

Progetto inARCO

Information Actions for Cooperation regarding Cross-border workers in Alpine Arch Countries - inARCO

inArco partners:



FVG



France



avec le soutien de la Commission Européenne
with the support of the European Commission
Con il sostegno della Commissione Europea





Il progetto Inarco è co-finanziato dalla Commissione Europea, DG Occupazione, Affari Sociali e Inclusione, nell'ambito del Bando VP/2012/004

Sommario

Introduzione	6
Lavoro transfrontaliero nel mercato del lavoro della UE	7
1. Il Quadro Normativo	7
1.1. Prestazioni previdenziali e Coordinamento in materia di Previdenza Sociale nell'Unione Europea	8
1.2. Imposte	15
1.3. Leggi sull'immigrazione	16
1.4. Diritto del lavoro	17
2. Cooperazione transfrontaliera	18
2.1. Partenariati transnazionali EURES	18
3.1 Italia/Slovenia	20
3.2 Italia/Austria (/Svizzera)	21
3.3 Italia/Francia	21
3.4 Austria/Slovenia	22
3.5 I lavoratori transfrontalieri in Svizzera	22
3.6 Francia/Svizzera	26
3.7 Austria/Svizzera	26
3.8 Italia/Svizzera	26
4. Le ragioni del lavoro transfrontaliero	28
Introduzione	30
5. Gli ostacoli alla mobilità dei lavoratori transfrontalieri nell'Arco Alpino	30
5.1 Italia – Slovenia	38
5.2 Italia – Svizzera	40
5.3 Italia – Croazia	42
5.4 Slovenia – Croazia	43
5.5 Francia – Italia	43
5.6 Francia – Svizzera	44
5.7 Italia – Austria	46
5.8 Austria – Svizzera	47
5.9 Austria – Slovenia	48
6 I risultati di altri studi	49
Raccomandazioni	51

Lista delle tabelle

Tabella 1 Lavoratori transfrontalieri in Svizzera	24
Tabella 2 Lavoratori transfrontalieri nel Canton Ticino.....	27
Tabella 3 – Sicurezza sociale e diritto del lavoro.....	31
Tabella 4a – Regime fiscale.....	33
Tabella 4b – Regime fiscale.....	35
Tabella 5 – Ostacoli alla mobilità.....	49
Tabella 6 – Indice degli ostacoli (media degli ostacoli).....	49

Introduzione

Il lavoro transfrontaliero in Europa, secondo la Relazione Scientifica sulla mobilità dei lavoratori frontalieri tra i paesi UE-27/SEE/EFTA, redatta su incarico della Commissione europea del 2009, interessava circa 780 000 persone nel 2006/2007. Nei paesi UE-15/SEE/EFTA, il numero complessivo dei lavoratori frontalieri si stima sia aumentato del 26% tra il 2000 e il 2006/2007. Date queste ultime stime da parte degli organismi europei, le cifre attuali ed effettive del fenomeno del frontalierato rimangono per lo più indefinite. A prova della difficoltà di disporre di informazioni statistiche affidabili, si possono confrontare queste cifre con i dati contenuti nel Comunicato stampa della Commissione Europea (IP/12/340) del 2012 che stima in 1,2 milioni gli individui che esercitano una professione a livello transfrontaliero, con un'ammontare di salari lordi versati di 46,9 miliardi di euro. Inoltre, si deve tener conto che oltre un terzo dei cittadini dell'UE vive in zone transfrontaliere, dove attraversare la frontiera per ragioni di lavoro o di svago o per un evento culturale fa parte della vita quotidiana.

Nonostante l'incertezza del volume del fenomeno, la mobilità transfrontaliera è stata riconosciuta come un fenomeno del mercato del lavoro europeo strutturale e in continuo aumento, e una delle principali potenzialità per aumentare la crescita dell'occupazione in Europa. Data però la complessità e la variabilità del quadro normativo di riferimento, il lavoro frontaliero necessita di un approccio multiprospettico che permetta di porre in evidenza tanto la condizione di tali lavoratori in tema di sicurezza sociale, quanto le loro problematiche legate all'imposizione fiscale e all'applicazione del principio di parità di trattamento in materia di legislazione sul lavoro.

Nel documento qui redatto, il progetto InArco si è prefissato di analizzare e approfondire la condizione del frontalierato inerente all'area dell'arco alpino, avvalendosi di una partnership che interessa associazioni e sindacati aventi sede in Italia, Francia e Slovenia.

Nella prima parte, il documento espone la legislazione europea riguardante il lavoro frontaliero, facendo particolare riferimento al Regolamento (CE) n.883/2004 relativo al Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale nel quadro della normativa europea sulla libera circolazione dei lavoratori (Regolamento UE n. 492/2011). Successivamente, si illustrano le convenzioni bilaterali contro la doppia imposizione vigenti tra i Paesi dell'arco alpino e, ove presenti, le specifiche disposizioni per la tassazione dei redditi da lavoro frontaliero. Infine, chiude la prima parte una panoramica quantitativa e della struttura qualitativa del fenomeno nei paesi interessati: Italia, Francia, Svizzera, Austria e Slovenia.

La seconda parte affronta la questione degli ostacoli alla mobilità transfrontaliera. Si è cercato di individuare nello specifico i casi di mancato rispetto dei principi fondamentali della libera circolazione e della parità di trattamento. Le discriminazioni in campo di sicurezza sociale, imposizione fiscale e legislazione sul lavoro derivano principalmente dalla peculiare condizione del frontalierato, ossia la sua scissione tra, da una parte, il paese di residenza e, dall'altra parte, il paese di occupazione. Tali discriminazioni, nei fatti, costituiscono dei deterrenti che impediscono o scoraggiano la mobilità sui confini.

Nella terza, e ultima, parte il documento individua, a partire dalle difficoltà empiriche riscontrate in precedenza, un elenco di raccomandazioni rivolte agli attori politici di livello europeo, nazionale e locale allo scopo di migliorare la condizione dei lavoratori transfrontalieri. I suggerimenti qui raccolti sono volti a una più puntuale regolamentazione del fenomeno nei suoi aspetti principali, che permetta di uscire da una situazione spesso di indeterminatezza normativa che ha, finora, favorito la disparità di trattamento tra lavoratori.

Lavoro transfrontaliero nel mercato del lavoro della UE

1. Il Quadro Normativo

Quando si tratta di lavoro transfrontaliero (chiamato anche **lavoro frontaliero** o **pendolarismo transfrontaliero**), ci sono quattro aspetti principali che sono rilevanti in termini di osservazione delle dinamiche del fenomeno, vale a dire la previdenza sociale, l'imposizione fiscale, l'immigrazione e il diritto del lavoro. Fornire una definizione univoca del lavoro transfrontaliero, che copra tutti gli aspetti rilevanti, è un compito complicato. Diversi criteri possono essere considerati per definire il lavoro transfrontaliero a differenza di altri tipi di mobilità di lavoro, la distinzione principale è tra un criterio temporale (ad esempio, la frequenza e i tempi di ritorno a casa) e uno spaziale (es. distanza dal confine).

La CES (2011) definisce un lavoratore transfrontaliero come un dipendente che lavora in uno Stato membro (Stato di occupazione) e che vive in un altro (Stato di residenza). È essenziale che egli conserva la sua residenza normale al di fuori dello Stato di occupazione. Se il lavoratore transfrontaliero si sposta nello Stato di occupazione, diventa un lavoratore migrante. Un residente che si trasferisce in uno Stato vicino, ma continua a lavorare nel suo stato originario di occupazione (residente migrante), è anche un transfrontaliero o un lavoratore frontaliero. Il termine "normale" luogo di residenza non esclude la possibilità che il lavoratore transfrontaliero, per ragioni pratiche, abbia anche un alloggio temporaneo nello Stato di occupazione¹.

Le definizioni variano notevolmente se vengono presi in considerazione gli aspetti previdenziali piuttosto che quelli fiscali.

Il Regolamento (CE) N. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di previdenza sociale definisce un 'lavoratore frontaliero' come qualsiasi persona che eserciti un'attività subordinata o autonoma in uno Stato Membro e che risieda in un altro Stato Membro in cui egli ritorni ogni giorno o almeno una volta alla settimana.

Per quanto riguarda la materia fiscale, i trattati bilaterali sulla doppia imposizione possono o meno includere una menzione specifica dei lavoratori frontalieri. Quando un trattato prevede disposizioni particolari per tali lavoratori, la definizione applicata al fenomeno è generalmente più severa di quella utilizzata a fini del coordinamento in materia di previdenza sociale. Alcuni accordi fiscali considerano i lavoratori frontalieri come persone che vivono e lavorano in una zona di confine (ad esempio all'interno di 10, 20 o 30 km dal confine, a seconda del contratto).

Dal momento che l'obiettivo di questo lavoro è il diritto alla previdenza sociale, la definizione rilevante sarà quella contenuta nel regolamento 883/2004.

¹ Confederazione europea dei sindacati (2011). Guida per i lavoratori europei mobili. Disponibile su http://etuc.org/IMG/pdf/Brochure_Guide_travailleur_mobile_EN.pdf

1.1. Prestazioni previdenziali e Coordinamento in materia di Previdenza Sociale nell'Unione Europea

Il regolamento (CE) n 883/2004, modificato dal regolamento 988/2009, insieme con il regolamento di attuazione 987/2009, rappresentano il quadro legislativo per il moderno coordinamento in materia di previdenza sociale nella UE². Queste regole si applicano a tutti i paesi dell'Unione Europea, nei paesi dello Spazio Economico Europeo (in particolare la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein) e in Svizzera³.

Il Regolamento CE 883/2004 sostituisce qualsiasi convenzione in materia di previdenza sociale tra gli Stati membri che rientrano nel suo campo di applicazione. Di conseguenza, vengono sospesi i vigenti accordi bilaterali tra gli Stati membri⁴.

Il regolamento stabilisce quattro principi fondamentali, ovvero:

1. Un lavoratore è coperto dalla legislazione di un paese alla volta e versa i contributi in un solo paese.
2. I cittadini di un paese europeo e le persone residenti in quel paese senza esserne cittadini hanno gli stessi diritti e doveri previsti dalla legislazione nazionale (principio di parità di trattamento ovvero di non discriminazione).
3. Se si richiede una prestazione o delle somme relative a precedenti periodi di copertura, vengono presi in considerazione il lavoro o la residenza in altri paesi se necessario (principio della totalizzazione dei periodi).
4. Un individuo che ha diritto ad una prestazione in denaro da un paese può generalmente ottenerla, anche se vive in un altro paese (principio di esportabilità).

Come regola di base, un individuo è soggetto alla legislazione del paese in cui lavora come un lavoratore o un lavoratore autonomo, indipendentemente da dove vive, in modo che l'istituzione competente per l'erogazione delle prestazioni previdenziali sia quella del paese dove effettivamente il soggetto lavora, che è quindi responsabile dell'erogazione di dette prestazioni.

Il diritto a percepire diversi tipi di prestazioni è descritto più dettagliatamente qui di seguito

² E' opportuno sottolineare che il coordinamento non comporta necessariamente alcuna forma di armonizzazione dei sistemi di previdenza sociale, che non è tra gli obiettivi dell'UE. Ogni Stato membro è libero di decidere le regole dei suoi sistemi di previdenza sociale, quali prestazioni sono concesse e a quali condizioni; lo scopo di questo coordinamento non è quello di armonizzare e rendere i vari sistemi nazionali più uniformi, ma solo di coordinare le legislazioni nazionali in modo che vi siano alcuni diritti di base per i lavoratori.

³ L'accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (decisione 2002/309/CE, Euratom), firmato il 21 giugno 1999 ed è entrato in vigore il 1o giugno 2002, prevede il coordinamento dei sistemi di previdenza sociale in base al principio della parità di trattamento anche per la Svizzera.

⁴ Alcune disposizioni degli accordi sulla previdenza sociale stipulati dagli Stati membri prima della data di applicazione del presente regolamento, continuano ad applicarsi a condizione che siano più favorevoli ai beneficiari o, se connesse a circostanze storiche specifiche, il loro effetto sia limitato nel tempo. Tali disposizioni devono essere incluse nell'allegato II del regolamento. L'allegato II elenca solo due accordi tra i paesi partner, uno tra l'Italia e la Slovenia e l'altro tra l'Austria e la Slovenia, sia per quanto riguarda il calcolo dei periodi di contribuzione maturati prima metà degli anni '50 per gruppi specifici di individui

a) Prestazioni di vecchiaia

La pensione di vecchiaia che l'individuo riceverà è composta dalle pensioni erogate dagli Stati membri in cui l'individuo ha versato i contributi. Ogni paese in cui l'individuo ha lavorato manterrà il suo profilo di copertura previdenziale fino a quando non raggiunge l'età pensionabile. Quando un soggetto ha lavorato in diversi paesi, egli dovrebbe richiedere le prestazioni nel Paese di residenza. Ove non abbia mai lavorato nel suo paese di residenza, egli deve richiedere dette prestazioni nell'ultimo paese in cui ha lavorato.

La legislazione della maggior parte degli Stati Membri subordina il diritto alla pensione di vecchiaia al compimento di un periodo minimo di contribuzione assicurazione al raggiungimento dell'età pensionabile.

Per quanto riguarda il primo, si applica il principio della totalizzazione dei periodi di contribuzione. Le istituzioni degli Stati in cui l'individuo è stato assicurato dovranno tener conto dei periodi di contribuzione o di residenza passati in un altro Stato Membro, qualora ciò sia necessario per avere diritto ad una pensione di vecchiaia in base alla legislazione⁵.

Per quanto riguarda l'età pensionabile, il problema principale è che questo parametro varia notevolmente tra gli Stati membri (SM). E' quindi possibile che un soggetto che ha lavorato in diversi Stati membri non raggiunga l'età richiesta in tutti gli Stati membri dove egli ha versato i contributi.

Se questo è il caso, solo lo Stato o gli Stati Membri nel quale siano soddisfatte le condizioni per il diritto alla pensione di vecchiaia (compresa la raggiunta età pensionabile) – magari dopo l'applicazione del principio del cumulo dei periodi, compresi i periodi compiuti sotto la legislazione dello Stato o degli Stati Membri, le cui condizioni non siano ancora pienamente soddisfatte – procederà a calcolare l'importo della pensione dovuta. Quando si esegue questo calcolo, i periodi lavorati sotto la o le legislazioni ove queste condizioni non siano soddisfatte non sono presi in considerazione poichè questo si tradurrebbe in prestazioni più basse.

Una volta stabilito che il diritto di un individuo alla pensione di vecchiaia ai sensi della legislazione di uno Stato - per il quale può essere applicato il principio del cumulo dei periodi - la persona potrà percepire la pensione da ciascuno di questi Stati. Queste pensioni "parziali" sono determinate secondo il metodo di calcolo pro rata.

Gli Stati in cui l'individuo ha diritto alla pensione di vecchiaia sulla base della normativa nazionale, senza ricorrere al principio del cumulo dei periodi, dovranno calcolare due tipi di prestazioni:

⁵ Si noti che i periodi di sovrapposizione sono presi in considerazione soltanto una volta. In linea di principio, ciascuno Stato membro prende in considerazione i propri periodi lavorativi. Solo nei casi in questi periodi non siano così vantaggiosi per il diritto o il calcolo della pensione come i periodi di sovrapposizione di un altro Stato membro, devono essere presi in considerazione questi periodi più favorevoli. Così, per esempio, se i periodi di contribuzione (obbligatori) sotto la legislazione di uno Stato membro coincidono con periodi considerati obbligatori (ad es. durante il servizio militare) oppure con periodi di contribuzione volontaria o facoltativa sotto la legislazione di un altro Stato membro, verranno presi in considerazione solamente i periodi di contribuzione obbligatori. Tuttavia, i periodi di contribuzione volontaria non sono persi. Lo Stato membro in questione deve erogare una parte specifica della sua pensione corrispondente a tali periodi.

