

**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

**Cattedra di Diritto del Lavoro**

**IL FRONTALIERATO ITALIANO IN SVIZZERA**

**RELATORE**

Chiar.mo Prof.

**Roberto Pessi**

**CANDIDATA**

**Maricia Dazzi**

Matr. 100813

**CORRELATORE**

Chiar.mo Prof

**Raffaele Fabozzi**

**ANNO ACCADEMICO 2013/2014**

## INDICE

Introduzione.....	1
-------------------	---

### **Capitolo 1:**

#### **Il frontalierato: analisi di un fenomeno storico**

1 Linea di confine, un'opportunità naturale.....	3
1.1 Svizzera, una regione di frontiera tra Stati europei.....	3
1.2 Diverse tipologie di frontiera all'interno dello Stato elvetico.....	5
1.3 I differenti effetti della frontiera: il caso del frontalierato.....	7
2 Evoluzione storica dei rapporti di collaborazione transfrontaliera tra Italia e Svizzera .....	9
2.1 Dalla prima metà dell'Ottocento fino alla I Guerra mondiale. La funzione della frontiera come barriera .....	11
2.2 La collaborazione dei due Stati a cavallo delle due guerre.....	12
2.3 Dal dopoguerra alla metà degli anni '70.....	13
2.4 Dalla fine degli anni '70 fino ai primi anni '90: frontiera aperta....	14
2.5 Una nuova presa di coscienza: la nascita della Regio Insubrica....	16
3 L'Europa, un nuovo interlocutore.....	17
3.1 Un quadro cronologico degli Accordi con l'Unione.....	18
3.2 Nascita ed evoluzione della "via bilaterale".....	20
4 Il principio di libera circolazione e il voto del 9 Febbraio.....	26
4.1 L'Accordo sulla libera circolazione delle persone.....	27
4.2 Le disposizioni dell'Alc in tema di frontalierato: breve quadro della disciplina previgente l'Accordo.....	29
4.3 Una nuova definizione di frontaliere.....	30
4.4 Gli effetti provocati dal principio di libera circolazione secondo l'Ufficio di Statistica nel 2004.....	36
5 L'iniziativa popolare "Contro l'immigrazione di massa" e il voto del 9 Febbraio 2014.....	41

5.1 Le rivendicazioni dei promotori .....	42
5.2 Le ragioni del voto .....	43
5.3 Analisi del voto, lo studio dell'Università di Losanna.....	44
5.4 Il nuovo testo costituzionale.....	50
5.5 Un breve accenno a un'altra iniziativa: il caso Ecopop.....	56

## **Capitolo 2:**

### **Influenza del fenomeno e disciplina legislativa**

1 Frontalierato, uno sguardo d'insieme sul quadro attuale.....	59
1.1 Caratteristiche del mercato ticinese.....	61
1.2 Analisi in cifre del fenomeno, la nascita di un nuovo frontalierato.....	63
2 La disciplina del rapporto di lavoro .....	70
2.1 Il permesso G per i frontalieri.....	71
2.2 La normativa.....	74
2.3 Il salario.....	83
2.4 Contratti collettivi.....	85
2.5 Salari minimi.....	89
2.6 Diritto al riposo.....	90
2.7 Cessazione del rapporto di lavoro.....	94
3 Politica sociale.....	105
3.1 Assicurazione contro la disoccupazione.....	106
3.2 Assicurazione malattie .....	107
3.3 Assicurazione vecchiaia e superstiti.....	108
3.4 Gli assegni familiari.....	109
3.5 Il secondo pilastro.....	109
3.6 La malattia.....	110
3.7 L'infortunio.....	110

## Capitolo 3:

### Problematiche tributarie

1	Problematiche tributarie legate al tema del frontalierato.....	112
1.1	La Convenzione del 1974: il quadro politico.....	113
1.2	Le basi legali .....	113
1.3	Le premesse, la violazione del principio di reciprocità.....	115
1.4	Le disposizioni giuridiche .....	118
1.5	Il principio di reciprocità negli Accordi stipulati dalla Svizzera con l’Austria, la Germania, la Francia e il Liechtenstein.....	120
1.6	La risposta del Consiglio Federale nel 2007 alle interrogazioni parlamentari.....	123
1.7	I rapporti tra il Cantone Ticino e Campione d’Italia.....	124
1.8	La svolta del 2009: la bocciatura del modello Rubik per l’Italia.....	125
2	Il sistema d’imposizione alla fonte per i frontalieri nel diritto svizzero.....	128
2.1	Le prestazioni imponibili secondo il diritto svizzero.....	130
2.2	Il debitore della prestazione imponibile.....	132
2.3	Aliquote e deduzioni.....	133
2.4	La scala delle aliquote.....	136
2.5	L’imposizione alla fonte e quella ordinaria, le differenze.....	136
3	Il principio di parità di trattamento, la sentenza del 2010.....	138
3.1	Le disposizioni sull’ALC.....	139
3.2	La giurisprudenza della Corte sul principio di non discriminazione in ambito fiscale.....	140
3.3	I limiti del principio di non discriminazione.....	143
3.4	La sentenza del Tribunale Federale del 26 Gennaio 2010.....	144
3.5	Le conseguenze della sentenza del 26 Gennaio 2010 sull’imposizione dei frontalieri in Svizzera.....	146
3.6	La particolare situazione italiana.....	146

**Capitolo 4:**  
**Le recenti iniziative legislative in materia**  
**ed una breve indagine sul luogo**

1 Le ultime proposte avanzate sul tema ed il futuro accordo fiscale.....	150
1.1 Il moltiplicatore al 100 %, una nuova ipotesi di discriminazione?.....	150
1.2 Il “postulato Quadri” l’imposizione secondo le aliquote italiane.....	151
1.3 Il nuovo Accordo fiscale italo-svizzero.....	153
2 Le interviste ai protagonisti della vicenda.....	155
2.1 Intervista a Giovanni Cramerì.....	156
2.2 Intervista a Boris Bignasca.....	159
2.3 Intervista a Sergio Savoia.....	166
2.4 Intervista a Andrea Puglia.....	181
Conclusioni.....	188
Bibliografia.....	190

## Introduzione

L'Italia e la Svizzera, nazioni legate fortemente dalla storia e dalla cultura, hanno da sempre tratto, attraverso un inesauribile e irrinunciabile scambio, grandi vantaggi d'interesse reciproco dalla loro relazione.

Il legame dei due Stati ha attraversato periodi di prospera fortuna e di crisi, ma è con l'ingresso della nazione italiana nell'Unione Europea, progetto per il quale la Svizzera ha deciso di prestare la propria collaborazione senza tuttavia assumere la qualità di membro, che i rapporti tra i due Stati sono divenuti più difficoltosi e incerti. Le ragioni di tale cambiamento sono, in particolar modo, da rinvenirsi in campo fiscale e migratorio.

In tal senso è l'evoluzione del fenomeno del frontalierato a costituire il più valido esempio delle nuove problematiche che le due nazioni si sono trovate a dover affrontare di riflesso agli impegni presi (l'una con la propria adesione, l'altra attraverso singoli accordi pattizi) in questo nuovo scenario europeo.

La figura del frontaliere costituisce oggi più che mai, una delle più complesse questioni che i due Stati abbiano dovuto regolare: con l'entrata in vigore dell'Accordo di libera circolazione, infatti, questa categoria lavorativa ha subito un'ampia rivoluzione e, da una parte con l'abbandono dei contingenti e dunque la rinuncia a quel freno al quale la Confederazione aveva sempre potuto fare riferimento, dall'altra con la crisi mondiale lavorativa dell'ultimo decennio, ha assunto delle proporzioni mai raggiunte prima d'ora.

La votazione popolare del 9 Febbraio 2014 "*Contro l'immigrazione di massa*", famosa per aver scosso il dialogo fra Bruxelles e Berna, palesa con facilità il malumore dei Cantoni vicini alla penisola, dove il voto favorevole all'iniziativa ha raggiunto quasi il 70%, la percentuale più alta di tutta la nazione.

Attraverso l'analisi svolta ci si propone di illustrare lo sviluppo di tale tipologia di lavoratori, sotto il punto di vista storico e normativo, ponendo un particolare accento, naturalmente, sulle nuove esigenze imposte a livello

europeo. Nell'ultimo capitolo verranno, infine, riportate una serie di interviste svolte in Ticino, ai personaggi, politici e non, interessati alla vicenda.

## CAPITOLO I

### IL FRONTALIERATO: ANALISI DI UN FENOMENO STORICO

#### 1 Linea di confine, un'opportunità naturale

Considerato il tema prescelto, si è ritenuto necessario, prima di accingersi allo specifico sviluppo dell'attuale assetto legislativo intercorrente tra lo Stato Italiano e quello Svizzero, focalizzare lo studio su alcune delle caratteristiche dello Stato Elvetico, meta dei flussi frontalieri, al fine, in seguito, di spiegare con maggiore semplicità, l'evolversi storico-normativo del rapporto tra le due nazioni interessate. In questo primo paragrafo, quindi, sarà prima posta l'attenzione proprio su alcune peculiarità relative all'assetto del territorio protagonista del nostro studio, e sul grado d'influenza che queste ultime hanno avuto sul fenomeno oggetto della nostra analisi<sup>1</sup>.

#### 1.1 Svizzera, una regione di frontiera tra Stati Europei

Uno dei tratti distintivi della Svizzera è, senza dubbio, quello di essere regione di frontiera ubicata al centro dell'Europa Occidentale. Più della metà dei suoi cantoni (16 per l'esattezza) confinano, infatti, con almeno uno o più paesi limitrofi europei: la Germania, l'Austria, la Francia e l'Italia.

Questa particolare posizione geografica del Paese, ha fatto sì che l'economia svizzera divenisse una delle più integrate in Europa e nel mondo, la sua vocazione storica al transito ha comportato che il ruolo assunto dai suoi confini fosse, essenzialmente, quello di frontiera aperta, tradizionalmente improntata sulla libertà di transito e del libero scambio elvetico. Ciò spiega, ad esempio, l'importanza di alcuni valichi come quelli di Basilea e Chiasso.

---

<sup>1</sup>Nel corso dell'indagine particolare riferimento è stato fatto al testo "*Regioni di frontiera*" del professore Remigio Ratti

Tuttavia, come nota l'economista svizzero Remigio Ratti, professore all'Università della Svizzera Italiana di Lugano: "*Malgrado queste constatazioni non si può però affermare, che la Svizzera abbia finora sviluppato a livello federale una particolare politica delle regioni di frontiera*"<sup>2</sup>.

La mancata adesione dello Stato all'Unione ha fatto sì che i problemi delle regioni di frontiera svizzere non fossero facilitati dal contesto istituzionale. Il quadro si è poi ulteriormente aggravato con l'estensione di alcuni principi europei alla Svizzera, ma questo particolare punto sarà approfondito nei paragrafi successivi.

Fin dall'origine le questioni frontaliere sono state abbandonate ai singoli cantoni ed alle regioni stesse che hanno presto sentito il bisogno di sviluppare una cooperazione transfrontaliera.

Nel 1963 fu costituita "La Regio Basiliensis" a Basilea, una delle prime associazioni di tale stampo, che comprendeva ben tre Stati: la Svizzera, la Francia e la Germania. Nel 1974 fu costituita a Ginevra "La Commission mixte consultative pour les problèmes de voisinage entre le République et canton de Genève et les Département de l'Ain et de la Haute Savoie"<sup>3</sup>.

E' solo, però, nel 1976 con la decisione del Consiglio Federale di far studiare tramite il Programma di "Regionalizzazione" promosso dal Fondo Nazionale Svizzero per la ricerca scientifica, le problematiche transfrontaliere, che la nazione appare preoccuparsi maggiormente dei problemi delle regioni di frontiera.

Si trattò, forse, anche di una sorta di allineamento con la nuova considerazione europea di questo tema: furono, infatti, numerosi i lavori promossi nella seconda metà degli anni '70 che portarono alla "Convenzione Quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali",

---

<sup>2</sup>RATTI R., "*Regioni di frontiera*", Lugano, Banca di credito commerciale e mobiliare, 1991 (pag. 65)

<sup>3</sup> "*La Commissione mista consultativa per i problemi di vicinato all'interno della Repubblica del Cantone di Ginevra e il Dipartimento di L'Ain e dell'Alta Savoia*"

elaborata a Madrid nel 1980, e ratificata da 11 firmatari su 21 membri del Consiglio d'Europa nel 1981.

## **1.2 Diverse tipologie di frontiera all'interno dello Stato Elvetico**

Nel suo studio, Ratti spiega, facendo riferimento all'analisi svolta da Guichonnet e Raffestin: *“Non esiste ancora, allo stadio attuale della conoscenza, una vera e propria possibilità di allestire una tipologia delle regioni di frontiera<sup>4</sup>”*.

Tuttavia illustra il professore, possono sicuramente operarsi delle constatazioni di fatto tali da poter individuare differenti sistemi di relazione fondati sui confini che dividono le regioni.

Prima di tutto, possiamo definire la frontiera come quello spazio in cui entrano a confronto due sistemi socio-economici nazionali, tali spazi sono definiti sulla base dei dati demografici, economici, sociali e politici, analogie e opposizioni. Ma una regione di frontiera è caratterizzata, in particolar modo, proprio dagli scambi e dal dialogo tra questi due spazi socio-economici divisi da un confine oltreché naturale, politico. E' proprio l'importanza e la ricchezza di questo scambio a rivelare il grado di interpenetrazione e di compenetrazione dei due sistemi.

Se dovessimo definire la frontiera privilegiando l'analisi delle relazioni tra i due sistemi potremmo adottare tre criteri di classificazione:

- Quello concernente la *natura* delle relazioni. Le stesse possono essere, infatti, complete o limitate, sia dal punto di vista economico che nella produzione di beni e servizi.

---

<sup>4</sup>RATTI R., *“Le regioni di frontiera in Svizzera e nel Ticino: valutazioni strutturali e interrogativi politici”*, Bellinzona, Ufficio delle ricerche economiche, 1982 (pag. 164)

- Quello concernente invece la *direzione* delle relazioni di scambio, la quale può essere simmetrica ma anche totalmente o parzialmente asimmetrica a seconda della porzione studiata.
- Quello dell'*intensità* degli scambi, tradizionalmente la frontiera viene considerata come un ostacolo alle relazioni socio-economiche ma si può fare riferimento anche a situazioni, perlomeno parziali, in cui la frontiera è all'origine di relazioni e di scambi<sup>5</sup>.

Sulla base di tali considerazioni possono individuarsi ben tre situazioni di frontiera diverse sul territorio elvetico:

- La frontiera barriera, caratterizzata dall'esistenza di una relazione di scambio limitata e distorta causata perlopiù dalla presenza di ostacoli naturali.
- Una situazione di frontiera contraddistinta da relazioni di scambio quasi complete, fondate sia sui fattori di produzione fondamentali come il capitale o la manodopera, che sugli scambi di beni e servizi, ma ostacolate nella loro intensità dall'esistenza di una frontiera.
- Una situazione di frontiera dove esistono delle relazioni incomplete e distorte, dove si possono constatare sia l'inibizione di relazioni di scambio che situazioni di scambio, invece, specifiche e talvolta intense dovute proprio ad un "effetto frontiera".

Al primo gruppo apparterebbero numerose zone di frontiera svizzere, quelle caratterizzate dalla presenza di un confine naturale o della giustapposizione di due "vuoti" come alcuni tratti della frontiera con l'Austria.

Questo spiegherebbe perché, malgrado siano ben 16 i Cantoni confinanti, non si sia mai creato un "fronte" dei cantoni di frontiera. Sono molte, infatti, le

---

<sup>5</sup>Ratti, nel testo di riferimento, fa l'esempio della localizzazione del contrabbando oppure delle localizzazioni industriali del tipo "tariff factories"

aree confinanti che versano in questa situazione. Buona parte dei 734 km con l'Italia, ad esempio, passano lungo le creste della catena alpina.

Nella seconda categoria, rientrerebbero invece due spazi di frontiera che Ratti definisce privilegiati: Basilea e Ginevra. La terza invece, secondo il teorico, potrebbe essere ben esemplificata proprio la situazione del Ticino, e, in misura meno appariscente, quella del Cantone svizzero del Giura.

La frontiera ha potuto bloccare relazioni esistenti, impedire la nascita di nuove, modificarle o favorire specifici scambi.

Malgrado lo sviluppo del secondo dopoguerra, le relazioni socio-economiche con le regioni italiane risultano ancora oggi, spesso asimmetriche, distorte o parziali, e ciò è spiegabile guardando semplicemente le cifre, anche solo geografiche, alle quali ci stiamo rapportando: il territorio cantonale dove vivono circa 350.000 abitanti, dei quali più della metà nei distretti più vicino allo spazio lombardo, come Lugano o Mendrisio, si inserisce nella parte maggiormente insediata della Lombardia, regione di più di nove milioni di abitanti. Nella fascia limitrofa di 10 km di ampiezza vivono circa 500.000 persone e la città di confine di Chiasso con i suoi 8000 mila residenti si trova a poco meno di 3km da Como, città di quasi 100.000 abitanti. In una fascia di 20 km di confine sul territorio italiano vivono un milione e mezzo di persone. In una condizione nella quale vi sarebbero tutte le condizioni perché i centri lombardi risultassero considerabili di forte attrazione, vi sono decine di comuni italiani che dipendono dal mercato del lavoro ticinese.

### **1.3 I differenti effetti della frontiera: il caso del frontalierato**

I meccanismi di influsso della frontiera possono essere studiati sotto tre aspetti: le incidenze sui flussi, sulle strutture (in particolare le localizzazioni industriali), sulle strutture insediative. Se generalmente le incidenze della frontiera possono essere considerate sotto un punto di vista penalizzante per lo sviluppo regionale, proprio nel caso delle regioni di frontiera svizzere è

possibile individuare degli effetti particolari di crescita dovuti proprio all'esistenza della frontiera stessa.

Fra questi il più sorprendente è sicuramente quello del fenomeno del frontalierato. Per frontalierato s'intende il pendolarismo di lavoratori domiciliati da una parte della frontiera e che lavorano dall'altra parte.

Si tratta di un fenomeno che interessa, soprattutto nel senso della direzione verso la Svizzera, oltre 100.000 persone. Una serie di fattori, come il tasso di salario e la differenza nei tassi d'inflazione e di cambio, permettono questo pendolarismo, oneroso ma sempre compensato dai costi finanziari e dagli svantaggi non monetari del trasferimento. A loro volta tali lavoratori pendolari rappresentano per i datori di lavoro svizzeri un'offerta di manodopera assai a buon mercato e spesso più elastica. Il fenomeno, potrebbe spiegarsi come una forma d'immigrazione non riuscita in Svizzera.

Se l'effetto di aggiramento della legislazione svizzera in materia di politica della manodopera estera residente è rinvenibile in tutte le regioni di frontiera svizzere, ha sicuramente una portata molto diversa da una regione all'altra. Ratti scrive: *“Così, per Basilea e per Ginevra, regioni polarizzate, la relativa liberalizzazione dei flussi di manodopera estera ha permesso più che altro ai flussi di manodopera frontaliera di recuperare posizioni rispetto ai flussi pendolari a partire dai Comuni Svizzeri che, negli anni '50 e '60, avevano conosciuto un'espansione non penalizzata dalle barriere della frontiera politica. Una specifica ricerca di Philippe Jeanneret del Groupe d'études économiques dell'Università di Neuchâtel conclude a questo proposito come per Basilea e per Ginevra si debba piuttosto parlare, secondo la differenziazione di T.Bottinelli di sviluppo del frontalierato malgrado la frontiera e non a causa della frontiera”*<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>RATTI R., *“Le regioni di frontiera in Svizzera e nel Ticino: valutazioni strutturali e interrogativi politici”*, Bellinzona, Ufficio ricerche economiche, 1982 (pag. 166)

La posizione delle regioni di frontiera a carattere non polarizzato come il Canton Ticino, invece, è ben diversa: in questo caso, infatti, si può parlare di un maggiorato sviluppo dei flussi attraverso la frontiera dipendenti dalla frontiera stessa. Le conseguenze sulla struttura socio-economica dettate da quest'ultima in Ticino sono incisive: se, in un primo tempo, questa crescita ha permesso al Ticino di mantenere e sviluppare un settore industriale evitando il pericolo di una struttura basata esclusivamente sul terziario, e ha conferito all'economia un maggior grado di flessibilità, dall'altro ha comportato, soprattutto in questi ultimi vent'anni, effetti devastanti. A livello salariale, prima di tutto, attraverso il fenomeno del dumping, e, in particolar modo, sotto il punto di vista della mobilità, divenuta quasi ingestibile a causa dei transiti quotidiani di proporzione massiccia lungo la fascia di confine.

## **2 Evoluzione storica dei rapporti di collaborazione transfrontaliera tra Italia e Svizzera**

I rapporti di collaborazione tra l'Italia e la Svizzera non hanno, sicuramente, origine recente, e soprattutto, sono stati spesso caratterizzati da una forte assenza di reciprocità. Sarebbe dunque un rischio, oltre che un errore, affacciarsi all'analisi del fenomeno del frontalierato e alle conseguenti problematiche a questo inerenti, senza prima aver illustrato, almeno sommariamente, l'evoluzione storica del dialogo tra queste due nazioni, tutt'altro che lineare, a riguardo di tale tematica.

Sempre il professor Remigio Ratti, esperto della tematica, individua<sup>7</sup>, a partire dal secolo scorso, quattro fasi nella collaborazione transfrontaliera italo-svizzera.

La prima spaziò dalla fine del XIX secolo fino agli anni '20, dunque dall'introduzione della legislazione sociale nello stato elvetico fino alla prima

---

<sup>7</sup>RATTI R., BRAMANTI A. *“Verso un'Europa delle Regioni, la cooperazione economica transfrontaliera come opportunità e sfida”*, Milano, Franco Angeli, 1993 (pag.215)

guerra mondiale. Ratti, nel suo studio, scrive a riguardo che si trattò *“di un periodo in cui, anche se in modo incostante, furono gettate le premesse per una solida collaborazione tra Italia e Svizzera”*.

Il secondo periodo storico, invece, comprende gli anni '20 e '30, fu un lasso temporale inizialmente caratterizzato da buone potenzialità di “relazioni commerciali” poi incrinata dalla forte crisi economica.

La terza fase invece, dagli anni del dopoguerra fino alla metà degli anni '70, si differenziò per una radicale modificazione dei rapporti tra le due nazioni, chiaro esempio ne fu l'importante crescita del flusso di frontalieri, quasi 40.000 nel mercato del lavoro ticinese.

La quarta, ed ultima ad essere analizzata nel testo di riferimento, va' dalla metà degli anni '70 ai primi anni '90. Anche questa, come la precedente, fu ricca di grandi cambiamenti, lo spazio di frontiera assunse, in questa fase, una funzione positiva di contatto: tra il Ticino e la Lombardia crebbero le collaborazioni in diversi campi, ad esempio si svilupparono i contatti con le strutture di ricerca lombarde.

Oggi, potremmo individuare un'ulteriore e ultima fase, forse la più critica e incerta ma, al contempo, anche la più rivoluzionaria, caratterizzata dall'avvento del principio di libera circolazione delle persone, diritto fondamentale sancito dai Trattati dell'Unione Europea, e applicabile in Svizzera sulla base degli Accordi Bilaterali, sottoscritti dalla nazione il 21 Giugno del 1999.

Su quest'ultima, in particolar modo, sarà dedicato l'oggetto di questo studio, ma ci soffermeremo sull'argomento più avanti.

## **2.1 Dalla prima metà dell'Ottocento fino alla I Guerra mondiale. La funzione della frontiera come barriera**

Scrive Ratti: *“Il Cantone Ticino è regione di frontiera per eccellenza, anzi, se prendessimo come solo criterio i flussi di manodopera frontaliera saremmo in presenza di un primato svizzero ed europeo.”*<sup>8</sup>

Il perché allora tale Cantone, sia giunto molto più tardi degli altri a statuire delle politiche di cooperazione con le regioni europee confinanti, è spiegabile, semplicemente, approfondendo l'analisi della sua specialità.

Unico cantone svizzero di lingua italiana interamente a Sud delle Alpi, il Cantone Ticino è stato soggetto ad un'evoluzione particolare rispetto agli altri. Non sono tanto le sue risorse quanto la sua precisa posizione geografica sui passi alpini, passaggio forzato per il collegamento dei mercati, a spiegare la sua peculiarità.

Nel 1848, anno della costituzione dello Stato Federale Elvetico, il Ticino fu inglobato forzatamente nello spazio economico, geografico e istituzionale svizzero. In tale periodo gli Stati tendevano, infatti, a preoccuparsi più della centralità che della periferia, dovendo, in questa specifica fase iniziale, assicurarsi la costruzione dell'identità nazionale tramite la concentrazione economica. Naturalmente i rapporti tra il Ticino e la Lombardia, uscirono penalizzati da questa necessaria focalizzazione centralistica.

Anche la colonia svizzera in Italia, di circa 6 mila ticinesi, soffriva tale situazione che, nel 1882, parve migliorare con l'apertura della galleria ferroviaria del San Gottardo con la quale ripresero i traffici di transito verso Sud. Con la prima guerra mondiale invece fu decretata la chiusura parziale delle relazioni con i paesi confinanti, in questo contesto fu la categoria degli spedizionieri, che vide modificarsi ma non interrompersi la propria attività di cooperazione nei rapporti tra le due nazioni, a mantenere in vita, tramite le

---

<sup>8</sup>RATTI REMIGIO *“Regioni di frontiera”*, Lugano, Banca di credito commerciale e mobiliare, 1991 (pag.54)

relazioni personali che intrattenevano con i circoli stranieri, quelle relazioni commerciali che hanno impedito l'isolamento dei due Stati. Fu dunque il periodo di un dialogo incostante, a causa dell'importante evento storico che caratterizzò quei difficili anni<sup>9</sup>.

### **2.3 La collaborazione tra i due Stati a cavallo delle due guerre**

La seconda fase individuabile, è stato detto, dagli anni seguenti la I Guerra mondiale fino agli anni '30, fu un periodo di forte consolidazione dei rapporti di collaborazione transfrontaliera.

Furono molteplici i negoziati condotti in quegli anni, dal 1918 in cui si giunse alla firma sulla convenzione della ferrovia Domodossola-Locarno, al 1923 dove fu conclusa invece la convenzione sulla navigazione dei laghi confinanti. Nel 1924 poi, vennero avviate le trattative per la stipulazione di una convenzione di conciliazione e di regolamento giudiziario, nel 1933 venne firmato l'accordo sull'esecuzione ed il riconoscimento delle sentenze giudiziarie, e nel 1934 vennero regolati differenti punti in materia dell'esercizio di certe professioni e il valore della laurea. Riguardo gli scambi commerciali invece, l'Italia era il quarto fornitore della Svizzera, e il quinto cliente.

