni lavorative applicate agli svizzeri. Inoltre gli stranieri, che svolgono una certa attività lavorativa dipendente, dovrebbero percepire le medesime retribuzioni corrisposte ai lavoratori nazionali, per quella stessa attività. Purtroppo però non è sempre così, infatti spesso al frontaliere vengono corrisposti salari inferiori.

In passato i frontalieri erano svantaggiati rispetto agli svizzeri e agli stranieri residenti nella Confederazione anche relativamente ad altri fattori.

Tra i principali si possono citare sicuramente:

- Il sussidio di disoccupazione totale. Esso iniziò ad essere corrisposto ai lavoratori frontalieri solo a partire dal 1978, anno in cui venne firmata una convenzione italo – svizzera in materia, a seguito di un'iniziativa aclista.

- L'assicurazione sanitaria. Fino al 1960 gli italiani che lavoravano come frontalieri in Svizzera, non avevano un'assicurazione malattia in nessuno dei due Paesi. Solo successivamente ad un'azione dell'OCST, in collaborazione con l'INAM, costoro poterono iniziare a beneficiare del diritto alla sanità in Italia.

Da quando sono entrati in vigore i Patti Bilaterali tra Unione europea e Confederazione elvetica, ci sono state delle variazioni importanti anche relativamente allo status di frontaliere.

In primis, conseguentemente all'ALCP, i frontalieri non sono più soggetti all'obbligo di tornare quotidianamente nel Paese di provenienza, bensì essi sono tenuti al rientro settimanale. Inoltre a partire dal 1° giugno del 2007, possono essere frontalieri anche coloro i quali risiedono ovunque in uno degli Stati membri e lavorano ovunque in Svizzera¹⁴⁷ (e viceversa).

Per evitare che la maggiore mobilità dei lavoratori causasse dumping salariale, la Confederazione ha introdotto le così dette "misure collaterali", che comprendono:

- La Legge sui lavoratori distaccati;
- Il più facile conferimento di obbligatorietà generale ai contratti collettivi di lavoro;
- L'introduzione di salari minimi vincolanti, nei contratti normali di lavoro relativi ai settori in cui non c'è un CCL da dichiarare di obbligatorietà generale.

Le Commissioni tripartite (cantionali e federali) sorvegliano il mercato del lavoro ed in caso di abusi possono proporre misure correttive, mentre le Commissioni paritetiche controllano la corretta applicazione dei CCL di obbligatorietà generale.

Al fine di favorire la libera circolazione delle persone, nel quadro di applicazione dell'ALCP, è previsto anche il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, ad opera delle autorità competenti di ciascun Paese.

¹⁴⁷ Contestualmente all'abolizione delle zone di frontiera, il TF ha deciso che venisse meno il vincolo della residenza nella fascia di confine, per i lavoratori frontalieri (per quelli italiani la residenza era prevista entro 20Km dalla frontiera).

Ciò ha comportato che le convenzioni firmate dal nostro Paese con la Confederazione elvetica in materia di sicurezza sociale, venissero sostituite con quanto disciplinato dai Regolamenti europei¹⁴⁸.

Le convenzioni in materia di doppia imposizione, sottoscritte dagli Stati membri con la Confederazione, sono rimasti impregiudicati anche dopo l'entrata in vigore dell'ALCP. Quest'ultimo precisa inoltre che, le definizioni di frontaliere date dalle CDI non devono subire variazioni.

La Convenzione italo – svizzera incorpora l'Accordo sui frontalieri, secondo il quale costoro devono essere tassati solo nella Confederazione. I Cantoni Grigioni, Ticino e Vallese devono poi ristornare parte dell'entrata fiscale derivate dall'imposizione dei frontalieri, ai Comuni di confine dove essi risiedono. Dal 1974 (anno dell'entrata in vigore dell'Accordo) al 2011, l'Italia ha ricevuto 1.047.701.000 CHF di ritorsioni¹⁴⁹.