1. Una prestazione nazionale o indipendente, cioè la pensione a cui l'individuo avrebbe diritto in forza della sola normativa nazionale, senza tener conto dei periodi di contribuzione o di residenza passati in altri Stati membri;
2. Una pensione pro rata, calcolata seguendo questa procedura:
 - a. in primo luogo, viene calcolata una pensione teorica, cioè la pensione che sarebbe dovuta da parte dello Stato interessato, se il soggetto avesse passato in quello Stato tutti i periodi di contribuzione o di residenza previsti dalla legge; in altre parole, la pensione che la persona che riceve da parte dello Stato se ha lavorato lì per tutta la sua carriera professionale;
 - b. sulla base di questa pensione teorica, ogni Stato calcolerà una pensione pro rata, applicando all'importo teorico il rapporto tra la durata dei periodi compiuti nello Stato Membro interessato e la durata totale dei periodi di contribuzione sotto la legislazione di tutti gli Stati Membri interessati.

Questi due pensioni saranno poi confrontate, e verranno erogate le prestazioni più alte.

La pensione pro rata verrà pagata dagli Stati in cui l'individuo ha diritto alla pensione di vecchiaia solo ricorrendo al principio del cumulo dei periodi.

Va notato che il calcolo pro rata non si applica ai regimi che prevedono prestazioni per le quali i periodi di contribuzione non sono rilevanti per il calcolo, a condizione che tali regimi siano elencati nella parte 2 dell'allegato VIII. In tali casi, l'interessato ha diritto alla prestazione calcolata secondo la legislazione dello Stato membro interessato. Questo è il caso della maggior parte dei regimi pensionistici NDC.

Quando si raggiunge l'età pensionabile in un altro Stato o Stati, questo Stato (o questi Stati) calcoleranno l'importo della pensione dovuta. A questo punto, lo Stato o gli Stati che già pagano una pensione devono ricalcolare la pensione, secondo le precise regole stabilite nel regolamento.

Se un lavoratore ha diritto alle prestazioni in diversi paesi dell'UE, l'importo totale delle prestazioni non deve essere inferiore al minimo previsto dalla legislazione del proprio Stato di residenza, se lo Stato di residenza ha un regime pensionistico minimo. In caso contrario, sarà lo Stato membro di residenza a dover pagare un risarcimento.

Si precisa che il regolamento prevede che, di norma, gli Stati membri non sono tenuti a corrispondere prestazioni per i periodi di durata inferiore ad un anno maturati sotto la loro legislazione. Tuttavia, ci sono due eccezioni a questa regola. In primo luogo se, in virtù della legislazione dello Stato o degli Stati Membri in questione, il diritto alle prestazioni è acquisito per un periodo inferiore a un anno, senza alcun cumulo dei periodi, vanno comunque corrisposte dette prestazioni. In secondo luogo, se l'effetto dell'applicazione di tale norma è quella di sollevare tutti gli Stati membri in cui il soggetto ha versato i contributi dal loro obbligo di pagare la pensione di vecchiaia, si riceverà una pensione dall'ultimo degli Stati membri in cui si sono versati i contributi e le cui condizioni per avere questo diritto sono soddisfatte una volta aggregati tutti i periodi.

b) Prestazioni in caso di pre pensionamento

Queste disposizioni vengono anch'esse previste nell'ambito delle nuove norme di coordinamento della UE. Questo garantisce che tali prestazioni vengano concesse ai lavoratori migranti alle stesse condizioni dei cittadini del paese possano anche essere "esportate" quando si va in pensione all'estero.

Tuttavia, non si applica il principio del cumulo dei periodi di contribuzione: questo significa che i periodi di contribuzione a, occupazione o di residenza compiuti in altri paesi non devono essere presi in considerazione quando vengono concesse queste prestazioni.

Si precisa che l'inclusione di questo tipo di prestazioni nelle nuove norme di coordinamento della UE ha una limitata rilevanza pratica, in quanto il nuovo regolamento si applica solo ai regimi previsti dalle legislazioni nazionali e la maggior parte di queste prestazioni viene stabilita attraverso accordi collettivi.

c) Prestazioni di reversibilità

Le norme di coordinamento relative alle pensioni di reversibilità sono identiche a quelle previste per le pensioni di vecchiaia.

d) Prestazioni di invalidità

Il modo in cui le prestazioni di invalidità sono calcolate varia da paese a paese all'interno dell'Unione Europea. Ci sono due principali metodi di calcolo quando si tratta di lavoratori transfrontalieri.

Alcuni paesi applicano una logica basata sul rischio (legislazione di tipo A). In questi paesi, il lavoratore ha diritto alla pensione di invalidità indipendentemente dal periodo di contribuzione purché sia assicurato quando si verifica l'invalidità. Questo metodo di calcolo si applica solo a taluni regimi elencati nell'allegato VI del regolamento 883/2004, ossia ai regimi in Repubblica Ceca, Estonia, Irlanda, Grecia, Lettonia, Finlandia, Svezia e Regno Unito.

Tutti gli altri paesi applicano un metodo pro-rata (legislazione di tipo B). Ciò significa che la pensione di invalidità è calcolata sulla durata del periodo di contribuzione del lavoratore in ogni paese: più lungo è il periodo di contribuzione prima di diventare invalido, maggiore sarà la sua pensione. Anche se non era assicurato al momento di diventare un invalido, avrà comunque il diritto ad una pensione.

Se il lavoratore ha versato i contributi in diversi paesi prima di diventare invalido, si applica un regime di coordinamento del tutto diverso a seconda che l'interessato abbia maturato un diritto alla pensione di invalidità esclusivamente in sistemi di tipo A o se egli lo abbia maturato in base ad almeno un sistema di tipo B. Dal momento che tutti i paesi partner, rientrano nella categoria dei sistemi di tipo B, ci concentreremo su quest'ultimo caso.

Le norme di coordinamento che entrano in gioco sono molto simili a quelle che disciplinano il diritto ed il calcolo delle pensioni di vecchiaia. Al fine di stabilire il diritto a una pensione di invalidità ai sensi della legislazione degli Stati membri in cui il soggetto è assicurato, è possibile utilizzare il principio della totalizzazione dei periodi, soprattutto quando è previsto un periodo

minimo di contribuzione. Di conseguenza, l'istituzione del paese dove detto soggetto richiede una pensione di invalidità terrà conto dei periodi di contribuzione o di residenza sotto la legislazione di ogni altro paese, se questo è necessario per maturare il diritto a queste prestazioni.

La regola generale è che si ha diritto a una pensione di invalidità in ciascuno Stato Membro alla cui in cui legislazione si è stati soggetti. Per calcolare queste pensioni di invalidità "parziali" in ciascuno Stato membro, si applica il principio del calcolo pro rata che usa le stesse regole di quello adottato per le pensioni di vecchiaia (cioè il calcolo delle pensioni indipendenti, teoriche e pro-rata)⁶.

Va notato che, poiché le legislazioni nazionali in materia di previdenza non sono armonizzate, ogni Stato è libero di determinare le condizioni per la concessione delle pensioni di invalidità, compreso un livello minimo di inabilità al lavoro, a patto che questo non discrimini, direttamente o indirettamente, i cittadini di altri Stati membri. Ne consegue che non vi sono importanti differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda i criteri per avere una pensione di invalidità; pertanto, ogni paese che deve pagare una pensione di invalidità per il lavoratore frontaliero deve poter effettuare dei controlli. Il risultato è che l'individuo può' riconosciuto come inabile al lavoro in uno Stato membro, ma non in un altro, o in misura diversa.

e) Prestazioni sanitarie (assicurazione sanitaria)

Un lavoratore frontaliero ha diritto a delle prestazioni mediche in entrambi i paesi di confine. Egli è normalmente assicurato nel paese di lavoro e quindi ha diritto all'assistenza sanitaria lì. Egli può' richiedere un modulo all' autorità che si occupa della copertura sanitaria nel paese di lavoro, per poter ottenere un'assicurazione sanitaria nel paese in cui vive.

I familiari a carico del lavoratore frontaliero hanno anche diritto a un trattamento medico su entrambi i lati del confine, se il lavoratore vive e lavora in Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Francia, Grecia, Germania, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Slovenia.

Se vive o lavora in Danimarca, Estonia, Finlandia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lituania, Spagna, Svezia, Paesi Bassi, e Regno Unito, i suoi dipendenti non possono avere 2 coperture sanitarie. Essi possono solo ottenere il trattamento nel paese di lavoro, alle seguenti condizioni:

1. è necessario un trattamento medico durante il soggiorno in quel paese, tenendo conto della natura del trattamento e della durata prevista del soggiorno;
2. vi è un accordo tra i paesi / le autorità interessate;
3. è stata data una preventiva autorizzazione da parte della competente autorità del paese in vivono i familiari a carico.

⁶ Si noti che in alcuni casi ben definiti, elencati in un allegato al regolamento (parte 1 dell'allegato VIII del regolamento 883/2004), e purché siano soddisfatte determinate condizioni, l'istituzione interessata può rinunciare al calcolo del pensione teorica e pro-rata.

f) Prestazioni familiari

Le prestazioni familiari sono tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari nel quadro della legislazione di previdenza sociale di uno Stato membro. Questi includono:

- a) prestazioni per le famiglie con figli piccoli, per permettere a uno dei genitori di dedicarsi alla cura dei figli e a sostenere i costi per i servizi legati alla loro crescita e alle loro cure, e, a seconda dei casi, per mitigare gli svantaggi economici determinati dalla rinuncia a un reddito da un'attività lavorativa
- b) indennità di assistenza per bambini, cioè le prestazioni previste per la cura dei figli per i genitori che lavorano
- c) contributi particolari per genitori single e per bambini disabili

Il regolamento (CE) n 883/2004 stabilisce che lo Stato di occupazione è responsabile dell'erogazione di dette prestazioni, indipendentemente dal fatto che la famiglia risieda o meno con il lavoratore in un altro Stato membro. Ci sono tuttavia disposizioni specifiche su queste prestazioni poiché il diritto del lavoratore frontaliero a beneficiarne in genere dipende dalla condizione di lavoro dell'altro genitore. In tali casi, le autorità nazionali competenti dovranno tener conto delle situazioni di entrambi i genitori e decidere quale paese è chiamato a pagare dette prestazioni, secondo delle regole di priorità

Se le prestazioni che il lavoratore frontaliero riceve dal paese "primario" si rivelano essere inferiore a quello che avrebbe ricevuto dal paese "secondario", dove ha maturato anche dei diritti (perché lavora lì o perché percepisce una pensione di lì), il paese secondario dovrà pagare un supplemento pari alla differenza tra le due prestazioni. In questo modo, il lavoratore ha la sicurezza di ricevere il livello massimo di prestazioni a cui ha diritto.

Se il coniuge o il partner del lavoratore frontaliero, come per esempio l'altro genitore dei figli, lavora nel paese di residenza del lavoratore frontaliero, il lavoratore ha diritto agli assegni familiari lì. Se l'importo delle prestazioni corrispondenti nel paese dove si lavora è più alto, questo paese deve pagare un supplemento corrispondente alla differenza tra le due prestazioni.

Se il coniuge o il partner lavora nello stesso paese del lavoratore frontaliero o non lavora affatto, il lavoratore frontaliero ha diritto agli assegni familiari nel paese dove lavora.

Se il lavoratore frontaliero e il suo partner lavorano in paesi diversi, ma nessuno di loro due lavora nel paese in cui vivono i loro figli, essi riceveranno degli assegni familiari dal paese in cui sono pagati i massimi livelli di prestazioni.⁷

⁷ Nel mese di ottobre 2011, la Commissione europea ha fornito un 'parere motivato' sotto procedura di infrazione UE per l'Italia, invitando il paese a rispettare gli obblighi derivanti dal diritto comunitario per pagare alcuni assegni familiari indicati dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalla provincia di Bolzano per le persone che vi lavorano, ma che vivono in Austria. Fino ad allora, le autorità italiane si erano rifiutate di pagare le prestazioni poiché questi lavoratori non avevano la residenza in Trentino - Alto Adige o a Bolzano. Nel dicembre 2011, il consiglio provinciale ha stabilito che la clausola di residenza non sarebbe stata più applicata.

Gli anticipi per il mantenimento dei figli e quelli relativi alla nascita e all'adozione, che sono elencati nell'allegato I del Regolamento 883/2004, sono esclusi dal campo di applicazione del regolamento.

Le regole descritte fino ad ora sono applicabili a tutti i lavoratori mobili, compresi i lavoratori transfrontalieri. Per alcuni benefici ci sono comunque regole speciali che si applicano solo a questi ultimi; queste eccezioni sono rappresentate dalle prestazioni in natura in caso di malattia, infortuni sul lavoro e malattie professionali, e da quelle legate alla disoccupazione.

g) Indennità di Malattia, di Maternità e di Paternità

Il paese in cui il lavoratore versa i contributi è responsabile del pagamento delle indennità di malattia, di maternità o di paternità in denaro, vale a dire quelle **prestazioni in denaro** che sostituiscono un salario che è stata sospeso a causa di malattia. Queste prestazioni saranno pagate secondo le norme del paese in cui l'individuo è assicurato, a prescindere dal luogo in cui abita o soggiorna⁸. Previo accordo tra le due istituzioni, queste prestazioni possono essere erogate dall'istituzione del luogo di residenza, ma rimangono a carico dell'istituzione del paese di lavoro.

Le prestazioni in natura⁹ sono fornite dal paese di residenza, per conto dell'istituzione competente, cioè quella del paese in cui lavora il soggetto.

h) Prestazioni in caso di infortunio sul lavoro e malattie professionali

Il paese in cui il lavoratore paga i contributi è sempre responsabile del pagamento delle **prestazioni in denaro** in caso di infortunio sul lavoro e di malattie professionali, ossia quelle prestazioni che sostituiscono un salario che è stata sospeso a causa di un infortunio sul lavoro o di una malattia professionale. Le prestazioni in denaro sono normalmente pagate direttamente dall'istituzione del paese in cui il lavoratore versa i contributi. Questo paese può, tuttavia raggiungere un accordo con le istituzioni del paese in cui vive o risiede il lavoratore per far pagare a loro queste prestazioni, senza modificarne l'importo.

Il paese di residenza è responsabile del versamento delle **prestazioni in natura**, ad esempio, l'assistenza sanitaria e le medicine, per conto dell'istituzione competente, in conformità con la legislazione del luogo di residenza.

⁸ Se la legislazione dello Stato competente prevede che le prestazioni siano calcolate sulla base del reddito medio o della contribuzione media, l'istituzione competente determina tale reddito o la base di calcolo solo con riferimento al reddito guadagnato nei periodi lavorativi assoggettati alla legislazione dello Stato competente. Allo stesso modo, ove l'importo delle prestazioni è legato al reddito standard, verrà calcolato solo il reddito standard per i periodi assoggettati alla legislazione dello Stato competente.

⁹ Come specificato nel regolamento, questi includono 'tutte le prestazioni in natura previste dalla legislazione di uno Stato membro che sono destinate a fornire, mettere a disposizione, pagare direttamente o rimborsare i costi delle cure mediche e dei prodotti e servizi connessi con tali cure, comprese le prestazioni di assistenza a lungo termine in natura.

i) Indennità di disoccupazione e reinserimento nel mercato del lavoro.

Un lavoratore transfrontaliero disoccupato ha diritto a ricevere delle prestazioni di disoccupazione in conformità con la legislazione dello Stato membro di residenza, come se egli fosse stato soggetto a tale legislazione durante l'ultimo periodo lavorativo. Questo soggetto deve mettersi a disposizione degli uffici del lavoro di quel paese, registrarsi come soggetto in cerca di lavoro e sarà soggetto alla procedure di controllo e alle condizioni previste nello Stato di residenza. Le prestazioni sono erogate dall'istituzione del luogo di residenza, ma tale istituzione verrà rimborsata dall'istituzione dello Stato competente per le prestazioni che ha fornito nel corso dei primi tre mesi (o durante i primi cinque mesi, se l'individuo ha lavorato per almeno 12 mesi nel corso degli ultimi 24 mesi nello Stato dove ha lavorato l'ultima volta), fino all'ammontare del sussidio di disoccupazione che sarebbe dovuto ai sensi della legislazione dello Stato competente. Il diritto a tali prestazioni ed il loro importo è valutato interamente in base alla legislazione del paese di residenza, ma tenendo conto dei periodi di lavoro all'estero.