Fu, negli anni '20, l'avvento del fascismo a incrinare questi rapporti che, come provano i molteplici concordati raggiunti, in quell'epoca dovevano essere solidi.

La Svizzera fu particolarmente turbata dalle leggi razziali, gli arresti politici, e soprattutto dal discorso fatto da Mussolini nel 1921 alla Camera dei deputati, il governo italiano, d'altro canto, non digerì gli attacchi al regime mossi da una parte della stampa elvetica e i complotti degli esuli contro il governo di Roma.

---

<sup>9</sup>RATTI R., BRAMANTI A. *“Verso un'Europa delle Regioni, la cooperazione economica transfrontaliera come opportunità e sfida”*, Milano, Franco Angeli, 1993 (pag. 55)

Ad un periodo di serena collaborazione seguì una forte crisi di cooperazione, ravvisabile in particolar modo sul versante dello scambio delle merci, che riprenderà solo durante la seconda Guerra mondiale.

Fu solo in quel momento che, come accennato, furono gettate le basi per la costituzione di una fitta relazione tra i due Paesi: la Svizzera assunse un ruolo di protettrice dell'Italia, arrivando ad accogliere varie decine di migliaia di profughi italiani. *“Tanto da trasformare il ruolo stesso della frontiera che li divide istituzionalmente da frontiera-barriera, a frontiera-filtro, in un primo momento, a frontiera aperta, in un secondo”*.<sup>10</sup>

### **2.3 Dal dopoguerra alla metà degli anni '70**

Gli anni successivi alla seconda guerra mondiale, furono invece caratterizzati da un drastico mutamento dei rapporti tra i due stati, si giunse a quella fase, definita, precedentemente di “consolidamento”.

Dopo la guerra, il primo accordo con l'Italia riguardò le assicurazioni, nel 1949 poi, venne firmato un nuovo concordato concernente il regime delle navi svizzere nei porti italiani. Nel 1955, infine, fu firmata la concessione di un prestito svizzero alle Ferrovie dello Stato italiane, per agevolare l'elettrificazione.

Negli anni '60, poi, con l'apertura dei due valichi stradali, quello del Gran S.Bernardo e di Brogeda, fu favorita nuovamente una forte ripresa dell'emigrazione verso la Svizzera che raggiunse la cifra record di 700 mila italiani.

Dopo la II Guerra mondiale, infatti, il numero di stranieri generale nello Stato Elvetico aumentò fortemente, tale atteggiamento più liberale da parte di quest'ultimo è spiegabile innanzitutto con lo straordinario sviluppo economico

---

<sup>10</sup>RATTI R., BRAMANTI A. *“Verso un'Europa delle Regioni, la cooperazione economica transfrontaliera come opportunità e sfida”*, Milano, Franco Angeli, 1993(pag.56)

dello stato che traeva vantaggio da una grande domanda di beni da parte degli Stati entrati in guerra, e devastati dalla stessa. La convenzione sulle valute di Bretton Woods del 1944 e la liberalizzazione del commercio nel 1945, contribuirono ulteriormente a questo fenomeno. L'economia svizzera, infatti, era invece rimasta intatta<sup>11</sup>.

E' in questi anni che Ratti ravvisa il passaggio della funzione di frontiera da barriera a filtro, conciliatrice di due differenti sistemi politici ed economici.

Questo cambiamento ha comportato una serie di importanti situazioni di rendita differenziale<sup>12</sup>, che se, da una parte, si sono rivelate particolarmente positive sul versante cantonale, non hanno comunque comportato un parallelo effetto negativo aldilà della frontiera. Il Ticino ha dunque assunto un ruolo di rilievo fondamentale con un'alta intensità del fattore lavorativo. L'effetto frontiera è stato supportato da due differenti motivi: uno economico, relativo al gioco della disparità di potere d'acquisto tra i due lati della frontiera, e uno politico: la Svizzera infatti se da un lato ha praticato un forte controllo sulla manodopera resistente, ha lasciato libera la possibilità di espansione quantitativa del frontalierato. La manodopera aumentò così dalle 4 mila unità del 1950 alle 32 mila nel 1972.

#### **2.4 Dalla metà degli anni '70 fino ai primi anni '90: frontiera aperta.**

Con il primo "shock" petrolifero del 1974, nel pieno della crisi, si imposero nuovi processi di ripolarizzazione e specializzazione nonché nuove modalità di sviluppo industriale. Nacque in quegli anni, prima di tutto, un'esigenza nuova quella di uno spazio di libero mercato europeo. Il Ticino dovrà adattarsi ad un nuovo inserimento economico nella corrente dei traffici internazionali e,

---

<sup>11</sup>BRUSA C. "*Il confine e la gente*", Varese, Lativa, 1987(pag. 33)

<sup>12</sup>RATTI R. "*Regioni di frontiera*", Lugano, Banca di credito commerciale e mobiliare, 1991(pag. 58)

anche il mondo finanziario e bancario dovrà fare i conti con un nuovo mercato estremamente più aperto.

Con l'avvento dell'Unione Europea, la frontiera assume un nuovo ruolo: quello di frontiera aperta nella quale predomina la funzione di contatto tra i due sistemi. E' l'obiettivo evocato dall'Europa 1992, dell'Europa senza frontiere, e nonostante la Svizzera non ne faccia parte, il modello che influenzerà da quel momento in poi tutte le relazioni estere dello Stato<sup>13</sup>.

In questo contesto, lo sviluppo economico delle zone di frontiera dovrebbe passare da quello determinato sul differenziale politico-istituzionale (e quindi rendite di posizione, positive e negative dovute all'effetto d'appartenenza a questa o a quella nazione) alla rendita di posizione vale a dire dai vantaggi comparati, di entrambe le due zone, da una parte all'altra della frontiera. L'economia di tale nuovo tipo di frontiera implica il superamento del concetto di economia dalle zone di frontiera per passare a quello di economia transfrontaliera.

Questo, scrive Ratti, esige, affinché tale nuovo assetto possa essere vissuto positivamente *“una preparazione all'apertura: ciò significa, in fabbrica o in banca, una manodopera e funzionari probabilmente con qualifiche e attitudini diverse; ciò significa soprattutto l'imprenditorialità ticinese meno legata a relazioni verticali con il mondo svizzero tedesco, più disposto a guardare e a cogliere collaborazioni a rete con gli imprenditori lombardi, in particolare dell'area transfrontaliera; nello scenario di domani, infatti, anche lo Swiss made, non avrà più le possibilità ed il significato di un tempo perché andrà di moda, semmai, il Made in Europe. Infine, la frontiera aperta, dovrà significare anche un nuovo discorso politico ed istituzionale.”*<sup>14</sup>

Nel 1974, viene firmata l'importantissima Convenzione contro la doppia

---

<sup>13</sup>RATTI R. *“Regioni di frontiera”*, Lugano, Banca di credito commerciale e mobiliare, 1993(pag. 68)

<sup>14</sup>RATTI R. *“Regioni di frontiera”*, Lugano, Banca di credito commerciale e mobigliare, 1993(pag. 67)

imposizione tra Svizzera e Italia, testo legislativo ancora in vigore ai giorni nostri, e, se vogliamo, esemplificativo dei rapporti tra le due nazioni che verranno sviluppati con i Bilaterali: la Svizzera infatti si impegnerà alla restituzione di un'altissima percentuale tramite ristorni ai comuni sulla fascia di frontiera lombarda, al fine di salvaguardare, il segreto bancario<sup>15</sup>.

## **2.5 Una nuova presa di coscienza: la nascita della Regio Insubrica**

Un primo accordo tra la Regione Lombardia ed il Cantone Ticino in materia di trasporti risale al 1980, mentre il 15 Giugno del 1990 si amplia in una dichiarazione d'intenti per l'istituzionalizzazione di gruppi di lavoro estesi alle materie della pianificazione del territorio, dei trasporti e delle comunicazioni, della protezione della natura, delle acque e dell'aria, della cultura e dell'insegnamento così come del mercato del lavoro e di certe attività economiche. Tale accordo precede il più importante "Accordo quadro tra la Confederazione svizzera e la Repubblica italiana per la cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità regionali e locali" firmato a Berna il 24 Febbraio 1993 ed entrato in vigore il 26 Aprile dello stesso anno. E' solo nel 1995 ad essere costituita, sulla falsariga della Regio Basiliensis, la Regio Insubrica o Regione dei tre laghi (Lario, Ceresio e Verbano). Promossa da un'iniziativa del Sindaco di Chiasso, al fine di conferire un nuovo impulso e accelerare una collaborazione che chiede un approfondimento, non solo nel senso del coordinamento ma anche di una progettualità comune. La Regio insubrica, costruita attorno ai tre poli di Como, Varese e Lugano, costituisce una regione a carattere transfrontaliero in senso stretto con quasi due milioni di abitanti. Le strutture economiche e sociali di questo segmento hanno subito un processo evolutivo secondo logiche contrapposte, anche se potenzialmente presenterebbe delle interessanti complementarità da mettere in risalto<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup>Il testo della Convenzione sarà meglio approfondito in seguito (III Cap.)

<sup>16</sup>RATTI R. "Leggere la Svizzera, saggio politico-economico sulle origini e sul divenire del modello elvetico", Lugano, Casagrande, 2005 (pag. 70)

Questa costruzione di un nuovo spazio economico avrebbe dovuto far sì che la frontiera come zona di contatto non fosse considerata una forza centrifuga rispetto allo Stato nazione ma, avrebbe dovuto contribuire al rafforzamento di un'armatura territoriale regionale. Avremmo dovuto assistere, anche qui, alla nascita di una nuova aggregazione regionale metanazionale che, senza distruggere le eredità storiche e le appartenenze agli Stati nazionali, avrebbe dovuto assumere un grande significato culturale, sociale ed economico. Tuttavia, questo processo non si è completamente verificato, anzi, il dialogo tra le due nazioni è stato, negli ultimi anni, quanto mai critico e travagliato. Probabilmente dovrà ancora trascorrere ulteriore tempo per giungere a questo assetto ideale. Dalla seconda metà degli anni '90, ad ogni modo, la Svizzera ha gestito i propri rapporti con la nazione italiana dovendo fare prima di tutto riferimento agli Accordi che la legano all'UE. Questo specifico coordinamento ha fatto sì che, spesso, l'applicazione dei principi europei comportasse tutta una serie di problematiche che, a livello nazionale e nella gestione totale delle relazioni, non ricevessero l'attenzione dovuta per la propria particolare condizione. E' questo, sicuramente, il caso del frontalierato italiano in Ticino.

### **3 L'Europa, un nuovo interlocutore<sup>17</sup>.**

Con l'istituzione prima della Comunità, successivamente Unione, la Svizzera ha, necessariamente, dovuto cambiare interlocutore nella gestione dei propri rapporti con gli Stati confinanti. Per questo motivo, a parte rare eccezioni, la maggior parte dei rapporti con gli stessi è regolata sulla base degli Accordi assunti dallo Stato a livello europeo. Non si è trattato però di una vera e propria scelta obbligata: a causa della sua prossimità geografica e culturale, ma soprattutto per l'importanza politica ed economica, l'Unione e i suoi 28 Stati Membri sono sempre stati i principali partner della Svizzera. Anche la

---

<sup>17</sup>Da questo paragrafo in poi i dati raccolti si riferiscono al testo del Dipartimento federale degli affari esteri DFAE : "*Gli accordi bilaterali Svizzera-Unione Europea*", 2014

Svizzera stessa è sempre stata un partner di primario rilievo per l'Unione, l'attuazione di una politica europea attiva è, pertanto, di capitale importanza per il suo sviluppo. Come accennato, pur non facendo parte dell'Unione la Svizzera persegue tale direzione politica sulla base di accordi settoriali bilaterali. Tale approccio le consente di condurre una politica di cooperazione con i suoi vicini europei, e lo stesso popolo svizzero ha avallato e suffragato la via bilaterale in occasione di varie votazioni, ultimamente però, e in particolar modo sul tema del frontalierato, qualcosa sta cambiando.

### **3.1 Un quadro cronologico degli accordi con l'Unione.**

- 1972: Accordo di libero scambio AELS-UE
- 1989: Accordo sulle assicurazioni
- 1990: Accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganali
- 1992: il Popolo Svizzero bocchia l'adesione al SEE
- 1999: Bilaterali I (libera circolazione delle persone, ostacoli tecnici al commercio, appalti pubblici, agricoltura, trasporti terrestri, trasporto aereo, ricerca)
- 2004: Bilaterali II (Schengen, Dublino, fiscalità del risparmio, lotta contro la frode, prodotti agricoli trasformati, ambiente, statistica, Media, pensioni).
- 2005: estensione del principio di libera circolazione delle persone all'Ue-10
- 2009: firma e attuazione provvisoria dell'Accordo riveduto sulla facilitazione e la sicurezza doganale
- 2009: rinnovo della libera circolazione delle persone ed estensione alla Bulgaria e alla Romania
- 2010: firma dell'Accordo sull'educazione, la formazione professionale e la

gioventù.

- 2011: firma dell'Accordo sul riconoscimento reciproco delle denominazioni di origine protetta (DOP)

- 2013: firma dell'Accordo di cooperazione in materia di concorrenza.

- 2014: accettazione dell'iniziativa popolare "Contro l'immigrazione di massa"

- 2014: inizio dei negoziati in ambito istituzionali

- 2014: firma dell'Accordo di cooperazione EASO (l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo)

La Svizzera guadagna un franco su tre grazie ai suoi scambi commerciali con l'Ue. Nel 2013 il 55 % delle esportazioni svizzere erano destinate a uno degli Stati membri e il 73 per cento delle importazioni proveniva proprio da questi stessi Paesi.

Considerata questa stretta interdipendenza, la conduzione di una politica europea è di cruciale importanza, oltre che di naturale necessità per questo Stato. La Svizzera persegue una politica di difesa dei propri interessi nei confronti dell'Ue, percorrendo la cosiddetta via bilaterale. Le questioni e le problematiche concrete vengono risolte mediante Accordi Bilaterali in settori specifici e delimitati. Anche se questo approccio graduale consente di trovare soluzioni su misura per un ampio ventaglio di questioni politiche ed economiche, spesso comporta un dialogo complesso, diviso su piani completamente eterogenei, che venendo trattati complessivamente, diventano

interdipendenti tra loro<sup>18</sup>. C'è sicuramente da riconoscere però, che gli Accordi non solo migliorino l'accesso reciproco ai mercati, ma gettano anche le fondamenta per una stretta collaborazione in settori rilevanti. Grazie a tale approccio la Svizzera conduce una politica di apertura e cooperazione con i suoi vicini europei. La cooperazione in materia di tassazione transfrontaliera dei redditi da risparmio o di lotta contro la frode fiscale, l'approccio coordinato in materia di politica di asilo nonché il contributo svizzero all'allargamento a favore dei nuovi Stati membri dell'Unione sono alcuni esempi di tale dialogo. Non facendo parte dell'Unione, la Svizzera continua comunque a preservare la propria indipendenza sul piano istituzionale. Tuttavia, essendo uno Stato terzo, la Confederazione non ha voce in capitolo nel processo decisionale che avviene all'interno dell'Unione.

In materia di politica europea, la Svizzera cerca di creare le migliori condizioni possibili al fine di agevolare le sue relazioni con l'Ue, a questo scopo i legami bilaterali con questa (e con le precedenti forme di organizzazione) si sono sviluppate e continuamente intensificate nel corso dei decenni. Negli anni sono stati conclusi circa 20 accordi principali e un gran numero di accordi inferiori. Questo approccio bilaterale è stato regolarmente avallato, come prima accennato, dal Popolo Svizzero in occasione di una serie di votazioni popolari (7 dal 2000 in poi).

### **3.2 Nascita ed evoluzione della “via bilaterale”**

L'accordo di libero scambio risalente al 1972<sup>19</sup>, approvato dal popolo con il

---

<sup>18</sup>E' il caso, ad esempio, della clausola dell'art 26 del modello di convenzione Ocse, relativo al segreto bancario, che ha influenzato l'intero assetto della tematica relativa all'imposizione dei frontalieri. Ma tale discorso sarà affrontato successivamente (III Cap.)

<sup>19</sup> L' *Accordo di libero scambio* (ALS) del 1972, stabilisce che i prodotti industriali originari degli Stati contraenti possono essere commerciati in franchigia doganale. L'accordo vieta qualsiasi restrizione quantitativa (contingenti) nonché misura di effetto equivalente ai dazi. Nel caso di prodotti agricoli trasformati (il cui trattamento è disciplinato dal Protocollo n.2), la parte industriale viene resa completamente esente da dazi. Per quanto concerne la parte agricola la Svizzera ha ridotto le sovvenzioni all'esportazione e i dazi doganali, mentre l'UE li ha completamente aboliti.

72,5 % di voti favorevoli, e dai Cantoni, ha inaugurato tale sentiero. Nel 1989 è stata la volta dell'Accordo sulle assicurazioni<sup>20</sup>.

Assieme agli Stati membri dell'Associazione Europea di libero scambio (AELS) la Svizzera aveva negoziato con quella che si chiamava Comunità Europea, la creazione di un nuovo Spazio Economico Europeo (SEE) che si basava sulle quattro libertà fondamentali: libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone. Il 6 dicembre del 1992 però, il voto negativo del popolo e dei Cantoni svizzeri, porta al rifiuto dell'adesione. L'anno dopo, il Consiglio federale dichiara di rinunciare fino a nuova disposizione all'avvio di negoziati di adesioni, auspicando un potenziamento delle relazioni con la Comunità sulla "via bilaterale". E' questo il primo passo fondamentale verso la negoziazione e conclusione dei pacchetti Bilaterali I e II.

### ***Bilaterali I***

Qualora avesse aderito allo Spazio Economico Europeo, la Svizzera avrebbe beneficiato di un'integrazione completa a livello economico e di conseguenza un accesso al mercato interno europeo a pari diritti. Al fine di evitare alle imprese elvetiche qualsiasi discriminazione su questo mercato, il Consiglio Federale ha deciso, in seguito al rifiuto all'adesione, di intavolare con l'Unione delle trattative settoriali. Alla fine del 1993, l'Unione si è dichiarata pronta ad avviare i negoziati per sette grandi comparti, con l'unica condizione che tutti gli accordi fossero negoziati parallelamente e quindi firmati e attuati in contemporanea, in ottemperanza a quella che fu definita "*esigenza di parallelismo tra tutti i dossier*". L'intento consisteva nell'assicurare che gli

---

<sup>20</sup> L'Accordo sulle assicurazioni" del 1989 garantisce alle società assicurative svizzere e dell'Unione, attive nell'ambito delle assicurazioni contro i danni, la libertà di stabilimento. Le agenzie e le filiali di tale società godono dunque delle medesime condizioni di accesso al mercato e di esercizio della loro attività nel territorio delle parti contraenti. L'Accordo non si applica alle assicurazioni sulla vita, alle riassicurazioni o ai sistemi di sicurezza sociale previsti dalla legge e non contempla la prestazione transfrontaliera di servizi.

Accordi risultassero globalmente vantaggiosi per entrambe le parti. Questi vennero dunque tra di loro connessi giuridicamente mediante la cosiddetta “*clausola ghigliottina*” per evitare che fossero posti in vigore separatamente, secondo quest’ultima, dunque, qualora uno degli Accordi non fosse prolungato o venisse denunciato, anche i rimanenti sarebbero abrogati. Berna e Bruxelles hanno firmato i sette Accordi Bilaterali il 21 Giugno del 1999. Il Popolo Svizzero ha poi approvato i cosiddetti “Bilaterali I” il 21 Maggio 2000 con il 67,2 per cento di voti favorevoli. Entrati in vigore dal 1 Giugno 2002, essi hanno consentito all’economia svizzera un ampio accesso al mercato dell’Unione. L’Accordo che, oltre a tutta una serie di regolamentazioni di diverse tematiche (agricoltura, trasporto aereo, appalti pubblici, ostacoli tecnici al commercio, trasporti terrestri), in ottemperanza alla decisione presa di gestire interamente i rapporti tramite un unico testo legislativo, per la prima volta, introduce in territorio elvetico il principio di libera circolazione delle persone.

### ***Bilaterali II***

La seconda serie di Accordi, i Bilaterali II, prende in considerazione altri interessi economici (l’industria delle derrate alimentari, la piazza finanziaria, il turismo) ed allarga ulteriormente la cooperazione tra l’Unione e la Svizzera ad altri settori che vanno ben oltre il mero ambito economico come la sicurezza, l’asilo l’ambiente e la cultura.

Nonostante le dichiarazioni d’intenti formulata da entrambe le parti negli atti finali dei Bilaterali I, sulle prime la Commissione europea era dubbiosa circa la necessità di avviare un nuovo ciclo di trattative. Due nuove importanti richieste rivolte alla Svizzera hanno spinto Bruxelles ad intavolare una nuova tornata di negoziati, nonostante tutto. Obiettivi dell’Unione erano quelli, da una parte, di includere la Svizzera nel proprio progetto volto a disciplinare la questione relativa alla tassazione transfrontaliera dei redditi da risparmio, e

dall'altra di intensificare la cooperazione con lo Stato nella lotta contro la frode in materia di fiscalità indiretta, soprattutto contro il contrabbando di sigarette.

La Svizzera dal canto suo, ha accettato di prendere parte ai negoziati purché venissero soddisfatte talune condizioni: in primo luogo le nuove trattative dovevano includere non solo i due dossier prioritari per l'Unione, ma anche alcuni dossier che premevano alla Svizzera, tra cui la partecipazione al sistema di cooperazione in materia di sicurezza interna (*Schengen*) e di asilo (*Dublino*), vale a dire la cooperazione nei settori della polizia e della giustizia, dell'asilo e della migrazione, nonché i temi lasciati in sospeso nella dichiarazione d'intento comune dei Bilaterali I. Condizione necessaria era, per lo Stato Svizzero che gli interessi della piazza finanziaria svizzera, in particolar modo il segreto bancario, restassero salvaguardati.

I negoziati per i Bilaterali II furono avviati nel Giugno del 2002 e condotti su dieci dossier. Le trattative vertenti sul dossier relativo alla liberalizzazione delle prestazioni di servizi furono interrotte di comune accordo nel Marzo 2003, a causa delle troppe questioni ancora in sospeso. Nel Giugno 2003 fu poi compiuto un passo decisivo con la conclusione di un accordo politico in ambito di fiscalità del risparmio. Il 19 Maggio 2004, infine, si raggiunse un accordo politico sugli altri temi politicamente sensibili<sup>21</sup>, in particolar modo sulla questione dello scambio di informazione nell'ambito dell'assistenza giudiziaria e amministrativa concesso per reati fiscali. Per l'intera durata dei negoziati, è stata rispettata da entrambi gli interlocutori il principio di parallelismo tra tutti i dossier: gli accordi sono stati conclusi solo insieme e contemporaneamente. Tramite tale strategia di negoziazione si è riusciti ad ottenere un risultato globalmente equilibrato che tenesse conto di entrambi gli

---

<sup>21</sup>Per quanto attiene *Schengen* la Svizzera gode di una deroga di durata indeterminata (opt-out) qualora l'ulteriore sviluppo dell'acquis dovesse condurre all'obbligo di assistenza giudiziaria anche per reati di sottrazione di imposta.

interessi delle parti. I Bilaterali sono stati firmati il 26 Ottobre 2004 e ratificati dal Parlamento Svizzero il 17 Dicembre 2004, sotto forma di decreti federali distinti. Sette degli accordi sono stati rimessi all'esito di un referendum facoltativo, che è stato tuttavia indetto solo per abolire l'Accordo di associazione a Schengen/Dublino. Il 5 Giugno il Popolo Svizzero ha accolto gli accordi con il favore del 54,6 per cento di voti. A differenza dei Bilaterali I, i Bilaterali II non sono vincolati giuridicamente tra di loro, possono entrare in vigore ai sensi delle rispettive disposizioni e indipendentemente gli uni dagli altri. Tutti gli accordi sono entrati in vigore, fatta eccezione per quello relativo alla lotta contro la frode. Anche gli Accordi Schengen/Dublino sono entrati in vigore formalmente nel 2008, e la loro partecipazione operativa è effettiva dal 12 Dicembre dello stesso anno, in seguito a una procedura di valutazione da parte di un gruppo di studiosi se la Svizzera rispettasse gli standard di Schengen in vari settori, come i controlli alla frontiera, la protezione dei dati, la cooperazione dell'ambito della polizia. La loro entrata in vigore è stata nel 2009, gli aeroporti hanno adottato il regime con l'introduzione di un nuovo orario di volo.

### ***Quadro giuridico degli Accordi***

Tutti questi Accordi si basano su una cooperazione internazionale di stampo classico, sottoscrivendoli le parti non hanno trasferito competenze legislative e decisionali a favore di un'istanza sopranazionale. Ogni parte contraente è responsabile, infatti, della corretta attuazione degli accordi sul proprio territorio<sup>22</sup>. Gli Accordi si fondano o sull'equivalenza delle legislazioni (come nel caso dell'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio o dell'Accordo relativo agli appalti pubblici) o sull'adozione dell'acquis UE (come per l'Accordo sul traffico aereo e Schengen). Gli Accordi di cooperazione

---

<sup>22</sup>Fatta eccezione per il rispetto delle norme sulla concorrenza nel settore del trasporto aereo, dove il controllo e l'attuazione di queste ultime competono alla Commissione Europea e alla Corte di Giustizia dell'UE, tranne che in tema di aiuti statali

disciplinano la collaborazione nell'ambito dei programmi e delle agenzie dell'UE (è il caso dell'Accordo di cooperazione scientifica e tecnologica, o l'Accordo sulla partecipazione all'Agenzia europea dell'ambiente).

I Comitati misti sono incaricati della gestione e dell'ulteriore sviluppo degli Accordi. Al loro interno sono rappresentate entrambe le parti con i medesimi diritti. Il compito di tali organi è quello di verificare il buon funzionamento degli Accordi. Essi fungono da piattaforma per lo scambio di informazioni e per le consultazioni o il dialogo tra le parti, che vi si possono rivolgere in caso di divergenze. All'interno di tali Comitati le parti prendono decisioni di comune accordo. Tuttavia questi ultimi godono di poteri decisionali limitati ai casi contemplati dai testi degli Accordi. Per quanto riguarda la Svizzera, il Consiglio federale prende di norma le decisioni sulla base di una delega di competenze approvata dalle Camere Federali. I Comitati possono, decidere di modificare gli allegati degli Accordi di contenuto tecnico (come le liste di legislazioni o di prodotti). Eventuali modifiche delle disposizioni degli Accordi o l'introduzione di nuovi obblighi in capo alle parti contraenti, invece, debbono essere approvate nel rispetto delle procedure interne in vigore presso le diverse parti. Gli Accordi infatti, possono essere emendati unicamente con il consenso delle parti: pertanto il loro contenuto non può essere modificato automaticamente. Per quanto concerne gli Accordi che si fondano sull'equivalenza delle legislazioni, spesso le parti hanno l'interesse a mantenere tale parità legislativa anche in caso di evoluzione delle rispettive normative. Per poter assicurare pari condizioni di concorrenza è di norma necessario recepire gli sviluppi del diritto comunitario nell'ambito di applicazione di un accordo specifico. Inoltre le parti hanno interesse a mantenere i medesimi standard nei settori della sanità, dell'ambiente, e della sicurezza. Sono state previste, dunque, procedure finalizzate allo scambio di informazioni finalizzate ad avviare consultazioni nell'ipotesi in cui una delle parti progettasse di modificare talune disposizioni legali relative al cambio di

applicazione di un accordo in particolare.