Successivamente all'abolizione delle zone di frontiera, avvenuta a partire dal 1° giugno del 2007, possono ottenere un "permesso di lavoro per frontalieri" anche i cittadini italiani, che non risiedano nella fascia di confine. A costoro però non si applicherà l'Accordo, perciò non sarà effettuato alcun ristorno di imposta a favore del nostro Paese. Diversamente a quanto accade per i frontalieri fiscali, i redditi percepiti dai "frontalieri fuori fascia", sono imposti anche in Italia, la quale elimina la doppia imposizione con il credito d'imposta.

Nel 2010 sono stati versati al nostro Paese ritorsioni per 56,8 milioni di Franchi, mentre nel 2011 essi ammontarono a 55,6 milioni di Franchi. Sebbene il numero di frontalieri italiani dal 2010 al 2011 sia aumentato¹⁵⁰, gli importi dei ritorsioni sono diminuiti. Secondo il vice direttore della Divisione delle Contribuzioni, Giancarlo Lafranchi, questo fenomeno non può essere motivato solo dalla tendenza dei salari verso il basso, bensì anche dall'aumento dei frontalieri fuori fascia, per i quali non vengono

¹⁴⁸ Il Reg. 1408/71 fino al 30 marzo 2012 e il Reg. 883/04 poi.

¹⁴⁹ Nel medesimo periodo la Svizzera ha incassato, per le imposte pagate dai frontalieri, 2.814.500.000 CHF.

¹⁵⁰ I frontalieri italiani in Svizzera erano 43.600 nel 2010 e 46.900 nel 2011.

corrisposti ristorni d'imposta all'Italia.

Negli ultimi anni si è parlato molto di detti ristorni, e non solo per la loro importanza economica. Nel 2011 infatti essi vennero bloccati dalla Svizzera, al fine di riportare l'Italia al dialogo relativamente alla rinegoziazione della Convenzione.

La crisi finanziaria che sta vivendo la comunità internazionale ha portato il G-20 e l'OCSE a promuovere la lotta contro l'evasione fiscale.

Se la Confederazione elvetica non avesse deciso di modificare la propria normativa interna, al fine di adeguarsi al Modello OCSE di CDI, le conseguenze sarebbero state molto gravi. Infatti, l'OCSE avrebbe inserito la Svizzera nella "black-list", cioè la lista dei Paesi che non forniscono informazioni fiscali in modo trasparente.

Per evitare che ciò avvenisse, il 13 marzo del 2009 il Consiglio federale ha deciso di conformarsi agli standard stabiliti dall'OCSE, relativamente allo scambio di informazioni fiscali. Al fine di rendere effettivo questo importante cambiamento di rotta, la Confederazione ha iniziato a negoziare (e rinegoziare) le CDI, introducendovi l'Art. 26 del Modello OCSE.

Sebbene la Svizzera abbia tentato di rinegoziare anche la Convenzione con il nostro Paese, quest'ultimo si è sempre dimostrata ostile, avanzando delle pretese inaccettabili da parte elvetica. L'Italia infatti chiede lo scambio di informazioni automatico, il quale comporterebbe la fine del segreto bancario svizzero. Attualmente le condizioni poste dal nostro Paese sembrano piuttosto eccessive in quanto né l'OCSE, né il trattato sulla fiscalità del risparmio, firmato tra Confederazione e UE, pongono degli obblighi così gravosi alla Svizzera.

Alla luce di quanto detto sopra, sembra chiaro che la CDI italo – svizzera sia ormai inattuale e che necessiti una rinegoziazione.

A seguito dell'entrata in vigore dell'ALCP, e all'introduzione di un nuovo status di lavoratore frontaliero, continuare a mantenere in vigore l'Accordo del '74 comporterebbe una discriminazione tra chi risiede entro 20 Km dal

confine, e chi invece ubica la propria residenza al di fuori di tale fascia. Sebbene per la Svizzera (e soprattutto per il Canton Ticino), i ristorni sulle imposte dei frontalieri costituiscano un costo ingente, in sede di rinegoziazione della Convenzione, difficilmente verrà chiesto all'Italia di rivedere questo punto. Ciò che preme di più alla Confederazione non è rinegoziare la Convenzione per modificare quanto stabilito dall'Accordo sui frontalieri, bensì inserire nella stessa lo scambio di informazioni su richiesta.