Il principio della parità di trattamento, prevede che il lavoratore frontaliero ha diritto a cercare lavoro e a ricevere sostegno dagli uffici nazionali del lavoro del paese in cui ha lavorato. Egli può quindi registrarsi presso i servizi per l'occupazione di quel paese, ma dovrà rispettare le procedure di controllo e gli obblighi di entrambi i paesi. Tuttavia, poichè le prestazioni sono sempre a carico del paese di residenza, gli obblighi e le attività legate alla ricerca di lavoro hanno la priorità in quel paese.

D'altra parte, se il lavoratore frontaliero è in una condizione di disoccupazione parziale o intermittente, egli beneficerà delle prestazioni secondo le disposizioni della legislazione dello Stato competente (di norma il paese dove ha lavorato l'ultima volta), a spese dell'istituzione competente. Questo è logico, in quanto si dà continuità al rapporto professionale con il datore di lavoro o ai legami professionali avendo così le migliori possibilità di trovare un lavoro in questo paese.

1.2. Imposte

Per quanto riguarda la tassazione, non vi è alcuna armonizzazione né coordinamento in Europa nel settore del lavoro transfrontaliero, nè esiste una regola generale e lo status di lavoratore frontaliero ai fini fiscali dipende unicamente dalle leggi nazionali e dagli accordi sulla doppia imposizione tra i paesi, che variano notevolmente e in generale non prevedono disposizioni speciali per i lavoratori transfrontalieri.

Quando esiste un accordo di natura fiscale, il lavoratore frontaliero dovrà pagare le tasse nel paese designato come competente nell'accordo relativo alla doppia imposizione fra il paese di residenza e quello di occupazione.

La regola generale che si applica alle persone fisiche residenti in Italia e che lavorano all'estero (e quindi anche ai lavoratori frontalieri italiani poichè non esiste una regola specifica per tali lavoratori) prevede che questi soggetti dovranno dichiarare il loro reddito da lavoro in Italia, beneficiando di alcuni incentivi fiscali, il che significa che una parte del reddito viene considerato non imponibile. Tra il 2003 e il 2011, il reddito non imponibile ammontava a 8000 €; per il 2012, è stato ridotto a € 6700; la Legge di Stabilità del 2013, approvata nel dicembre 2012, ha esteso il

diritto al medesimo incentivo anche per i redditi percepiti nel 2013 (L. 244/2007 art. 1 c.204, L. 228/2012).

Gli accordi principali che coinvolgono i paesi partner sono i seguenti:

- Trattato Fiscale Italia-Austria ¹⁰

Un individuo che ha la propria residenza in uno Stato nei pressi della frontiera e che ha il suo posto di lavoro nei pressi della frontiera dell'altro Stato, dove si reca abitualmente, avrà una tassazione sul reddito da lavoro solo nel Stato di cui è residente.

- Convenzione Italia-Francia ¹¹

Il reddito da lavoro dipendente delle persone che vivono nella zona di frontiera di uno degli Stati Membri (cioè quelle zone in Italia e quei dipartimenti in Francia che sono adiacenti al confine) e che lavorano nella zona di frontiera dell'altro Stato devono pagare le tasse soltanto nello Stato di residenza.

Convenzione Italia-Slovenia

La convenzione bilaterale tra l'Italia e la Slovenia per evitare la doppia imposizione imposte sul reddito e sul patrimonio e per prevenire le evasioni fiscali non prevede alcuna disposizione relativa ai lavoratori transfrontalieri. Di conseguenza, non è possibile escludere i casi di doppia imposizione, sia alla fonte e che al momento di compilare la dichiarazione dei redditi.

Convenzione sulla doppia imposizione Svizzera-Italia:

L'accordo tra la Svizzera e l'Italia per quanto riguarda la tassazione dei lavoratori frontalieri, che risale all'ottobre del 1974 e che si applica ai Cantoni Grigioni, al Vallese e al Ticino, è parte integrante dell'accordo sulla doppia imposizione. I lavoratori transfrontalieri italiani in Svizzera sono quelli che lavorano in uno di questi tre cantoni e che vivono nella zona entro i 20 km dal confine svizzero. Ai sensi dell'accordo del 1974, i Cantoni prelevano una ritenuta alla fonte sui redditi dei lavoratori transfrontalieri e ne restituiscono una quota (38%) all'Italia.

Se il lavoratore frontaliere vive al di fuori della zona nel raggio di 20 km dal confine con la Svizzera, viene tassato in Italia con le regole generali per i residenti italiani all'estero (presentata precedentemente).

Convenzione sulla doppia imposizione Francia-Svizzera:

Ci sono due accordi bilaterali tra la Francia e la Svizzera, l'accordo franco-svizzero per evitare la doppia imposizione del 9 settembre 1966 e la convenzione dell'11 aprile 1983 per la tassazione dei lavoratori frontalieri.

1.3. Leggi sull'immigrazione

La libera circolazione delle persone è uno dei diritti fondamentali garantiti nello Spazio economico europeo e un principio fondamentale del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (sancito dall'articolo 45).

¹⁰ http://www.finanze.it/export/download/dipartimento_pol_fisc/au-en.pdf

¹¹ http://www.finanze.it/export/download/dipartimento_pol_fisc/franc-en.pdf

L'accordo tra la Comunità Europea ei suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (decisione 2002/309/CE, Euratom), firmato il 21 giugno 1999 ed entrato in vigore il 1o giugno 2002, sancisce il principio della libera circolazione delle persone tra il territorio della Comunità Europea e quella della Confederazione svizzera. Questo accordo persegue l'obiettivo di assicurare ai cittadini europei e a quelli svizzeri il diritto di ingresso, di soggiorno, di accesso al lavoro retribuito, di creazione di un lavoro autonomo e il diritto di rimanere nel territorio dopo la fine del periodo lavorativo. Il diritto di ingresso e di soggiorno vale per tutti, compresi quelli che non svolgono un'attività economica nel paese ospitante. Ci sono però clausole di salvaguardia (cioè quote) che il Consiglio confederale svizzero può decidere di utilizzare per limitare l'accesso al paese¹².

1.4. Diritto del lavoro

Secondo il principio della parità di trattamento, se un individuo lavora in un paese diverso da quello in cui vive, deve essere trattato esattamente come gli altri lavoratori che sono cittadini di quel paese, vale a dire che ha il diritto di beneficiare di tutti i servizi e di tutti i vantaggi di cui godono i residenti di quel paese. Questo vale anche per una serie di diritti legati al lavoro, ad esempio:

- Condizioni di lavoro (ad esempio retribuzione, licenziamento, ecc);
- Opportunità di formazione;
- Rappresentanza sindacale e esercizio dei diritti correlati.

¹² Recentemente, il Consiglio federale ha deciso di invocare la clausola di salvaguardia e il ricorso alle quote da maggio-giugno 2013. Questi contingenti tuttavia non si applicano ai lavoratori transfrontalieri.

2. Cooperazione transfrontaliera

Un ruolo fondamentale nella cooperazione transfrontaliera è svolto dai partenariati transfrontalieri EURES e dai Consigli sindacali interregionali (CSIR).

EURES è una rete di cooperazione istituita nel 1993 tra la Commissione europea e i servizi pubblici per l'occupazione degli Stati membri del SEE (i paesi dell'UE più la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein) e le altre organizzazioni partner. Anche la Svizzera partecipa alla cooperazione EURES. Lo scopo di EURES è quello di fornire informazioni, consulenza e servizi di reperimento/assunzione e collocamento sia per i lavoratori che per i datori di lavoro, così come per qualsiasi cittadino che intenda avvalersi del principio della libera circolazione delle persone. I partenariati transfrontalieri EURES mettono insieme i servizi pubblici per l'impiego e la formazione professionale, i datori di lavoro e le organizzazioni sindacali, gli enti locali e le altre istituzioni che si occupano di lavoro e di formazione professionale, al fine di soddisfare l'esigenza di informazione e di coordinamento connessi con la mobilità dei lavoratori nelle regioni di confine. Essi rappresentano preziosi punti di contatto tra le amministrazioni che si occupano di lavoro sia regionali che nazionali e le parti sociali, ma sono anche un importante strumento di monitoraggio di queste aree occupazionali nelle zone di confine.

I Consigli Sindacali Interregionali¹³ riuniscono le organizzazioni sindacali regionali della nazionale CES (Confederazione europea dei sindacati), nelle regioni transfrontaliere. Su un totale di 45 partenariati transfrontalieri, 11 coinvolgono l'Italia e 7 l'Arco Alpino.

I partenariati EURES e i CSIR sono una delle principali fonti di dati sul lavoro transfrontaliero.

2.1. Partenariati transnazionali EURES

Euradria (IT-SI)

Nel dicembre del 2007 a Trieste, è stato firmato l'accordo quadro di cooperazione tra i pubblici servizi per l'impiego, i datori di lavoro e i lavoratori delle Slovenia e del Friuli Venezia Giulia. Nel marzo 2008, questa partnership è stata riconosciuta dalla Commissione europea. La regione transfrontaliera comprende l'intero territorio del Friuli Venezia Giulia e le provincie di Trieste, Udine, Gorizia, Pordenone e le regioni del Goriška, Obalno-kraška e Notranjsko Kraska in Slovenia.

Utilizzando come punto di partenza la corretta diffusione delle informazioni sulle condizioni di vita e di lavoro di questi soggetti, il principale obiettivo della partnership è quello di promuovere la mobilità dei lavoratori nella regione transfrontaliera per soddisfare la domanda e l'offerta di lavoro attraverso l'individuazione e l'eliminazione degli ostacoli alla mobilità, l'assistenza a chi cerca lavoro e a chi offre delle opportunità di lavoro, la tutela dei diritti dei lavoratori e, infine, le questioni fiscali e assicurative. L'azione è rivolta anche a favorire le politiche attive a sostegno dello sviluppo di un mercato del lavoro integrato e reciprocamente vantaggioso e a promuovere i processi che porteranno a una vera e solida armonizzazione delle regole e all'emersione e alla lotta contro l'economia sommersa.

¹³ Consigli Sindacali Interregionali (CSIR).



Eures Euradria è supportato da una rete di consulenti EURES in tutta la regione Euradria, che lavorano all'interno dei servizi pubblici per l'impiego o per i sindacati e le associazioni dei datori di lavoro di entrambi i paesi.

TransTirolia (IT-AT-CH)

Le condizioni quadro per la cooperazione transfrontaliera tra i servizi per l'impiego e le organizzazioni datoriali del Tirolo e dell'Alto Adige sono stati firmati nel 1997 e rinnovati ed estesi ad altre organizzazioni nel maggio 2000. Nel novembre del 2002, i Grigioni hanno aderito EURES TransTirolia con il Kantonales Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) (Ufficio cantonale per l'Industria e del Lavoro). La collaborazione riguarda lo Stato federale del Tirolo, tra i distretti di Landeck, Imst, Innsbruck (città e stato), Schwaz e Lienz in Austria, la Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige in Italia, e il cantone dei Grigioni in Svizzera.

EURAZUR (FR-IT)

La partnership Eurazur copre il territorio della regione Liguria in Italia e della Provenza-Alpi-Costa Azzurra (PACA) in Francia, in particolare il dipartimento delle Alpes Maritimes sul versante francese e la provincia di Imperia sul versante italiano.

L'EURES regione transfrontaliera di Eurazur Liguria / PACA è stato creato nel 1994 su iniziativa di un volontario di partenariato, con il sostegno della Commissione europea. L'obiettivo della partnership è quello di promuovere la mobilità geografica e professionale dei lavoratori nelle due regioni, soprattutto individuando e fornendo ai lavoratori e alle imprese tutti i tipi di informazioni sulla mobilità nelle due regioni frontaliere: offerte di lavoro, di vita e di lavoro, la previdenza sociale, l'imposizione fiscale, e il mercato del lavoro. Uno dei suoi compiti principali è quello di identificare ed eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori

3 Indagine qualitativa e quantitativa dei dati relativi ai lavoratori frontalieri

Stimare la rilevanza del fenomeno del lavoro transfrontaliero è un compito molto difficile, in quanto la disponibilità di dati che descrivono i flussi di lavoratori frontalieri e delle loro caratteristiche è molto limitata.

Vi è una grande disomogeneità nel tipo e nella quantità delle statistiche disponibili. Gli uffici statistici nazionali generalmente non forniscono dati armonizzati sulla questione, né raccolgono sistematicamente dati per misurare i flussi. I dati vengono generalmente dati solamente alle istituzioni locali e alle organizzazioni (ad esempio, gli uffici locali delle organizzazioni sindacali), con sede in aree dove il fenomeno è più rilevante, e di partnership EURES transfrontalieri.

Un' eccezione rilevante è rappresentata dalla Svizzera, il cui ufficio di statistica raccoglie sistematicamente informazioni sui flussi di lavoratori in tutto il confine con la Svizzera, questo è dovuto al notevole impatto di questo tipo di lavoro per l'economia svizzera.

Il prossimo capitolo fornisce una panoramica dei dati disponibili per le diverse regioni transfrontaliere.

3.1 Italia/Slovenia

Vi è una mancanza di monitoraggio sistematico ed integrato del fenomeno sia da Italia che in Slovenia e la definizione della sua dimensione è ancora basata su stime, dal momento che non ci sono dati ufficiali in materia. Inoltre, il ruolo significativo svolto dal lavoro sommerso nel mercato del lavoro locale, in particolare nel caso dei lavoratori frontalieri, rende il compito di misurare il suo impatto ancora più difficile. Il problema principale è la possibilità di monitorare i lavoratori che attraversano il confine per svolgere la loro attività economica, che è stato in qualche modo limitato dal passaggio degli sloveni da lavoratori extracomunitari a lavoratori dell'UE nel 2004, che dà loro il diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione europea, senza la necessità di procedure speciali e il rilascio delle autorizzazioni per vivere e lavorare in Italia.

Secondo il rapporto EURES 'Eures T Italia / Slovenia - La risposta alla mobilità e ai Diritti dei lavoratori transfrontalieri', nel 2006 il numero giornaliero stimato di persone che hanno attraversato la frontiera tra Italia e Slovenia per motivi di lavoro è stato di circa 1850 per la provincia di Gorizia e di 7/8000 per le province di Udine e Trieste¹⁴.

Nel 2005, gli sloveni iscritti al Sistema Sanitario Nazionale italiano e non residenti in Italia erano circa 1640 e anche se non si tratta di un indicatore preciso del numero di lavoratori transfrontalieri, questo numero può rappresentare un parametro ragionevole, dal momento che questi individui hanno probabilmente lavorato in Italia - che rende l'iscrizione al sistema sanitario obbligatorio - ma non avevano alcun interesse a stabilire la loro residenza nella Regione Friuli Venezia Giulia.

¹⁴ Queste cifre sono difficilmente paragonabili ai livelli di occupazione nelle regioni di frontiera, per cui non è possibile stabilire la rilevanza del fenomeno rispetto alla dimensione del mercato del lavoro locale.

Secondo uno studio effettuato da MKW GmbH per conto della Commissione europea, sulla base di informazioni fornite da Eures T Euradria, nel 2007, il numero di questi lavoratori è stato stimato a circa 10300, 10.000 dalla Slovenia in Italia (ma considerando il ruolo importante del lavoro nero e il lavoro interinale - ad esempio in agricoltura e nel turismo - questo importo può raggiungere picchi stagionali di circa 15000 e 300 nella direzione opposta).

Oltre all'agricoltura e al turismo, la maggior parte degli sloveni che lavorano in Italia sono impiegati nel settore delle costruzioni e nei servizi come il commercio, la comunicazione e i trasporti. Le donne slovene sono più frequentemente occupate nei servizi alla famiglia e nel campo sanitario.