#### **4 Il principio di libera circolazione e il voto del 9 Febbraio**

Tramite gli Accordi Bilaterali la Svizzera ha regolato i propri rapporti con gli Stati Europei. Si tratta di un assetto legislativo articolato e multiforme ma soprattutto, come precedentemente evidenziato, vincolato dalla particolare “*clausola ghigliottina*” la quale comporterebbe, nell’ipotesi in cui dovesse venire meno anche solo un punto del testo, il crollo dell’intera disciplina. Tale problematica si è palesata con chiarezza con la recente votazione popolare del 9 Febbraio 2013 che ha scosso i rapporti tra Berna e Bruxelles.

Con l’applicazione del principio di circolazione, le cifre in tema di immigrazione e frontalierato sono ulteriormente cresciute: a fine 2013 erano quasi 1,3 milioni i cittadini dello spazio UE residenti in Svizzera e circa 440 000 cittadini Svizzeri residenti nell’intera Unione. Il 9 Febbraio del 2014 la maggioranza degli elettori svizzeri e dei Cantoni ha accettato l’iniziativa popolare “Contro l’immigrazione di massa”, esprimendosi a favore di una limitazione dell’immigrazione tramite tetti massimi e contingenti. Al pari dell’iniziativa contro l’immigrazione di massa anche l’iniziativa popolare “Stop alla sovrappopolazione-sì alla conservazione delle basi naturali della vita” prevedeva un cambio di orientamento della politica d’immigrazione della Svizzera. In concreto tale iniziativa esigeva l’imposizione di un limite massimo fisso per l’immigrazione, quest’ultima però non ha ottenuto una percentuale di voti favorevoli sufficiente all’approvazione. Ad ogni modo, gli articoli di entrambe le iniziative non sono compatibili con l’Accordo sulla libera circolazione delle persone.

Ad oggi, non è ancora stata trovata una soluzione che appagasse da una parte il voto del Popolo Svizzero e dall’altra gli obblighi assunti dallo Stato con l’Unione. In questo paragrafo, ci dedicheremo all’evoluzione di tale disciplina, che potremmo definire, ancora, o almeno oggi più che mai, incompiuta.

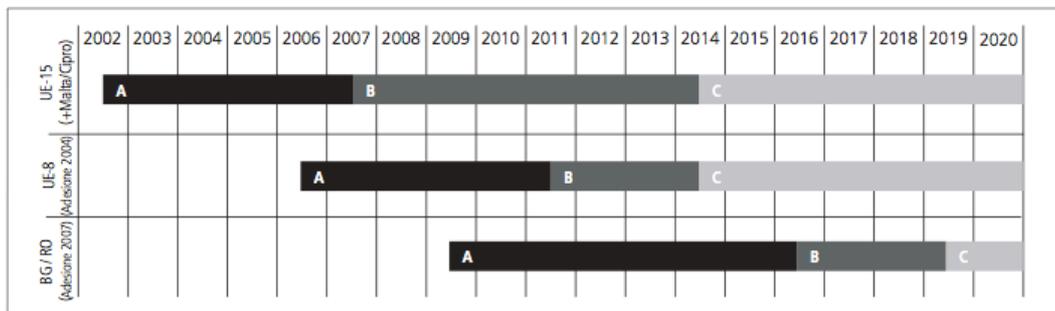
#### **4.1 L'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)**

Avallato nel 2000 dal Popolo Svizzero, l'Accordo sulla libera circolazione è entrato in vigore il 1 Giugno 2002. Le estensioni ai dieci Stati che hanno aderito all'Unione nel 2004 e alla Bulgaria e Alla Romania sono avvenute nel 2006 e nel 2009 dopo l'accettazione da parte del popolo tramite votazione.

Con l'introduzione della libera circolazione, il 1 Giugno 2004 sono entrate in vigore le misure di accompagnamento contro il dumping salariale e sociale. Queste sono volte a difendere i lavoratori contro le pressioni verso il basso sui salari e ad assicurare il rispetto delle condizioni lavorative usuali in Svizzera. In occasione dell'estensione della libera circolazione delle persone che hanno aderito all'Unione nel 2004, sono state ulteriormente rafforzate l'attuazione e l'efficacia di tali misure, entrate in vigore nel 2006. L'attuazione di queste ultime è stata perfezionata poi nell'ottica dell'estensione del principio ai paesi della Bulgaria e Romania. Altri adeguamenti sono stati poi attuati nel 2013, al fine di colmare alcune lacune legislative. Nel 2012 il Parlamento ha deciso di rafforzare la responsabilità solidale dell'appaltatore primario in caso di violazione delle condizioni salariali e di lavoro da parte del subappaltatore nel settore edile.

L'apertura reciproca dei mercati del lavoro è avvenuta in modo progressivo e controllato attraverso vari regimi transitori (illustrati nel grafico del dossier "Gli accordi bilaterali Svizzera-Ue del DFAE). Al termine dei periodi di transizione sarà ancora possibile reintrodurre unilateralmente e per un periodo limitato il sistema del contingentamento qualora l'afflusso di manodopera dall'Unione superasse del 10 per cento la media dei tre anni precedenti.

## Regimi transitori



### UE-15 + Malta e Cipro (UE-17):

- A** Libera circolazione con restrizioni: preferenza nazionale e controllo preliminare delle condizioni retributive e lavorative fino al 31 maggio 2004; i contingenti fino al 31 maggio 2007. I contingenti non vengono più applicati dal 1° giugno 2007.
- B** Libera circolazione con clausola di salvaguardia attuabile fino al 31 maggio 2014.
- C** Libera circolazione

### UE-8:

- A** Libera circolazione con restrizioni: preferenza nazionale, controllo preliminare delle condizioni retributive e lavorative e contingenti fino al 30 aprile 2011. I contingenti non vengono più applicati dal 1° maggio 2011.
- B** Libera circolazione con clausola di salvaguardia fino al 31 aprile 2014.
- C** Libera circolazione

### Bulgaria e Romania:

- A** Libera circolazione con restrizioni: preferenza nazionale, controllo preliminare delle condizioni remunerative e lavorative, contingenti fino al 31 maggio 2016.
- B** Libera circolazione con clausola di salvaguardia fino al 31 maggio 2019.
- C** Libera circolazione

Questo meccanismo fu definito “*clausola salvaguardia*”, per una durata massima di due anni, in modo da raggiungere la media degli ultimi tre anni più il 5 %.

Dal 1° Giugno 2014, per i primi 15 Stati membri dell’Ue e per i dieci Stati che vi hanno aderito nel 2004 è in vigore la completa libera circolazione delle persone. I periodi transitori per la Bulgaria e la Romania scadranno invece a fine Maggio 2016, dopodiché potrà essere applicata la clausola di salvaguardia fino a Maggio 2019.

Al settimo comma dell’art.10 rubricato “Disposizioni transitorie ed evoluzione Accordo”, il quale disciplina, appunto, tale meccanismo transitorio, viene fatta menzione di una disciplina differente per i frontalieri rispetto a tale regime. Sin dall’entrata in vigore dell’Accordo, infatti, per loro, a differenze delle altre tipologie di lavoratori, non è stato disposto alcun limite

quantitativo.

Questa è solo una delle disposizioni in materia di frontalierato con le quali l'Accordo ha imposto un radicale cambiamento alle condizioni di tale categoria.

#### **4.2 Le disposizioni dell'ALC in tema di frontalierato: breve quadro della disciplina previgente l'Accordo**

Nel periodo antecedente tale accordo, vale a dire sino a Giugno 2002, in Svizzera vigeva una politica migratoria restrittiva atta a controllare e regolare i flussi e il numero di stranieri nel Paese. Innanzitutto per lavorare in Svizzera uno straniero doveva richiedere un permesso di lavoro alle competenti autorità. I permessi per lavoratori poi, dimoranti e stagionali, erano comunque contingentati mentre quelli dei non residenti sottostavano a restrizioni sulle zone di residenza e sulle zone d'impiego così come erano soggetti a vincoli di rientro giornaliero. In entrambi i casi, le autorità elvetiche rilasciavano un permesso a un richiedente straniero solo quando questi disponeva di un contratto di lavoro valido e conforme sia alle condizioni salariali che di lavoro vigenti nel Paese, e solo dopo aver appurato che non vi fosse un lavoratore indigeno (svizzero o straniero già in possesso di un permesso) disposto ad assumere quell'impiego secondo quella che veniva definita *la clausola di priorità accordata ai lavoratori indigeni*. Con la firma dell'Accordo la Svizzera ha dovuto di riflesso cancellare tali vincoli e concludere la propria politica migratoria restrittiva per tutte le persone provenienti dagli stati firmatari. Com'è già stato spiegato nel paragrafo precedente, per evitare impatti troppo repentini sul mercato del lavoro svizzero, il passaggio dal vecchio al nuovo sistema è stato programmato quale processo a tappe, sono state inoltre introdotte tutta una serie di misure di accompagnamento funzionali. Tra i provvedimenti adottati figurano: l'elaborazione di un

disciplinamento delle condizioni di lavoro per la manodopera distaccata in Svizzera, la possibilità di stabilire salari minimi in contratti normali di lavoro nel caso di abusi accertati, nonché l'agevolazione delle condizioni per il conferimento dell'obbligatorietà generale ai contratti collettivi di lavoro. E' in questo ambito che sono state istituite le cosiddette commissioni tripartite federale e cantonali (composte da rappresentanti delle autorità, dei datori di lavoro e dei sindacati) incaricate di sorvegliare il mercato del lavoro, di attuare le misure e di vigilare sul loro rispetto<sup>23</sup>.

Dunque, può riassumersi, le condizioni di accesso al mercato del lavoro elvetico per i pendolari stranieri erano: il possesso di un contratto di lavoro ed il rispetto dell'analisi del mercato del lavoro mirata a verificare il rispetto della priorità accordata agli indigeni.

La facoltà di accesso poi, era data unicamente a quegli stranieri che risiedevano da almeno sei mesi nelle zone di confine dei paesi limitrofi alla Svizzera e che potevano essere impiegati unicamente in un'azienda con sede in un comune svizzero dell'adiacente zona di frontiera, e rientrassero giornalmente al proprio domicilio.

Tale disciplina è stata totalmente modificata con l'applicazione del principio di libera circolazione.

### **4.3 Una nuova definizione di frontaliere**

#### *Art. 2 Soggiorno e attività economica*

*(1) Fatte salve le disposizioni del periodo transitorio di cui all'articolo 10 del presente Accordo e al capo VII del presente Allegato, i cittadini di una parte contraente hanno diritto di soggiornare e di esercitare un'attività*

---

<sup>23</sup>LOSA F., BIGOTTA M., GONZALEZ O., "Libera circolazione: gioie o dolori?", Bellinzona, Ufficio di Statistica della Repubblica e Cantone Ticino, 2012

*economica nel territorio dell'altra parte contraente conformemente alle disposizioni previste nei capi da II a IV. Tale diritto è comprovato dal rilascio di una carta di soggiorno o di una carta speciale per i frontalieri. (...)*

*(3) La carta di soggiorno o la carta speciale concesse ai cittadini delle parti contraenti vengono rilasciate e rinnovate gratuitamente o dietro versamento di una somma non eccedente i diritti e le tasse richiesti per il rilascio della carta d'identità ai cittadini nazionali. Le parti contraenti adottano le misure necessarie al fine di semplificare al massimo le formalità e le procedure per il rilascio di tali documenti. (...)*

Ad oggi, sono tre le possibili categorie di permesso di lavoro alle quali possono riferirsi i lavoratori:

- Il Permesso G per frontalieri : Richiedendo questo permesso, il lavoratore manterrà la propria residenza in Italia. Sarà dunque tenuto a rientrare alla propria residenza o tutti i giorni (permesso di lavoro G con rientro giornaliero) o una volta a settimana (permesso di lavoro G con rientro settimanale).

Potrà scegliere se pagare la cassa malati<sup>24</sup> o se mantenere l'affiliazione presso il Servizio Sanitario Nazionale italiano.

---

<sup>24</sup>All'arrivo in Svizzera si hanno tre mesi di tempo per stipulare un'assicurazione delle cure medico-sanitarie. Anche quando nasce un bambino i genitori hanno tempo tre mesi per scegliere un'assicurazione. Durante tale periodo i soggetti si considerano assicurati. Si è liberi di scegliere la cassa malati tra gli assicuratori autorizzati. In alcuni casi eccezionali non si è obbligati a stipulare un'assicurazione. Ogni assicurato paga un premio mensile alla cassa malati. La quota dei premi dipende dalla cassa malati e dal Cantone. Per i bambini e i giovani i premi sono inferiori. Le persone che dispongono di un reddito molto modesto hanno diritto ad una quota inferiore. In caso di malattia, una parte dei costi di trattamento va a carico degli assicurati. La partecipazione ai costi è costituita dalla franchigia opzionale e dall'aliquota. La franchigia è l'importo annuo con il quale la persona assicurata deve contribuire ai costi delle prestazioni mediche (minimo 300 CHF per gli adulti; i minorenni fino ai 18 anni non devono pagare nessuna franchigia). Dal momento in cui è stato raggiunto tale importo, la cassa malati fornisce le sue prestazioni. Tra le spese di trattamento che rimangono (dopo aver raggiunto la franchigia) ogni assicurato deve continuare a pagare il 10 per cento. Questa cosiddetta aliquota percentuale ammonta ad un massimo di 700 CHF per gli adulti e a 350 CHF per i minorenni. Se si desidera risparmiare i premi, si è liberi di aumentare la propria franchigia.

Il permesso ha validità di cinque anni. In caso di eventuale disdetta del rapporto di lavoro, il permesso G scadrà 6 mesi dopo l'entrata in disoccupazione.

- Permesso di dimora B: Il lavoratore lascia l'Italia e si trasferisce a vivere in Svizzera per lavorare. Dovrà avere un contratto d'affitto in Svizzera (o una casa di proprietà, o una dichiarazione di alloggio), dovrà iscriversi all'AIRE (perderà dunque l'iscrizione all'Anagrafe del vecchio comune di residenza), dovrà pagare la cassa malati e sarà sottoposto al regime sociale elvetico. Il permesso ha validità di cinque anni. In caso di eventuale disdetta del rapporto di lavoro, il permesso B avrà validità di sei mesi dopo il termine del diritto all'indennità di disoccupazione.

-Permesso di dimora temporanea L: Necessario per attività di lavoro che durano più di tre mesi e meno di un anno.

Il lavoratore si trasferirà momentaneamente a vivere in Svizzera. Al suo rientro in Italia riacquisterà i diritti sociali italiani. Non sarà necessaria l'iscrizione all'AIRE.

Fin qui, nulla di rivoluzionario se non fosse per il nuovo permesso G, sopracitato, si riferisce a quella che potrebbe definirsi una nuova categoria di frontaliere. L'art. 7 del Titolo dedicato ai Lavoratori dipendenti (II) dell'Accordo, infatti, statuisce:

*Art. 7 Lavoratori dipendenti frontaliere*

*(1) Il lavoratore dipendente frontaliere è un cittadino di una parte contraente che ha la sua residenza sul territorio di una parte contraente e che esercita un'attività retribuita sul territorio dell'altra parte contraente e ritorna al luogo del proprio domicilio di norma ogni giorno, o almeno una volta alla settimana.*

*(2) I lavoratori frontalieri non hanno bisogno del rilascio di una carta di soggiorno.*

*Tuttavia, l'autorità competente dello Stato d'impiego può rilasciare al lavoratore frontaliere dipendente una carta speciale valida per almeno cinque anni o per la durata dell'impiego, se questa è superiore a tre mesi o inferiore a un anno. Tale carta viene rinnovata per almeno cinque anni purché il lavoratore frontaliere dimostri di esercitare un'attività economica.*

*(3) La carta speciale è valida per tutto il territorio dello Stato che l'ha rilasciata.*

Tale disposizione<sup>25</sup>, è forse quella che, più di qualunque altra ha modificato l'assetto legislativo previgente: l'obbligo di rientro giornaliero per i lavoratori da giornaliero è divenuto settimanale, una previsione già di per sé destinata a fare la differenza ma c'è di più: la soppressione delle zone di frontiera con la Svizzera, avvenuta il 1 giugno 2007, allo scadere del periodo transitorio dell'Accordo, ha inciso sulla mobilità geografica dei frontalieri e sulla loro capacità di esercitare un'attività economica su tutto il territorio dello Stato di lavoro, in Svizzera e in tutti i paesi comunitari di origine della manodopera. Ciò ha determinato un'estensione del bacino di reclutamento all'interno del territorio nazionale a tutti gli Stati dell'Ue e un'estensione del territorio d'impiego in Svizzera a tutto il paese. La nascita di una vera e propria nuova categoria di lavoratori, di un'ampiezza numerica di gran lunga superiore alla precedente.

Prima dell'Accordo di libera circolazione, come già detto, per lavoratore frontaliere si è sempre inteso un lavoratore che risiedesse e lavorasse in una zona delimitata da 20 km da una parte all'altra della frontiera, rientrando però,

---

<sup>25</sup>Si è fatto riferimento, a carattere esemplificativo, all'art. 7 ma, naturalmente, l'obbligo di rientro settimanale e non più giornaliero, è disposto anche per la categoria dei lavoratori frontalieri autonomi (vedi art.28 ALC)

ogni giorno al proprio domicilio.

L'obbligo di risiedere nella zona di confine delimitata dai 20 km da almeno sei mesi volendo trovare un'attività lucrativa in Svizzera aveva comportato un massiccio popolamento dei comuni di frontiera, a causa dei movimenti migratori interni in particolare dal Sud Italia e dalle regioni del Nord escluse dalla possibilità di lavorare in Ticino, fino alle regioni di confine con la Svizzera che comportarono tutta una serie di problematiche in svariati campi: problemi di pianificazione, legati alle scuole, spesso troppo piccole e inadeguate, problemi di fognature e di impianti di depurazione, di traffico<sup>26</sup>.

Non sussistendo più il vincolo della necessaria residenza all'interno della fascia di confine, il frontalierato ha subito un allargamento categoriale enorme. Secondo tale nuova definizione, infatti, nulla osta che un cittadino italiano proveniente, ad esempio, da una lontanissima città pugliese o siciliana, di acquisire il permesso G per frontalieri, con l'unico obbligo di rientrare nel proprio domicilio una volta alla settimana. Questo è, almeno etimologicamente, un controsenso, lo stesso termine frontaliera, infatti, rischia di apparire inadeguato di fronte a tale sostanziale rivoluzione di significato della figura. La frontiera, infatti, parrebbe quasi perdere qualsiasi importanza considerata questa nuova categoria di lavoratori. Com'era ovvio che fosse, l'introduzione di questo nuovo principio ha comportato particolari problematiche a livello tributario, motivo per cui il Consiglio Federale Svizzero<sup>27</sup>, ha optato per il mantenimento della prima definizione di tale

---

<sup>26</sup>CANOVA D., *“Il frontalierato nel Cantone Ticino”*, Università di Friburgo, 1991

<sup>27</sup>Il Consiglio federale così si è espresso nel messaggio del 23.6.1999: “La riserva formulata nell'articolo 21 capoverso 1 a favore degli ADI (Accordi di doppia imposizione) degli Stati contraenti significa che la definizione di frontaliero di cui agli articoli 7 e 13 e agli articoli 28 e 32 (disposizioni transitorie) dell'allegato I sono applicabili soltanto alla normativa in materia di circolazione delle persone e di titoli di soggiorno, ma non al settore della tassazione. Il diritto tributario potrà poggiare, come finora, su una propria definizione di frontaliero. Per formularla, le autorità fiscali devono rifarsi ai corrispettivi ADI fra gli Stati contraenti. Nei casi in cui l'ADI o un relativo accordo complementare rinunci a definire il

tipologia di lavoratori per l'applicazione, ad esempio, della Convenzione del '74 sulla doppia imposizione<sup>28</sup>.

Tale estensione del perimetro geografico che consente l'ottenimento di un permesso per frontaliere ha generato un aumento degli stessi, imputabile, in parte, ad un comportamento preferenziale verso tale tipo di permesso in alternativa allo statuto di straniero residente (le categorie B ed L) per il quale è necessario spostare la residenza in Svizzera.

Fondamentale ricordare inoltre, che l'Accordo non abbia comportato solamente un totale riassetto della figura del frontaliere, ma abbia fatto venire meno anche la cosiddetta "*clausola di priorità accordata ai lavoratori indigeni*", abolita in favore del diritto alle stesse condizioni di vita, d'impiego e di lavoro per tutti i cittadini comunitari.

L'articolo 7<sup>29</sup> del Trattato di Roma del 1957 tramite il quale venne istituita l'allora Comunità Economica Europea è, infatti, alla base della libera circolazione delle persone. Esso vieta ogni tipo di discriminazione all'interno dei paesi membri causata dalla nazionalità, anche nell'Accordo con la Svizzera, ne è stata garantita l'attuazione. Alla lettera a) dell'art 7 del I Titolo

---

termine di frontaliere (come ad es. nelle relazioni con l'Italia e nelle relazioni del Cantone di Ginevra con la Francia), non bisogna rifarsi alla definizione nell'allegato 1 dell'accordo. Anche nei casi in cui il termine di frontaliere non È definito nell'ADI stesso o in un accordo aggiuntivo, rientra esclusivamente nell'ambito dell'applicazione del relativo ADI di descrivere e interpretare una simile nozione. Per questo motivo, anche lì dove manca una simile descrizione esplicita, non ne risulta alcuna modifica rispetto al diritto vigente. Dunque, anche nel rapporto con l'Italia e nel rapporto fra Ginevra e la Francia, per i frontalieri bisogna rifarsi al criterio del rientro, di massima giornaliero, dal luogo di lavoro al luogo di residenza. Estendere la nozione ai soggiornanti settimanali, come previsto nell'allegato 1 dell'accordo, non ha nessuna importanza per l'imposizione.

<sup>28</sup>Della Convenzione, si è già accennato al par. 1.2.4, tutte le problematiche tributarie inerenti al tema saranno comunque affrontate in seguito (Cap. III)

<sup>29</sup>Art. 7 "Nel campo di applicazione del presente Trattato, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità. Il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione dell'Assemblea, può stabilire, a maggioranza qualificata, tutte le regolamentazioni intese a vietare tali discriminazioni."

(Disposizioni generali) è, infatti, previsto:

*Art. 7 Altri diritti*

*Conformemente all'allegato I, le parti contraenti disciplinano in particolare i diritti elencati qui di seguito legati alla libera circolazione delle persone:*

*a) il diritto alla parità di trattamento con i cittadini nazionali per quanto riguarda l'accesso a un'attività economica e il suo esercizio, nonché le condizioni di vita, di occupazione e di lavoro; (...)*

Inutile ribadire che, anche tale disposizione, abbia rivoluzionato il quadro legislativo svizzero.

**4.4 Gli effetti provocati dal principio di libera circolazione secondo lo studio dell'Ufficio di statistica nel 2004:**

Gli effetti provocati da tale rivoluzione dell'assetto legislativo nazionale, hanno comportato sicuramente forti influenze sul mercato svizzero. Uno studio condotto dall'Ufficio di Statistica della Repubblica e Cantone Ticino nel 2004, ha raccolto i dati e le modifiche operate dal principio di libera circolazione a soli due anni dalla sua applicazione. Il risultato è ambiguo ma di estremo interesse, e pertanto si è reputato opportuno, riportare una sintesi di tale studio:

“In giugno 2004 nell'ambito della progressiva applicazione dell'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone è stata abolita per i cittadini comunitari (UE17/AELS) una delle disposizioni cardine su cui sino ad allora si era fondata la politica svizzera d'immigrazione, ossia la priorità d'impiego accordata alla forza lavoro indigena rispetto alla manodopera estera di nuova

venuta.

Nel caso delle regioni di frontiera, questa disposizione aveva consentito alle autorità di regolare il flusso di frontalieri in base ai bisogni dell'economia e nel rispetto del diritto prioritario al lavoro degli indigeni. Dalla sua applicazione ha trovato origine l'accezione di funzione di cuscinetto congiunturale che la manodopera frontaliera ha svolto nelle regioni di confine nel corso degli ultimi decenni. Questo studio opera una valutazione quantitativa degli impatti di questa misura di deregolamentazione nelle regioni di confine svizzere (rispetto alle regioni interne, selezionate quale gruppo di controllo), determinando il cosiddetto effetto medio sugli esposti in termini di posti di lavoro e di salari della forza lavoro indigena. Risponde, con metodo scientifico e risultati estremamente robusti, a due quesiti:

1. La maggior libertà di assumere manodopera frontaliera nelle zone di confine svizzere ha generato effetti negativi in termini di perdita di posti di lavoro e crescente disoccupazione frutto della sostituzione della manodopera locale con pendolari d'oltreconfine, in genere più flessibili e meno costosi – o piuttosto ha stimolato la crescita economica e con essa l'impiego (anche) di forza lavoro locale?
2. La deregolamentazione ha condotto ad un livellamento verso il basso dei salari oppure gli stimoli di crescita sono stati tali da indurre – almeno a medio termine – un incremento delle retribuzioni della componente indigena?

Quesiti di rilevanza sociale, economica e politica considerati l'elevata esposizione delle zone di confine ai flussi migratori e la conseguente sensibilità sociale e politica, il ruolo giocato dalla manodopera frontaliera nei mercati locali e il valore simbolico di questo bastione della politica migratoria svizzera.

In estrema sintesi si può affermare che la soppressione della priorità ai lavoratori indigeni ha avuto impatti positivi e negativi – quindi gioie e dolori – a dipendenza dei rapporti di complementarietà rispettivamente di sostituzione che la nuova offerta di lavoro frontiera esplica rispetto alle componenti indigene nei vari mercati del lavoro regionali.

Ha generato posti di lavoro, e quindi crescita economica, accanto a perdite di posti di lavoro (quindi disoccupazione) e scemate opportunità d'impiego; ha prodotto incrementi salariali accanto a freni ai loro percorsi di crescita.

Nel dettaglio i principali risultati relativi ai posti di lavoro sono i seguenti:

- Complessivamente, a fine settembre 2005 la misura ha cagionato nelle zone di frontiera una perdita di oltre 40.000 posti di lavoro (pari ad un variazione relativa di -1,5%).
- La riduzione dell'impiego totale sottende una contrazione della componente svizzera (-2,4%, vale a dire 49.477 posti di lavoro in meno) accanto a una crescita di posti di lavoro occupati da donne straniere residenti (+3,9%, pari a quasi 9.000 nuovi posti di lavoro).