Ad opinione di chi scrive, sebbene il Ticino abbia più volte fatto leva sui frontalieri per portare l'Italia ad accettare le condizioni svizzere in materia di scambio di informazioni, la Confederazione non seguirà l'esempio ticinese, ma cercherà di non turbare ulteriormente la situazione, mettendo sul tavolo delle trattative anche il problema dei ristorni.

Per la Confederazione è molto importante trovare un accordo con l'Italia non solo per adeguare la Convenzione agli standard OCSE, ma anche per uscire dalla "black-list" italiana. La rinegoziazione della Convenzione è auspicabile anche per il nostro Paese in quanto al momento essa non prevede alcuno scambio di informazione, se non al fine dell'applicazione della stessa.

Le sorti dei rapporti italo – svizzeri sono profondamente legate a ciò che avverrà all'interno dell'UE. La Svizzera infatti potrebbe essere costretta da quest'ultima a scegliere tra:

- Scambiare informazioni in modo automatico con gli Stati membri e quindi porre fine al segreto bancario;
- Essere inserita nella black-list dell'UE. In questo caso sarebbe l'economia reale elvetica a risentirne.

Per il popolo svizzero il segreto bancario ha sempre costituito un'istituzione irrinunciabile, tant'è che lo stesso è sancito anche dalla Costituzione federale. Ciononostante lo scorso dicembre la Svizzera ha siglato un accordo con gli Stati Uniti, che pone in essere uno scambio di informazioni prossimo a quello automatico. Detto accordo costituisce un

precedente molto pericoloso per l'incolumità del segreto bancario.

Il responsabile degli affari fiscali dell'UE, Algirdas Semeta, con una lettera ai ministri delle Finanze dei Paesi membri, ha invitato gli stessi ad astenersi dal "negoziare, avviare, firmare o ratificare accordi fiscali con la Svizzera". Probabilmente il Commissario ha l'ambiziosa intenzione di avviare con la Confederazione dei negoziati che mirino a garantire agli Stati dell'UE, le medesime condizioni, già concesse agli Stati Uniti in materia di scambio di informazioni.

Se questa ipotesi si concretizzasse:

- L'Italia accetterebbe di rinegoziare la Convenzione e contestualmente la Svizzera chiederebbe l'abrogazione dell'Accordo, che è parte integrante della stessa;
- Ci sarebbe l'inesorabile fine della riservatezza che da sempre contraddistingue le banche svizzere.

Varano Borghi	Cambiasca	Vignone
Varese	Cannero Riviera	Villadossola
Veduggio	Cannobio	Villette
Veduggio	Caprezzo	Vogogna
Venegono Inferiore	Cavaglio Spocchia	
Venegono Superiore	Ceppo Morelli	
Viggiù	Cossogno	
Lecco	Craveggia	
Abbadia Lariana	Crevaladossola	
Bellano	Crodo	
Bosisio Parini	Cursolo Orasso	
Casargo	Domodossola	
Cesana Brianza	Druogno	
Civate	Falmenta	
Colico	Formazza	
Costa Masnaga	Ghiffa	
Dervio	Gurro	
Dorio	Intra	
Esino Lario	Intragna	
Introzzo	Macugnaga	
Lierna	Malesco	
Mandello del Lario	Masera	
Nibionno	Mergozzo	
Oliveto Lario	Miazzina	
Pagnona	Montecrestese	
Perledo	Montescheno	
Rogengo	Oggebbio	
Sueglio	Pallanza	
Suello	Pallanzeno	
Tremenico	Piedimulera	
Valmadrera	Pieve Vergonte	
Varenna	Premeno	
Vendrognò	Premia	
Vestreno	Premosello Chiovenda	
Verbanò Cusio	Re	
Ossola	S. Bernardino Verbanò	
Antrona Schieranco	S. Maria Maggiore	
Arizzano	Seppiana	
Aurano	Toceno	
Baceno	Trarego Viggiona	
Bannio Anzino	Trasquera	
Bee	Trontano	
Beura Cardezza	Valstrona	
Bognanco	Vanzone S. Carlo	
Calasca	Varzo	
	Verbania	
	Viganella	