I lavoratori frontalieri italiani invece sono in genere impiegati nei trasporti e nelle comunicazioni, seguito dal settore delle costruzioni e del manifatturiero (settore elettrico e soprattutto metallurgico) e servizi come alberghi / ristoranti e il commercio.

Tra i lavoratori transfrontalieri tra la Slovenia e l'Italia vi è una percentuale relativamente elevata di donne e di lavoratori più anziani (oltre i 50 anni). Il livello di competenze di questi lavoratori è relativamente basso, tuttavia, dal momento che a causa degli enormi problemi con il riconoscimento dei titoli, molti lavoratori sono troppo qualificati per il loro lavoro, e pertanto il livello delle loro competenze è più alto di quello che si riflette nel loro lavoro.

Vi è un'alta incidenza di lavoro nero, in particolare sul versante italiano (principalmente nei settori delle costruzioni, dell'agricoltura e in molti servizi); coloro che hanno un'occupazione stabile hanno in genere un contratto a tempo indeterminato.

3.2 Italia/Austria (/Svizzera)

Secondo EURES TransTiroia, nella zona che comprende l'Alto Adige, il Tirolo e il Cantone dei Grigioni, nel 2006 il numero dei lavoratori transfrontalieri ammontava a 1700 e circa 4000 giovani hanno trovato lavoro in un paese vicino.

Secondo lo studio citato effettuato da MKW GmbH per conto della Commissione europea, sulla base di informazioni fornite da Eures TransTiroia, dal sistema di monitoraggio austriaco del mercato del lavoro, dalle statistiche austriache relative alle compagnie di assicurazione regionali attive nel mercato della copertura sanitaria, sono circa 1200 i lavoratori transfrontalieri che si sono spostati tra l'Austria e l'Italia nel 2007, 600 in ogni direzione. Si tratta di un basso livello di lavoro transfrontaliero dovuto, da un lato, alla barriera natura delle Alpi, e dall'altro lato, a stipendi relativamente simili e a settori economici strutturati su entrambi i lati del confine.

Turismo, alberghi e ristoranti sono tra le principali aree di impiego dei lavoratori transfrontalieri.

I lavoratori sono principalmente uomini, giovani e di mezza età, e sono in genere medio-alto-qualificati. L'accordo contrattuale prevalente è a tempo indeterminato.

3.3 Italia/Francia

Secondo lo studio citato effettuato da MKW GmbH per conto della Commissione Europea, sulla base di informazioni della Commissione delle Compagnie assicurative francesi attive nel mercato della copertura sanitaria, dell'INSEE e del Dipartimento delle finanze e dell'economia del Governo del Principato di Monaco, sono stati stimati circa 1900 lavoratori frontalieri tra l'Italia e la Francia, nel 2006, circa 500 dalla Francia in Italia (soprattutto impiegati in agricoltura, edilizia, commercio, alberghi e ristoranti, salute e lavoro sociale), e circa 1400 in direzione opposta (principalmente in alberghi e ristoranti, edilizia, commercio e trasporti), nel 2007, circa 3700 sono i lavoratori frontalieri che si sono spostati dall'Italia verso Montecarlo e 21400 dalla Francia a Montecarlo (generalmente nei settori dell'edilizia, del commercio, dell'immobiliare, del noleggio, di attività commerciali, così come di hotel e ristoranti).

Circa il 60% dei lavoratori transfrontalieri sono uomini, sono per lo più giovani e di mezza età, e in genere con competenze di livello medio. Si tratta soprattutto di lavoratori stagionali hanno in generale contratti di lavoro a tempo determinato.

Il rapporto 2011 'CSIR' Sviluppo del ruolo dei CSIR nel rafforzamento della cooperazione transfrontaliera in materia di contrattazione collettiva mostra flussi più elevati di lavoratori transfrontalieri, circa 900 persone dalla Francia verso l'Italia, e circa 2500 unità dall'Italia alla Francia. Tra i lavoratori frontalieri nel Principato di Monaco circa 3600 vengono dall'Italia e circa 39000 dalla Francia.

3.4 Austria/Slovenia

Secondo lo studio citato realizzato da MKW GmbH (in questo caso sulla base di informazioni fornite dal partenariato transfrontaliero EURES, dagli uffici statistici di Slovenia e Austria, e dal database statistico della Camera di Commercio dell'Austria), il numero di lavoratori sul confine tra l'Austria e la Slovenia nel 2006 è stato di circa 3500, di cui 3000 dalla Slovenia all'Austria¹⁵ e 500 nella direzione opposta. La maggior parte degli sloveni in Austria sono attivi nel settore alberghiero, nell'edilizia e nella produzione, e in misura minore nel commercio, nell'agricoltura e nella sanità.

Tra i lavoratori transfrontalieri tra questi due paesi, vi è una leggera prevalenza di uomini e una forte concentrazione nella fascia di età 25-40. Hanno per lo più qualifiche medio-basse, specialmente quelli dalla Slovenia all'Austria, che sono anche prevalentemente impiegati con contratti a tempo determinato.

3.5 I lavoratori transfrontalieri in Svizzera

L'Ufficio federale di statistica (UST) rilascia sistematicamente statistiche dettagliate sui lavoratori transfrontalieri (**Statistica dei frontalieri, CCS**), sulla base di statistiche sul lavoro (STATIMP) e delle Sistema informatico centralizzato sulla migrazione.

¹⁵ MKW e Empirica Kft., (2009). Relazione scientifica relativa alla mobilità dei lavoratori transfrontalieri nei paesi EU-27/EEA/EFTA - Rapporto finale.

Secondo l'UST¹⁶, i lavoratori frontalieri hanno rappresentato il 5,2% dei lavoratori autonomi in Svizzera (circa 245000 su 4719000) nel 2011 (vedi tabella 1). Tale quota è particolarmente elevata in alcuni Cantoni, ad esempio, nel Ticino, la quota di lavoratori transfrontalieri è di circa il 23%, il che indica che quasi 1 su 4 lavoratori è un lavoratore frontaliere (più di 50000 su 220000).

Secondo gli ultimi dati (marzo 2013), il numero di frontalieri che lavorano in Svizzera è aumentato del 4,8% tra l'ultimo trimestre del 2011 e l'ultimo trimestre del 2012, fino a circa 264000. Questo indica 12000 lavoratori in più rispetto allo stesso trimestre del 2011 e 32000 in più rispetto allo stesso trimestre del 2010 (+13,7%). Come sottolinea l'UST, si è registrato un continuo aumento di frontalieri nel corso degli ultimi anni.

Secondo l'UST, il **Swiss Earnings Structure Survey 2010**, in tale anno il salario mensile lordo medio in Svizzera è stato di 6210 franchi svizzeri (per i settori pubblico e privato combinati). La mediana per i cittadini svizzeri era di 6490, mentre per i lavoratori transfrontalieri era di circa 600 franchi inferiore (5904, 9% al di sotto del livello svizzero). Il differenziale era più alto tra gli uomini (-13,29%) rispetto alle donne (-6,38%). Quando i dati vengono disaggregati per livelli di qualifica, gli uomini continuano a soffrire di un divario negativo, mentre le donne con qualifiche elevate (cioè che svolgono compiti estremamente impegnativi e difficili; lavori autonomi e qualificati, e lavori che richiedono competenze professionali / tecniche) mostrano anche un premio salariale rispetto ai cittadini svizzeri. Le donne che svolgono compiti semplici e ripetitivi presentano un gap negativo del 9% rispetto ai loro omologhi nazionali.

¹⁶ Indicateurs du marché du travail 2012. Ufficio federale di statistica (UST). Neuchâtel, 2012.

Table 1. Lavoratori transfrontalieri in Svizzera

	2010				2011				2012			
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
Totale dei lavoratori transfrontalieri in CH	225,2 92	231,0 93	233,1 12	232,1 12	243,4 58	247,2 77	248,9 09	251,7 68	256,0 36	262,0 94	264,7 41	263,8 13
Lavoratori frontalieri italiani in % dei lavoratori transfrontalieri in CH	50,75 6	52,43 1	52,78 0	52,86 3	55,66 0	56,81 8	56,91 3	57,50 9	58,77 3	60,39 2	61,80 1	60,96 0
Lavoratori frontalieri italiani in % dei lavoratori transfrontalieri in CH	22.53	22.69	22.64	22.77	22.86	22.98	22.87	22.84	22.95	23.04	23.34	23.11
nei Grigioni	3,395	3,778	3,880	3,479	3,786	4,127	4,134	3,811	3,991	4,344	4,411	4,074
<i>% dei lavoratori frontalieri italiani</i>	6.69	7.21	7.35	6.58	6.80	7.26	7.26	6.63	6.79	7.19	7.14	6.68
Ticino	46,17	47,38	47,61	48,24	50,55	51,30	51,35	52,40	53,34	54,50	55,79	55,46
<i>% dei lavoratori frontalieri italiani</i>	4	7	8	7	1	6	1	3	4	5	8	2
Valais	90.97	90.38	90.22	91.27	90.82	90.30	90.23	91.12	90.76	90.25	90.29	90.98
<i>% dei lavoratori frontalieri italiani</i>	814	882	903	771	942	994	1,028	897	1,033	1,112	1,152	984
Altri cantoni	1.60	1.68	1.71	1.46	1.69	1.75	1.81	1.56	1.76	1.84	1.86	1.61
<i>% dei lavoratori frontalieri italiani</i>	374	384	379	366	382	392	402	398	405	430	440	439
<i>% dei lavoratori frontalieri italiani</i>	0.74	0.73	0.72	0.69	0.69	0.69	0.71	0.69	0.69	0.71	0.71	0.72
Lavoratori transfrontalieri francesi	118,5 97	121,2 25	122,1 12	121,9 17	128,1 46	129,9 79	131,0 39	132,7 74	134,9 32	137,6 94	138,5 42	139,2 28
% dei lavoratori transfrontalieri in CH	52.64	52.46	52.38	52.53	52.64	52.56	52.65	52.74	52.70	52.54	52.33	52.78
Basilea-Landschaft	10,83	10,90	10,82	10,68	11,05	11,06	10,95	10,86	10,84	10,95	10,86	10,51
<i>% dei lavoratori frontalieri francesi</i>	5	9	6	9	5	9	6	2	6	9	3	5
Basilea Città	9.14	9.00	8.87	8.77	8.63	8.52	8.36	8.18	8.04	7.96	7.84	7.55
<i>% dei lavoratori frontalieri francesi</i>	16,76	17,11	17,12	16,76	17,34	17,41	17,42	17,59	17,65	17,97	17,92	17,68
<i>% dei lavoratori frontalieri francesi</i>	1	7	7	0	9	5	6	3	1	5	8	1
	14.13	14.12	14.03	13.75	13.54	13.40	13.30	13.25	13.08	13.05	12.94	12.70

2010				2011				2012				
T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	
Ginevra	54,99	56,10	56,81	56,93	60,13	60,60	61,00	61,47	62,71	63,29	63,59	64,93
	9	3	7	1	4	3	1	5	1	3	5	8
% dei lavoratori frontalieri francesi	46.37	46.28	46.53	46.70	46.93	46.63	46.55	46.30	46.48	45.97	45.90	46.64
											10,14	10,04
Neuchâtel	7,871	8,086	8,174	8,219	8,650	8,966	9,128	9,393	9,613	9,913	8	7
% dei lavoratori frontalieri francesi	6.64	6.67	6.69	6.74	6.75	6.90	6.97	7.07	7.12	7.20	7.32	7.22
	17,41	17,97	18,13	18,26	19,20	19,76	20,20	20,95	21,29	22,15	22,49	22,68
Vaud	5	0	2	7	9	3	2	1	3	8	0	1

2010				2011				2012				
T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	
% dei lavoratori frontalieri francesi	14.68	14.82	14.85	14.98	14.99	15.20	15.42	15.78	15.78	16.09	16.23	16.29
Altri cantoni	10,715	11,040	11,036	11,052	11,749	12,163	12,326	12,500	12,818	13,396	13,520	13,367
% dei lavoratori frontalieri francesi	9.04	9.11	9.04	9.06	9.17	9.36	9.41	9.41	9.50	9.73	9.76	9.60

Lavoratori transfrontalieri Austriaci	7,201	7,392	7,471	7,415	7,762	7,906	7,940	8,083	8,214	8,113	8,120	7,990
% lavoratori transfrontalieri in CH	3.20	3.20	3.21	3.19	3.19	3.20	3.19	3.21	3.21	3.10	3.07	3.03
Grigioni	438	421	430	454	467	454	457	473	484	444	446	425
% dei lavoratori frontalieri austriaci	6.09	5.70	5.76	6.13	6.02	5.75	5.75	5.85	5.90	5.47	5.49	5.32
San Gallo	6,085	6,222	6,237	6,201	6,519	6,663	6,690	6,799	6,893	6,870	6,844	6,742
% dei lavoratori frontalieri austriaci	84.49	84.17	83.47	83.63	83.98	84.27	84.26	84.12	83.92	84.69	84.29	84.39
Altri Cantoni	678	749	804	760	776	789	793	811	836	798	830	822
% dei lavoratori frontalieri austriaci	9.42	10.13	10.77	10.24	10.00	9.98	9.99	10.03	10.18	9.84	10.22	10.29

Fonte: elaborazioni proprie su Statistica dei frontalieri, Ufficio federale di statistica.

3.6 Francia/Svizzera

Secondo le statistiche svizzere sul lavoro transfrontaliero dei pendolari nel 4° trimestre del 2012 ci sono stati circa 139 mila lavoratori frontalieri francesi in Svizzera (da circa 122000 nel 4° trimestre del 2010 e 133 mila nel 2011), che costituiscono più della metà dei lavoratori frontalieri nel paese (vedi tabella 1). Quasi la metà di questi lavoratori francesi (46,6%, circa 65 mila individui) ha svolto il proprio lavoro a Ginevra, il 16,3% (circa 23 mila) a Vaud e il 12,7% (18000) a Basilea-Città. Circa il 40% dei lavoratori frontalieri francesi ha la residenza in Alta Savoia, il 23% nell'Alto Reno, 15% a Doubs e il 12% a Ain.

Secondo i dati dell'Osservatorio statistico transfrontaliero dell'Arco del Juras (OSTAJ) e dell'Ufficio federale di statistica, il 37% dei lavoratori frontalieri francesi in Svizzera sono donne. L'età media dei lavoratori frontalieri francesi in Svizzera è di 36,5 anni. Essi lavorano principalmente con contratti di lavoro a tempo indeterminato (CDI).

Il loro livello di qualificazione è variabile, ma è aumentato negli ultimi 10 anni. Nei centri urbani (Ginevra e Basilea), vi è una maggiore concentrazione di personale dirigente, mentre nell'Arco del Juras, i lavoratori frontalieri sono per lo più lavoratori operai qualificati.

I principali settori di attività nel settore secondario sono:

- Fabbricazione di orologi;
- Industria farmaceutica;
- Fabbricazione di macchine utensili e meccanica di precisione;
- Edilizia

Nel settore dei servizi, le principali aree di attività sono:

- alberghi e ristoranti;
- salute;
- commercio.

3.7 Austria/Svizzera

I lavoratori transfrontalieri austriaci in Svizzera erano circa 8.000 nel corso dell'ultimo trimestre del 2012 (3% del totale dei lavoratori frontalieri nel paese). La stragrande maggioranza lavora a San Gallo (circa 6.700, l'84% del totale), il 5% lavora nel Cantone dei Grigioni.

3.8 Italia/Svizzera

Secondo le statistiche svizzere sul lavoro transfrontaliero dei pendolari, nell'ultimo trimestre del 2012, ci sono stati quasi 60960 lavoratori frontalieri italiani in Svizzera, che costituiscono circa il 23% del totale dei lavoratori frontalieri nel paese. Nei tre anni considerati nella tabella 1, la dimensione del lavoro transfrontaliero in Italia è aumentato ancora di più in modo significativo rispetto al fenomeno complessivo (+6% nell'ultimo trimestre del 2012 rispetto allo stesso trimestre del 2011, +15,3% sul stesso trimestre del 2010). Circa il 91% dei lavoratori frontalieri italiani (55462) ha svolto la propria nel Ticino nel 4° trimestre del 2012, il 6,7% nel Cantone dei Grigioni (4074) e l'1,6% nel Canton Vallese (439). La distribuzione dei lavoratori transfrontalieri tra Cantoni è rimasta piuttosto stabile nel tempo.