– L'impatto negativo sull'impiego della componente svizzera, che ha riguardato praticamente tutti i rami economici, ha accomunato uomini e donne: per i primi si è trattato di una perdita netta di quasi 31.000 posti di lavoro (-2,6%), per le seconde invece di opportunità d'impiego che non si sono realizzate a causa della deregolamentazione (-18.549 impieghi pari a -2,1%).

Nel dettaglio i principali risultati relativi ai **salari locali** sono i seguenti:

- Nel suo complesso la deregolamentazione ha stimolato una crescita dei salari dell'ordine di +0,8%, pari a 55 franchi in più al mese (misurata a fine ottobre 2006).

- A beneficiare della deregolamentazione sono stati i salariati maschi svizzeri con un incremento della retribuzione mensile media dell'1,7% tra il 2002 e il 2006. Non risultano invece influenzati né i salari degli stranieri (donne e uomini) né quelli delle donne svizzere.
- Impatti positivi emergono per una serie di gruppi con profili rispettivamente retribuzioni elevati: i salariati di 50 anni e più (+1,8%), quelli con formazione terziaria (+2,5%) e quelli che occupano posti di lavoro di responsabilità o che richiedono qualifiche elevate (+1,7%). A questi si aggiunge chi occupa posti di lavoro che richiedono basse qualifiche (+0,9%).
- Hanno invece subito la misura tre gruppi di salariati delle zone di confine per i quali la maggior concorrenza e la maggior presenza frontaliera hanno determinato una minore crescita delle retribuzioni rispetto a quanto si sarebbe registrato senza la deregolamentazione: si tratta dei giovani (-1,0%), di coloro che occupano posti a qualifi- che medie (-0,5%) o posti senza funzioni di quadro (-0,7%).
- Tra i rami economici solo l'industria manifatturiera con un +1,3% e l'industria estrattiva, che invece segna una sensibile minor crescita (-9,7%), fanno emergere risultati statisticamente significativi, negli altri casi la deregolamentazione non ha influenzato le dinamiche salariali.
- Anche dall'analisi regionale emergono vincenti e perdenti: da un lato vi sono Neuchâtel, Ginevra e l'aggregato dei due semicantoni basi- lesi, che registrano incrementi salariali del +6,2%, +5,3% e +1,7%; effetti nulli emergono invece nei cantoni Vaud e Zurigo; mentre in Ticino la deregolamentazione ha generato una perdita salariale dell'or- dine di -1,9% (pari a -114 franchi al mese).
- Nei cantoni di confine la scomposizione degli impatti per diversi gruppi socioprofessionali genera quadri peculiari a riprova delle specificità nei profili e nei ruoli giocati dalla manodopera frontaliera. A Neuchâtel e Ginevra ad esempio praticamente tutti i gruppi analizzati hanno

beneficiario della deregolamentazione, in primis gli uomini svizzeri (+8,0% a Neuchâtel e +7,1% a Ginevra) e stranieri (+5,1% rispettivamente +6,1%) e tutti i gruppi con profili e salari elevati. A Basilea e a Zurigo gli impatti positivi hanno riguardato un ristretto novero di gruppi: gli uomini svizzeri (+1,4% rispettivamente +2,5%) e, come in precedenza, chi dispone di profili e retribuzioni relativamente elevati. A Basilea ai primi si sono aggiunte le donne svizzere con +2,7%, mentre a Zurigo le stesse hanno subito una minor crescita dell'ordine di -2,4%.

In Ticino il quadro negativo è determinato dagli impatti sui salari delle donne straniere (-6,9%), e su quelli di altri quattro gruppi: 25-49enni, salariati con formazione secondaria, con qualifiche medie e con funzioni di quadro. Per tutte le altre categorie, tra cui quindi anche gli occupati svizzeri di ambo i sessi, la misura non ha condizionato le dinamiche salariali<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup>LOSA F., BIGOTTA M., GONZALEZ O. *“Libera circolazione: gioie o dolori?”*, Bellinzona, Ufficio Statistica della Repubblica e Cantone Ticino, 2012

## 5 L'iniziativa popolare "Contro l'immigrazione di massa" il voto del 9 Febbraio 2014

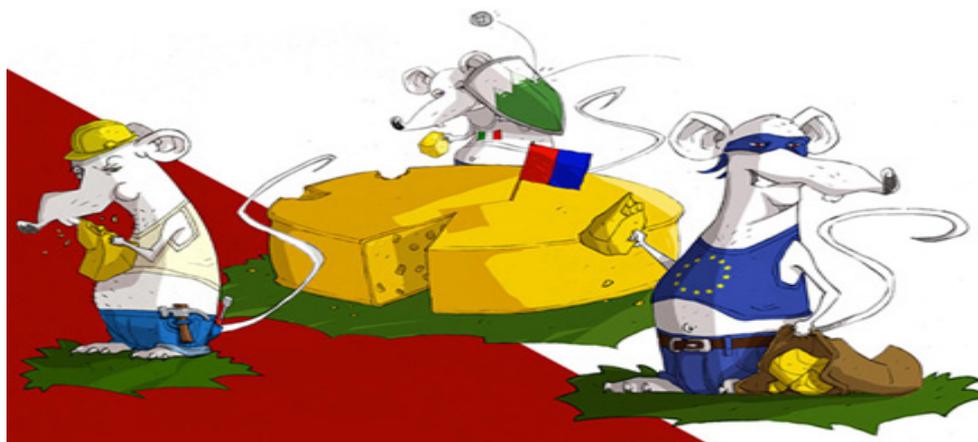


Il 9 Febbraio 2014, il Popolo Svizzero ha accolto l'iniziativa popolare "Contro l'immigrazione di massa" avallando quindi un cambio di rotta nella politica migratoria svizzera. Le nuove disposizioni costituzionali impongono di limitare l'immigrazione definendo tetti massimi e contingenti. Entro tre anni il Consiglio Federale dovrà introdurre un nuovo sistema di ammissione per tutti gli stranieri. Nel quadro delle discussioni dei colloqui con i presidenti dei partiti e delle frazioni avvenuti il 16 Maggio dello stesso anno, è stato confermato che la nuova norma costituzionale non è compatibile con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Quest'ultimo dovrà dunque essere rinegoziato entro tre anni. Il Dipartimento Federale di giustizia e polizia procederà alla prima stesura delle necessarie ordinanze esecutive, che all'occorrenza potrebbero essere applicate se la legge d'applicazione non sarà pronta in tempo. Il nuovo testo costituzionale attribuisce, infatti, al Consiglio federale la competenza di disciplinare temporaneamente a livello d'ordinanza il nuovo sistema d'immigrazione. Il 20 Giugno 2014, il Consiglio federale ha presentato il concetto di attuazione della nuova norma costituzionale. Verrà proposto entro l'autunno 2014, un mandato per la rinegoziazione con l'Unione dell'ALC. Il progetto seguirà dunque entro la fine dello stesso anno. Il Dipartimento Federale di Giustizia e Polizia poi, procederà anche alla stesura

delle necessarie ordinanze esecutive, che all'occorrenza potrebbero essere attuate se la legge d'applicazione non sarà pronta in tempo. Le nuove disposizioni costituzionali dell'iniziativa escludono la conclusione di nuovi accordi non compatibili con l'introduzione di contingenti per gli immigrati. Si tratta di una disposizione direttamente applicabile che non necessita di un'attuazione a livello legislativo<sup>31</sup>.

### 5.1 Le rivendicazioni dei promotori

L'iniziativa popolare è stata proposta dall'Udc svizzera, partito di ultradestra che da anni si è sempre speso per la limitazione dei flussi migratori, e che si è reso celebre per la campagna "Balairatt"<sup>32</sup> (nella quale gli italiani frontalieri, e gli immigrati europei venivano raffigurati come grossi topi atti a rubare il formaggio/grana ticinese), ma anche da La lega dei Ticinesi, partito anch'esso impegnato da tempo immemore impegnato alla rivendicazione di quella sovranità svizzera che si ritiene minacciata dagli Accordi assunti con l'Europa.



Le ragioni della necessità del voto riportate dall'Udc, erano molteplici ed assai eterogenee. Preoccupati dalla crescita demografica definita fuori controllo con

---

<sup>31</sup>: "Gli accordi bilaterali Svizzera-Unione Europea", Dipartimento federale degli affari esteri DFAE, ed. 2014

<sup>32</sup> "Ballano i topi" in dialetto ticinese

l'entrata in vigore dei Bilaterali, partendo dal presupposto che la Svizzera potesse crescere entro il 2035 a circa dieci milioni di abitanti qualora l'immigrazione non fosse gestita miratamente, spiegavano che tale enorme quantità di popolazione non potesse essere *“sopportata né quantitativamente né culturalmente”*. *“Negli scorsi cinque anni, circa 80.000 persone in media l'anno sono immigrate nel nostro paese, in più di quante ne siano emigrate. Ciò significa, metaforicamente, che ogni anno nasce nel nostro paese una città di Lucerna o di San Gallo, oppure ogni due anni quasi un Canton Neuchâtel.”* Veniva così evidenziata l'urgenza della situazione nel testo del cosiddetto *“Argomentario”* dell'iniziativa.

Le conseguenze dettate da questa sorta di sovrappopolamento causato dall'immigrazioni, sono molteplici, secondo quanto riportato nel testo dei promotori, dall'eccessivo aggravio degli utenti delle infrastrutture svizzere, all'esagerato consumo energetico<sup>33</sup> e di risorse, dall'aumento del prezzo degli affitti dovuto alla mancanza di appartamenti vuoti alla forte pressione sui salari e sulla disoccupazione, dal troppo modesto influsso sulla crescita pro capite del paese alla crescita della criminalità straniera fino, in conclusione, alla minaccia dello smarrimento dell'identità religiosa e tradizionale elvetica.

## **5.2 Le ragioni del voto**

Tali considerazioni, unite al fatto che si temesse di dover attendere altri sette anni come accaduto per i Bilaterali, per un'eventuale nuova negoziazione con l'Ue e dunque fosse pericoloso aspettare un ulteriore peggioramento delle condizioni, fecero presa più che sul Popolo Svizzero nella sua interezza, su quello Ticinese. Se i consensi ottenuti a livello nazionale infatti si attestarono

---

<sup>33</sup>*“Non serve a nulla che la popolazione residente risparmi elettricità, se contemporaneamente ogni anno immigrano nuovi abitanti nella misura di una città di San Gallo, e quindi la Svizzera necessita ogni anno di ulteriore corrente elettrica per 630 milioni di KWh, ciò che equivale al 20% della produzione annuale della centrale nucleare di Mühleberg!”*dall' *“Argomentario”* dell'Udc.

al 50,3%, in Ticino la percentuale fu di ben 70% favorevoli. A riprova del fatto che, più che a livello generale, soprattutto nel Cantone confinante con la penisola italiana, e più che mai in tema di frontaliere, la situazione sia più che sentita, e, senza dubbio, percepita come grave problematica.

Il voto è stato dato dai cittadini senza seguire lo stesso parere del Consiglio federale, che si era espresso per una bocciatura della proposta, spiegando che “l’immigrazione contribuisce in misura considerevole al benessere della Svizzera” e che “l’introduzione di tetti massimi comporterebbe ingenti oneri burocratici per lo Stato e le imprese: l’iniziativa potrebbe segnare la fine della libera circolazione delle persone e degli altri accordi conclusi con l’Unione europea nel quadro degli accordi bilaterali”<sup>34</sup>.

Il no ha invece prevalso, con quote differenti, in tutti cantoni di lingua francese e nel Canton Zurigo, in tutto il resto della Svizzera hanno vinto i sì. A fare la differenza però, è stato senza ombra di dubbio, il Cantone Italiano.

### **5.3 Analisi del voto, lo studio dell’Università di Losanna**

Come emerso da un interessante studio condotto dall’Osservatorio della vita politica regionale dell’Università di Losanna, in realtà, il voto del 9 Febbraio è solo l’ennesimo in materia di politica migratoria dato dal Popolo Svizzero. Nell’arena referendaria, il confronto sui temi di politica estera e di politica migratoria ha portato a una polarizzazione senza eguali nella storia del paese. In primo luogo, è riconoscibile un’inedita intensità della frequenza del voto popolare. Dal 1970 al 1990, si contano in totale almeno quindici scrutini (12 immigrazione, 3 politica estera), mentre il loro numero nei due decenni successivi è raddoppiato (29, di cui 16 riconducibili al tema dell’immigrazione

---

<sup>34</sup><http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/02/09/svizzera-si-a-referendum-contro-immigrazione-di-massa/875015/>

e degli asilanti e 13 alla politica estera)<sup>3</sup>. In secondo luogo, le votazioni federali sulla politica estera e migratoria registrano dagli anni '90 un tasso di partecipazione molto più elevato (51% per la politica estera, 48% per quella migratoria) rispetto alla media nell'insieme degli scrutini (43%)<sup>4</sup>. In terzo luogo, in più di un'occasione gli esiti di alcuni referendum hanno sancito una sconfitta della posizione sostenuta dal governo e dal parlamento (ad esempio l'ONU del 1986, lo SEE del 1992, i Caschi blu del 1994, le naturalizzazioni facilitate del 2004). Infine, diversamente da quanto accadeva nel passato, spicca anche la capacità di alcune iniziative, nonostante l'opposizione di governo e parlamento federali, di conquistare una maggioranza di voti e di Cantoni, come nel caso dell'interdizione della costruzione di nuovi minareti (2009), dell'espulsione di criminali stranieri (2010), e da ultimo, anche dell'iniziativa 'contro l'immigrazione di massa' (2014).

Le votazioni attinenti al modo in cui la Svizzera deve rapportarsi con l'Estero hanno più volte rivelato l'esistenza di due fronti che è possibile schematicamente riassumere in questo modo: chi auspica una difesa delle tradizioni nazionali e del 'Sonderfall' elvetico dinanzi al processo d'integrazione europea e che, parimenti, sostiene una politica migratoria più restrittiva; e chi, dall'altra parte, si dice favorevole a una maggiore apertura della Svizzera tramite il rafforzamento delle relazioni con le istituzioni sovranazionali, in particolare europee, e l'affermazione di una politica dell'immigrazione meno restrittiva.

L'iniziativa del 9 febbraio sull'immigrazione di massa si colloca nel solco di questa storia referendaria recente. La sua particolarità risiede nel fatto che è riuscita, come forse nessun'altra, a 'federare' temi diversi, propri della politica migratoria e della politica estera, in particolare le relazioni con l'Unione europea. L'iniziativa, come si è visto, ha raccolto i propri sostegni in modo assai differenziato sul piano regionale, un'ulteriore nota distintiva.

Nel sondare le ragioni che hanno portato così tanti votanti ticinesi alle urne emergono dei dati che meritano sicuramente attenzione:

*“L’analisi della partecipazione, realizzata nel secondo capitolo dello studio, ha permesso di constatare che ad aver scelto di recarsi alle urne lo scorso 9 febbraio sono stati i cittadini con più di 45 anni, con un livello di formazione elevato, che si sono detti abbastanza o molto interessati alla politica. L’analisi ha ugualmente rivelato che la partecipazione al voto è stata molto più importante tra gli elettori PPD e UDC (rispettivamente 83,5% e 82,4%) rispetto agli elettori PS (71,9%), PLR (69,6%) e LEGA (62,6%).*

*L’analisi dell’orientamento di voto nel terzo capitolo dello studio ha offerto una visione composita del voto del 9 febbraio sull’iniziativa ‘contro l’immigrazione di massa’. Fra le motivazioni soggettive addotte dai sostenitori dell’iniziativa ‘contro l’immigrazione di massa’ spiccano la volontà di limitare l’afflusso di stranieri e di asilanti e/o la convinzione che vi siano in Svizzera e in Ticino troppi immigrati (29,8% dei votanti); i timori legati alla presenza di frontalieri in relazione alla concorrenza sleale, alla disoccupazione dei residenti, ai problemi viari (21,3%) e la volontà di lanciare un messaggio all’indirizzo delle autorità politiche, soprattutto federali (11,4%). Per contro, fra gli oppositori ha prevalso l’opinione che l’iniziativa non fosse in grado di risolvere i problemi pur presenti (20,1%), che fosse troppo estrema (19,6%) e che la sua accettazione potesse avere conseguenze negative sulle relazioni CH-UE (19,3%).*

*I risultati dell’inchiesta hanno rivelato che il sostegno all’iniziativa non si accompagna necessariamente a un giudizio negativo sulle persone provenienti da oltre frontiera. Infatti, una proporzione elevata di chi ha votato a favore dell’iniziativa ‘contro l’immigrazione di massa’ riconosce l’importante contributo che gli stranieri e i frontalieri forniscono per il benessere economico della Svizzera; allo stesso modo, una maggioranza dei sostenitori*

*si dice abbastanza o molto d'accordo con l'idea che la Confederazione mantenga una politica d'accoglienza nei confronti dei richiedenti l'asilo.*

*I rapporti con l'UE sono, come era prevedibile, una dimensione pure fortemente correlata alla scelta di voto. L'analisi ha rivelato che l'iniziativa è stata pressoché plebiscitata da chi non ritiene la libera circolazione uno strumento utile per l'economia elvetica (98%), ma anzi la giudica un pericolo per il benessere del paese. Al contrario, la maggioranza degli oppositori al testo UDC, vede nella libera circolazione un'importante opportunità per l'economia svizzera e sostiene l'apertura del paese verso l'esterno. Dai dati dell'inchiesta traspare comunque un'apparente ambivalenza. Infatti, se è vero che una netta maggioranza dei partecipanti ha detto di condividere abbastanza o molto l'affermazione secondo cui 'la libera circolazione delle persone è un pericolo per il benessere della Svizzera' dobbiamo altresì osservare che una maggioranza altrettanto importante si è detta abbastanza o molto d'accordo con l'opinione che 'la libera circolazione è importante per l'economia svizzera'. Un tentativo d'interpretazione di queste risposte ci porta a dire che, da una parte, la maggioranza dei votanti ticinesi vede negli accordi bilaterali un vantaggio per l'economia svizzera nel suo insieme, ma, dall'altra parte, esprime una preoccupazione per un possibile peggioramento del benessere economico degli individui.*

*Chi dispone di un livello di formazione medio-basso (nessuna formazione, scuola dell'obbligo, apprendistato, scuola professionale) ha sostenuto in misura più ampia l'iniziativa a differenza di coloro che hanno un livello di formazione medio-alto (formazione professionale o tecnica superiore, istituto di formazione superiore non universitario, formazione universitaria). I disoccupati, chi esercita un lavoro domestico non retribuito e i lavoratori dipendenti (impiegati, operai) hanno sostenuto maggiormente l'iniziativa, al contrario degli indipendenti e dei pensionati. La percezione della situazione economica, personale, del Ticino e della Svizzera tende pure a essere*

*correlata all'orientamento di voto. Più la situazione è vista negativamente, più l'iniziativa è sostenuta.*

*I meno favorevoli all'iniziativa sono stati gli elettori socialisti (22,2% di Sì), mentre l'iniziativa è stata plebiscitata dagli elettori della LEGA (98,3%) e dell'UDC (97,3%). La maggioranza degli elettori liberali-radicali (60,5%), popolari democratici (61,8%) e dei Verdi (63,6%) l'ha pure sostenuta. In contrasto con precedenti studi, lo studio ha evidenziato un rapporto ambivalente nei confronti degli attori e delle istituzioni politiche. Il voto a favore dell'iniziativa è infatti associato a un minore livello di fiducia nei confronti del governo federale e soprattutto nei confronti dell'Unione europea. Nel contempo, si è osservato tuttavia che una larga maggioranza di chi esprime una fiducia elevata nei partiti e nei politici ticinesi ha sostenuto l'iniziativa (rispettivamente il 76,1% e il 75%). Ciò suggerisce come il voto a favore dell'iniziativa non è stato solo un voto di defezione o protesta, ma anche una potenziale delega nei confronti di specifici attori, in particolare i rappresentanti politici ticinesi.*

*I fattori riconducibili alla dimensione identitaria e del patriottismo istituzionale hanno ugualmente avuto un impatto rilevante sulla scelta di voto. L'iniziativa ha infatti raccolto ampi consensi tra chi si è detto molto fiero di essere svizzero (80,8%), chi ritiene necessario rafforzare la democrazia diretta (74,5%) e chi auspica l'attribuzione di maggiori poteri ai cantoni (78,4%). Rilevanti sono anche i sentimenti di appartenenza e il radicamento territoriale: fra coloro che hanno sostenuto l'iniziativa risulta essere sovrarappresentato un forte attaccamento al Canton Ticino (74,8% di Sì) e alla Svizzera italiana (72,3%) e un senso di appartenenza all'Europa e al mondo nullo o scarso (rispettivamente 88% e 85,3%), come pure un uso abituale del dialetto ticinese (76%).*

*I risultati dell'ultimo capitolo dello studio hanno in parte confermato le ipotesi già verificate in occasione dell'analisi del voto del 25 settembre 2005 sull'allargamento degli accordi bilaterali. Il doppio rapporto, con Berna e con l'Italia in generale e con la Lombardia in particolare, sembra costituire un fattore decisivo nello spiegare l'orientamento di voto del 9 febbraio sull'iniziativa 'contro l'immigrazione di massa'. Fra i sostenitori dell'iniziativa figurano soprattutto coloro che ritengono che 'i maggiori legami con l'Europa mettono a rischio l'identità ticinese' (93,3%), che 'il Ticino deve difendersi più di altre regioni svizzere dalla concorrenza estera' (80,3%) e che 'la Svizzera dovrebbe fare di più per il Ticino' (79,4%).*

*Al contrario una maggioranza degli oppositori all'iniziativa 'contro l'immigrazione di massa' si è detta, in modo significativamente maggiore, molto d'accordo con le opinioni secondo cui 'il Ticino deve approfittare dell'integrazione economica con la Lombardia' e 'come minoranza linguistica, il Ticino ha tutto da guadagnare nel rafforzare i propri rapporti con l'Italia'.*"<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> PILOTTI A., MAZZOLENI O., "Il voto ticinese sull'iniziativa 'Contro l'immigrazione di massa' del 9 febbraio 2014", Losanna, Osservatorio della vita politica regionale (Ovpr) dell'Università di Losanna, 2014

## 5.4 Il nuovo testo costituzionale

La Costituzione federale è modificata come segue:

*Art. 121 rubrica (nuova) Legislazione sugli stranieri e sull'asilo*

*Art. 121a (nuovo) Regolazione dell'immigrazione*

<sup>1</sup> *La Svizzera gestisce autonomamente l'immigrazione degli stranieri.* <sup>2</sup> *Il numero di permessi di dimora per stranieri in Svizzera è limitato da tetti massimi annuali e contingenti annuali. I tetti massimi valgono per tutti i permessi rilasciati in virtù del diritto degli stranieri, settore dell'asilo incluso. Il diritto al soggiorno duraturo, al ricongiungimento familiare e alle prestazioni sociali può essere limitato.* <sup>3</sup> *I tetti massimi annuali e i contingenti annuali per gli stranieri che esercitano un'attività lucrativa devono essere stabiliti in funzione degli interessi globali dell'economia svizzera e nel rispetto del principio di preferenza agli Svizzeri; essi devono comprendere anche i frontalieri. Criteri determinanti per il rilascio del permesso di dimora sono in particolare la domanda di un datore di lavoro, la capacità d'integrazione e una base esistenziale sufficiente e autonoma.* <sup>4</sup> *Non possono essere conclusi trattati internazionali che contraddicono al presente articolo.* <sup>5</sup> *La legge disciplina i particolari.*

*II Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:*

*Art. 197 n. 9 (nuovo) 9. Disposizione transitoria dell'art 121a (Regolazione dell'immigrazione)*

<sup>1</sup> *I trattati internazionali che contraddicono all'articolo 121a devono essere rinegoziati e adeguati entro tre anni dall'accettazione di detto articolo da*

*parte del Popolo e dei Cantoni.* <sup>2</sup> *Se la legislazione d,,esecuzione relativa all'articolo 121a non è entrata in vigore entro tre anni dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni, il Consiglio federale emana provvisoriamente le disposizioni d'esecuzione in via d'ordinanza.*

Al fine di interpretare il nuovo dettato legislativo bisogna partire innanzitutto dal titolo dell'iniziativa, già da quest'ultimo, infatti, si evince che la stessa, sicuramente, non nasce con la finalità di porre fine all'immigrazione estera, ma sicuramente mira ad un cambio di gestione di tale direzione politica.

*“La Svizzera gestisce autonomamente l'immigrazione delle straniere e degli stranieri.”*

Questo capoverso definisce in maniera programmatica il contenuto del nuovo articolo. Non s'intende vietare l'immigrazione ma sicuramente palesa una presa di posizione forte sulla riappropriazione dello stato elvetico di una totale indipendenza di scelta nella gestione del fenomeno, in disaccordo con quanto disposto dagli Accordi. La Svizzera, dunque, non potrebbe più concludere un trattato internazionale che le impedirebbe di gestire l'immigrazione nel paese.

<sup>2</sup> *Il numero di permessi di dimora per stranieri in Svizzera è limitato da tetti massimi annuali e contingenti annuali.* La scelta delle nozioni “tetti massimi” e “contingenti” spiega come non sia sufficiente fissare una sola cifra massima nel quale si comprendono tutte le categorie di stranieri. Si tratta invece di fissare dei contingenti separati per i permessi di breve durata, frontalieri, ecc.

La disposizione fu proposta con la finalità di poter così tenere conto in modo ottimale dei bisogni globali dell'economia, dovrebbe dunque comportare un vantaggio rispetto all'imposizione di una cifra fissa per l'immigrazione o di una percentuale della popolazione globale. Tale sistema definirebbe anche la durata del soggiorno. Per contro, tutti coloro senza più un lavoro in Svizzera sarebbero costretti a lasciare il paese.

*I tetti massimi valgono per tutti i permessi rilasciati in virtù del diritto degli stranieri, settore dell'asilo incluso.*

*Tutte le categorie di permessi di dimora per gli stranieri, che influenzano sensibilmente l'immigrazione, devono essere incluse nella gestione da parte della Svizzera. Il passaggio "settore dell'asilo incluso" merita una menzione particolare. Si tratta di assicurare che, sotto il pretesto dell'asilo, la gestione dell'immigrazione possa essere aggirata. Si dovranno definire dunque quali forme di dimora dell'asilo devono essere considerate nella definizione dei tetti massimi, sempre nel rispetto del diritto internazionale cogente.*

*Il diritto al soggiorno duraturo, al ricongiungimento familiare e alle prestazioni sociali può essere limitato.*

Questa frase stabilisce un nuovo principio nella Costituzione, che la Svizzera sia libera di fissare dei limiti in questi tre settori. In tutti e tre, e si tratta di un aspetto capitale in questo contesto, la Svizzera, secondo il nuovo testo costituzionale, non sarebbe più obbligata ad accordare lo stesso trattamento agli indigeni e agli stranieri.