Fonte: “Imposizione alla fonte dei lavoratori dipendenti senza permesso di domicilio”, Direttiva N. 1, Divisione delle Contribuzioni

Allegato 2: Articolo 26 Modello di convenzione OCSE

26. Scambio di informazioni

1. Le autorità competenti degli Stati contraenti si scambiano le informazioni prevedibilmente rilevanti per applicare le disposizioni della presente Convenzione o per l'amministrazione o l'applicazione delle legislazioni interne degli Stati contraenti relative alle imposte di ogni tipo nella misura in cui la tassazione che tali leggi prevedono non sia in contrasto con la Convenzione. Lo scambio di informazioni non è limitato agli artt. 1 e 2.

2. Qualsiasi informazione ricevuta in base al comma 1 da uno Stato contraente è tenuta segreta analogamente alle informazioni ottenute in base alla legislazione interna di detto Stato e potrà essere comunicata solo alle persone o alle autorità (compresa l'autorità giudiziaria e gli organi amministrativi) incaricate dell'accertamento, o dell'esazione, dell'applicazione o citazione in giudizio o dichiarazione di ricorso per quanto concerne le imposte di cui al comma 1 o della supervisione di quanto sopra. Dette persone o autorità utilizzeranno le informazioni solo a tali fini.

3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 non possono in nessun caso essere interpretate nel senso di imporre ad uno Stato contraente l'obbligo:

- a) di adottare provvedimenti amministrativi in deroga alla propria legislazione ed alla propria prassi amministrativa o a quella dell'altro Stato contraente;
- b) di fornire informazioni che non potrebbero essere ottenute in base alla propria legislazione o alla propria prassi amministrativa o di quella dell'altro Stato contraente;
- c) di fornire informazioni che potrebbero rivelare segreti commerciali, di affari, industriali, professionali o processi commerciali oppure informazioni la cui comunicazione sarebbe contraria all'ordine pubblico.

4. Se un'informazione è richiesta da uno Stato Contraente in base a quanto disposto dal presente articolo, l'altro Stato Contraente utilizza le proprie informazioni garantendo misure idonee ad ottenere l'informazione richiesta, anche se detto altro Stato Contraente non dovesse necessitare di tale informazione per i suoi stessi interessi di tassazione. L'obbligo contenuto nel periodo precedente è soggetto alle limitazioni di cui al comma 3, ma in nessun caso tali limitazioni potranno essere interpretate al fine di permettere ad uno Stato Contraente di rifiutarsi di fornire l'informazione richiesta solamente perché non ha alcun interesse proprio rispetto a tale informazione.

5. In nessun caso le condizioni di cui al comma 3 potranno essere interpretate al fine di permettere ad uno Stato Contraente di declinare di fornire un'informazione solamente perché l'informazione è posseduta da una banca, da un altro istituto finanziario, persona incaricata o rappresentante o fiduciario o perché si riferisce a diritti di proprietà di una persona.

Fonte: L. TOSI, A. VIOTTO, A. GIOVANARDI, *Codice tributario*, 2011, G.