Secondo il Rapporto MKW, nel 2007 il numero di lavoratori frontalieri italiani in Svizzera è stato di circa 44000, il che dimostra un rafforzamento della dimensione del fenomeno negli ultimi anni. Circa il 59% dei lavoratori transfrontalieri nel 2007 erano uomini, il 44% era nella fascia di età 25-39, il 36% aveva un'età compresa tra 40 e 54. Le donne erano in media più giovani, il 56% di esse erano nella fascia di età 15-39, la stessa percentuale tra gli uomini, il 50%. I lavoratori avevano in genere delle qualifiche intermedie e contratti a tempo indeterminato.

Utilizzando dati diffusi dall'Istituto statistico del Canton Ticino (Ustat), è possibile fornire un quadro più completo delle caratteristiche dei lavoratori in questo Cantone. Anche se non tutte le statistiche sono disaggregate per paese di residenza, dal momento che quasi tutti i lavoratori frontalieri sono italiani, è possibile capire molte delle caratteristiche del fenomeno del lavoro transfrontaliero italiano in questo Cantone.

Come evidenziato nella tabella 2, i frontalieri sono prevalentemente uomini; su 55462 lavoratori frontalieri italiani in Canton Ticino nel 4° trimestre del 2012, quasi 34000 erano uomini (60,75%).

Nell'ultimo trimestre del 2012, circa il 20% dei lavoratori frontalieri in Ticino era al di sotto dei 30 anni, il 60% tra trenta o quarant'anni. Il 54,5% dei lavoratori ha lavorato nel settore dei servizi (per lo più all'ingrosso e al dettaglio), il 45,5% nel settore industriale (soprattutto nel settore manifatturiero e delle costruzioni), e l'1% nel settore primario. I lavoratori transfrontalieri hanno rappresentato il 47% dell'occupazione nel settore secondario e il 15% nel settore terziario nel 2008.

Tabella 2. Lavoratori frontalieri in Canton Ticino - 4 ° trimestre 2012

	N.	% del totale
Tutti I lavoratori frontalieri	55,554	
- Per sesso		
Maschile	33,749	60.75
Femminile	21,805	39.25
- Per gruppi di età		
15 - 19	638	1.15
20 - 24	3,647	6.56
25 - 29	6,567	11.82
30 - 34	7,630	13.74
35 - 39	8,872	15.97
40 - 44	8,677	15.62
45 - 49	8,011	14.42
50 - 54	5,225	9.41
55 - 59	3,456	6.22
60+	2,830	5.09
- Per settore economico		
Primario	513	0.92
Secondario	24,756	44.56
Terziario	30,285	54.51
Lavoratori italiani frontalieri	55,462	
- Per sesso		
Maschile	33,694	60.75
Femminile	21,768	39.25



Fonte: Ufficio di statistica del Cantone Ticino.

Secondo i dati forniti dalla UIL SGK, il numero dei lavoratori frontalieri residenti in Trentino-Alto Adige / Südtirol e attivi in Svizzera sono in calo in quasi tutto il decennio del 2000, da 506 nel 2000 a 413 nel 2003, poi di nuovo in aumento, ma con un ribasso a circa 400 nel 2006-2007. Nel 2009 è stato registrato un aumento significativo fino a 620.

4. Le ragioni del lavoro transfrontaliero

I fattori determinanti del lavoro transfrontaliero possono essere ricondotte ai fattori "push e pull" sviluppati nella teoria della migrazione. Come indicato nella relazione MKW, 'secondo la teoria del "fattore di spinta", la povertà e la disoccupazione spingono le persone a lasciare la loro regione

d'origine, determinando in tal modo il livello di "pendolarismo in uscita"¹⁷. Invece, i "fattori di attrazione", per esempio, un alto reddito e buone condizioni di vita, attirano la gente, "tirando" le persone a andare in una determinata regione; i fattori pull determinano il livello di "pendolarismo in entrata"¹⁸.

In generale, le principali determinanti dei flussi transfrontalieri sono le differenze salariali e di reddito, le opportunità di lavoro e la valutazione delle opportunità e dei rischi individuali.

Quando si considera il caso dei lavoratori frontalieri italiani in Svizzera, vi è un mix di fattori push e pull. Da un lato, un fattore di spinta sostanziale è l'attuale crisi del mercato del lavoro italiano: infatti, la situazione economica in Svizzera e in Italia è molto diversa, mentre il PIL svizzero è in costante crescita a un tasso compreso tra l'1,5 e il 2,5% negli ultimi anni (con la sola eccezione del 2009), l'Italia è ancora in fase di recessione economica difficile, con la diminuzione del tasso di occupazione e l'aumento del tasso di disoccupazione. Di conseguenza, i lavoratori che perdono il loro lavoro in Italia sono incoraggiati a cercare lavoro in Svizzera (UIL Frontalieri di Como - Le Motivazioni del Lavoro frontaliere). D'altra parte, la possibilità di guadagnare salari più alti è un fattore di attrazione rilevante per la Svizzera: il salario medio in Svizzera è nettamente superiore al livello italiano, un dipendente in Svizzera guadagna circa l'80% in più di quello che avrebbe guadagnato in Italia per lo stesso tipo di lavoro. Questa differenza consistente è dovuta principalmente ad un salario lordo che è effettivamente superiore a quello che sarebbe stato pagato in Italia, e in parte anche da un peso inferiore di aliquote fiscali e di contributi (UIL Frontalieri di Como - Le Motivazioni del Lavoro frontaliere).

I motivi che hanno portato molti residenti francesi a lavorare in Svizzera possono essere ricondotti a più fattori di attrazione, e comprendono:

- Il dinamismo del mercato del lavoro in Svizzera;
- La varietà di posti di lavoro offerti;
- La disponibilità di posti di lavoro qualificati e altamente qualificati che non sono disponibili nel paese di residenza;
- salari più alti;
- la buona conoscenza della lingua parlata nel paese (Force Ouvriere).

¹⁷ Vale a dire i pendolari che partono dal loro paese di residenza per lavorare in un paese vicino.

¹⁸ Vale a dire i pendolari che provengono da un paese vicino e che entrano nel mercato del lavoro del paese.

Gli ostacoli alla mobilità dei lavoratori transfrontalieri nell'Arco Alpino

Introduzione

Questo secondo documento del Progetto InArco vuole presentare una panoramica degli ostacoli al lavoro transfrontaliero nei paesi coinvolti nel progetto. Data la caratterizzazione locale del fenomeno e la scarsa disponibilità di dati, sono stati condotti pochi studi su questo argomento, per cui molti di essi sono basati su contributi di organizzazioni con esperienza diretta sul tema, piuttosto che su indagini approfondite e a campione sui lavoratori transfrontalieri. Come indicato nel primo Documento InArco sul "lavoro transfrontaliero nel mercato del lavoro dell'UE", i partenariati transfrontalieri EURES svolgono un ruolo importante nella fornitura di servizi e di informazioni, e pertanto sono stati utilizzati molti dei loro dati per il presente documento. Altre informazioni sono pervenute da sindacalisti e da altri esperti che lavorano in questo settore, i quali sono stati invitati a compilare un questionario sugli ostacoli che i lavoratori frontalieri devono affrontare. Tra le fonti utilizzate citiamo anche inchieste, convenzioni bilaterali e le leggi nazionali.

5. Gli ostacoli alla mobilità dei lavoratori transfrontalieri nell'Arco Alpino

Questa sezione si propone di fornire una panoramica completa della situazione dei lavoratori transfrontalieri nell'Arco Alpino e degli ostacoli che devono superare.

Le tabelle seguenti presentano una panoramica della situazione nei paesi, sulla base delle prove raccolte e integrate con le valutazioni fornite dai partner del progetto InArco, cui è stato chiesto di compilare il questionario redatto dalla UIL (Unione Italiana dei Lavoratori).

Tabella 3 – Previdenza sociale e diritto del lavoro

	IT-FR	IT-SLO	IT-CH	IT-FR	FR-CH
Previdenza sociale					
Presenza di discriminazione nel pagamento delle prestazioni ai lavoratori frontalieri?	Sì	Sì	Sì	Sì	No
Se sì, tipo di prestazione e la ragione per non pagarle	Anche se, data la recente adesione della Croazia, non sono ancora stati registrati casi di discriminazione; è comunque possibile dedurre che, come per i lavoratori frontalieri residenti in Slovenia e che lavorano in Italia, i lavoratori residenti in Croazia non avranno diritto al indennità di mobilità e, in alcuni casi a specifiche prestazioni di previdenza sociale.	I lavoratori transfrontalieri residenti in Slovenia che lavorano in Italia non hanno diritto all'indennità di mobilità e, in alcuni casi, a specifiche prestazioni di previdenza sociale.	Nessuna prestazione di disoccupazione è più prevista per i lavoratori frontalieri italiani; non è prevista alcun indennità di disoccupazione in Italia per i soggetti con doppia cittadinanza, in mancanza del permesso G; Incertezza sulla tassazione dei ricavi del fondo pensione del secondo pilastro in Svizzera.	Difficile l'accesso alle prestazioni sociali e alle informazioni. Le prestazioni non vengono erogate per la forte complessità e la difficoltà a comprendere le regole e il funzionamento del sistema della previdenza sociale.	
Livello di cooperazione tra le istituzioni di previdenza sociale nelle zone di frontiera	N/A	N/A	Insufficiente	Insufficiente	Sufficiente

Se scarse, per quali prestazioni e la ragione della disparità di trattamento	-	-	Disoccupazione Secondo pilastro	I lavoratori residenti sul territorio italiano che lavorano in Francia sono costretti a cercare informazioni affidabili in un certo numero di diversi uffici oltre frontiera, il che rende difficile trovare una soluzione ai loro problemi. Lo stesso problema vale per il modulo di certificazione dei periodi contributivi U1, i lavoratori frontalieri hanno bisogno di fare diversi viaggi e aspettare per lunghi periodi prima di riuscire ad avere questo modulo.	
Possibilità per i lavoratori transfrontalieri che sono rimasti completamente disoccupati di iscriversi a servizi pubblici dell'occupazione, nello stato di ultima occupazione	In Italia: no. In Croazia: N/A.	In Italia: no. In Slovenia: no.	In Italia: no. In Svizzera: no.	In Italia: no. In Francia: no.	In Francia: Sì. In Svizzera: Sì.
Diritto del lavoro					
Il mancato rispetto del principio di parità di trattamento in materia di legislazione del lavoro	I pendolari transfrontaliere non possono iscriversi ai Centri pubblici per l'impiego in Italia	I pendolari transfrontaliere non possono iscriversi ai Centri pubblici per l'occupazione nel paese di lavoro (in entrambi i sensi di pendolarismo)	I pendolari transfrontaliere non possono iscriversi ai Centri pubblici per l'occupazione nel paese di lavoro (in entrambi i sensi di pendolarismo)	N / A	N/A

Table 4a – Regime Fiscale

	IT-FR	IT-SLO	IT-CH
Presenza di una convenzione o di un accordo per evitare la doppia imposizione sul reddito	Sì	Sì	Sì
Se sì, non si fornisce una definizione di lavoratore frontaliero?	No	No	Sì
Se sì, qual è la definizione?	-	-	I soggetti residenti in Italia che lavorano nei Cantoni Grigioni, Vallese e Ticino, e che vivono nella zona entro 20 km dal confine con la Svizzera, in uno dei comuni compresi nella lista dei comuni di frontiera prevista nelle direttive della Direzione Finanza del Canton Ticino
Questa definizione e' sufficiente a evitare g i casi di doppia imposizione sul reddito dei lavoratori frontalieri?	-	-	No

	IT-FR	IT-SLO	IT-CH
Se esiste una o più convenzioni o esistono degli accordi, ma non vengono menzionati e definiti i lavoratori transfrontalieri, come è la tassazione dei redditi dei lavoratori frontalieri?	In conformità all'articolo sul lavoro subordinato della Convenzione per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali tra la Croazia e l'Italia, le tasse vengono pagate nel paese di lavoro (attraverso il meccanismo del sostituto d'imposta), ma il paese di residenza, ha il diritto di chiedere al lavoratore transfrontaliero di includere nel reddito imponibile nella sua dichiarazione dei redditi, anche la remunerazione percepita nel paese di lavoro. Il lavoratore ha il diritto di sottrarre l'ammontare delle imposte pagate nel paese di lavoro dall'imponibile fino ad una soglia definita.	In conformità all'articolo sul lavoro subordinato della Convenzione per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio e per prevenire le evasioni fiscali tra Italia e Slovenia, le tasse vengono pagate nel paese di lavoro (attraverso il meccanismo della il sostituto d'imposta), ma il paese di residenza, ha il diritto di chiedere al lavoratore transfrontaliero di includere nel suo reddito imponibile, nella sua dichiarazione dei redditi, anche la remunerazione percepita nel paese di lavoro. Il lavoratore ha il diritto di sottrarre l'ammontare delle imposte pagate nel paese di lavoro dall'imponibile fino ad una soglia definita.	
Nelle leggi nazionali fiscali del suo paese, esiste una definizione di lavoratore transfrontaliero?	In Italia: no. In Croazia: N/A.	In Italia: no. In Slovenia: N/A.	In Italia: no. In Svizzera: N/A.
A quali autorità fiscali sono soggetti i lavoratori transfrontalieri nella zona di confine? Solo a quelle di un paese o di entrambi i paesi?	Le autorità fiscali dei due Paesi	Le autorità fiscali dei due Paesi	L'autorità fiscale del paese di lavoro. L'autorità fiscale del paese di residenza, se dichiarano di lavorare al di fuori della zona 20 km
Se entrambi i governi, qual è il livello di cooperazione tra le due autorità fiscali al fine di evitare la doppia imposizione sul reddito dei lavoratori frontalieri?	Troppo presto per dirlo	Nessuna cooperazione	Insufficiente

Table 4b – Regime fiscale

	IT-FR	IT-AT	FR-CH	HR-SLO	AT-CH	AT-SLO
Presenza di una convenzione o di un accordo per evitare la doppia imposizione sul reddito	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Yes
Se sì, non si fornisce una definizione di lavoratore frontaliero?	Sì	Sì	Sì	No	No - abolita dal protocollo 2006	No
Se sì, qual è la definizione?	Le persone che vivono nella zona di frontiera di uno degli Stati membri e di lavoro nella zona di frontiera dell'altro Stato (art. 15 della Convenzione per evitare la doppia imposizione sul reddito e sul patrimonio e per prevenire l'evasione fiscale e la frode tra Italia e Francia). Secondo il protocollo successivo, le zone di frontiera sono definite come regioni (per l'Italia) e Dipartimenti (per la Francia), vicino al confine (cioè dal versante italiano, le Regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria e Sardegna, dal lato francese, i	Un individuo che ha la residenza in uno Stato contraente nei pressi della frontiera e che ha la sua sede di lavoro anche nei pressi della frontiera dell'altro Stato contraente, e di solito va a lavorare lì.	Una persona fisica residente in uno Stato che lavora in un altro Stato presso un datore di lavoro con sede in tale Stato, e che di solito torna ogni giorno nello Stato di residenza.	-	-	-

	IT-FR	IT-AT	FR-CH	HR-SLO	AT-CH	AT-SLO
	Dipartimenti dell'Alta Savoia, Savoia, l’Alta savoia, le Alpi dell'Alta Provenza, le Alpi Marittime e la Corsica del Sud).					
È questa una definizione sufficiente a evitare i casi di doppia imposizione sul reddito dei lavoratori frontalieri ?	Sì	No	Sì	-	-	-
Se esistono una o più convenzioni o accordi, senza alcuna definizione di lavoratore transfrontaliero, come è la tassazione dei redditi di questi lavoratori?					Le tasse sono pagate nel paese di lavoro.	Le tasse sono pagate nel paese di lavoro.
Nelle leggi nazionali fiscali del suo paese, esiste una definizione di lavoratore transfrontaliero?	In Italia: no. In Francia: no	In Italia: no. In Austria: N/A	No			
A quali autorità fiscali rispondono i lavoratori transfrontalieri nella zona di confine? A quelle di un solo paese o di entrambi i paesi?	L'autorità fiscale del paese di residenza	L'autorità fiscale del paese di residenza	Pagano le tasse nello Stato di residenza, con compensazione 4,5% per lo Stato di lavoro. Eccezione – Il Canton di Ginevra: pagano le tasse nel Cantone in cui lavorano, quando questo è Ginevra, con una compensazione del 3,5% per il Paese di residenza			
Se entrambi i governi, qual è il livello di cooperazione tra le due autorità fiscali al fine di evitare la doppia imposizione sul reddito dei lavoratori frontalieri?	Insufficiente		Insufficiente			

Prima di analizzare i problemi connessi con ciascuna regione considerata, è utile introdurre alcuni dei risultati relativi ad alcuni paesi specifici o a molti di essi.