<sup>3</sup> *I tetti massimi annuali e i contingenti annuali per gli stranieri che esercitano un'attività lucrativa devono essere stabiliti in funzione degli interessi globali dell'economia svizzera e nel rispetto del principio di preferenza agli Svizzeri; essi devono comprendere anche i frontalieri.*

Questa frase enuncia innanzitutto il principio centrale secondo il quale l'attribuzione delle autorizzazioni a immigrare deve rispondere agli interessi economici e sociali della Svizzera.

Inoltre, tutte le straniere e tutti gli stranieri di pari qualifiche e capacità d'integrazione vengono posti su un piano di nuova parità. Non si potrà più fare riferimento a nessuna differenziazione con i cittadini europei.

Tale comma poi parrebbe reintrodurre il principio di preferenza per i cittadini Svizzeri. Un datore di lavoro sarebbe autorizzato a far venire un immigrante estero solo qualora non riuscisse a trovare una persona adeguata in Svizzera.

Nell'ultima parte vengono poi menzionati i frontalieri. La volontà è infatti quella di coprire ogni tipologia d'immigrazione, anche supplementare, presente sul territorio elvetico. E si è già più volte ribadito quanto si consideri importante tale fenomeno e i suoi effetti in Ticino.

*Criteri determinanti per il rilascio del permesso di dimora sono in particolare la domanda di un datore di lavoro, la capacità d'integrazione e una base esistenziale sufficiente e autonoma.*

Inserendo il termine “in particolare” si spiega che tale enumerazione serva da esempio, ma non è esaustiva. Con il criterio determinante della capacità d'integrazione si vuole intendere proprio le qualità personali del richiedente. Com'è ovvio che sia, tale disposizione, così formulata (probabilmente nell'intento di rivendicare l'identità elvetica, una delle ragioni sulla quale i promotori hanno premuto) potrebbe, pericolosamente, essere tacciata di discriminazione razziale: dovrebbero ammettersi soltanto immigranti dei quali si può pensare che s'integreranno nella società svizzera adattandosi ai suoi usi e costumi. Con il terzo criterio si enuncia che anche l'indipendenza finanziaria dell'immigrante debba essere assunta a criterio determinante. Si vuole evitare che gli immigranti cadano a carico delle istituzioni sociali svizzere.

<sup>4</sup> *Non possono essere conclusi trattati internazionali che contraddicono al presente articolo.*

Questa frase stabilisce che la Svizzera non possa più concludere con l'estero dei contratti contrari alla Costituzione. Si tratterebbe di una formula tesa a fare chiarezza circa le discussioni sul modo di agire in caso di contraddizione fra i trattati internazionali e le disposizioni costituzionali svizzere.

Furono, ad esempio, avanzati dei dubbi circa la possibilità di espellere dei cittadini UE caduti nella delinquenza, dopo l'accettazione dell'iniziativa sull'espulsione degli stranieri criminali. Con la normativa, espressamente inserita nella Costituzione, secondo la quale non potrebbe più essere concluso alcun accordo che impedirebbe la gestione dell'immigrazione, sarebbe ridotto il pericolo che sorgano tali contraddizioni fra il testo costituzionale e i trattati internazionali.

<sup>5</sup> *La legge disciplina i particolari.*

I principi generali stipulati nel nuovo articolo costituzionale dovranno, come spiegato, essere concretizzati in una legge d'applicazione entro un rigoroso termine temporale. I promotori, suggerivano nell'opuscolo di presentazione dell'iniziativa la possibilità di fare riferimento, nella fissazione di tali principi, all'esistente Legge federale sugli stranieri (LStr) contenente già una regolamentazione giuridica dettagliata, che vale per tutti i cittadini di paesi non membri dell'UE: *“Questa legge stabilisce già oggi che l'ammissione di straniere e stranieri esercitanti un'attività professionale deve rispondere agli interessi globali dell'economia (art.3). Contiene inoltre, una disposizione secondo la quale gli stranieri che vengono in Svizzera devono disporre dei mezzi finanziari necessari al loro soggiorno (art. 5). Anche dei temi come la precedenza indigena (art. 21), l'ammissione di indipendenti (art. 20), il soggiorno senza attività lucrativa (art. 21 e seg.), il permesso per frontalieri (art. 35), il ricongiungimento familiare (art. 42 e seg.) sono regolati da questa legge”.*

<sup>1</sup> *I trattati internazionali che contraddicono all'articolo 121a devono essere rinegoziati e adeguati entro tre anni dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni.*

Tutte le leggi esistenti in materia d'immigrazione contrastanti con tale nuovo

testo dovranno essere rinegoziati. Inutile dire che fra questi, in particolare, vi sia proprio l'accordo di libera circolazione delle persone concluso con l'Unione, perché, nella sua attuale formulazione, non permetterebbe alla Svizzera di fissare tetti massimi e contingenti.

*<sup>2</sup> Se la legislazione d'esecuzione relativa all'articolo 121a non è entrata in vigore entro tre anni dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni, il Consiglio federale emana provvisoriamente le disposizioni d'esecuzione in via d'ordinanza.*

Questa disposizione finale mira a fare pressione sul legislatore affinché agisca rapidamente. Se il Parlamento non sarà capace di emanare nei termini utili una legge dopo un Sì popolare all'iniziativa, il Consiglio federale sarà costretto a prendere delle misure provvisorie tramite delle ordinanze.

Oggi, a quasi un anno dal voto, non è ancora stata trovata una soluzione.

L'ambiguità di questa situazione mette in discussione differenti tipologie di rapporti lavorativi presenti sul territorio elvetico, in particolare, quello con i frontalieri. Non si deve, infatti, considerare una semplice coincidenza che il consenso del 70 % sia stato ottenuto proprio sul Cantone maggiormente toccato da tale flusso migratorio. Con grande probabilità, qualora fossero state più specificatamente regolamentate le disposizioni atte ad impedire eventuali disagi causati dal fenomeno<sup>36</sup> (con la predisposizione di sanzioni più incisive per i datori che assumessero cittadini italiani sottopagati giocando sul dumping salariale, o con un dialogo più deciso e chiaro tra i due governi nella gestione delle infrastrutture interessate) probabilmente una tale percentuale non sarebbe mai stata raggiunta.

## **5.5 Un breve accenno a un'altra iniziativa in materia: il caso Ecopop**

---

<sup>36</sup>Questi ultimi verranno meglio approfonditi nel capitolo seguente

Il 30 Novembre 2014, il Popolo Svizzero è stato chiamato ancora una volta alle urne, al fine di votare nuovamente in materia di politica migratoria. L'iniziativa Ecopop "Stop alla sovrappopolazione – sì alla conservazione delle basi naturali della vita", sostenuta da ben 120.700 firme, è stata però respinta con il 74,1% di voti contrari. Tutti i cantoni si sono detti contrari, anche il Ticino quindi, seppur in modo più tiepido rispetto alla media nazionale. L'affluenza alle urne è stata di pochissimo inferiore al 50%.

L'iniziativa promossa dall'omonima associazione ambientalista (Ass. Ecologia e Popolazione), muovendo dalla constatazione che la nazione Svizzera sia troppo piccola per sopportare gli attuali tassi di crescita della popolazione (secondo i promotori, da quando sono cadute le ultime limitazioni alla libera circolazione con l'UE, l'aumento degli abitanti è stato dell'1,1-1,4% annuo, di cui l'80% dovuto all'immigrazione. Questi tassi, secondo quanto denunciato dall'organizzazione, sono di cinque volte superiori a quelli dell'Europa e analoghi a quelli di un Paese emergente come l'India), era finalizzata, da una parte, a limitare la popolazione residente, ponendo un limite anche ai flussi migratori, dall'altra a devolvere il 10% dei mezzi destinati all'aiuto allo sviluppo in provvedimenti volti a promuovere la pianificazione familiare. L'obiettivo era quello di limitare le nascite nei Paesi più poveri, cosa che avrebbe diminuito nel contempo la pressione migratoria sulle altre nazioni.

La Costituzione avrebbe dovuto essere modificata come segue:

*Art. 73a (nuovo) Popolazione*

*1 La Confederazione si adopera affinché nel territorio svizzero risieda un numero di abitanti compatibile con la conservazione a lungo termine delle*

*basi naturali della vita. Essa sostiene questo obiettivo anche in altri Paesi, segnatamente nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo.*

*2 In Svizzera la popolazione residente permanente non può crescere in seguito a immigrazione di oltre lo 0,2 per cento annuo nell'arco di tre anni.*

*3 La Confederazione investe in provvedimenti volti a promuovere la pianificazione familiare volontaria almeno il 10 per cento dei mezzi destinati alla cooperazione internazionale allo sviluppo.*

*4 La Confederazione non può concludere trattati internazionali che contravvengano alle disposizioni del presente articolo oppure impediscano od ostacolino l'attuazione delle misure volte a raggiungere gli obiettivi dello stesso.*

*Il Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:*

*Art. 197 n. 9 (nuovo)*

*9. Disposizione transitoria dell'art. 73a (Popolazione)*

*1 Dopo l'accettazione dell'articolo 73a da parte del Popolo e dei Cantoni, i trattati internazionali in contrasto con gli obiettivi di tale articolo devono essere adeguati al più presto, ma al più tardi entro quattro anni. Se del caso i trattati interessati devono essere denunciati.*

*2 Dopo l'accettazione dell'articolo 73a da parte del Popolo e dei Cantoni, la popolazione residente permanente in Svizzera non può crescere in seguito a immigrazione di oltre lo 0,6 per cento nel primo anno e di oltre lo 0,4 per cento nel secondo anno. In seguito, e fino all'entrata in vigore della legislazione d'esecuzione dell'articolo 73a, la popolazione residente*

*permanente non può crescere di oltre lo 0,2 per cento all'anno. Un eventuale aumento superiore negli anni che precedono l'entrata in vigore della legislazione d'esecuzione dell'articolo 73a deve essere compensato entro cinque anni dall'entrata in vigore di tale legislazione d'esecuzione.*

La mancata approvazione dell'iniziativa ha, naturalmente fatto tirare un sospiro di sollievo a Bruxelles, già preoccupata dal voto del 9 Febbraio. L'esito del voto dimostrerebbe, infatti, che gli elettori elvetici considerano importante la prosecuzione delle relazioni tra la Svizzera e l'Unione.

Tuttavia rimane ancora un grosso interrogativo la soluzione che si riterrà opportuno adottare per conciliare il nuovo testo costituzionale con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone.

## **CAPITOLO II**

## INFLUENZA DEL FENOMENO E DISCIPLINA LEGISLATIVA

### **1 Frontalierato, uno sguardo d'insieme sul quadro attuale**

Si è già avuto modo di comprendere, quanto, già in passato, l'effettiva presenza di stranieri all'interno del territorio elvetico potesse definirsi una risorsa irrinunciabile quanto gravosa.

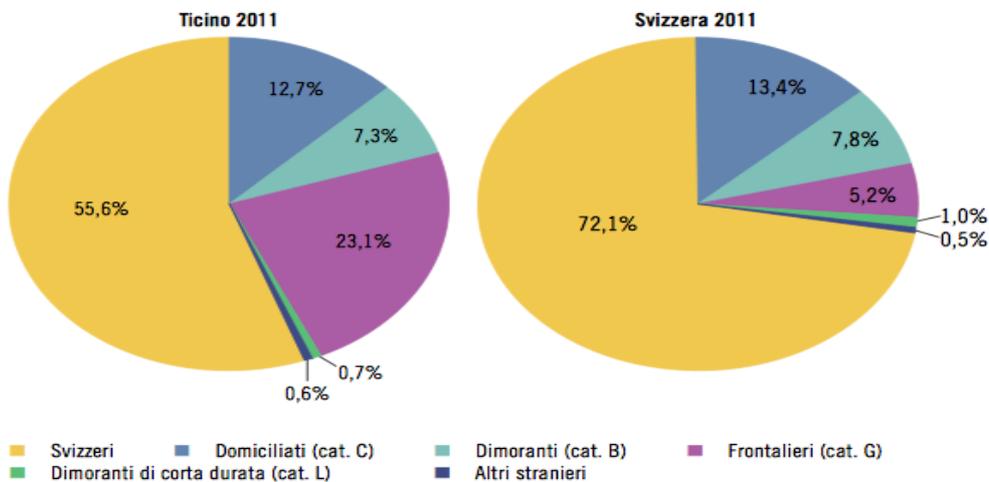
Com'è già stato ampiamente dimostrato nel corso del precedente capitolo, gli stranieri hanno, infatti, rivestito sempre un ruolo di particolare importanza all'interno della società ticinese. Nel 2011 gli stranieri residenti rappresentavano oltre un quarto della popolazione permanente. Quota solo di un punto percentuale superiore rispetto a quella del 2001, e di poco più elevata rispetto all'intera nazione all'interno della quale gli stranieri contano di poco più di un quinto della popolazione totale.

Si tratta di numeri che assumono ulteriore importanza se si fa riferimento al mercato del lavoro di un cantone di frontiera, dove gli stranieri costituiscono circa il 44 % degli occupati totali (220.000 circa). La differenza, rispetto al dato totale nazionale, è ovviamente data dal fenomeno del frontalierato che in tale Cantone rappresenta quasi un quarto di tutti gli occupati rispetto il 5,2% della Svizzera intera.

Ad oggi, il Ticino catalizza il 21,1 % dei 263.814 frontalieri occupati sull'intero territorio elvetico, ma quantità consistenti di pendolari approdano anche in altre due regioni: nel Lemano dove la quota raggiunta è di circa il 34 %, e nel Cantone di Ginevra, con il 25 %, e poco più della metà nel cantone di Basilea Città: il 13,1 %. In queste due grandi regioni però il numero dei frontalieri rispetto agli occupati non supera il 10 %.

Nel quarto trimestre del 2012 i frontalieri in Ticino erano circa 55.554, una cifra più che raddoppiata rispetto al dato di tredici anni fa, dove l'ammontare degli occupati per tale tipologia di lavoratori era di circa 26.540 (nel 1999).

**F. 1**  
**Occupati secondo il concetto interno, secondo la tipologia di permesso, in %, in Ticino e in Svizzera, nel 2011 (media annua)**



Fonte: Statistica delle persone occupate (SPO) e Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS), Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

Quanto abbia influito in tali circostanze, l'Accordo di libera circolazione, è già stato ampiamente illustrato, quest'ultimo, rivoluzionando la politica migratoria svizzera ha condizionato fortemente le recenti evoluzioni dei mercati del lavoro. Nei paragrafi seguenti, facendo particolare riferimento ai dati raccolti nell'analisi condotta da Oscar Gonzalez<sup>37</sup> per l'Ufficio di statistica della Repubblica e Cantone Ticino, volgeremo l'attenzione all'incidenza di tale categoria lavorativa nel mercato ticinese attuale, alle caratteristiche del loro impiego, e al loro avvento nel settore terziario estero, precedentemente prerogativa esclusiva dei residenti.

Verranno, poi, analizzate le disposizioni legislative regolanti la loro attività secondo il diritto elvetico.

### 1.1 Caratteristiche del mercato ticinese

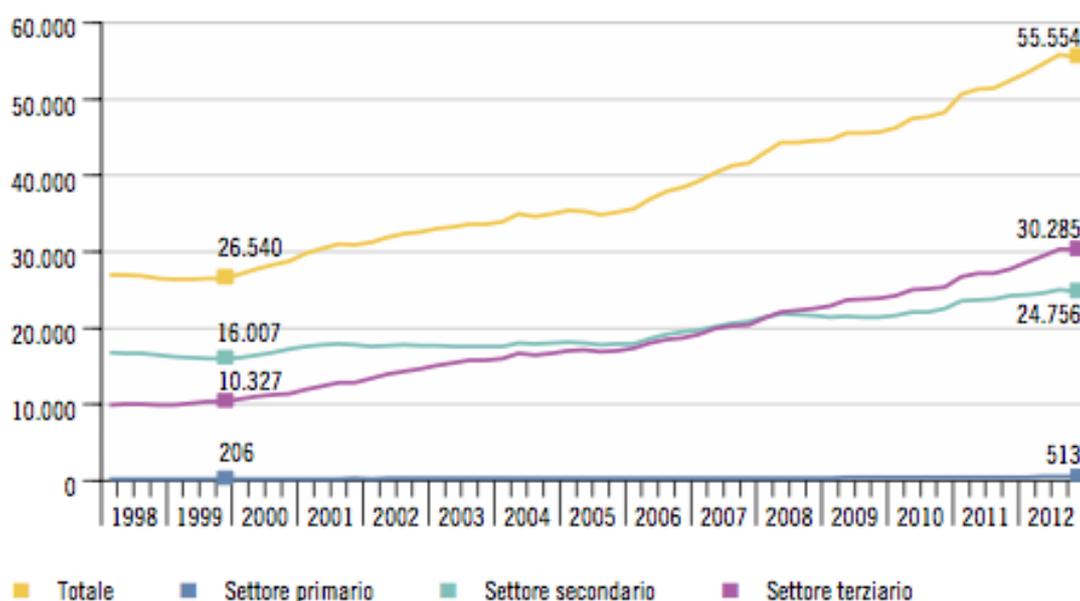
Il mercato del lavoro ticinese, negli ultimi anni, è stato oggetto di una forte crescita occupazionale: si è passati dalle 188.000 persone occupate nel 2001

<sup>37</sup>GONZALEZ O., "La vigorosa progressione dei nuovi frontalieri in Ticino, chi sono e dove trovano impiego?", Bellinzona, Ufficio di statistica, 2013

ad oltre 220.000 nel 2011 (circa più del 17,5%). Si tratta di una crescita relativa tanto alla componente svizzera tanto a quella straniera (di residenti e di frontalieri), conseguenziale a quella nazionale dove si è passati da 4,2 milioni a 4,7 milioni di occupati (11,9% in più).

## F.2

**Frontalieri di nazionalità straniera, secondo il settore economico, in Ticino, dal I trim. 1998**



Fonte: Statistica dei frontalieri (STAF), Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

Si tratta di un'evoluzione positiva sviluppatasi sullo sfondo di una terziarizzazione che accomuna l'intera nazione. Il mercato, infatti, risulta in espansione in tutti i settori, ma un orientamento più accentuato è da riscontrabile verso le attività economiche legate al settore dei servizi. Tale osmosi al settore è rilevabile anche per la componente straniera, una particolarità che però è riconoscibile in Cantone Ticino è che rispetto che a livello nazionale, vi è una diversa ripartizione dei lavoratori svizzeri, stranieri residenti e frontalieri tra i due settori dell'attività economica. A fronte di una simile ripartizione (oltre il 70% sono nel terziario) è possibile dedurre che a sud delle Alpi i lavoratori svizzeri e i residenti sono più propensi ad essere

impiegati in tale settore rispetto a quanto non lo siano a livello nazionale. Di rimando, è possibile anche comprendere che la tipologia di frontalieri in Ticino abbia delle caratteristiche differenti rispetto alle altre.

Tra le nuove tendenze in atto è possibile inoltre riconoscere la progressiva avanzata di forme di lavoro flessibile. Si tratta di una dinamica (più sviluppata a livello nazionale che cantonale) che tocca tutte le tipologie di forza lavoro: maschile, femminile, svizzera e straniera.

Se per gli uomini continua a prevalere l'occupazione a tempo pieno (84%) poco più della metà delle donne usufruisce del parziale (50,5%). Gli stranieri residenti sono meno propensi degli svizzeri a impiegarsi a tempo parziale (il 21,0% rispetto agli indigeni 34,6%). Differenziazione spiegabile in parte con le ragioni fondanti del processo migratorio, come ad esempio la ricerca di una migliore opportunità lavorativa. Una nuova forma di lavoro flessibile utilizzata negli ultimi anni, in tutta la Svizzera ed anche in Ticino, è quella del personale interinale. Il numero di lavoratori ingaggiati dalle agenzie di collocamento temporaneo è slittato dalle 4.520 unità del 2000 alle 10.880 del 2011. Un'espansione sicuramente attribuibile quasi solamente all'aumento dei lavoratori stranieri a fronte di una solida stabilità nell'evoluzione della componente della forza lavoro svizzera (dalle 2500 alle 3000 unità).

Una delle altre novità riscontrate è sicuramente quella di un mercato più esigente. Le aziende ricercano sempre più profili professionali avanzati, e il livello di formazione dei lavoratori si sta gradualmente elevando. Anche in questo caso, si tratta di una tendenza anch'essa nazionale, oltretutto locale. Per quello che riguarda, invece, i livelli salariali se è risaputo che le retribuzioni dall'altra parte della frontiera sono inferiori rispetto a quelli ticinesi (si tratta di una differenza di circa mille franchi mensili nel 2010) e che i frontalieri sono la categoria di lavoratori con livelli retributivi più bassi, è meno noto che tale categoria di lavoratori sia, tra gli stranieri, quella meglio retribuita.

Vi è poi, in conclusione, da far notare che, se è vero da una parte che il Ticino sia tra i Cantoni in Svizzera con il più alto livello di disoccupazione, fino al

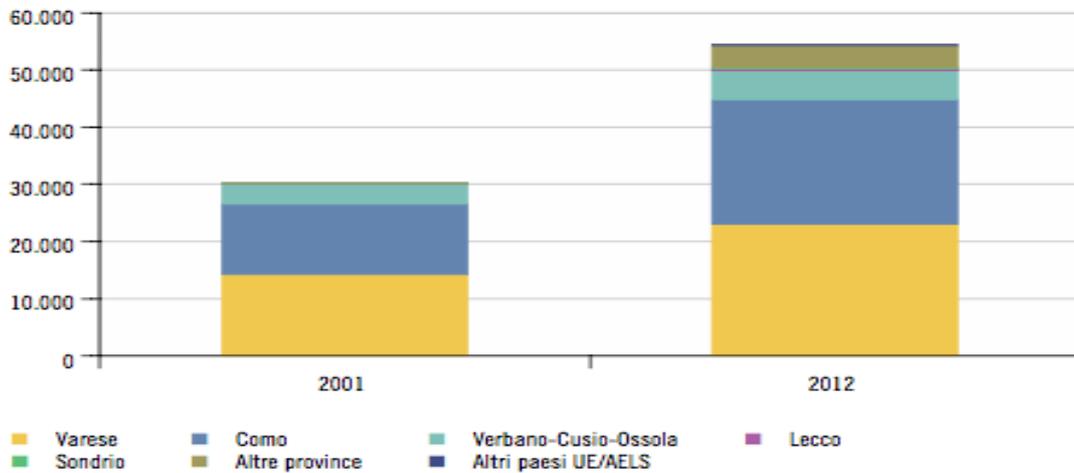
2008 nei paesi oltre confine del Nord Italia vi erano tassi di disoccupazione inferiore a quelli ticinesi. Naturalmente, con l'attuale crisi economica tali tassi sono aumentati ovunque, anche in Svizzera. Purtroppo però, anche le regioni storicamente più ricche d'Italia, sono oggi afflitte da un tasso di disoccupazione molto più alto che in Ticino. E' questa una delle ragioni che rende particolarmente attrattiva l'economia svizzera per gli italiani che decidono di cercare un'attività dall'altra parte della frontiera.

## **1.2 Analisi in cifre del fenomeno, la nascita di un nuovo frontalierato**

Quasi l'intera totalità degli oltre 55.000 frontalieri in Ticino proviene dall'Italia. Il 42,4% di questi, la maggior parte, viene dalle province di Varese e di Como (circa il 40,2%) un'altra parte, anch'essa di una certa importanza ma di numero più ridotto, dal Verbano-Cusio-Ossola (9,1%). La restante parte, invece, proviene da Lecco e da Sondrio, circa l'1,3% o da altre province, mentre è solo una minima parte a provenire da altri paesi europei (0,1%). A seguito dell'abolizione delle zone di confine avvenuta, come già riportato nel capitolo precedente, il 1 Giugno 2007, estendendo il perimetro geografico di potenziale provenienza di tale tipologia di lavoratori, nel 2012 si stima che circa l'8% dei frontalieri (circa 4000 persone) giunge in Ticino proprio dalle ex-zone di frontiera italiane, e quindi da più lontano rispetto al passato. Tale estensione che consente l'ottenimento del permesso G, potrebbe aver generato un aumento degli stessi imputabile ad una preferenza verso tale tipo di permesso piuttosto che allo statuto di straniero residente per cui si deve avere la residenza in Svizzera.

F.3

**Frontalieri di nazionalità straniera (media annua), secondo lo stato e la provincia italiana di residenza, in Ticino, nel 2001 e nel 2012**



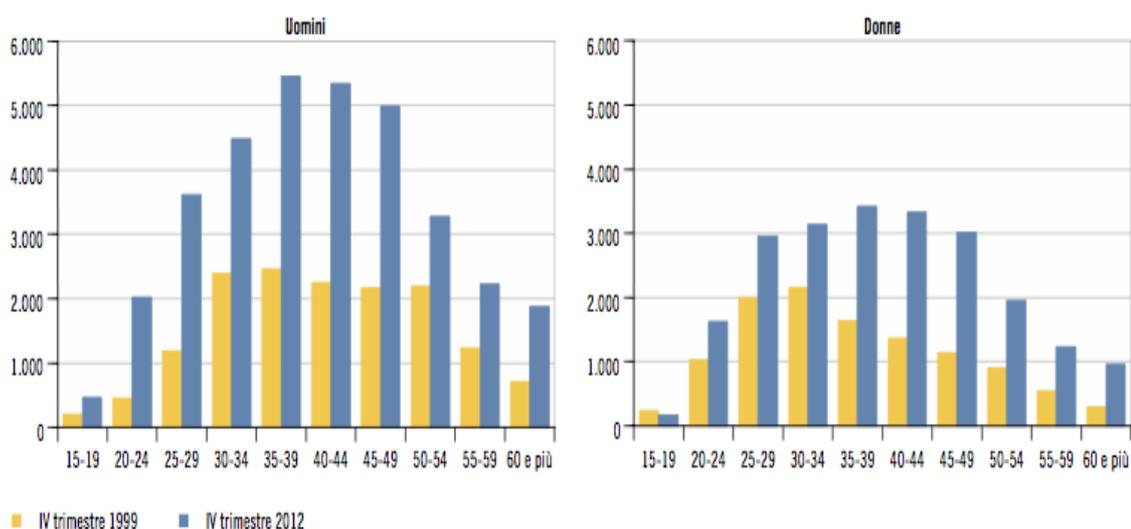
Fonte: Statistica dei frontalieri (STAF), Ufficio federale di statistica, Neuchâtel; Sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC), Ufficio federale della migrazione, Berna; elaborazione Ufficio di statistica, Giubiasco

Negli ultimi tredici anni l'espansione del fenomeno si è manifestata in entrambe le componenti della forza lavoro, maschile e femminile. L'aumento degli uomini, di circa più del 121% (18.498 persone) è stato più accentuato di quello femminile, di più del 93% (10.517). Tale rialzo ha spinto la quota maschile del frontalierato dal 57% della fine degli anni '90 a ben il 61% in più. L'aumento del frontalierato ha riguardato poi tutte le fasce d'età, ma più vigorosa è stata la crescita dei giovani fino ai ventiquattro anni e tra i quarantenni. Mentre poi gli uomini sono aumentati maggiormente nelle classi

giovani, le donne nelle classi avanzate.