Giappichelli Editore – Torino, pp. 78 - 79

Elenco delle abbreviazioni:

AVS (Assicurazione Vecchiaia e Superstiti);

Accordo (Accordo italo – svizzero sull'imposizione dei lavoratori frontalieri e la compensazione finanziaria ai Comuni di confine);

ALCP (Accordo sulla libera circolazione delle persone);

AELS (Associazione europea di libero scambio);

Art. (Articolo);

CE (Comunità europea);

CDI (Convenzione contro la doppia imposizione);

CCL (Contratto collettivo di lavoro);

CCN (Contratto collettivo nazionale);

CGCE (Corte di giustizia comunità europea);

CO (Codice delle Obbligazioni);

Convenzione (Convenzione italo – svizzera contro la doppia imposizione);

LStr (Legge federale sugli stranieri);

LIFD (Legge federale sull'imposta federale diretta);

n. (numero);

INPS (Istituto nazionale previdenza sociale);

OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico);

pp. (Pagine);

Reg. (Regolamento);

TUIR (Testo Unico delle Imposte sui Redditi);

TF (Tribunale federale);

UE (Unione europea);

Bibliografia:

Divisione delle Contribuzioni del Cantone Ticino (2010). *Direttiva cantonale sull'imposizione alla fonte dei lavoratori dipendenti senza permesso di domicilio*, Bellinzona.

R. BAGGIO, L. TOSI, *Lineamenti di diritto tributario internazionale*, editrice CEDAM, Terza edizione

F. GALGANO, F. MARRELLA, *Diritto e prassi del commercio internazionale*, editrice CEDAM, terza edizione

Camera di Commercio Cantone Ticino, Conferenza del 13 settembre del 2010, *Il regime del frontalierato: aspetti contrattuali, fiscali e previdenziali*

Commissione europea, *I diritti di previdenza sociale in Svizzera*, Rivista: Linee guida al lavoro frontaliero

U. MERAUIGLIA MANTEGAZZA, *Il regime fiscale dei lavoratori frontalieri italiani in Svizzera a seguito della nuova definizione di "frontaliere fiscale" di fonte elvetica*, *Il Nuovo Diritto delle Società* – N. 20/2011, pp. 67-73

L. SEVESO, *La disoccupazione per i lavoratori frontalieri*, Convegno di Uggiate Trevano, 24 novembre 2012

R. BAGGIO, *Il principio di territorialità ed i limiti della podestà tributaria*, *L'ordinamento tributario italiano*, Collana diretta da G. Falsitta e A. Fantozzi, Giuffrè editore

M. MORA, E. TOSCANO, R. COLLU, M.C. AMBRA, *Le (nuove) emigrazioni italiane e le attività dell'Inca all'estero: I casi Francia, Germania e Svizzera*, Osservatorio Immigrazione dell'Ires, 2009

G. BREVETTO, *Il fenomeno dei frontalieri in Canton Ticino*, *Studi Emigrazione*, XXXII, n. 118, 1995, pp. 346 – 361

M. ROSSI, M. CAPPELLETTI, R. BALZARETTI, C. KADDOUS, A. PEDROLI, *Accordi bilaterali Svizzera – Unione europea*, editrice CFPG

J. FILLIETTAZ, *Manuale di diritto del lavoro*, Edito dalla Camera di commercio dell'industria e dell'artigianato del Cantone Ticino

G.P. TORRICELLI, L. THIEDE, G. SCARAMELLINI, *Atlante socioeconomico della Regione insubrica*, edizioni Casagrande – Bellinzona

U. PERUCCI, *Scudo fiscale proroga dopo il successo*, *Bollettino tributario d'informazione*, 2010, fascicolo 2, pp. 88 – 90

F. PERTUCCI, *Le speranze deluse dei lavoratori frontalieri*, *Corriere Tributario*, 2006, fascicolo 2, pp. 2045 – 2047

F. DELLI FALCONI, G. MARINETTI, *Il regime fiscale dei lavoratori frontalieri trova ancora una proroga*, *Corriere Tributario*, 2005, fascicolo 5, pp. 360 – 364

A. BARUTI, G. STANCATI, *Il reddito dei frontalieri è tassato nel paese di residenza*, *Corriere Tributario*, 2004, fascicolo 45, pp. 3566 – 3567