Quasi tutti gli esperti chiamati a valutare l'Italia hanno affermato che non vi sono differenze nell'erogazione delle prestazioni che potrebbero essere considerate discriminatorie. Alcuni dei problemi derivano dal principio di residenza che è un requisito fondamentale per il diritto ad alcune prestazioni sociali (questionario compilato dal rappresentante della UIL Friuli Venezia Giulia; Eures Euradria 2009). Un altro grave problema è la doppia imposizione, come già evidenziato. Dal 2003, le leggi finanziarie prevedono un livello di esenzione di 8000 € per le persone residenti in Italia che lavorano all'estero, per evitare un peso fiscale eccessivo sui lavoratori transfrontalieri. Nel 2011, l'intenzione del governo Monti di non mantenere tale disposizione ha sollevato preoccupazioni nei deputati, sia di orientamento di centro-sinistra che di centro-destra, i quali hanno ottenuto di ridurre la portata della manovra a 6700 €, poi confermata per gli anni 2012 e 2013. Recentemente l'argomento è stato anche oggetto di una proposta di legge, con l'obiettivo di fornire un quadro stabile per la no tax area (vedi PROPOSTA di Legge n. 1218 "Agevolazioni Fiscali in favore dei lavoratori frontalieri", presentato il 18/06/2013¹⁹). Questa categoria di lavoratori ha comunque dei vantaggi anche dal credito d'imposta previsto dall'art. 165 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi (DPR 917/86)²⁰.

La Svizzera, che attrae molti lavoratori europei, presenta tuttavia anche alcuni problemi. Sia i lavoratori frontalieri italiani che francesi hanno dovuto affrontare dei recenti cambiamenti delle regole per l'indennità di disoccupazione a seguito di decisione n 1/2012 del Comitato Congiunto per la libera circolazione delle persone tra la Comunità europea e i suoi Stati membri e la Svizzera (31 marzo 2012) che ha esteso l'applicazione delle norme stabilite dal regolamento 883/2004 CE anche alla Svizzera. La transizione tra i sistemi precedentemente in vigore, sulla base di accordi bilaterali tra la Svizzera e i due paesi ma anche sulle leggi nazionali (ad esempio la legge 149/97 in Italia), e il sistema attuale ha causato problemi rilevanti per i lavoratori transfrontalieri, tra i quali anche i problemi derivanti dalla tassazione in Italia dei redditi che derivano dal secondo pilastro pensionistico obbligatorio in Svizzera.

Un altro ostacolo da non sottovalutare è il fenomeno del dumping salariale²¹. È un dato di fatto, i salari più bassi che i lavoratori transfrontalieri tendono ad avere rispetto ai salari medi locali non solo rappresentano un caso di discriminazione in termini di condizioni di lavoro, ma creano anche tensioni tra residenti e lavoratori frontalieri in Svizzera, che portano a episodi di intolleranza della popolazione residente nei confronti di questi lavoratori.

D'altra parte, altri fattori favoriscono il pendolarismo transfrontaliero. I lavoratori stranieri possono sottoscrivere un'assicurazione sanitaria nel paese di residenza e possono avere accesso alle cure

¹⁹ Disponibile su:

http://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0007520

²⁰ Secondo l'art. 165 essi beneficiano di una "detrazione" (credito d'imposta) pari alle imposte dovute nel paese straniero per la quota del reddito prodotto all'estero sul reddito totale percepito.

²¹ Per quanto riguarda la questione del dumping salariale, dobbiamo anche fare riferimento al parere del Comitato delle regioni (ECOS-V-041) "Lavoratori frontalieri - Valutazione della situazione dopo venti anni di mercato interno: problemi e prospettive". Il Comitato osserva, al punto 25, che la presenza di dumping salariale "crea una sfida particolare per i servizi di consulenza esistenti presso le vecchie frontiere esterne. Il Comitato invita la Commissione a garantire che i lavoratori frontalieri provenienti da paesi con livelli salariali più bassi non siano discriminati nei paesi in cui i salari sono più alti".

sanitarie in Svizzera, pagando un contributo più basso (EURES Bodensee 2012). Inoltre, la Svizzera fornisce delle prestazioni sociali per la cura dei bambini ai lavoratori frontalieri che dimostrano di non avere un diritto analogo nello stato di residenza o in cui tale diritto è limitato (Eures Bodensee 2012).

Secondo la MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft. (2009a), il riconoscimento dei titoli di studio acquisiti all'estero è un fattore che ostacola la mobilità tra la Francia e l'Italia, tra l'Italia e la Slovenia e tra l'Italia e l'Austria.

I problemi possono derivare dalla mancanza di conoscenza del mercato del lavoro o da diversi sistemi amministrativi che portano al non riconoscimento delle qualifiche. In particolare, per quanto riguarda il lavoro transfrontaliero tra l'Italia e la Slovenia, la MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft. (2009a, 2009b) ha sottolineato la lunghezza delle procedure amministrative che difficilmente rispettano i tempi necessari per il funzionamento del mercato del lavoro, il che porta i lavoratori transfrontalieri ad avere dei lavori meno qualificati e gli impedisce di trasferirsi. Infine, è importante sottolineare il ruolo del flusso di informazioni per facilitare la mobilità, riducendo asimmetrie e prevenendo gli errori che potrebbero portare a spese impreviste. Oltre al lavoro delle partnership transfrontaliere EURES e dei Consigli sindacali interregionali, vale la pena citare, per esempio, il lavoro dei siti quali www.frontalier.org e www.ejg.info. Entrambi i portali forniscono informazioni sulla legislazione in materia di lavoro transfrontaliero e opportunità di lavoro. Il primo opera per il lavoro transfrontaliero sul confine franco-svizzero ed è gestito da una associazione di pendolari transfrontalieri, mentre il secondo è sostenuto da un partenariato transfrontaliero tra le istituzioni locali di confine in Italia, Svizzera, Liechtenstein, Francia e Germania.

Segue un'analisi più approfondita di alcuni problemi presentati nelle tabelle di cui sopra.

5.1 Italy – Slovenia

Per quanto riguarda il lavoro transfrontaliero tra Friuli Venezia Giulia e Slovenia, sia il questionario compilato dal rappresentante della UIL Friuli Venezia Giulia che le altre fonti utilizzate per questa sezione (MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft. 2009a e 2009b; Eures Euradria, 2009) evidenziano l'esistenza di alcuni ostacoli per i lavoratori frontalieri.

Previdenza sociale

L'Istituto Italiano per la Previdenza Sociale non concede la cosiddetta indennità di mobilità (una prestazione previdenziale che esiste solo in Italia e che è stata istituita dalla legge 223/91)²² a quei lavoratori che, dopo essere stati licenziati a causa di una crisi occupazionale, non hanno almeno il domicilio in Italia. L'assenza di residenza o domicilio nel territorio italiano è considerata dall' INPS come un segno di mancanza di interesse da parte del lavoratore di trovare un nuovo impiego in Italia; poichè l'indennità di mobilità è una misura per aiutare il lavoratore a trovare un nuovo lavoro in Italia, i non residenti o domiciliati nel paese non hanno diritto a ricevere questo corrispettivo.

²² Alcune categorie di imprese possono richiedere procedure di mobilità, in cui un licenziamento collettivo avviene generalmente a causa del ridimensionamento o della chiusura dell'attività. In tali casi, i lavoratori ricevono l'indennità di mobilità, più lunga della indennità di disoccupazione ordinaria, e i datori di lavoro sono incentivate ad assumerli attraverso una lista dedicata.

I lavoratori transfrontalieri che avevano un lavoro in Italia, che avrebbero diritto a queste prestazioni beneficio se avessero un domicilio nel paese (che chiaramente non è compatibile con lo status di lavoratore transfrontaliero), possono iscriversi solo ai servizi pubblici dell'occupazione nel paese di residenza e fare domanda per ottenere le prestazioni ordinarie di disoccupazione, come stabilito nel regolamento 883/2004 CE e secondo le regole della legislazione del paese di residenza in merito all'importo e alla durata della prestazione.

Tuttavia, dal momento che, secondo la normativa UE, i lavoratori transfrontalieri sono coperti dal sistema previdenziale del paese di lavoro e non di residenza (ad eccezione del sussidio di disoccupazione, come sopra), l'Italia dovrebbe concedere ai lavoratori frontalieri lo stesso trattamento concesso ai lavoratori residenti. Di conseguenza, in caso di perdita del posto di lavoro a causa di una crisi occupazionale che viene gestita attraverso l'indennità di mobilità ex l. 223/91 (che è una misura diversa dalla disoccupazione ordinaria), i lavoratori frontalieri residenti all'estero devono poter ottenere questo tipo di prestazione. Questa è la posizione dei sindacati del Friuli Venezia Giulia, la regione in cui tali casi si verificano più di frequente, visto l'afflusso consistente di lavoratori frontalieri; questa posizione non è purtroppo ancora avallata da alcuna sentenza del tribunale.

Inoltre, ci sono casi in cui l'accesso a specifiche prestazioni previdenziali è subordinato a un certo periodo di permanenza nella Regione, come per la carta famiglia dalla Regione Friuli Venezia Giulia, o anche per la cittadinanza italiana, come avveniva per la social card (questionario e Eures Euradria 2009).

Diritto del lavoro

I lavoratori frontalieri non hanno il diritto di iscriversi a servizi pubblici dell'occupazione nel Paese di lavoro.

Tassazione

La Convenzione per evitare la doppia imposizione sul reddito e sul patrimonio e per prevenire le evasioni fiscali tra Italia e Slovenia non dà una definizione di lavoratori transfrontalieri, pertanto non esiste alcuna disposizione specifica per questa categoria di soggetti. In conformità con l'articolo sul lavoro subordinato della Convenzione, le tasse vengono pagate nel paese di lavoro (attraverso il meccanismo del sostituto d'imposta), ma il paese di residenza ha il diritto di chiedere al lavoratore transfrontaliero di includere nel suo reddito imponibile, nella sua dichiarazione dei redditi, anche la remunerazione percepita nel paese di lavoro. Il lavoratore ha il diritto di sottrarre l'ammontare delle imposte pagate nel paese di lavoro dall'importo dovuto, fino ad una soglia definita.

Il questionario compilato dal rappresentante della UIL Friuli Venezia Giulia evidenzia una generale mancanza di coordinamento tra le istituzioni fiscali dei due Paesi, il che rende l'accesso alle informazioni e la comprensione delle procedure difficile per i lavoratori transfrontalieri. Di conseguenza, non è possibile escludere che i residenti in Slovenia che lavorano in Italia possano avere problemi di doppia imposizione.

Altre questioni

Euradria (2009) e MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft. (2009b) sottolineano la presenza di una serie di altri ostacoli che non sono specifici per i lavoratori frontalieri, ma che si possono trovare ad affrontare tutti i lavoratori mobili tra i due paesi.

Il primo è la possibile mancanza di informazioni. È un dato di fatto, vi è scarsa comunicazione tra le istituzioni delle aree interessate da questo fenomeno, con poche informazioni circa la possibilità di lavorare oltre il confine e la poca propensione delle piccole imprese su entrambi i lati della frontiera ad estendere la ricerca di lavoratori dall'altro lato del confine. Questo problema è rafforzato da un atteggiamento culturale che porta a considerare la Slovenia solo come esportatore di forza lavoro, mentre gli stipendi inferiori sembrano disincentivare il pendolarismo verso il vicino paese slavo.

Un altro ostacolo è l'adozione di norme diverse per il riconoscimento delle qualifiche, che spesso porta i lavoratori ad accettare posti di lavoro ben al di sotto del loro livello di istruzione, riducendo così fortemente la mobilità di alcune categorie, come gli italiani che lavorano in Slovenia nel Settore Sanitario. Invece, sembra esserci una forte resistenza culturale contro l'occupazione in Italia degli sloveni altamente qualificati (ad esempio i medici).

Un terzo problema è la mancanza di trasporto pubblico che collega i due paesi.

Infine, le differenze linguistiche tendono a creare ulteriori limiti.

L'insegnamento di entrambe le lingue nelle scuole delle regioni di confine e lo sviluppo di forme di cooperazione tra i sindacati, le organizzazioni dei datori di lavoro e le istituzioni può essere vista come una soluzione fondamentale per rimuovere alcuni degli ostacoli. Alcuni casi di cooperazione tra le istituzioni che rappresentano le migliori pratiche nel settore sono già in atto, come ad esempio il Patto tra Gorizia e Nova Gorica, che facilita l'accesso agli ospedali della città per gli abitanti delle due città (EURES Euradria, 2009).

5.2 Italia – Svizzera²³

Previdenza sociale

Una questione particolarmente rilevante nel settore della previdenza sociale, che è sorta di recente, riguarda l'indennità di disoccupazione. La legge italiana 147/97 ha istituito un fondo costituito dai contributi versati dai residenti italiani che hanno un lavoro transfrontaliero e dai loro datori di lavoro svizzeri che hanno garantito un sussidio di disoccupazione più lungo e più generoso di quello italiano per questa categoria di lavoratori. A partire dal 2002, le relazioni tra l'Italia e la Svizzera in materia di previdenza sociale sono regolate dall'accordo UE-Svizzera, che stabilisce l'applicazione della normativa UE anche in Svizzera pure. Ciononostante, la Svizzera ha accettato di mantenere per ulteriori sette anni il precedente accordo bilaterale con l'Italia, in modo da far continuare la speciale indennità di disoccupazione. Alla fine del periodo concordato, nel 2009, la Svizzera ha deciso di non prorogare l'applicazione dell'accordo bilaterale. Nell'aprile del 2013,

²³ La Svizzera è principalmente un importatore di manodopera, in particolare dall'Italia. Pertanto le seguente paragrafo si occupa dei pendolari italiani, mentre nessun documento rilevante è stato trovato su lavoratori che si spostano nella direzione opposta. Il MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft. (2009b) ritiene il loro numero "insignificante".



L'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale (INPS) ha emesso una circolare che prevede l'applicazione ai lavoratori frontalieri residenti in Italia che lavorano in Svizzera gli stessi benefici comuni che si applicano agli altri lavoratori italiani (cfr. Circolare n. 50 del 04/04/2013), secondo le norme del regolamento 883/2004 CE che - a seguito di decisione 1/2012 del Comitato Congiunto per la libera circolazione delle persone stabilite tra la Comunità europea e i suoi Stati membri e la Confederazione svizzera (31 marzo 2012) - sono ora applicabili alle relazioni con la Svizzera. D'altra parte, le Organizzazioni Sindacali italiane hanno sostenuto che il regolamento citato si propone di coordinare le politiche degli Stati membri e non a sostituirle. È un dato di fatto, il fondo speciale è stato istituito con una legge italiana che non è mai stato abrogato, il fondo dovrebbe avere ancora un circa 70 milioni di dotazione, che dovrebbero essere utilizzati per gli scopi per i quali il fondo è stato costituito fino ad esaurimento delle risorse²⁴.