F. 4

Frontalieri di nazionalità straniera, secondo il sesso e la classe d'età quinquennale, in Ticino, nel IV trim. del 1999 e nel IV trim. 2012

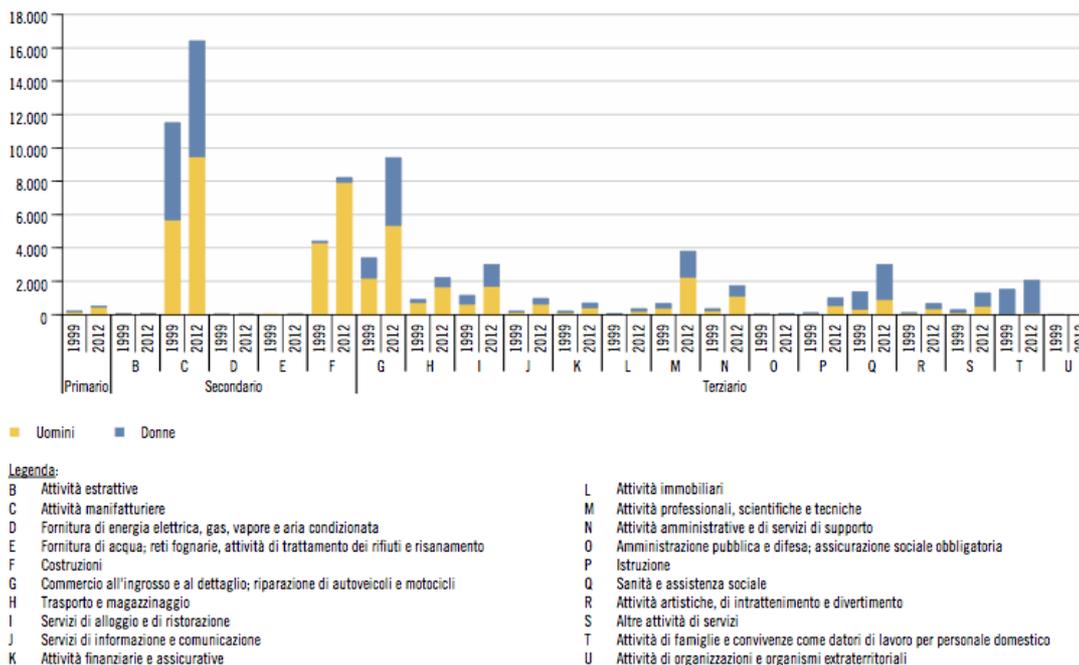


Fonte: Statistica dei frontalieri (STAF), Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

Com'è già stato illustrato nel relativo grafico, l'espansione del frontalierato inizialmente radicata in attività economiche legate al settore secondario, è stata particolarmente accentuata nel terziario negli ultimi venti anni. L'avanzata di tale categoria di lavoratori nell'ambito storicamente di priorità nazionale è stata forte, tanto da vederne triplicare il numero si è passati, infatti, dalle 10.327 unità nel quarto trimestre del 1999 fino alle 30.285 nel 2012, a fronte di un aumento dalle 16.007 unità alle 24.000 nel settore secondario, importante ma sicuramente più contenuto.

F. 5

Frontalieri di nazionalità straniera, secondo la sezione economica e il sesso, in Ticino, nel IV trimestre 1999 e nel IV trimestre 2012



Fonte: Statistica dei frontalieri (STAF), Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

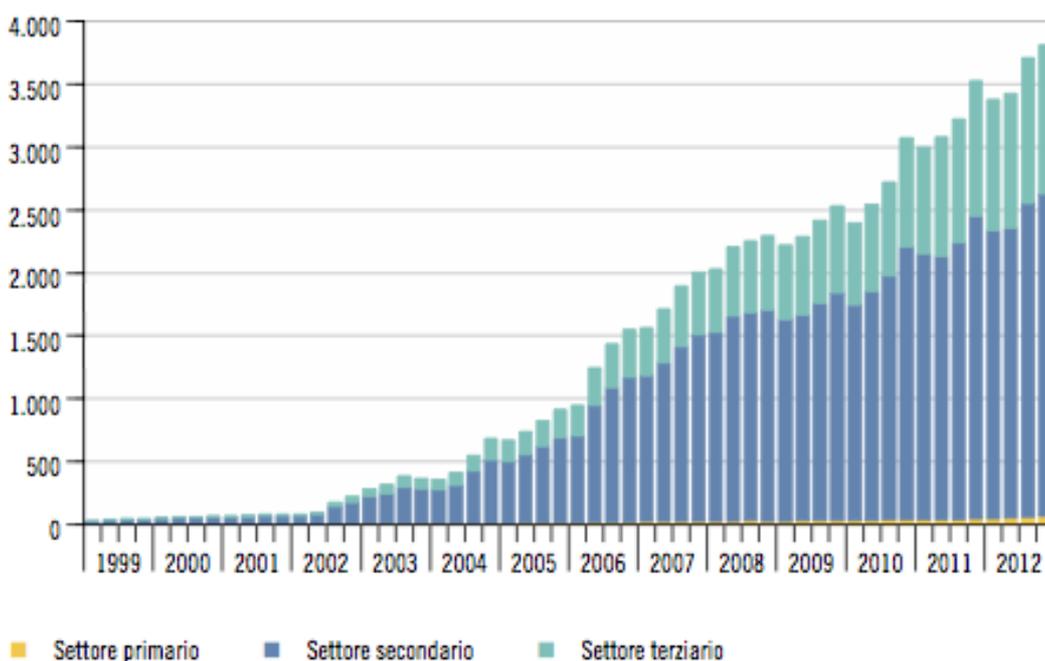
Alla fine degli anni 90 il 60,3% dei frontalieri era attivo nel settore secondario tra costruzioni e attività manifatturiere, il 38,8% nel terziario e solo lo 0,8% nel primario. Tredici anni più tardi la quota del secondario è scesa circa al 44,6%, quella del primario è aumentata solo fino allo 0,9%, mentre quella del terziario è slittata fino al 54,4%. Tale terziarizzazione del frontalierato si è manifestata sia nella componente maschile che in quella femminile. La quota di donne le quali sono sempre state più orientate verso tale settore, oggi impiegate è salita dal 47% al 67%, quella degli uomini dal 33% al 47%. Oltre ai rami economici tradizionali, come quelli delle attività manifatturiere (salite a più 4.879) o delle costruzioni (più di 3815) anche nel commercio e nelle riparazioni (più di 6026) e nelle attività professionali, tecniche e scientifiche (più di 3129). L'aumento in termini relativi è stato particolarmente intenso invece per ciò che concerne i rami dell'istruzione (più del 709%) e delle attività immobiliari (più del 679%). A seguito di tali dinamiche nel 2012 il 30% dei frontalieri trova impiego nelle attività manifatturiere, il 15% nelle

costruzioni, il 17% nel Commercio, il 7% nelle attività professionali, il 5% nei servizi di alloggi e ristorazione, il 5% nella sanità e nell'assistenza sociale. La restante parte si ripartisce poi con cifre inferiori negli altri comparti.

Dal 2002 è evidenziabile poi, un'ulteriore nuova tendenza, il personale frontalieri assunto temporaneamente da aziende tramite agenzie di lavoro interinale, che fino a quel momento costituiva meno di 100 casi per trimestre, è salito vertiginosamente fino ad aumentare e raggiungere, dieci anni più tardi, le 3.815 unità, una cifra pari al 6,8% di tutti i frontalieri occupati in Ticino.

#### F. 6

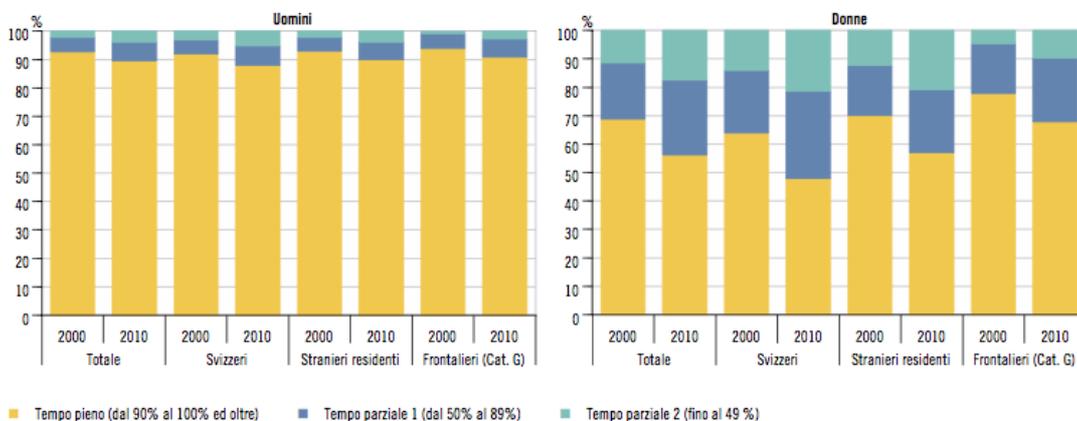
**Frontalieri di nazionalità straniera ingaggiati dalle agenzie di lavoro interinale, secondo il settore economico di destinazione, in Ticino, dal I trim. 1999**



Per ciò che riguarda l'impiego a tempo parziale, anche qui è possibile riconoscere una tendenza in crescita, più accentuata per le donne rispetto agli uomini, ma tale forma di lavoro non è prediletta dalla componente straniera. I frontalieri sono, infatti, addirittura meno impiegati in occupazioni di tale tipologia di quanto non lo siano gli stressi stranieri residenti: sono solo il 32% di donne frontaliere a dispetto di quote ben più elevate quali le svizzere che sono del 52% e le straniere residenti con il 43%.

## F.7

Lavoratori salariati, secondo il sesso, la nazionalità e il tempo di lavoro, in Ticino, nel 2000 e nel 2010



Fonte: Rilevazione della struttura dei salari (RSS), Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

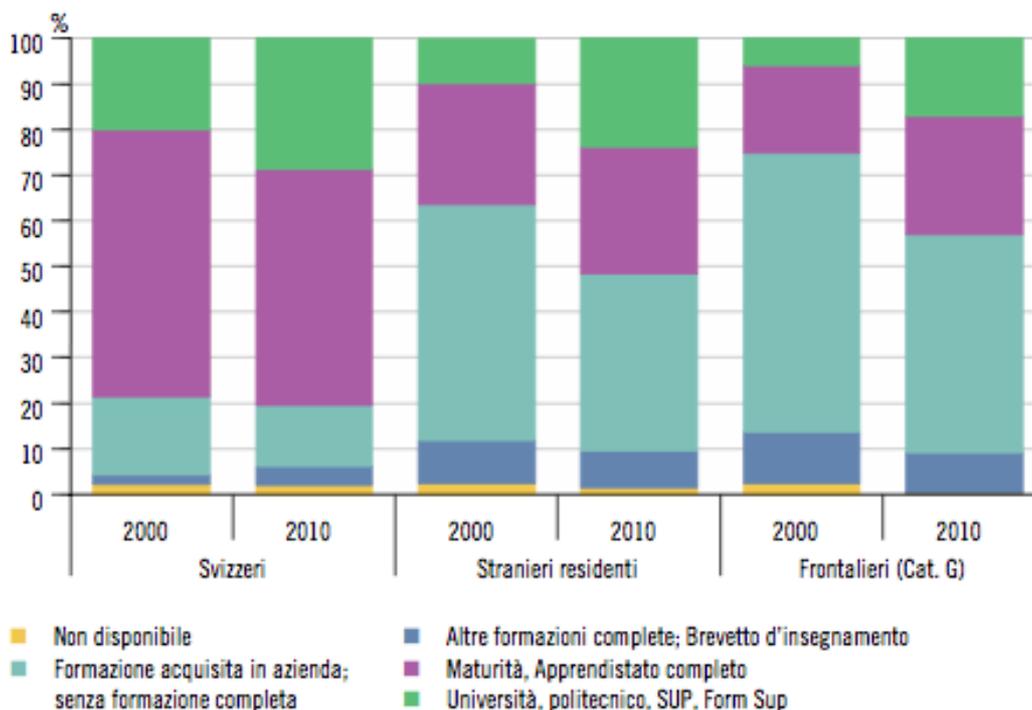
I lavoratori svizzeri poi, rispetto agli stranieri residenti e non, presentano livelli d'istruzione più elevati. Dal 2000 al 2010 però la manodopera estera in Ticino evidenzia quote sempre più elevate di persone con un livello di formazione terziario. La quota di svizzeri in possesso di un diploma terziario<sup>38</sup> è passata, in soli dieci anni 20% al 29% quella degli stranieri è cresciuta dal 10% al 24%, mentre quella dei frontalieri dal 6% fino al 17%. Tale aumento generalizzato della formazione è riconoscibile anche nella tipologia di professioni esercitate attualmente da loro: la crescita del numero di frontalieri, infatti, è importante anche negli ambiti dove vengono richiesti generalmente profili professionali avanzati e che a fine anni '90 contavano quote contenute di frontalieri, come per le professioni tecniche i cui dati effettivi sono più che raddoppiati (da 2081 a 5194) o per le professioni intellettuali e scientifiche o di dirigenti e quadri superiori le cui cifre sono più che quadruplicate passando per la prima categoria da 971 a oltre 4000, per la seconda da 490 a quasi 2000 persone). Anche altre due categorie professionali sono state interessate da questo aumento: quelle delle professioni dei servizi e della vendita e degli impiegati amministrativi, dove si è passati da 1138 a 9958 persone. Nonostante tutto questo, il numero dei pendolari continua ad aumentare anche

<sup>38</sup>Università, politecnico o formazione professionale superiore

nelle professioni che lo hanno tradizionalmente qualificato: come per i lavori non qualificati, dove anche in tale settore le cifre sono più che raddoppiate (un frontaliere su quattro) e nelle professioni artigianali ed equivalenti, toccate da una crescita però più contenuta (più 1565).

F. 8

Lavoratori salariati, secondo il livello di formazione e la nazionalità, in Ticino, nel 2000 e nel 2010



Fonte: Rilevazione della struttura dei salari (RSS), Ufficio federale di statistica, Neuchâtel

Anche su scala nazionale l'evoluzione è simile ma le quote di frontalieri che esercitano professioni con profili avanzati sono più importanti, ad esempio ben il 6,9% di frontalieri in Svizzera esercitano una professione dirigenziale a fronte del 3,6% in Ticino. L'11,6% svolge su scala nazionale, una professione intellettuale e scientifica contro il solo 7,9% del Cantone.

Negli ultimi tredici anni in Ticino vi è stata una crescita di frontalieri senza precedenti, anche se, sicuramente, la maggior parte degli stessi continua ad essere occupata in prevalenza nei settori tradizionali legati al secondario, è stato illustrato quanto, negli ultimi tempi, il numero di tali lavoratori abbia subito un'impennata nei settori che richiedono un più alto livello di

formazione, arrivando ad occupare cifre importanti anche tra le professioni più ambite dalla stessa popolazione elvetica. E' molto probabile che tale crescita, che ha fatto sì che nascesse, possiamo dire, una sorta di frontalierato moderno sia stata sicuramente influenzata dall'adozione dell'Accordo di libera circolazione, consentendo l'entrata di tale categoria in settori economici prima più permeabili alla concorrenza. I frontalieri dunque, in modo differente dal passato, si sono confermati come un'importante forza lavoro per lo sviluppo economico nazionale e cantonale. Sviluppo che però, naturalmente, non è esente da insidie: i frontalieri sono, infatti, sempre più simili ai lavoratori residenti ed è dunque inevitabile assistere a un aumento della concorrenza tra le due categorie. In Ticino poi, i frontalieri denotano livelli salariali di gran lunga inferiori rispetto ai residenti, differenziazione meno calcata sul resto del territorio nazionale. L'incidenza di tale manodopera poi è assai più accentata in Ticino di quanto non lo sia nelle altre regioni di confine, enfatizzando sia gli effetti positivi che quelli negativi. Senza contare poi, la difficile fase economica ed occupazionale che sta attraversando l'Italia.

## **2 La disciplina del rapporto di lavoro**

In Svizzera il rapporto di lavoro soggiace ad una normativa particolarmente simile a quella italiana, contenuta all'interno della Legge Federale del 30 Marzo 1911 di complemento del Codice Civile Svizzero. Il Titolo decimo di tale legge (dall'art.319 al 362), rubricato, appunto, Del contratto di lavoro, istituisce la disciplina generale relativa al rapporto di lavoro: le tipologie di contratto, i diritti e i doveri dei contraenti, i salari, i contratti collettivi e normali. Al fine di meglio comprendere le caratteristiche del rapporto di lavoro frontaliero, in questo capitolo saranno approfondite: la procedura di rilascio del Permesso G per frontalieri, le disposizioni relative ai contratti di lavoro adottabili sul territorio elvetico, e il sistema sociale svizzero.

## 2.1 Il permesso G per frontalieri

Al fine di usufruire dello statuto di frontaliere, il lavoratore italiano che intenda recarsi in Svizzera deve, innanzitutto, richiedere il rilascio del Permesso G<sup>39</sup>. La domanda deve essere presentata dalla persona straniera unitamente al datore di lavoro, con il modulo ufficiale TI1 "Copertura assicurativa delle cure medico-sanitarie per beneficiari di permessi G UE/AELS"<sup>40</sup> debitamente compilato, al Servizio regionale degli stranieri competente. L'attività non può essere iniziata prima di aver presentato la relativa istanza, fatta eccezione per le domande di rilascio di un nuovo permesso per svolgere attività per conto di un'Agenzia di collocamento che non disponga dell'autorizzazione federale, queste debbono essere incamerate e sottoposte al Mercato del lavoro per preavviso. In questi particolari casi il lavoratore potrà iniziare l'attività solo dopo aver ottenuto il permesso. Se viene fatta richiesta, al momento della presentazione della domanda, il Servizio può rilasciare una dichiarazione sostitutiva la quale può essere esibita in sede di eventuali controlli da parte, ad esempio, dei posti di polizia o di confine.

A differenza delle altre categorie la persona straniera che esercita la propria attività durante un periodo massimo di 90 giorni in un anno civile non necessita di alcuna autorizzazione ma è sottoposta ad un obbligo di notifica nei confronti dell'USML, che deve essere effettuata dal datore di lavoro prima dell'inizio dell'attività.<sup>41</sup> Gli stranieri minori di 15 anni, invece, possono esercitare un'attività lucrativa esclusivamente se autorizzati dall'Ufficio dell'ispettorato del lavoro. Alla presentazione della domanda il lavoratore deve

---

<sup>39</sup><http://www.ocst.com/permessi-di-lavoro>

<sup>40</sup>A seconda della nazionalità l'interessato deve dichiarare se mantiene l'assicurazione malattie all'estero oppure se opta di assicurarsi in Svizzera.

<sup>41</sup>In riferimento a tale categoria si parla dei cosiddetti "lavoratori notificati". I cittadini europei e i lavoratori distaccati in Svizzera da imprese o società con sede in uno Stato dell'Unione non hanno l'obbligo di ottenere un permesso per soggiorni in vista di svolgere un'attività lucrativa di durata inferiore a 90 giorni. Devono tuttavia essere annunciati con un'apposita procedura di notifica.

inoltre presentare in allegato: due fotografie, un documento di legittimazione<sup>42</sup> originale per la verifica della validità ed il contratto di lavoro.

Come già è stato accennato all'interno del precedente capitolo: la persona straniera ha la possibilità di pernottare in Svizzera durante la settimana. In tal caso però è tenuta a notificarsi all'Ufficio controllo degli abitanti del Comune in cui pernotta e a rientrare al suo luogo di residenza all'estero almeno una volta alla settimana. Il datore di lavoro ha poi l'obbligo di notificare l'assunzione della persona straniera all'Ufficio delle imposte alla fonte, entro otto giorni. Dal momento in cui si è presentata la domanda al Servizio regionale stranieri (SERS) con la documentazione necessaria, viene autorizzato l'inizio dell'attività.

Una volta ottenuto tale permesso, il lavoratore sarà dotato di tutta una serie di diritti e di obblighi quali:

- Diritto alla mobilità professionale su tutto il territorio nazionale: La persona straniera residente a Milano potrà da quel momento esercitare la propria attività a Lugano con l'obbligo di lasciare il territorio nazionale almeno una volta la settimana;
- Diritto all'esercizio di un'attività indipendente e di acquisto degli immobili necessari allo svolgimento dell'attività;
- Diritto a cambiare posto di lavoro con un permesso valido (ottenibile

---

<sup>42</sup>Documento di legittimazione (Art. 1 e 5 Allegato I ALC, art. 7 OLCP): I cittadini della UE/AELS possono essere ammessi in Svizzera se muniti di una carta di identità (valida per l'espatrio) oppure di un passaporto validi. Al momento della presentazione dell'istanza il documento originale, in corso di validità, deve essere consegnato al SERS competente per la verifica. Le tessere rilasciate per es. dal Ministero delle Finanze o della Difesa, i certificati formato tessera o certificati di nascita vidimati dalla Questura, ecc., pur essendo documenti che permettono il passaggio alla frontiera, non sono considerati documenti di legittimazione validi per l'ammissione in Svizzera ai sensi dell'ALCP.

entro 6 mesi dalla cessazione della precedente attività) senza attendere alcuna autorizzazione da parte dell'Autorità. Il soggetto soggiace al contempo però all'obbligo di notifica al Servizio regionale degli stranieri competente entro quattordici giorni dall'avvenuto cambiamento producendo una copia della conferma d'impiego/contratto di lavoro;

- Diritto a cambiare professione (presso il medesimo datore di lavoro) senza alcun obbligo di notifica;
- Diritto ad estendere la propria attività (presso altri datori di lavoro oltre a quello già indicato sul permesso) senza alcun obbligo di notifica;
- Possibilità di esercitare temporaneamente la propria attività presso un altro datore di lavoro senza alcun obbligo di notifica solo se l'azienda indicata sul permesso è stata autorizzata ad applicare l'orario di lavoro ridotto e se il lavoratore rimane a tutti gli effetti dipendente del datore di lavoro indicato sul permesso "G" (prestito temporaneo di personale);
- Obbligo di notifica della cessazione della precedente attività entro quattordici giorni al Servizio regionale degli stranieri (presso quello di partenza o presso quello di arrivo). In caso di cambiamento di posto di lavoro prima del citato termine, la notifica di cessazione dell'attività dovrà essere prodotta al momento della notifica del cambiamento di posto;
- Obbligo di notifica della modifica delle generalità, stato civile, indirizzo e/o luogo di residenza all'estero entro quattordici giorni al Servizio regionale degli stranieri competente, producendo il documento ufficiale rilasciato dalle competenti Autorità estere comprovante l'avvenuta modifica;

- Diritto a pernottare in qualsiasi Comune situato all'interno del Paese.
- Obbligo di rientro settimanale al proprio domicilio all'estero e obbligo di notifica all'Ufficio controllo degli abitanti competente.

Per ciò che concerne invece la validità del permesso, quest'ultima è di cinque anni se la conferma d'impiego o il contratto di lavoro è stato concluso per almeno un anno, in caso contrario conformemente alla durata di questi ultimi. Può essere poi concessa una proroga di ulteriori cinque anni se il lavoratore straniero è in possesso di un permesso per frontalieri da almeno 1 anno, in caso contrario il permesso viene prorogato a dipendenza della durata prevista dalla conferma d'impiego o dal contratto di lavoro. Cessa invece di avere qualsiasi validità alla sua scadenza o al momento della cessazione dell'attività lucrativa.

## **2.2 La normativa**

### ***Art. 319 Definizione e formazione***

*1 Il contratto individuale di lavoro è quello con il quale il lavoratore si obbliga a lavorare al servizio del datore di lavoro per un tempo determinato o indeterminato e il datore di lavoro a pagare un salario stabilito a tempo o a cottimo.*

*2 È considerato contratto individuale di lavoro anche il contratto con il quale un lavoratore si obbliga a lavorare regolarmente al servizio del datore di lavoro per ore, mezze giornate o giornate (lavoro a tempo parziale).*

Secondo il Codice delle Obbligazioni per contratto di lavoro si intende quella particolare tipologia di contratto tramite la quale lavoratore e datore di lavoro

assumono diritti e doveri reciproci: da una parte il lavoratore si obbliga a prestare la propria attività lavorativa al servizio del datore di lavoro per un tempo determinato o indeterminato, e il datore di lavoro, a sua volta, a pagare un salario basato sul tempo di lavoro (lavoro pagato a tempo) o sul lavoro svolto (lavoro a cottimo). È considerato contratto di lavoro individuale anche il contratto che impegna il lavoratore a lavorare regolarmente al servizio del datore di lavoro per ore, mezze giornate o giornate intere (lavoro a tempo parziale). Dal punto di vista legale, il contratto di lavoro individuale non deve rispondere a regole formali particolari per essere valido, e pertanto può essere concluso anche verbalmente, l'art 320 infatti prescrive al primo comma:

***Art. 320 Formazione***

*1 Salvo disposizione contraria della legge, il contratto individuale di lavoro non richiede per la sua validità forma speciale.*

*2 Esso è considerato concluso anche quando il datore di lavoro accetta, per un certo tempo, l'esecuzione d'un lavoro, la cui prestazione secondo le circostanze non può attendersi senza salario.*

*3 Se il lavoratore, in buona fede, lavora al servizio del datore di lavoro in base ad un contratto che risulti successivamente nullo, ambedue devono adempiere gli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro come nel caso di contratto valido, fino a quando l'uno o l'altro mette fine al rapporto per invalidità del contratto.*

Possiamo dunque dire che dal momento in cui il datore e il lavoratore si accordano sulle condizioni essenziali di assunzione o che un datore di lavoro accetta puramente i servizi di un lavoratore, la legge fa di questo accordo un contratto di lavoro individuale di lavoro anche se gli interessati non hanno stabilito nulla per iscritto. Una semplice lettera potrebbe dunque bastare, tuttavia per evitare contestazioni future, per ragioni pratiche nella maggior parte dei casi il contratto viene stipulato per iscritto. Ogni accordo scritto o

verbale che contravvenga a un testo legale di carattere imperativo è da considerarsi nullo, non essendovi nemmeno la necessità che un tribunale ne constati la nullità. La legge svizzera fissa la durata massima della settimana lavorativa a 45 ore per i lavoratori occupati nelle aziende industriali, il personale d'ufficio, gli impiegati tecnici e gli altri dipendenti, compreso il personale di vendita delle grandi aziende del commercio al dettaglio. Per tutti gli altri lavoratori dipendenti vale un limite massimo di 50 ore settimanali.