A. IORIO, *La tassazione del lavoro dipendente svolto all'estero*, Corriere Tributario, 2002, fascicolo 14, pp. 1217 – 1221

D. LIBURDI, *Scudo fiscale-ter Applicazione del monitoraggio fiscale ai lavoratori frontalieri*, Fiscalità internazionale, 2009, pp. 7331 – 7334

S. BATTISTINI, *La tassazione dei c.d. lavoratori frontalieri: analisi delle maggiori problematiche*, il Fisco, 2011, fascicolo 33, pp. 5346 – 5351

M. BESOZZI, *Frontalieri: non giovano speculazioni e confusione*, Assistenza Sociale, 1981, fascicolo 4, pp. 34 – 35

M. BERNASCONI, D. FERRARI, *L'Accordo sui frontalieri tra Italia e Svizzera - Violazioni del diritto di reciprocità*, Rapporto per il Comune di Lugano

Ufficio federale di statistica UST, *Statistica dei frontalieri nel quarto trimestre 2012*, Comunicato stampa N. 0352-1301-70 del 2013

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE, Direzione degli affari europei DAE, *Libera circolazione delle persone*, Marzo 2013

F. DE ROSSA GISIMUNDO, *Accordi bilaterali Svizzera – Unione Europea: temi ricorrenti e tendenze, tra staticità (istituzionale) e dinamismo (giurisprudenziale)*, Rivista ticinese di diritto, 2013, Cancelleria dello stato del Cantone Ticino, Helbing Lichtenhahn

P. BERNASCONI, *Scambio italo svizzero di informazioni fiscali – Rogatorie e convenzioni contro la doppia imposizione*, Diritto e pratica tributaria internazionale, 2011, CEDAM editrice

M. PASSIU, *Verso un nuovo accordo tra Italia e Svizzera sulla tassazione dei frontalieri?*, *Novità fiscali*, giugno 2006, pp. 14 – 16

S. RIGOZZI, *Situazione attuale e analisi delle possibili prospettive per il futuro*, *Novità fiscali*, maggio 2013, pp. 3 – 7

G. MACCHI, *Frontalieri: possibili scenari futuri nei rapporti italo-svizzrii*, *Novità fiscali*, ottobre 2010, pp. 15 -16

K. BOURHAN, *La compensazione finanziaria dell'imposta alla fonte e l'analisi tecnica dell'Accordo sui frontalieri*, *Novità fiscali*, ottobre 2010, pp. 11 – 15

D. PAGANI ZAMBELLI, *La tassazione dei frontalieri*, *Novità fiscali*, giugno 2010, pp. 9 – 10

R. FRANZE', *Le principali misure fiscali della Manovra italiana*, *Novità fiscali*, giugno 2010, pp. 10 – 11

S. VORPE, *Via libera del Parlamento federale alla nuova politica in materia di assistenza amministrativa*, *Novità fiscali*, giugno 2010, pp. 11 - 14

F. AMADO', G. MOLO, *I tratti principali del modello Rubik*, *Novità fiscali*, settembre 2010, pp. 9 – 12

G. MACCHI, K. BOURHAN, *Spunti di riflessione per una nuova convenzione fiscale italo-svizzera*, *Novità fiscali*, ottobre 2011, pp. 2 – 5

N. FASARO, *Frontalieri: abolizione dell'obbligo di compilazione del quadro RW*, Novità fiscali, giugno 2010, pp. 16 – 18

R. MANDELLI, *L'imposizione fiscale della liquidazione in capitale del II° pilastro per i frontalieri italiani residenti nella fascia di confine*, Novità fiscali, aprile 2011, pp. 14 - 17

M. BERNASCONI, *Gli accordi bilaterali II e lo scambio di informazioni fiscali*, 2005, Volume 1, SUPSI editore

P. LOCHER, *Sovranità fiscale ed interpretazione nelle convenzioni di doppia imposizione*, 2005, Lezioni di fiscalità internazionale, SUPSI editrice