Una seconda questione riguardante la disoccupazione è stata identificata nel questionario compilato dal rappresentante del Patronato ITAL-UIL di Mendrisio: oltre alla scarsa cooperazione generale tra Italia e Svizzera sui problemi fiscali e delle prestazioni sociali, si osserva che l'Italia non paga le prestazioni di disoccupazione per gli italiani residenti frontalieri che hanno la doppia cittadinanza, dal momento che non hanno bisogno del permesso G, cioè il permesso di lavoro specificamente rivolto agli stranieri lavoratori transfrontalieri in Svizzera, che viene generalmente utilizzato per certificare questo status.

Diritto del lavoro

Un altro problema che emerge dal questionario è che i pendolari non possono iscriversi ai centri pubblici per l'impiego e beneficiare dei loro servizi nel paese di lavoro.

Tassazione

L'accordo tra la Svizzera e l'Italia per quanto riguarda la tassazione dei lavoratori frontalieri, che risale all'ottobre 1974 e che si applica ai Cantoni Grigioni, Vallese e Ticino, è parte integrante della Convenzione tra la Svizzera e l'Italia per evitare la doppia imposizione e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio. I lavoratori transfrontalieri in Svizzera sono definiti come soggetti che risiedono in Italia e lavorano in uno di questi tre cantoni, e che vivono nella zona entro 20 km dal confine con la Svizzera, in uno dei comuni compresi nell'elenco dei comuni di frontiera previsto nel Direttive del Dipartimento delle finanze del Canton Ticino²⁵.

Ai sensi dell'accordo del 1974, i Cantoni prelevano una ritenuta alla fonte sui redditi dei lavoratori transfrontalieri e ne restituiscono una certa quota (38%) all'Italia.

²⁴ La questione è stata anche oggetto di due interrogazioni parlamentari da parte di deputati della Lega Nord e del Partito Democratico. Mentre l'On. Braga ha citato l'art. 1, comma 4 dell'art. 147/97, che prevede che le prestazioni speciali di disoccupazione devono essere pagate fino ad esaurimento del Fondo, il governo ha sottolineato che al fine di rispettare l'equilibrio di bilancio, l'INPS non si può permettere tali spese senza avere trasferimenti correnti dalla Svizzera e che la recente introduzione della "Assicurazione sociale per l'Impiego" (la nuova indennità di disoccupazione che gradualmente va a sostituire i sussidi esistenti) sarà adeguata ai redditi percepiti negli ultimi 2 anni, rispecchiando quindi le differenze di salario (vedi Interrogazione a risposta in Commissione 5 / 080.064 all'indirizzo: http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_16/showXhtml.Asp?idAtto=60716&stile=6&evidenziare=1).

²⁵ http://www4.ti.ch/fileadmin/DFE/DC/DOC-IF/Direttive_2012/dir_01-2010.pdf.

Se il lavoratore frontaliero vive al di fuori della zona nel raggio di 20 km dal confine con la Svizzera, deve dichiarare il suo reddito da lavoro in Italia, beneficiando di un rimborso fiscale.

Questa distinzione arbitraria tra residenti all'interno o al di fuori della zona di 20 km (e nella lista predeterminata dei comuni) crea potenziali contraddizioni nel trattamento dei lavoratori transfrontalieri.

Un problema nel settore della fiscalità riguarda la tassazione delle pensioni del secondo pilastro. I residenti italiani che lavorano in Svizzera pagano i contributi obbligatori ai sensi del cosiddetto "primo pilastro" (per la pensione di base) e del "secondo pilastro" (l'assicurazione professionale che dovrebbe garantire di mantenere le condizioni di vita abituali)²⁶. Al momento di ricevere la pensione, vi è un duplice rischio. Secondo l'attuale Convenzione, le pensioni sono tassate in Svizzera e i pensionati possono chiedere indietro l'eventuale divario all'INPS. In realtà le tasse svizzere sono inferiori a quelle italiane, quindi i pensionati non sono incentivati a dichiarare la differenza, mentre coloro che la dichiarano rischiano che i trasferimenti pagati nell'ambito del secondo pilastro sono tassati come Trattamento di Fine Rapporto (TFR, un'indennità di fine lavoro), con perdite elevate poichè questa differenza è considerevole²⁷. Nonostante la circolare dell'Agenzia delle Entrate Italiana (Agenzia delle Entrate) (Circolare n. 2004/66566) abbia affermato che solo la quota accumulata come interessi sui contributi versati dovrebbe essere tassata come reddito di capitale (12,5%), ai sensi della Legge 482/85, l'incertezza si verifica ancora a causa della mancanza di una regolamentazione normativa puntuale (Cartolano 2006; questionario compilato dal rappresentante di Patronato ITAL-UIL di Mendrisio).

Altre questioni

Altre questioni in gioco quando si considerano i problemi dei residenti Italiani che vanno in Svizzera per lavoro non riguardano solo i lavoratori transfrontalieri. Un primo problema è la barriera naturale creata dalle Alpi, con le cattive condizioni delle strade in inverno. Un secondo problema è la scarsa offerta di trasporto pubblico per passare da un paese all'altro. (MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft, 2009 b).

5.3 Italia – Croazia

Previdenza sociale

Anche se, data la recente adesione della Croazia, non sono stati ancora registrati casi di discriminazione, è possibile dedurre che i lavoratori frontalieri residenti in Croazia che lavorano in

²⁶ Esiste anche un "terzo pilastro", che è una sorta di copertura volontaria complementare, gestito da società private.

²⁷ Le prestazioni pensionistiche italiane comprendono il TFR, che restituisce in un unico pagamento un importo lordo relativo ai contributi versati e la pensione mensile. Anche se è difficile stimare la tassazione media del TFR, le percentuali svizzere sono certamente inferiori. Infatti la tassazione del TFR è agganciata all'imposta media sul reddito; mentre il reddito da lavoro dipendente inferiore a 8.000 € non è tassato in Italia, la parte eccedente è soggetta a quote progressive dal 23% fino al 43%, mentre in Svizzera le imposte della pensione sono circa il 5%, come indicato nella Direttiva N. 6 e 7 della Divisione contribuzioni (<http://www4.ti.ch/dfe/dc/dichiarazione/direttive/dir-fonte-attuale/>).

Italia saranno trattati allo stesso modo di quelli residenti in Slovenia. Potrebbero non avere pertanto diritto all'indennità di mobilità e, in alcuni casi, a specifiche prestazioni di previdenza sociale (si veda la sezione Italia-Slovenia).

Diritto del lavoro

I lavoratori frontalieri residenti in Croazia che lavorano in Italia non hanno diritto ad iscriversi a servizi pubblici dell'occupazione nel paese di lavoro.

Tassazione

L'accordo per evitare la doppia imposizione in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali tra la Croazia e l'Italia non prevede alcuna disposizione specifica per i lavoratori transfrontalieri, poichè il lavoro transfrontaliero non viene preso in considerazione nel Contratto.

In conformità all'articolo dell'accordo relativo al lavoro subordinato, le tasse vengono pagate nel paese di lavoro (attraverso il meccanismo del sostituto d'imposta), ma il paese di residenza ha il diritto di chiedere al lavoratore transfrontaliero di includere nel proprio reddito imponibile nella dichiarazione dei redditi anche la remunerazione percepita nel paese di lavoro. Il lavoratore ha il diritto di dedurre ammontare le imposte pagate nel paese di lavoro dall'importo dovuto, fino ad una soglia definita.

5.4 Slovenia – Croazia

Tassazione

Il lavoro transfrontaliero non esplicitamente preso in considerazione nell'accordo tra la Croazia e la Slovenia per evitare la doppia imposizione e per prevenire le evasioni fiscali in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio. Di conseguenza, il lavoratori transfrontalieri deve compilare la dichiarazione dei redditi in entrambi i paesi, con il conseguente rischio di essere assoggettato a doppia imposizione.

5.5 Francia – Italia

Previdenza sociale

L'ostacolo principale identificato nel questionario compilato dal rappresentante della Direzione Regionale INPS Liguria per i lavoratori frontalieri residenti in Italia che lavorano in Francia è la presenza di rilevanti difficoltà di accesso alle prestazioni sociali attribuite alla mancanza di coordinamento tra le istituzioni. Questi lavoratori sono costretti a cercare informazioni affidabili in diversi uffici nelle zone di frontiera, il che rende difficile trovare una soluzione ai loro problemi. Lo stesso problema vale per il modulo U1, che certifica i periodi contributivi per calcolare il sussidio di disoccupazione, che viene rilasciato dal servizio pubblico per l'impiego o dall'ente previdenziale competente nell'ultimo Paese (i) in cui il soggetto ha lavorato e che deve essere presentato al servizio nazionale per l'occupazione nel paese di residenza; i lavoratori frontalieri devono compiere parecchi viaggi e aspettare lunghi periodi prima di riuscire ad ottenere questo modulo.

Nessun altro ostacolo rilevante è stato identificato nel secondo questionario, compilato dal rappresentante della UIL Frontalieri di Ventimiglia, che fornisce una valutazione positiva del livello di cooperazione tra i paesi coinvolti nella fornitura di prestazioni di previdenza sociale ai lavoratori transfrontalieri.

Infine, va sottolineato che anche per i lavoratori residenti in Francia esiste lo stesso ostacolo presentato nel caso di Italia-Slovenia, vale a dire la non ammissibilità alle indennità di mobilità per i lavoratori non residenti in Italia.

Diritto del lavoro

I lavoratori frontalieri non possono iscriversi ai centri pubblici per l'impiego e beneficiare dei loro servizi nel paese di lavoro.

Tassazione

La Convenzione per evitare la doppia imposizione sul reddito e sul patrimonio e per prevenire l'evasione fiscale e la frode tra l'Italia e la Francia prende esplicitamente in considerazione i lavoratori transfrontalieri.

Secondo l'art. 15 della Convenzione, i lavoratori frontalieri sono definiti come persone che vivono nella zona di frontiera di uno Stato e che lavorano nella zona di frontiera di un altro Stato. Inoltre, le zone di frontiera sono definite come regioni (per l'Italia) e Dipartimenti (per la Francia) ubicati vicino al confine (cioè sul versante italiano la Valle d'Aosta, il Piemonte, la Liguria e la Sardegna, dal lato francese il Dipartimento dell'Alta Savoia, della Savoia, delle Hautes Alpes, delle Alpi dell'Alta Provenza, delle Alpi Marittime e della Corsica del Sud). L'articolo 15 prevede che il reddito da lavoro di questi individui è tassabile soltanto nello Stato di residenza.

Altre questioni

MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft. (2009a, 2009b) evidenziano alcuni ostacoli più significativi, e cioè:

- la scarsità di informazioni disponibili per i pendolari;
- le differenze linguistiche;
- o pochi collegamenti ferroviari tra le frontiere e i ritardi.

5.6 Francia – Svizzera

Previdenza sociale

Nessun particolare problema per la previdenza sociale è stato evidenziato nel questionario compilato dal rappresentante di Force Ouvrière, e la cooperazione tra le istituzioni dei due Paesi è considerata sufficiente.

Tassazione

L'articolo 17 della Convenzione tra la Svizzera e la Francia per evitare la doppia imposizione fiscale fa riferimento all'accordo dell'11 aprile 1983 sulla tassazione dei salari dei lavoratori transfrontalieri²⁸ come parte integrante della Convenzione. L'articolo 3 dell'accordo definisce il lavoratore transfrontaliero come una persona fisica residente in uno Stato e che lavora in un altro Stato per un datore di lavoro con sede in tale Stato, e che di solito torna ogni giorno nello Stato di residenza. E' previsto che i salari dei lavoratori frontalieri siano imponibili soltanto nello Stato di residenza, ma con un compenso per l'altro Stato pari al 4,5% della massa delle retribuzioni di questi lavoratori. Questa regola non vale per il Cantone di Ginevra che non ha mai aderito all'accordo. Di conseguenza, i lavoratori frontalieri residenti in Francia e che lavorano in questo cantone pagano le tasse dove lavorano, ai sensi dell'articolo 17 paragrafo 1 della Convenzione tra la Svizzera e la Francia, dopo l'accordo tra la Francia e Ginevra del 29 gennaio 1973, il Cantone paga un indennizzo pari al 3,5% della massa salariale lorda dei lavoratori frontalieri residenti in Francia.

Altre questioni

MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft. (2009b) individua altri ostacoli di carattere più generale per il lavoro transfrontaliero tra la Francia e la Svizzera, vale a dire la mancanza di competenze linguistiche e asimmetrie nel riconoscimento delle qualifiche.

Inoltre, la crescente presenza di lavoratori francesi, piuttosto concentrati a Ginevra, ha sollevato forti preoccupazioni nella popolazione locale (Jaberg & Fenazzi 2013).

²⁸ <http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10114139>

5.7 Italia – Austria

Previdenza sociale

Nel settore della previdenza sociale, è sorto un problema negli ultimi anni in materia di Assegni familiari versati dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalla Provincia di Bolzano. Nel mese di ottobre 2011, la Commissione europea ha fornito un 'parere motivato' sotto procedura di infrazione UE per l'Italia, invitando il paese a rispettare gli obblighi derivanti dal diritto comunitario a far pagare alcuni assegni familiari alla Regione Trentino-Alto Adige e alla provincia di Bolzano alle persone che vi lavorano ma che vivono in Austria. Fino ad allora, le autorità italiane si erano rifiutate di pagare le indennità ai lavoratori, perchè non residenti in Trentino - Alto Adige o Bolzano. Nel dicembre 2011, il consiglio provinciale ha stabilito che la clausola di residenza non sarebbe stata più applicata.

Tuttavia, nel settembre 2013 il Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige ha reintrodotta una clausola di residenza per queste prestazioni: il Decreto del Presidente della Regione n. 60 dell'11 settembre 2013 ha stabilito che sono necessari cinque anni di residenza nella regione per avere diritto all'indennità di famiglia. Questa disposizione è chiaramente in contrasto anche con la sentenza della Corte costituzionale italiana del mese di gennaio 2012 (2/2013), che ha dichiarato costituzionalmente illegittima un'analoga clausola di residenza poiché ha creato una situazione di disparità di trattamento.

Tassazione

Il trattato fiscale tra Italia e Austria per evitare la doppia imposizione e per prevenire le evasioni fiscali in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio prevede una disposizione specifica per i lavoratori transfrontalieri. Il lavoratore transfrontaliero è definito nel trattato fiscale come 'un individuo che risiede in uno Stato nei pressi della frontiera e che lavora abitualmente nei pressi della frontiera dell'altro Stato. Il trattato prevede che sia tassato il reddito da lavoro del lavoratore soltanto nello Stato di cui è residente.

Nonostante si faccia esplicito riferimento al lavoro transfrontaliero, il tipo di definizione lascia spazio a incertezze. Prima di tutto, non esiste una chiara definizione del territorio transfrontaliero senza specificare se questo debba essere considerato in termini di distanza dal confine, e non esiste un elenco dei comuni compresi nella zona. In secondo luogo, non viene data nessuna spiegazione della componente temporale, vale a dire cosa si intende per "abitualmente".

Altre questioni

Secondo EURES TransTiroia (2003), un altro ostacolo al lavoro transfrontaliero nella regione è la mancanza di informazioni. Le informazioni non sono facilmente accessibili in quanto non ci sono "sportelli unici" dove raccogliere tutte le informazioni di cui questi lavoratori hanno bisogno in materia di offerte di lavoro, di riconoscimento delle qualifiche, di norme fiscali e previdenziali. Le offerte di lavoro sono pubblicate solo su giornali locali, e la descrizione delle qualifiche non è omogenea. Inoltre, ci sono ancora problemi di riconoscimento delle qualifiche, in particolare in materia di professioni nel settore sanitario. La lingua può agire come una barriera così: per

esempio, il sito web dell'Istituto Italiano per la Previdenza sociale è solo in italiano, il che rende più difficile raccogliere informazioni utili per coloro che non parlano questa lingua.