Con la firma sul contratto di lavoro il lavoratore si impegna a rispettare tutti gli obblighi che ne conseguono e che sono stabiliti dall'art. 321, il quale stabilisce:

***Art. 321 B. Obblighi del lavoratore***

*I. Adempimento personale*

*Il lavoratore deve prestare personalmente il lavoro stipulato, in quanto il contrario non risulti da un accordo o dalle circostanze.*

***Art. 321a II. Diligenza e fedeltà***

*1 Il lavoratore deve eseguire con diligenza il lavoro assegnatogli e salvaguardare con fedeltà gli interessi legittimi del datore di lavoro.*

*2 Egli deve adoperare secondo le regole le macchine, gli utensili e le installazioni tecniche nonché i veicoli del datore di lavoro e trattarli con cura, come pure il materiale messo a sua disposizione.*

*3 Durante il rapporto di lavoro, il lavoratore non può eseguire lavoro remunerato per conto di un terzo nella misura in cui leda il dovere di fedeltà verso il datore di lavoro, segnatamente facendogli concorrenza.*

*4 Durante il rapporto di lavoro, il lavoratore non può utilizzare né rivelare fatti di natura confidenziale, segnatamente i segreti di fabbricazione e di affari, di cui ha avuto conoscenza al servizio del datore di lavoro; egli è tenuto al segreto anche dopo la fine del rapporto di lavoro nella misura in cui*

*la tutela degli interessi legittimi del datore di lavoro lo esiga.*

Fra i doveri elencati ai quali soggiace il lavoratore, sicuramente, di particolare importanza è il divieto di concorrenza, la legge svizzera è assai severa in proposito. In caso di violazione di tale obbligo è generalmente il giudice a stabilire il risarcimento dovuto dal lavoratore, le parti però sono libere di convenire già nel contratto le penalità che dovranno essere pagate in caso di infrazione del divieto. Il divieto ha termine alla data stabilita dalle parti o dal giudice. O, in ogni caso, quando sarà stato accertato che il datore non ha più un reale interesse a che esso venga mantenuto.

***Art. 321b III. Rendiconto e restituzione***

*1 Il lavoratore deve presentare al datore di lavoro un rendiconto di tutto ciò che riceve per quest'ultimo da terzi nell'esercizio dell'attività contrattuale, segnatamente denaro, e consegnarglielo subito.*

*2 Egli deve consegnare subito al datore di lavoro anche tutto ciò che produce nell'esercizio dell'attività contrattuale.*

***Art. 321c IV. Lavoro straordinario***

*1 Quando le circostanze esigono un tempo di lavoro maggiore di quello convenuto o d'uso o stabilito mediante contratto normale o contratto collettivo, il lavoratore è tenuto a prestare ore suppletive nella misura in cui sia in grado di prestarle e lo si possa ragionevolmente pretendere da lui secondo le norme della buona fede.*

*2 Con il consenso del lavoratore, il datore di lavoro può compensare il lavoro straordinario, entro un periodo adeguato, mediante un congedo di durata almeno corrispondente.*

*3 Se il lavoro straordinario non è compensato mediante congedo e se*

*mediante accordo scritto, contratto normale o contratto collettivo non è stato convenuto o disposto altrimenti, il datore di lavoro deve pagare per il lavoro straordinario il salario normale più un supplemento di almeno un quarto.*

Da non confondere con il lavoro straordinario è il lavoro compensativo distinto dalla legge federale<sup>43</sup>. Come indicato dalla loro definizione: le ore straordinarie si aggiungono, infatti, alla normale durata del lavoro. Diverso è il caso del lavoro compensativo il quale consente di recuperare ore o giorni durante i quali l'attività del lavoratore o quella dell'azienda è sospesa per motivi particolari. Le ore straordinarie non possono superare il numero statuito dalla legge, possono andare oltre i limiti legali sono in caso di urgenza, straordinario accumulo di lavoro, inventario, chiusura dei conti, liquidazione oppure per prevenire o correggere disfunzioni d'esercizio. Prima di esigere ore di questo tipo, inoltre, il datore deve comunicare le sue intenzioni agli interessati e tenere conto dell'opinione della maggioranza.

***Art. 321d V. Osservanza di direttive e di istruzioni***

*1 Il datore di lavoro può stabilire direttive generali sull'esecuzione del lavoro e sul comportamento del lavoratore nell'azienda o nella comunione domestica e dargli istruzioni particolari.*

*2 Il lavoratore deve osservare secondo le norme della buona fede le direttive generali stabilite dal datore di lavoro e le istruzioni particolari a lui date.*

***Art. 321e VI. Responsabilità***

*1 Il lavoratore è responsabile del danno che cagiona intenzionalmente o per negligenza al datore di lavoro.*

---

<sup>43</sup> Fillietaz j., "Manuale di diritto del Lavoro", Lugano, Camera di commercio dell'industria e dell'artigianato del Cantone Ticino, 1990 (pag. 33)

*2 La misura della diligenza dovuta dal lavoratore si determina secondo la natura del singolo rapporto di lavoro, avuto riguardo al rischio professionale, al grado dell'istruzione o alle cognizioni tecniche che il lavoro richiede, nonché alle capacità e attitudini del lavoratore, quali il datore di lavoro conosceva o avrebbe dovuto conoscere.*

Spesso è difficile stabilire se vi è colpa del lavoratore. Di conseguenza il datore di lavoro che intende evitare danni di tale natura, tende a scegliere il personale in funzione dei lavori e delle responsabilità affidate, sulla base di particolari qualifiche. I tribunali, infatti, quando si trovano di fronte a una richiesta di riparazione di un danno provocato da un lavoratore tengono conto del rischio professionale, dell'istruzione o delle conoscenze tecniche necessarie per il compimento del lavoro e delle attitudini e qualità del lavoratore che il datore di lavoro avrebbe dovuto conoscere<sup>44</sup>. Per essere meglio protetto il datore ha la possibilità di prevedere nel contratto che gli eventuali danni causati dal lavoratore intenzionalmente o per negligenza siano compensati con il salario dovuto. Quando un lavoratore ha riconosciuto la sua responsabilità, è concluso un accordo nel quale viene precisato l'importo del danno subito e le modalità di rimborso.

Per ciò che concerne, invece, gli obblighi del datore di lavoro, questi ultimi sono sanciti dall'art. 322:

### ***Art. 322 Obblighi del datore di lavoro***

#### *I. Salario*

##### *1. Specie e importo in generale*

*1 Il datore di lavoro deve pagare il salario convenuto o d'uso o stabilito mediante contratto normale o contratto collettivo.*

---

<sup>44</sup>Fillietaz j., "Manuale di diritto del Lavoro", Lugano, Camera di commercio dell'industria e dell'artigianato del Cantone Ticino, 1990 (pag.81)

*2 Se il lavoratore vive in comunione domestica con il datore di lavoro, il suo mantenimento nella casa con vitto e alloggio fa parte del salario, salvo accordo o uso contrario.*

### **Art. 322a 2. Partecipazione al risultato dell'esercizio**

*1 Se, in virtù del contratto, il lavoratore ha diritto a una parte degli utili o della cifra d'affari o altrimenti del risultato dell'esercizio, questa parte è calcolata, salvo diverso accordo, sul risultato dell'esercizio annuale, da determinare secondo le prescrizioni legali e i principi generalmente ammessi dalla pratica commerciale.*

*2 Il datore di lavoro deve fornire al lavoratore o, in sua vece, a un perito designato in comune oppure dal giudice, le occorrenti informazioni e permettere, in quanto necessario al controllo, l'esame dei libri aziendali.*

*3 Se è convenuta una partecipazione agli utili dell'azienda, il datore di lavoro deve consegnare al lavoratore che lo richieda anche una copia del conto economico.*

### **Art. 322b 3. Provvigione**

#### *a. Inizio del diritto*

*1 Se per determinati affari è convenuta una provvigione del lavoratore, essa è dovuta allorché l'affare è stato validamente concluso con il terzo.*

*2 Nel caso d'affari eseguenti con prestazioni successive o di contratti d'assicurazione può essere convenuto per scritto che il diritto alla provvigione sorge alla esigibilità di ogni rata o a ogni prestazione.*

*3 Il diritto alla provvigione si estingue quando l'affare non è eseguito dal datore di lavoro senza sua colpa o quando il terzo non ha adempiuto i suoi obblighi; se l'inadempienza è solo parziale, la provvigione è diminuita in proporzione.*

### **Art. 322c Conteggio**

*1 Se il lavoratore non è tenuto contrattualmente a presentare il conteggio delle sue provvigioni, il datore di lavoro deve consegnargli, a ogni scadenza, un conteggio indicante gli affari che danno diritto alla provvigione.*

*2 Il datore di lavoro deve fornire al lavoratore o, in sua vece, a un perito designato in comune oppure dal giudice, le occorrenti informazioni e permettere, in quanto necessario al controllo, l'esame dei libri e dei documenti, sui quali si fonda l'estratto dei conti.*

### **Art. 322d Gratificazione**

*1 Se il datore di lavoro assegna, oltre al salario, una retribuzione speciale in determinate occasioni, come Natale o la fine dell'esercizio annuale, il lavoratore vi ha diritto, qualora ciò sia stato convenuto.*

*2 Se il rapporto di lavoro termina prima dell'occasione che dà luogo alla retribuzione speciale, il lavoratore ha diritto a una parte proporzionale, se ciò è stato convenuto.*

In certe occasioni il datore di lavoro accorda oltre al salario una speciale retribuzione, egli, secondo le circostanze può essere tenuto o meno a versarla. È obbligato quando al momento dell'assunzione ha promesso il versamento di una tredicesima mensilità o di una gratificazione in più del salario convenuto, o se per più anni ha versato regolarmente e senza riserva delle gratifiche. Non lo è invece se al momento dell'assunzione non sono state previste gratificazioni, o se pur avendole previste nel contratto, non sono state soddisfatte le condizioni in base alle quali il datore le avrebbe assegnate.

### **2.3 Il salario**

Il pagamento del salario è invece disciplinato dall'art. 323, il quale dispone che qualora non sia stato disposto un termine inferiore, il salario debba essere pagato al lavoratore alla fine del mese. Stessa previsione è data in relazione al pagamento della provvigione, fatta l'eccezione per il caso in cui l'esecuzione di taluni affari esiga più di mezzo anno, in tal caso la scadenza per questi può essere differita mediante accordo scritto. Per ciò che riguarda invece la partecipazione al risultato dell'esercizio, questa dovrà essere pagata quando il risultato viene accertato, e non oltre, in ogni caso, sei mesi dalla fine dell'esercizio annuale. Sulla base della prestazione effettuata, il datore deve accordare al lavoratore le anticipazioni consentite.

Il salario è, per definizione la retribuzione del lavoro fornito. Non è dovuto di regola che quando il lavoratore ha prestato la sua opera durante il periodo preso in considerazione. La legge o l'uso hanno previsto il pagamento del salario durante certe assenze, al di fuori di questi casi, il datore è libero di limitare le sue prestazioni alla retribuzione dei soli giorni di lavoro effettivamente prestati. Salvo uso contrario, come disposto dalla legge, il pagamento avviene in contanti durante le ore di lavoro con la presentazione di un rendiconto. Si può tuttavia accettare che, per il personale pagato mensilmente, la comunicazione scritta trasmessa all'inizio di ogni anno, del nuovo salario e delle trattenute, soddisfi le esigenze legali fintanto che salario e trattenute non subiscano modifiche. Anche se la legge stabilisce il versamento mensile, possono essere disposti termini più corti e altri periodi di pagamento. In ogni caso il salario è esigibile alla fine del contratto di lavoro. Quando il datore non è tenuto a pagare la totalità del salario, in conseguenza, ad esempio, di assenze non giustificate del lavoratore, egli non retribuirà che i giorni durante i quali il lavoratore ha effettivamente lavorato. Per il calcolo del salario giornaliero, si deve dividere il salario mensile lordo del lavoratore per il numero dei giorni di apertura dell'azienda per il mese in questione.

### **Art. 323a 2. Trattenuta**

*1 In quanto sia stato convenuto o sia d'uso o stabilito mediante contratto normale o contratto collettivo, il datore di lavoro può trattenere una parte del salario.*

*2 La trattenuta non può superare un decimo del salario scaduto il giorno di paga né in totale il salario di una settimana lavorativa; tuttavia, una trattenuta maggiore può essere prevista mediante contratto normale o contratto collettivo.*

*3 Il salario trattenuto vale come garanzia per i crediti del datore di lavoro derivanti dal rapporto di lavoro, e non come pena convenzionale, salvo accordo o uso contrario o disposizione derogante di un contratto normale o collettivo.*

Il legislatore autorizza il datore a prevedere nel contratto di lavoro la possibilità di trattenere una parte del salario <sup>45</sup> che dovrebbe essere normalmente pagata per il lavoro prestato. Questi, infatti, può essere interessato a disporre di una copertura anticipata delle pretese che potrebbe far valere nei confronti del lavoratore, per esempio nel caso di un danno provocato da quest'ultimo. Il diritto di trattenere parte del salario dovrà però essere riservata nel contratto al momento dell'assunzione. La trattenuta è oggetto a limitazione, potrà essere per più elevata se è espressamente previsto dal contratto collettivo di lavoro in vigore per la professione.

### **Art. 323b 3. Garanzia**

*1 Il salario in denaro è pagato in moneta legale durante il tempo di lavoro, in*

---

<sup>45</sup> FILLIETAZ J., "Manuale di diritto del Lavoro", Lugano, Camera di commercio dell'industria e dell'artigianato del Cantone Ticino, 1990 (pag. 17)

*quanto non sia diversamente convenuto o d'uso; al lavoratore è consegnato un rendiconto.*

*2 Il datore di lavoro può compensare il salario con un credito verso il lavoratore soltanto nella misura in cui il salario sia pignorabile; tuttavia, i crediti per danno cagionato intenzionalmente possono essere compensati senza restrizione.*

*3 Sono nulli gli accordi concernenti l'impiego del salario nell'interesse del datore di lavoro.*

Il Codice delle Obbligazioni pone poi diverse condizioni circa la possibilità per il datore di effettuare dei versamenti di anticipi sul salario: il lavoratore deve averli preventivamente guadagnati, in altre parole non può esigere più del controvalore del lavoro che ha già fornito, deve poi averne un bisogno reale, ciò significa che in caso di rifiuto del datore egli si troverebbe esposto a un danno o un grave inconveniente, il datore di lavoro deve inoltre essere ragionevolmente in grado di dare l'anticipo, egli dovrà accordare la richiesta del lavoratore alla condizione che questa non gli procuri troppe difficoltà.

Il datore può anche accordare un prestito al lavoratore, dovendo però pensare alle condizioni del suo rimborso e considerare la possibilità che il lavoratore lo lasci prima di avergli interamente restituito quanto dovuto, per questa ragione, qualora dovesse essere intenzionato a effettuare tale prestito fare firmare un riconoscimento di debito che contenga: le modalità del rimborso, e una cessione del salario in caso di cambiamento di datore di lavoro. Salvo accordo contrario, senza il consenso del suo datore di lavoro, il lavoratore è libero di cedere a chiunque il suo guadagno, esigibile o futuro, ma soltanto nella misura in cui è pignorabile<sup>46</sup>. Questa restrizione non si applica se la cessione è destinata a garantire obblighi alimentari derivanti dal diritto di famiglia. La

---

<sup>46</sup> FILLIETAZ J., "Manuale di diritto del Lavoro", Lugano, Camera di commercio dell'industria e dell'artigianato del Cantone Ticino, 1990 (pag. 21)

cessione di salario necessita della forma scritta. Quando il datore è informato di una cessione, deve eseguire le trattenute prescritte dalla cessione, qualunque siano l'importo e le difficoltà amministrative ad esse collegate. Una volta effettuate tali trattenute, conformemente alla cessione del salario, il datore può accontentarsi di tenere il denaro a disposizione del creditore. Non ha perciò l'obbligo di compiere di persona il versamento al cessionario. Per quello che riguarda il pignoramento invece, la legge federale sull'esecuzione e fallimenti riserva unicamente all'Ufficio di esecuzione il diritto di operare pignoramenti di salario. Dal momento in cui il datore riceve un avviso ufficiale è tenuto a rispettare le istruzioni dell'ufficio di esecuzione e a versargli l'importo reclamato, dopo averlo dedotto dal salario del suo dipendente. L'Ufficio d'esecuzione deve essere informato immediatamente in caso di scioglimento del contratto di lavoro.

Il livello dei salari varia notevolmente a seconda del ramo economico e della regione. In Svizzera non esiste un salario minimo prescritto dalla legge. Tuttavia, alcuni contratti collettivi conclusi per determinati settori come, ad esempio, l'albergheria e la gastronomia, fissano salari minimi. Certi contratti possono prevedere salari più elevati, orari di lavoro settimanali di durata inferiore, un maggior numero di giorni di vacanza oppure contributi maggiori per la previdenza professionale versati dal datore di lavoro. Alcuni contratti, poi, sono validi soltanto in determinati Cantoni.

## **2.4 Contratti collettivi**

Le disposizioni relative ai contratti collettivi e ai contratti normali sono contenute all'interno del Capo Terzo del Codice.

All'art. 356, viene esplicito il contenuto del contratto. La legge prevede che mediante il contratto collettivo di lavoro, datori di lavoro o loro associazioni, da una parte, e associazioni di lavoratori, dall'altra, stabiliscano in comune

disposizioni circa la stipulazione, il contenuto e la fine dei rapporti individuali di lavoro tra i datori di lavoro e i lavoratori interessati. Il contratto può, contenere anche altre disposizioni concernenti i rapporti tra le parti, e disciplinare, ad esempio, i diritti e gli obblighi di queste ultime come anche il controllo e l'esecuzione di quanto pattuito o limitarsi alle principali disposizioni.

L'art. 356 al secondo comma, invece, sancisce il principio di libertà di affiliazione, in senso negativo e positivo, ad un'associazione nell'esercizio della propria professione, e la nullità delle disposizioni del contratto e degli accordi fra le parti intesi a costringere o ad escludere la possibilità a datori di lavoro o lavoratori ad affiliarsi a un'associazione contraente.

Al terzo comma, viene poi riconosciuta la possibilità dei singoli datori di lavoro e dei singoli lavoratori al servizio di un datore di lavoro vincolato di partecipare al contratto collettivo con il consenso delle parti contraenti, divenendo allora datori di lavoro o lavoratori vincolati. Il contratto collettivo può disciplinare poi i particolari della partecipazione. Condizioni inadeguate, come disposizioni su contributi eccessivi, possono essere annullate o ridotte a giusta misura dal giudice. Sono, comunque, nulle le disposizioni e gli accordi che prescrivono contributi in favore di una sola parte. L'articolo stabilisce poi che sono altresì nulle quelle disposizioni del contratto collettivo e degli accordi fra le parti intesi a costringere membri d'altre associazioni a partecipare al contratto collettivo, se quelle associazioni non possono aderire al contratto o concluderne uno analogo. La conclusione, la modificazione, lo scioglimento del contratto per accordo delle parti, o l'adesione di una nuova parte e la disdetta richiedono per la loro validità la forma scritta.

All'art. 357, il Codice stabilisce invece, quali siano gli effetti del contratto collettivo, prevedendo che, qualora il contratto collettivo non disponga altrimenti, le disposizioni circa la conclusione, il contenuto e la fine dei rapporti individuali di lavoro abbiano, durante la validità del contratto

collettivo, effetto diretto e imperativo per i datori di lavoro e i lavoratori vincolati. Eventuali accordi che derogano a disposizioni imperative del contratto collettivo, sono da considerarsi nulli e sostituiti da quest'ultime, fatta eccezione per quelle derogazioni a favore dei lavoratori.

L'art. 357, all'ultimo comma, prevede poi gli obblighi per le parti disponendo che queste ultime debbano far osservare il contratto collettivo e che a tale scopo le associazioni siano tenute ad adoperarsi tramite i loro membri usando, qualora fosse necessario, i mezzi concessi dagli statuti e dalla legge.

Ogni parte deve salvaguardare la pace del lavoro e astenersi in particolare da qualsiasi mezzo di lotta per ciò che riguarda gli oggetti disciplinati dal contratto collettivo; l'obbligo di mantenere la pace è assoluto soltanto se pattuito espressamente. In certo numero di professioni, le clausole del contratto individuale di lavoro sono state sostituite da un contratto collettivo. Tale contratto, esattamente come in Italia, è generalmente stipulato tra associazioni dei datori di lavoro e sindacati dei lavoratori. Le organizzazioni che stabiliscono i contratti collettivi intendono così stipulare regole generali, utili non soltanto ai lavoratori che ne beneficiano, ma pure ai datori di lavoro che possono venire a conoscenza degli usi della professione. Per ciò che concerne la sua applicabilità, in Svizzera si fa riferimento alla presenza o meno nel contratto della "clausola di obbligatorietà" (o dichiarazione di estensione) qualora questa dovesse mancare il contratto è vincolante soltanto per i datori di lavoro e i lavoratori membri delle associazioni firmatarie o quelli che lo hanno espressamente riconosciuto per iscritto. Il datore di lavoro, legato da un contratto collettivo, che generalmente ignora se il salariato che assume è membro o meno di un sindacato firmatario, menziona solitamente per primo nella sua lettera di assunzione affinché la sua successiva applicazione non possa essere più contestata. Quando un contratto è stato invece oggetto di una decisione di estensione, si applica a tutti i datori lavoro e a tutti i lavoratori designati da tale decisione. Di conseguenza, tutti i datori e i lavoratori che

appartengono alla professione interessata devono rispettare questo contratto collettivo, anche se non sono affiliati alle associazioni firmatarie e anche se non l'hanno riconosciuto in forma esplicita. E' competenza delle autorità cantonali e federali di pronunciarsi sull'estensione del campo di applicazione di un contratto collettivo locale. Esse designano gli articoli che, nella fattispecie, assumono forza legale. Un datore di lavoro legato da un contratto non può, naturalmente, derogarvi a detrimento del lavoratore. Tale deroga verrebbe considerata come nulla dal profilo legale.

Differenti sono, invece, i contratti normali (da non confondere a loro volta con i modelli di contratto) questi ultimi vengono emanati dall'autorità cantonale o da quella federale quando il bisogno di una regolamentazione in favore del personale si fa sentire e quando la professione interessata non è sufficientemente organizzata per dotarsi da sola di un contratto collettivo.

Mediante il contratto normale di lavoro si stabiliscono disposizioni circa la stipulazione, il contenuto e la fine per singole specie di rapporti di lavoro.

Per i lavoratori agricoli e delle economie domestiche private, è compito dei stabilire dei contratti normali di lavoro, i quali devono disciplinare segnatamente la durata del lavoro e del riposo, nonché le condizioni di lavoro delle donne e dei giovani. L'art. 359 stabilisce le autorità competenti prevedendo che se il campo d'applicazione si estende sul territorio di più Cantoni, sia di competenza del Consiglio federale stabilire il contratto normale di lavoro, e solo negli altri casi, tale competenza spetta invece ai Cantoni.

Prima della sua adozione, la legge stabilisce che il contratto normale di lavoro debba essere adeguatamente pubblicato con l'indicazione d'un termine, entro il quale chiunque possa rendere attendibile un interesse abbia la possibilità di presentare per scritto le sue osservazioni, sulle quali sarà chiesto il parere delle associazioni professionali o d'utilità pubblica interessate.

Salvo diverso accordo, le disposizioni del contratto normale si applicano direttamente ai rapporti di lavoro che gli sottostanno. Il contratto normale di lavoro può stabilire, inoltre, che clausole deroganti a singole sue disposizioni

siano valide soltanto nella forma scritta.

## **2.5 Salari minimi**

E' l'art. 360, a stabilire le condizioni dei salari minimi. E' previsto che, qualora in un ramo o in una professione vengano ripetutamente e abusivamente offerti salari inferiori a quelli usuali per il luogo, e per la professione o il ramo non sussista un contratto collettivo di lavoro con disposizioni sui salari minimi al quale possa essere conferita obbligatorietà generale, su richiesta della Commissione tripartita<sup>47</sup>, l'autorità competente può stabilire un contratto normale di lavoro di durata limitata che preveda salari minimi differenziati secondo le regioni e all'occorrenza il luogo allo scopo di combattere o impedire abusi. I salari minimi non possono comunque pregiudicare gli interessi generali né gli interessi legittimi di altre cerchie della popolazione o di altri rami. Devono tenere debitamente conto degli interessi delle minoranze dei rami o delle professioni in questione, dovuti a diversità

---

### ***47Art. 360b1 2. Commissioni tripartite***

*1 La Confederazione e ogni Cantone istituiscono una Commissione tripartita, che si compone di un numero uguale di rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché di rappresentanti dello Stato*

*2 Le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori hanno il diritto di presentare proposte in merito alla designazione dei loro rappresentanti ai sensi del capoverso 1.*

*3 Le Commissioni osservano la situazione sul mercato del lavoro. Se riscontrano abusi ai sensi dell'articolo 360a capoverso 1, ricercano di norma un'intesa diretta con i datori di lavoro interessati. Qualora tale intesa non venga raggiunta entro il termine di due mesi, esse propongono all'autorità competente di stabilire un contratto normale di lavoro che preveda salari minimi per i rami o le professioni interessati.*

*4 Se la situazione sul mercato del lavoro nei rami considerati muta, la Commissione tripartita chiede all'autorità competente di modificare o abrogare il contratto normale di lavoro.*

*5 Per adempiere i compiti loro affidati, le Commissioni tripartite hanno il diritto di ottenere informazioni dalle aziende e di consultare tutti i documenti necessari all'esecuzione dell'inchiesta. In caso di contestazione decide in merito l'autorità competente designata dalla Confederazione o dal Cantone.*

*6 Se necessario per l'esecuzione delle loro inchieste, le Commissioni tripartite che ne fanno domanda ricevono dall'Ufficio federale di statistica i dati personali contenuti in contratti collettivi di impresa.*

regionali o aziendali.

Se un datore di lavoro e un lavoratore, entrambi interessati da un contratto normale<sup>48</sup>, intendono derogare a una o all'altra delle sue disposizioni, possono farlo verbalmente. Il testo dei contratti normativa però letto attentamente, poiché può capitare che questi prevedano che solo gli accordi di deroga stipulati per iscritto vengano considerati validi. Sicuramente però farlo per iscritto rende la prova più facile da produrre. Alcuni contratti, poi, prevedono che ogni deroga debba necessariamente essere fatta per iscritto. In caso di mancanza di un diverso accordo, il testo del contratto normale deve essere obbligatoriamente rispettato. Il datore sottoposto a un contratto normale dovrebbe pertanto procurarsi tale documento prima di procedere a una qualsiasi assunzione, per conoscere l'estensione dei suoi obblighi e poter giudicare, in casi estremi, se deve stabilire una clausola di deroga o semplicemente una clausola complementare al contratto normale. Non sarà mai possibile per gli interessati modificare le disposizioni di un contratto normale, sostituendogli testi contrari a regole imperative del diritto, per esempio prevedendo un termine di disdetta di una settimana dopo un anno di servizio. Quando il contratto normale entra in vigore posteriormente all'assunzione di un lavoratore, tutte le clausole in esso contenute più favorevoli per il lavoratore, devono essere rispettate dal datore di lavoro, a meno che non esista un accordo fra le parti, anche anteriore al contratto normale.