A. PEDROLI, *Lo scambio di informazioni secondo l'art. 26 del modello di convezione dell'OCSE*, 2005, Lezioni di fiscalità internazionale, SUPSI editrice

L. TOSI, A. VIOTTO, A. GIOVANARDI, *Codice tributario*, 2011, G. Giappichelli Editore - Torino

Sitografia:

<http://fiscooggi.it>, giornale on line dell’Agenzia delle Entrate

<http://www.ilfisco.it>, Banca dati tributaria on line

<http://www.soluzioni24fisco.ilsole24ore.com>, Banca dati on line del “Gruppo 24 ore”

<http://la1.rsi.ch/contesto/index.cfm?scheda=15767>, *LA 1, martedì 20 settembre 2011, ore 19:35, Radiotelevisione svizzera*

http://info.rsi.ch/home/channels/informazione/info_on_line/2012/06/28--Pi-frontalieri-ma-meno-ristorni,

<http://www.supsi.ch/fisco/pubblicazioni/novita-fiscali>, rivista on line del Centro competenze tributarie della SUPSI

<http://www.edizionieuropee.it>, raccolta di leggi on line

<http://www.gazzettaufficiale.it>, raccolta delle Gazzette Ufficiali on line

<http://www.normattiva.it>, raccolta di leggi on line

<http://www.economiesuisse.ch>, sito ufficiale della Federazione delle imprese svizzere

<http://www.europa.admin.ch>, sito ufficiale della Confederazione svizzera

<http://europa.eu>, sito ufficiale dell’Unione Europea

<http://www4.ti.ch>, sito ufficiale delle Repubblica del Canton Ticino

<http://www.altalex.com>, quotidiano d'informazione giuridica

<http://www.italiasvizzera150.it>, sito del Ministero dell'istruzione, elaborato per i 150 anni dell'unita d'Italia, racconta la storia italo-svizzera dal 1861 al 2011

<http://www.cc-ti.ch>, sito ufficiale della Camera di Commercio del Canton Ticino

<http://www.bfm.admin.ch>, sito ufficiale dell'ufficio federale della migrazione

http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w16/summary_it.htm, "I lavoratori frontalieri nell'Unione Europea", Direzione generale degli studi, Parlamento europeo

<http://www.aclifai.it>, sito ufficiale dell'ACLI italia

<http://www.hls-dhs-dss.ch>, Georg Kreis (2007). *Frontalieri*, Dizionario storico online

<http://documenti.camera.it>,

<http://eurex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61987CC0058:IT:HTML>

<http://www3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/raccolta-leggi>, sito ufficiale della Repubblica del Canton Ticino per la raccolta delle Leggi svizzere

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=26&langId=en>

<http://www.ocst.com/>, sito ufficiale dell'OCST

<http://www.inps.it>, sito ufficiale dell'IMPS

www.ahv-iv.info, sito ufficiale dell'Assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS) e dell'Assicurazione per l'invalidità (AI)

Ringraziamenti

Vorrei ringraziare tutti coloro che mi hanno sostenuta nel percorso universitario ma soprattutto chi mi ha spinto a riprendere gli studi dopo le mie pause. Il mio primo ringraziamento va quindi ai miei genitori, che anche dopo anni dal diploma hanno continuato ad incoraggiarmi.

Un sentito ringraziamento va anche ai miei relatori, il Professor Gaetano Zilio Grandi e il Professor Maurizio Interdonato, per la fiducia dimostratami appoggiando il tema trattato nella mia tesi, seppur atipico per la zona in cui viviamo. Colgo anche l'occasione per ringraziare il Professor Mauro Baranzini e la Professoressa Federica De Rossa dell'Università della Svizzera Italiana, che mi hanno aiutata nel reperimento del materiale; così come hanno fatto Luisa Seveso e Silvia Camporini dell'ACLI di Como.

Non potrei non citare tra le persone a cui essere grata i miei cari amici e i miei compagni di corso, che con molta pazienza hanno saputo sopportarmi nei momenti di ansia e sconforto.