5.8 Austria – Svizzera

Tassazione

L'articolo 15 della convenzione tra l'Austria e la Svizzera per evitare la doppia imposizione fiscale prevedeva una disposizione specifica per i lavoratori transfrontalieri. La convenzione è stata modificata dal protocollo del 24 maggio 2006 – dopo un ciclo di negoziati tra i due paesi - che ha abolito queste disposizioni e che stabilisce che il paese di lavoro ha il diritto di tassare i redditi da lavoro. La Svizzera però compensa i minori ricavi per l'autorità fiscale austriaca, trasferendo il 12,5% del suo gettito dai salari dei lavoratori frontalieri residenti in Austria e che lavorano in Svizzera.

Altre questioni

La mobilità tra l'Austria e la Svizzera non presenta particolari problematiche. In questo caso, a parte i problemi derivanti dalla geografia del territorio, con cime che superano i 4000 m, e i relativi problemi di mobilità, la ricerca suggerisce che il principale limite è dovuto al minor reddito e alla tassazione più alta in Austria che in Svizzera (MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft. 2009b).

Il tema della mobilità è sottolineato anche da una relazione di EURES Bodensee. Lo studio sottolinea come la presenza di buoni collegamenti favorisce la mobilità verso i grandi centri, aumentando così la loro capacità di attrazione. In particolare, anche se più lontane dal confine, le città di Zurigo e di San Gallo sono le preferite dai lavoratori transfrontalieri nella Regione del Lago di Costanza. Nel complesso Zurigo offre anche salari più alti.

La mobilità in tutta la regione è stata potenziata anche dalla liberalizzazione dei movimenti dei lavoratori, infatti, dal 2004 i datori di lavoro svizzeri non sono più costretti a dare la priorità ai lavoratori svizzeri e non ci sono più quote (EURES Bodensee 2010).

Tuttavia, è stato registrato un calo del lavoro transfrontaliero negli ultimi dieci anni poiché è diventato più difficile prendere residenza in Svizzera (EURES Bodensee 2008).

Secondo Eures Bodensee (2012), molti profili professionali sono regolamentati in maniera molto simile nei quattro stati della regione dei laghi (Svizzera, Austria, Germania e Liechtenstein), in particolare medici, infermieri, architetti, spazzacamini, guardie forestali e maestri di sci. Queste professioni sono regolamentate e riconosciute ai sensi della Direttiva Europea 2005/36 CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali. Per le altre qualifiche possono sorgere problemi, non solo a causa delle diverse normative tra gli Stati membri, ma anche a causa delle diverse legislazioni cantonali in Svizzera (EURES Bodensee 2012).

5.9 Austria – Slovenia

Tassazione

La convenzione tra la Slovenia e l'Austria per evitare le doppia imposizione in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio non include disposizioni specifiche per i lavoratori frontalieri. Di conseguenza, non è possibile escludere casi di doppia imposizione.

Altre questioni

Mentre il pendolarismo dall'Austria alla Slovenia è generalmente frenato dalla scarsa conoscenza della lingua slovena, dai redditi medi più bassi e da più alti livelli di tassazione in Slovenia, i flussi più rilevanti nella direzione opposta sono principalmente da problemi ostacolati dalla questione del riconoscimento delle qualifiche (MKW Wirtschafts Forschung & Empirica Kft. 2009b). In particolare nei settori dell'istruzione e del settore sanitario, le autorità spesso richiedono di proseguire gli studi al fine di avere la propria qualifica riconosciuta. Fino al 30 di aprile 2011 erano ancora in vigore le restrizioni nei confronti dei lavoratori sloveni.

6 I risultati di altri studi

Partendo da altri studi in materia, e in particolar il rapporto scientifico sulla mobilità dei lavoratori transfrontalieri nei paesi EU-27/EEA/EFTA (MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft. 2009a), si riporta una tabella che mostra i principali ostacoli al lavoro transfrontaliero. E' importante sottolineare che questi fattori rappresentano degli ostacoli alla mobilità per tutti i lavoratori migranti europei, e non si riferiscono specificamente alla mobilità dei lavoratori transfrontalieri.

Gli ostacoli sono stati valutati in ordine di importanza da 1 (ostacolo minore) a 5 (ostacolo maggiore). Gli esperti potrebbero anche aggiungere delle precisazioni. D'accordo con gli autori, un ostacolo ha una rilevanza media quando la sua media è tra 2.26 e 3 e una grande rilevanza quando supera 3. Tuttavia, a causa dei grafici utilizzati nel documento citato e della mancanza dei dati sottostanti, si possono solo approssimare i punteggi medi.

Purtroppo la relazione non fornisce tutti gli indicatori circa l'impatto delle variabili nelle diverse direzioni di pendolarismo (cioè dal paese A al Paese B e dal paese B al paese A).

Tabella 5 – Ostacoli alla mobilità

Ostacoli alla mobilità	ITA-	FR-	SLO-	ITA-	ITA-SLO	FR-	EU
Lingua	2.4	2.5	2.9	2.5	3.3	4.5	3.03
Mancanza di informazioni	2.8	2.3	2.8	4.6	3.0	3.3	3.01
Sistemi Fiscali	2.0	2.8	4.2	2.6	3.3	2.9	2.83
Infrastrutture	2.6	2.3	2.0	3.3	2.2	3.3	2.74
Ric. qualifiche	1.8	2.2	3.2	2.8	2.9	3.2	2.69
Altri diritti previdenziali	2.4	3.0	2.5	2.8	2.6	3.2	2.58
Restrizioni sul Merc. Del Lav.	1.5	1.8	3.4	1.9	1.8	3.8	2.44
Diritto alla pensione	1.3	1.4	1.7	3.0	3.1	1.4	2.40
Mentalità	1.8	1.9	1.7	1.7	3.0	3.3	2.24
Media	2.06	2.24	2.71	2.8	2.8	3.21	2.66

Fonte: MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft. (2009a) e nostri calcoli.

* Questi dati erano stati originariamente suddivisi per la direzione del flusso migratorio. Tuttavia dal momento che non è stata trovata alcuna differenza significativa, si è preferito semplificare il grafico con la media dei due punteggi.

Tabella 6 – Indice degli ostacoli (media degli ostacoli)

		A				
		AUT	CH	F	ITA	SLO
Da	AUT	-			3.06	1.67
	CH		-		2.11	
	F		2.24	-	3.41	
	ITA	2.53	2.00	2.76	-	2.76
	SLO	2.91			3.25	-

Fonte: MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft. (2009a)



Anche se alcuni dati mancano, è evidente che l'Italia presenta più ostacoli medi rispetto agli altri paesi presi in considerazione, mentre la Slovenia e la Svizzera sono considerati il più accessibile. Come avremo modo di spiegare ulteriormente, le prove raccolte per redigere questo documento suggerisce infatti la presenza di diversi ostacoli alla gente pendolarismo in Svizzera. In ogni caso i salari svizzeri e condizioni di lavoro ancora dimostrare di essere molto attraente.

Raccomandazioni

Alla luce dell'indagine finora esposta, risulta evidente l'esigenza di porre una maggiore attenzione nei confronti del lavoro transfrontaliero, che conduca all'individuazione delle soluzioni agli ostacoli che quotidianamente i lavoratori transfrontalieri si trovano ad affrontare.

Il compito di questa Terza Parte è di esporre un elenco di raccomandazioni da indirizzare ai governi dei paesi che permettano, se attuate, un miglioramento della condizione del frontaliero. Continuando a tenere un approccio multiprospettico, le raccomandazioni affrontano i quattro macro-problemi peculiari del lavoro frontaliero, in ordine: la sicurezza sociale, la tassazione, la legislazione sul lavoro e le leggi sull'accesso e sul soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale.

A questi quattro temi fondamentali è stato però necessario anteporre una raccomandazione che potremmo definire *metodologica*. Tale premessa metodologica ricorda l'importanza di un monitoraggio quantitativo e qualitativo di questa porzione di lavoratori europei. L'acquisizione sistematica di dati attendibili permetterebbe di avere una comprensione efficace e attuale del fenomeno, di monitorarne l'evoluzione nel tempo e di verificare i fattori che ne influenzano i mutamenti. Inoltre, questi dati potrebbero costituire un vero e proprio criterio di riferimento per la misurazione dell'integrazione del mercato del lavoro interregionale delle aree di confine europee. La libera circolazione dei lavoratori è uno dei principi fondanti dello spazio dell'Unione Europea e l'interscambio di lavoratori nelle zone di frontiera può essere un utile strumento per misurarne e monitorarne potenzialità e limiti.

Per quanto riguarda le Raccomandazioni che ineriscono alla *sicurezza sociale*, i maggiori ostacoli provengono dal fatto che spesso l'erogazione delle prestazioni sia sottoposta al criterio della residenza. Nonostante, l'articolo 7 del Regolamento 883/2004 formuli l'*Abolizione delle clausole di residenza*: *"Fatte salve disposizioni contrarie del presente regolamento, le prestazioni in denaro dovute a titolo della legislazione di uno o più Stati membri o del presente regolamento non sono soggette ad alcuna riduzione, modifica, sospensione, soppressione o confisca per il fatto che il beneficiario o i familiari risiedono in uno Stato membro diverso da quello in cui si trova l'istituzione debitrice"* persistono ancora dei casi in cui questa norma viene disattesa dalle istituzioni competenti dando luogo, nei fatti, a delle discriminazioni nei confronti dei lavoratori frontalieri, i quali per definizione non posseggono una residenza nel paese di occupazione. Una forte attenzione rispetto all'abolizione delle clausole di residenza deve essere posta a tutti i livelli dei sistemi di sicurezza sociale. È utile infatti ricordare che le istituzioni aventi il compito di erogare servizi e prestazioni possono essere molteplici e stratificate attraverso diversi livelli territoriali di governo: comuni o municipalità, regioni e Länder e altri enti intermedi, come le province, i dipartimenti e così via. A questo tema fanno riferimento le Raccomandazioni 1. e 2.

Il rispetto del principio di parità di trattamento e, in particolare per il fenomeno del frontaliero, l'abolizione delle clausole di residenza sono fondamentali anche per ciò che riguarda il campo della *legislazione sul lavoro*, che in questa indagine riguarda soprattutto i lavoratori frontalieri, cittadini di paesi dell'Unione europea, i quali sono impiegati in tale veste in alcuni paesi non appartenenti

all'Unione europea (vedi, per esempio, il caso di San Marino). Cui facciamo riferimento nella Raccomandazione 9.

La natura del frontalierato peculiarmente regionale conduce questo fenomeno a rimanere spesso ai margini dei dibattiti nazionali dando luogo, come abbiamo visto, a un'indeterminatezza normativa. Questo avviene soprattutto nel campo dell'*imposizione fiscale*, laddove cioè non esiste alcun coordinamento di livello europeo. Al fine di superare tale incertezza, i singoli governi nazionali dovrebbero dotare le proprie legislazioni tributarie interne di una definizione chiara e distinta di lavoratore frontaliero. Per questo tema, si confronti la Raccomandazione 8.

Inoltre, una definizione di lavoratore frontaliero dovrebbe essere presente all'interno di ogni Convenzione bilaterale contro la Doppia Imposizione, sottoscritta tra paesi dove sono possibili fenomeni di frontalierato, in modo da mettere questi lavoratori al riparo da qualsiasi forma di discriminazione nell'imposizione fiscale, dandone nel contempo un riconoscimento sul piano politico. Infine, le Convenzioni dovrebbero individuare un criterio oggettivo per delimitare il fenomeno del frontalierato, che ne rifletta la realtà empirica. Si ricorda infatti come anche l'incertezza impositiva costituisca un freno alla mobilità interregionale europea. Per questo punto, si vedano le Raccomandazioni da 3. a 7.

Sul piano della *legislazione sull'accesso e sul soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale* è necessario che non sia considerato ostativo all'esercizio del lavoro legale la mancata residenza dello straniero nello Stato, condizione che negherebbe la peculiarità stessa del lavoratore frontaliero. Si confronti la Raccomandazione 10.

In termini politici, un'identità definitoria è lo strumento fondamentale da cui partire affinché questa porzione di lavoratori mobili giunga a un riconoscimento delle sue problematiche e delle sue peculiarità, e possa così divenire una platea con cui interloquire in maniera costruttiva e vantaggiosa.

Seguono le Raccomandazioni.

RACCOMANDAZIONI DA SOTTOPORRE AI GOVERNI DEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA (O CHE ABBIANO SOTTOSCRITTO ACCORDI SULLA LIBERA CIRCOLAZIONE CON L'UNIONE EUROPEA E I PAESI AD ESSA APPARTANENTI) PER REGOLAMENTARE I FENOMENI DI FRONTALIERATO DEI LAVORATORI, GARANTENDO LORO IL PIENO RISPETTO DEL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE

Monitoraggio del fenomeno

Procedere alla raccolta sistematica e all'analisi dei dati del fenomeno, sulla base di un sistema di rilevazione standardizzato a livello europeo, vista l'attuale mancanza di dati statistici affidabili.

Sicurezza sociale

1. come previsto dal diritto dell'Unione europea, applicare pienamente il principio secondo cui i lavoratori frontalieri sono coperti dal sistema di sicurezza sociale del paese in cui lavorano e non da quello in cui risiedono e ciò anche per quelle prestazioni esistenti a livello nazionale, che non sono espressamente contemplate dal Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, e tuttavia sono riconosciute e protette dal Regolamento relativo alla libera circolazione dei lavoratori (Regolamento n.492/2011);
2. garantire che quanto enunciato *sub 1.* sia rispettato non solo dai governi e dagli istituti di livello nazionale, ma anche da tutti gli enti e istituti di livello territoriale intermedio (regionali, municipali, etc.), che siano titolati a erogare prestazioni di sicurezza sociale.

Fiscalità diretta

3. sottoscrivere bilateralmente, perlomeno con i governi dei paesi limitrofi da e verso cui sono possibili fenomeni di frontalierato dei lavoratori, trattati internazionali comprendenti regole comuni per evitare la doppia imposizione sul reddito e sul patrimonio (per esempio utilizzando i modelli delle Convenzioni per evitare le doppie imposizioni elaborati in sede OCSE e in sede ONU);
4. inserire negli articoli dei trattati di cui *sub 3.* che regolamentano l'imposizione del reddito da lavoro dipendente, un comma che disciplini lo specifico caso dei lavoratori frontalieri, dando nel contempo di questi ultimi una specifica definizione giuridica e quindi un riconoscimento sul piano politico;
5. in riferimento a quanto indicato *sub 4.*, individuare un criterio oggettivo per delimitare il fenomeno del frontalierato dei lavoratori, che ne rifletta la realtà empirica. Se tale criterio dovesse essere quello dell'individuazione di una porzione di territorio del/i paese/i interessato/i, questo dovrebbe rispecchiare fedelmente l'area da e verso cui si muovono i lavoratori frontalieri;
6. prevedere che il gettito fiscale raccolto dal reddito da lavoro dipendente dei lavoratori frontalieri sia destinato, almeno in parte, al paese di residenza di questi ultimi;

7. qualunque sia la scelta individuata *sub 6.*, prevedere che i lavoratori frontalieri, per il reddito che ricavano dal loro lavoro dipendente, debbano rapportarsi, tra quella del paese di lavoro e quella del paese di residenza, con una sola autorità fiscale;
8. in caso di mancata sottoscrizione dei trattati internazionali di cui *sub 3.*, prevedere perlomeno che i governi interessati ai fenomeni di frontalierato si dotino nella propria legislazione fiscale interna di una disciplina specifica sui lavoratori frontalieri, che ne fornisca una definizione giuridica e ne riconosca la specificità in sede di imposizione del reddito da lavoro;

Legislazione sul lavoro

9. garantire che la mancata residenza dei lavoratori frontalieri nel paese di lavoro non rappresenti motivo per non garantire nei loro confronti la piena applicazione dei principi della parità di trattamento e della *"lex labor loci"*;

Legislazione sull'accesso e il soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale

10. garantire che la mancata soddisfazione del requisito del possesso di un luogo di soggiorno nel territorio del paese di lavoro non costituisca un impedimento per l'esercizio del lavoro frontaliero da parte dei cittadini stranieri.