## **2.6 Diritto al riposo**

Per quello che riguarda, invece, i diritti del lavoratore in merito al riposo, il Codice prevede, all'art. 329, innanzitutto il diritto al tempo libero: fissato ad

---

<sup>48</sup> FILLIETAZ J., *“Manuale di diritto del Lavoro”*, Lugano, Camera di commercio dell'industria e dell'artigianato del Cantone Ticino, 1990 (pag. 137)

un intero giorno feriale (di regola la domenica) alla settimana, se condizioni particolari lo giustificano, il datore di lavoro può, eccezionalmente e con il consenso del lavoratore, raggruppare più giorni di libero a cui questi ha diritto o accordargli due mezze giornate di libero al posto di un giorno intero. Il datore di lavoro ha il dovere inoltre di concedere al lavoratore le ore e i giorni di libero usuali e, se il contratto è disdetto, il tempo necessario per cercare un altro lavoro. E' previsto poi che nella determinazione del tempo libero debba tenersi conto degli interessi di entrambe le parti.

Per ciò che concerne il diritto alle vacanze: il datore di lavoro deve accordare al lavoratore, ogni anno di lavoro, almeno quattro settimane di vacanza. Mentre ai lavoratori sino ai 20 anni compiuti, almeno cinque settimane. Per un anno incompleto di lavoro, le vacanze sono date proporzionalmente alla durata del rapporto di lavoro nell'anno considerato.

Il diritto alle vacanze costituisce un diritto fondamentale<sup>49</sup> che il datore di lavoro deve accordare, ogni anno di servizio, a tutti i dipendenti. La durata minima delle vacanze prevista dalla legge comprende all'anno: 5 settimane per i lavoratori e gli apprendisti sino ai 20 anni compiuti e 4 settimane per tutti gli altri lavoratori. A partire dal 50° anno di età sono previste 5 settimane, e a partire dal 60° anno di età 6 settimane di vacanze all'anno.

L'art. 329 prevede poi la possibilità di ridurre le vacanze se nel corso di un anno di lavoro il lavoratore sia stato impedito per propria colpa di lavorare complessivamente per più di un mese, il datore di lavoro può abbassargli la durata delle vacanze di un dodicesimo per ogni mese completo di assenza dal lavoro. Se, invece, l'impedimento non dura complessivamente più d'un mese nel corso d'un anno di lavoro ed è causato da motivi inerenti alla persona del

---

<sup>49</sup> FILLIETAZ J., *“Manuale di diritto del Lavoro”*, Lugano, Camera di commercio dell'industria e dell'artigianato del Cantone Ticino, 1990 (pag. 46)

lavoratore, come malattia, infortunio, adempimento d'un obbligo legale, esercizio d'una funzione pubblica o congedo giovanile, senza che vi sia colpa da parte sua, il datore di lavoro non ha diritto di ridurre la durata delle vacanze. Il datore di lavoro non può neppure ridurre le vacanze di una lavoratrice che, causa gravidanza, è impedita di lavorare per due mesi al massimo o ha fruito del congedo di maternità ai sensi della legge del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno. A tali previsioni legali può essere derogato mediante contratto normale o collettivo di lavoro a condizione tuttavia che tale ordinamento costituisca, nell'insieme, una soluzione almeno equivalente per i lavoratori.

Le vacanze devono essere, di regola, assegnate durante il corrispondente anno di lavoro e comprendere almeno due settimane consecutive.

Il datore di lavoro stabilisce la data delle vacanze considerando i desideri del lavoratore, per quanto siano compatibili con gli interessi dell'azienda e dell'economia domestica.

E' compito del datore di lavoro stabilire la data delle vacanze tenendo però conto, nella misura in cui lo consente il funzionamento dell'azienda dei desideri dei lavoratori<sup>50</sup>. Questa precisazione non pone in causa il suo diritto di stabilire uniformemente l'epoca delle vacanze per tutto il personale dell'azienda che sospende completamente la sua attività in occasione delle vacanze. Il datore può prevedere che nella sua azienda le vacanze dell'anno debbano essere prese fino al 30 aprile dell'anno seguente, in mancanza di questo saranno perse. Il termine di prescrizione per le vacanze è lo stesso che per il salario, ossia è di cinque anni. Se un lavoratore si trova in vacanza in un periodo nel quale l'azienda rimane chiusa a seguito di un giorno festivo infrasettimanale parificato alle domeniche il datore di lavoro deve accordargli

---

<sup>50</sup> FILLIETAZ J., *“Manuale di diritto del Lavoro”*, Lugano, Camera di commercio dell'industria e dell'artigianato del Cantone Ticino, 1990 (pag.58)

un giorno di vacanza supplementare.

Il datore di lavoro deve pagare al lavoratore il salario completo per la durata delle vacanze e un'equa indennità a compensazione del salario in natura. Per tutta la durata del rapporto di lavoro, le vacanze non possono essere compensate con denaro o altre prestazioni. Se il lavoratore eseguisce durante le vacanze un lavoro remunerato per conto di un terzo, ledendo i legittimi interessi del datore di lavoro, questi può rifiutargli il salario delle vacanze o esigerne il rimborso.

Sono inoltre previste alcune categorie di congedo: per attività giovanili extrascolastiche<sup>51</sup> e per la maternità (dopo il parto la madre ha diritto ad un congedo di almeno 14 settimane)

In linea di principio, il lavoratore non può pretendere di ricevere il salario durante i periodi di assenza dall'azienda. Di conseguenza, alla data stabilita per il pagamento del salario, il datore può allestire un conteggio delle ore e pagare soltanto quelle svolte effettivamente dal lavoratore.

---

***51Art. 329e1 3. Congedo per attività giovanili extrascolastiche***

*1 Ogni anno di servizio, il datore di lavoro deve concedere al lavoratore, sino ai 30 anni compiuti, un congedo giovanile della durata massima complessiva di una settimana di lavoro per consentirgli di svolgere un'attività giovanile extrascolastica non retribuita, direttiva, assistenziale o consultiva, in un'organizzazione culturale o sociale, nonché di formarsi e perfezionarsi in questo campo.*

*2 Il lavoratore non ha diritto al salario durante il congedo giovanile. Una deroga a favore del lavoratore può venire stabilita per accordo, contratto normale o contratto collettivo di lavoro.*

*3 Il momento e la durata del congedo giovanile sono fissati di comune intesa dal datore di lavoro e dal lavoratore, tenuto conto dei loro interessi rispettivi. In caso di mancata intesa, il congedo dev'essere concesso qualora il lavoratore abbia già da due mesi annunciato al datore di lavoro l'intenzione di far valere la sua pretesa. I giorni di congedo non goduti decadono alla fine dell'anno civile.*

*4 A richiesta del datore di lavoro, il lavoratore deve fornire la prova delle sue attività e funzioni giovanili extrascolastiche.*

## **2.7 Cessazione del rapporto di lavoro**

La cessazione del rapporto di lavoro dipende, invece, dalla tipologia del contratto, ed è regolata dagli artt. 334 e ss.

Per i rapporti di lavoro di durata determinata, l'art.334 prevede che la sua durata cessi senza disdetta, e, qualora continui tacitamente dopo la scadenza si converta i rapporto a durata determinata. Se stipulato per più di dieci anni, può invece, dopo dieci anni, essere disdetto in ogni tempo da ciascuna delle parti per la fine di un mese, con preavviso di sei mesi.

Per i rapporti di lavoro di durata indeterminata, invece, è prevista la disdetta libera da ciascuna delle parti. Questa dev'essere, su richiesta dell'altra parte, motivata. In generale la legge prevede che non possano essere stipulati termini di disdetta diversi per il datore di lavoro e per il lavoratore ma ove siano stipulati, vale quello più lungo.

Tuttavia, se il datore di lavoro ha disdetto il rapporto di lavoro o ha manifestato l'intenzione di disdirlo per motivi economici, termini di disdetta più brevi possono essere stipulati a favore del lavoratore per accordo, contratto normale o contratto collettivo.

Durante il tempo di prova, il rapporto di lavoro può essere disdetto in ogni momento, con preavviso di sette giorni (è considerato tempo di prova il primo mese di lavoro).Deroghe a tale principio possono essere convenute per accordo scritto, contratto normale o contratto collettivo, il tempo di prova non può comunque superare i tre mesi. Qualora venga effettivamente ridotto in seguito a malattia, infortunio o adempimento di un obbligo legale non assunto volontariamente, è prolungato di un periodo equivalente.

Dopo il tempo di prova, il rapporto di lavoro può essere disdetto per la fine di un mese, nel primo anno di servizio con preavviso di un mese, dal secondo al nono anno di servizio incluso con preavviso di due mesi e in seguito con

preavviso di tre mesi. La legge prevede poi che tali termini possano essere modificati per accordo scritto, contratto normale o contratto collettivo; possono essere resi inferiori a un mese soltanto per contratto collettivo e per il primo anno di servizio.

Le prescrizioni in materia di disdetta<sup>52</sup> sono assai numerose, per cui il datore di lavoro dovrebbe sempre averle presenti al momento in cui decide la fine di un contratto di lavoro. Anche in situazioni apparentemente semplici, possono esserci disposizioni restrittive che il datore non può ignorare.

Per i contratti stipulati per un periodo indeterminato, salvo accordo contrario, la legge stabilisce i termini di disdetta che devono essere rispettati dalle parti. Tuttavia, essa impone loro anche se volessero sottoscrivere un contratto particolare, l'obbligo di rispettare un preavviso minimo di un mese. Dopo aver stabilito le modalità della disdetta durante il tempo di prova, il datore di lavoro dovrà rispettare i termini e gli obblighi imposti dalle disposizioni a meno che egli non concluda per iscritto un accordo diverso con il lavoratore. Se il datore ritiene che i termini legali sono troppo lunghi o troppo corti, egli può d'intesa con il lavoratore stabilirne altri, a condizione del rispetto del minimo assoluto. Solo un contratto collettivo può stabilire dei termini di disdetta inferiori a un mese. Di regola i termini sono identici per il datore e per il lavoratore. Se per caso un contratto prevede dei termini diversi, è il termine più lungo a doversi applicare per entrambe le parti. Inoltre termini più corti possono ora essere previsti a favore del lavoratore per facilitargli il suo riciclaggio quando il datore di lavoro per motivi di natura economica, ha manifestato l'intenzione di disdire il contratto di lavoro o l'ha già fatto. Basta un semplice accordo verbale, ma è raccomandato di farlo per iscritto al fine di evitare delle contestazioni. La legge non prescrive nessuna particolare forma per notificare

---

<sup>52</sup> FILLIETAZ J., *“Manuale di diritto del Lavoro”*, Lugano, Camera di commercio dell'industria e dell'artigianato del Cantone Ticino, 1990 (pag. 89)

la disdetta. Occorre tuttavia comunicarla sufficientemente presto al destinatario affinché questi possa esserne a conoscenza in tempo. Il termine di disdetta ha inizio soltanto dal momento in cui la disdetta viene ricevuta dall'interessato. Si reputa ricevuta quando questi ne è a conoscenza o avrebbe potuto esserlo. Solitamente viene spedita una raccomandata in tempo utile, tale lettera però se spedita ad esempio l'ultimo giorno del mese difficilmente verrebbe recapitata nella giornata. Se dunque il datore si trova nell'obbligo di notificare una disdetta senza disporre del tempo sufficiente, egli ne informerà il lavoratore verbalmente prima della fine della giornata di lavoro con la conferma per iscritto che la disdetta era stata già comunque comunicata di persona alla data voluta.

Il datore potrebbe pure consegnare direttamente la lettera di disdetta al lavoratore pregandolo di controfirmare la copia. In tal caso quest'ultima vale come ricevuta. Quando la notifica della disdetta perviene tardivamente al suo destinatario, il termine si considera spostato alla scadenza successiva. Non è dunque più necessario ripeterla. D'ora in avanti la parte che riceve la disdetta potrà esigere dall'altra che la motivi verbalmente o per iscritto. In caso di rifiuto di motivare, la disdetta resta comunque valida.

#### ***Art. 337 IV. Risoluzione immediata***

##### *1. Presupposti*

###### *a. per cause gravi*

*1 Il datore di lavoro e il lavoratore possono in ogni tempo recedere immediatamente dal rapporto di lavoro per cause gravi; a richiesta dell'altra parte, la risoluzione immediata dev'essere motivata per scritto.1*

*2 È considerata causa grave, in particolare, ogni circostanza che non permetta per ragioni di buona fede di esigere da chi dà la disdetta che abbia a continuare nel contratto.*

*3 Sull'esistenza di tali cause, il giudice decide secondo il suo libero*

*apprezzamento, ma in nessun caso può riconoscere come causa grave il fatto che il lavoratore sia stato impedito senza sua colpa di lavorare.*

Vi sono dei particolari casi in cui non è necessario rispettare un termine di disdetta per mettere fine ai rapporti di lavoro, questi sono:

- Assunzione fatta per una durata determinata, ora giunta al termine. Va notato che, se i rapporti di lavoro, invece di prendere fine alla data prevista, continuano tacitamente senza che un nuovo termine sia stato stabilito il contratto è da ritenersi prorogato per un tempo indeterminato.

- Accordo fra le parti sulla rinuncia al termine applicabile normalmente.

- Liberazione immediata del lavoratore, accompagnata dal pagamento da parte del datore di lavoro del salario che l'interessato avrebbe riscosso se fosse stato osservato il normale termine di disdetta.

- Realizzazione dello scopo stabilito al momento della stipulazione del contratto.

- Insolvibilità del datore.

- Cause gravi. La giurisprudenza ha considerato come tali, a favore del datore di lavoro: il furto, la sottrazione, il rifiuto di lavorare da parte del lavoratore, negligenza sulle istruzioni in materia di sicurezza, comportamento disonesto nei confronti della clientela, atteggiamento manesco, ingiurie, concorrenza al datore di lavoro. Gli arrivi tardivi e le assenze senza motivo valido non costituiscono, invece, un valido motivo grave, a meno che esse si ripetano nonostante il datore avesse richiamato l'interessato più volte e lo avesse reso attento che avrebbero determinato una disdetta immediata. A favore del lavoratore, invece: ripetuti ritardi del pagamento del salario, comportamento

manesco o ingiurie o il cattivo trattamento. I tribunali esigono l'esigenza di una certa gravità per convalidare una disdetta immediata fondata sull'art. 337, questi devono esaminare segnatamente se i rapporti di lavoro non avrebbero potuto prolungarsi del tempo necessario per il rispetto del normale termine di disdetta. In ogni caso essi non possono considerare come causa grave, l'assenza del lavoratore senza sua colpa (ad esempio la malattia o il servizio militare). La rottura del contratto deve essere comunicata all'interessato nel più breve tempo possibile, poiché se il motivo di licenziamento immediato è serio, i tribunali potrebbero a giusta ragione meravigliarsi che un datore di lavoro faccia uso di questo articolo parecchi giorni dopo aver conosciuto i fatti rimproverati al lavoratore. Quando la disdetta è stata data per motivi gravi, chi ha commesso l'errore che ha giustificato la disdetta, deve riparare integralmente il danno causato all'altra parte.

#### ***Art. 338 V. Morte del datore di lavoro o del lavoratore***

##### *1. Morte del lavoratore*

*1 Con la morte del lavoratore, il rapporto di lavoro si estingue.*

*2 Tuttavia, il datore di lavoro deve pagare il salario per un altro mese a contare dal giorno della morte e, se il rapporto di lavoro è durato più di cinque anni, per due altri mesi sempreché il lavoratore lasci il coniuge, il partner registrato o figli minorenni o, in mancanza di questi eredi, altre persone verso le quali egli adempiva un obbligo di assistenza.<sup>1</sup>*

#### ***Art. 338a 2. Morte del datore di lavoro***

*1 Con la morte del datore di lavoro, il rapporto di lavoro passa agli eredi; le disposizioni concernenti il trasferimento del rapporto di lavoro nel caso di trasferimento dell'azienda sono applicabili per analogia.*

*2 Il rapporto di lavoro stipulato essenzialmente in considerazione della persona del datore di lavoro si estingue con la morte di questo; il lavoratore*

*può chiedere tuttavia un equo risarcimento per il danno derivatogli dalla fine prematura del rapporto.*

Il contratto di lavoro prende fine immediatamente in caso di decesso del datore, ma soltanto se il contratto era stato stipulato essenzialmente in considerazione della sua persona. Nel caso contrario, gli eredi devono dare regolare disdetta. O di morte del lavoratore, in questo caso se questo lascia un congiunto o dei figli minorenni o, in loro mancanza, altre persone verso le quali adempiva un obbligo di assistenza, il datore di lavoro deve pagare in tal caso il salario per un altro mese a contare dal giorno della morte se il rapporto di lavoro è durato meno di cinque anni e per due mesi se esso è durato oltre cinque anni.

### ***Art. 336c1 Disdetta in tempo inopportuno***

*a. da parte del datore di lavoro*

*1 Dopo il tempo di prova, il datore di lavoro non può disdire il rapporto di lavoro:*

*a.allorquando il lavoratore presta servizio obbligatorio svizzero, militare o di protezione civile, oppure servizio civile svizzero e, in quanto il servizio duri più di 113 giorni, nelle quattro settimane precedenti e seguenti;*

*b.allorquando il lavoratore è impedito di lavorare, in tutto o in parte, a causa di malattia o infortunio non imputabili a sua colpa, per 30 giorni nel primo anno di servizio, per 90 giorni dal secondo anno di servizio sino al quinto compreso e per 180 giorni dal sesto anno di servizio;*

*c.durante la gravidanza e nelle 16 settimane dopo il parto della lavoratrice;*

*d.allorquando, con il suo consenso, il lavoratore partecipa a un servizio, ordinato dall'autorità federale competente, nell'ambito dell'aiuto all'estero.*

*2 La disdetta data durante uno dei periodi stabiliti nel capoverso 1 è nulla; se, invece, è data prima, il termine che non sia ancora giunto a scadenza*

*all'inizio del periodo è sospeso e riprende a decorrere soltanto dopo la fine del periodo.*

*3 Se per la cessazione di un rapporto di lavoro vale un giorno fisso, come la fine di un mese o di una settimana lavorativa, che non coincide con la scadenza del termine prorogato di disdetta, questo è protratto sino al giorno fisso immediatamente successivo.*

Dopo il tempo di prova, vi sono diverse circostanze che limitano il diritto del datore di recedere dal contratto quando certe condizioni siano soddisfatte. Se egli da ugualmente disdetta, nonostante questi divieti, la disdetta è nulla ed egli dovrà nuovamente notificarla alla fine del periodo di divieto. Quando la disdetta sia però stata notificata validamente prima che cominciasse uno di questi periodi e il termine di disdetta non fosse ancora spirato, questo è sospeso per una durata uguale al periodo di divieto per poi riprendere dopo la fine quest'ultimo. In tali condizioni la durata effettiva della disdetta è prolungata in misura corrispondente. A questo prolungamento occorre inoltre aggiungere l'obbligo di prolungare il termine di disdetta se la sua fine, in conseguenza della legge o di un accordo, deve coincidere con la fine di una settimana o di un mese. Per evitare ogni difficoltà, la migliore soluzione potrebbe consistere nel prevedere nel contratto di lavoro una clausola, la quale precisi che la disdetta deve essere data con preavviso di un mese netto o di due mesi netti e non per la fine di un mese. A seconda della durata dei rapporti di lavoro, la disdetta sarà allora di trenta, sessanta o novanta giorni senza nessuna indicazione della scadenza.

#### ***Art. 336d b. da parte del lavoratore***

*1 Dopo il tempo di prova, il lavoratore non può disdire il rapporto di lavoro se un suo superiore, di cui è in grado di assumere le funzioni, oppure il datore di lavoro stesso è, alle condizioni indicate nell'articolo 336c capoverso 1 lettera a, impedito di esercitare la sua attività e tale attività dev'essere assunta*

*dal lavoratore finché dura l'impedimento.*

*2 L'articolo 336c capoversi 2 e 3 è applicabile per analogia.*

Delle restrizioni al diritto di dare disdetta si applicano pure al lavoratore, se uno dei suoi superiori o il suo datore, che è chiamato a sostituire durante la loro assenza, sono impediti di esercitare la loro attività in seguito a servizio militare obbligatorio, di protezione civile, di servizio femminile militare, o di servizio della Croce Rossa.

L'art. 336 fissa poi le ipotesi di disdetta abusiva, sono sette:

*- Per una ragione relativa alla personalità del destinatario della disdetta:* la disdetta sarà abusiva se è data in conseguenza ad esempio della razza, della nazionalità, del sesso, dei costumi, di antecedenti giudiziari dell'altra parte. Occorre che questa qualità non abbia nessuna relazione con il contratto di lavoro. Se ciò è il caso, la disdetta sarà da ritenersi giustificata.

*-In conseguenza dell'esercizio di un diritto costituzionale:* il legislatore vuole proteggere segnatamente la libertà di credenza, la libertà di associazione, l'esercizio dei diritti politici e la libertà d'espressione. Una disdetta data perché un lavoratore è membro di un partito politico, senza che ciò abbia incidenza sul suo lavoro è da considerarsi abusiva. Ma l'esercizio di questo diritto non deve violare un obbligo risultante dal contratto di lavoro.

*- Per impedire l'insorgere di pretese giuridiche derivanti dal contratto di lavoro:* una disdetta data, senza altro motivo, poco prima che un lavoratore possa pretendere un'indennità di partenza o per evitare di pagare una gratifica sarà da considerarsi abusiva.

*- Perché il destinatario fa valere in buona fede dalle pretese derivanti dal rapporto di lavoro:* quando un lavoratore reclama delle vacanze direttamente

al suo datore di lavoro o ricorrendo al giudice, vacanze alle quali ha diritto, egli agisce conformemente al diritto. E'una richiesta che scaturisce dal suo contratto di lavoro. La disdetta data in conseguenza di questa richiesta da parte del datore di lavoro sarà considerata come abusiva.

- *Perché l'altra parte presta servizio obbligatorio svizzero militare o di protezione civile, servizio militare femminile o servizio della Croce Rossa o adempie un obbligo legale non assunto volontariamente:* per obbligo legale imposto, occorre intendere quello del giurato, tutore o in certi cantoni di consigliere comunale.

- *A causa dell'appartenenza o meno di un lavoratore a un sindacato o a causa dell'esercizio di un'attività sindacale da parte del lavoratore conforme al diritto:* licenziare un lavoratore perché affiliato a un sindacato, o perché non lo è, è illecito. E' difficile comprendere quando la sua attività sarà da considerarsi permessa, in questo senso solitamente è il datore a precisare nel regolamento interno dell'azienda ciò che è vietato, per esempio, di fare della propaganda sindacale nei reparti dell'azienda.

- *Durante il periodo nel quale il lavoratore è nominato dai suoi colleghi membro di una commissione aziendale o di un'istituzione legata all'impresa e il datore di lavoro non può che ha un motivo giustificato di disdetta:* il Codice protegge d'ora innanzi contro i licenziamenti i rappresentanti dei lavoratori che agiscono in organi esistenti all'interno dell'azienda. Tuttavia, se il datore può invocare un motivo suscettibile di giustificare ragionevolmente una rottura del contratto la disdetta data sarà allora lecita.

La disdetta anche se data abusivamente resta valida. Tuttavia la parte che ha dato una disdetta abusiva, deve versare all'altra parte un'indennità. Non è necessario provare un danno. L'importo dell'indennità non dipenderà nemmeno dal pregiudizio subito: si tratta, infatti, di una forma di sanzione, di

pena. E sarà il giudice a fissare questa indennità, egli non potrà tuttavia superare l'importo corrispondere a sei mesi di salario. Bisognerà tenere conto anche di tutte le circostanze come la durata del rapporto o le condizioni economiche delle parti. La vittima della disdetta abusiva deve fare opposizione per iscritto all'altra parte, al più tardi alla scadenza del termine di disdetta. Se l'opposizione non era valida perché la disdetta era lecita, il contratto di lavoro terminerà normalmente e se ci si è rivolti al tribunale, questi non potrà attribuire alcuna indennità. Se l'opposizione è invece valida, il datore e il lavoratore potranno intendersi per continuare il rapporto di lavoro, altrimenti la vittima dovrà rivolgersi al giudice per far valere i suoi diritti, entro centottanta giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro. In caso contrario perderà questa possibilità.

All'infuori di casi di rottura abusiva si può poi porre fine a un contratto di lavoro in modo ingiustificato nei casi previsti dall'art. 337c:

***Art. 337c b. del licenziamento ingiustificato***

*1 Il lavoratore licenziato immediatamente senza una causa grave ha diritto a quanto avrebbe guadagnato se il rapporto di lavoro fosse cessato alla scadenza del termine di disdetta o col decorso della durata determinata dal contratto.*

*2 Il lavoratore deve lasciar dedurre quanto ha risparmiato in seguito alla cessazione del rapporto di lavoro e ha guadagnato con altro lavoro o omesso intenzionalmente di guadagnare.*

*3 Il giudice può obbligare il datore di lavoro a versare al lavoratore un'indennità ch'egli stabilisce secondo il suo libero apprezzamento, tenuto conto di tutte le circostanze; l'indennità non può però superare l'equivalente di sei mesi di salario del lavoratore.*

Per contro quando il datore pone fine immediatamente a un contratto dispensando l'interessato di lavorare, pur versandogli il salario che avrebbe percepito fino alla fine del termine di disdetta, non si tratta di una rottura ingiustificata.

***Art. 337d del mancato inizio o dell'abbandono ingiustificato dell'impiego***

*1 Se il lavoratore senza una causa grave non inizia o abbandona senza preavviso l'impiego, il datore di lavoro ha diritto a una indennità corrispondente ad un quarto del salario mensile, egli ha inoltre diritto al risarcimento del danno suppletivo.*

*2 Se il datore di lavoro non ha subito alcun danno o ha subito un danno inferiore all'indennità prevista nel capoverso precedente, il giudice può ridurre l'indennità secondo il suo libero apprezzamento.*

*3 Il diritto all'indennità, se non si estingue per compensazione, dev'essere fatto valere per azione giudiziaria o esecuzione entro 30 giorni dal mancato inizio o dall'abbandono dell'impiego, sotto pena di perenzione.*

Il lavoratore ha diritto ad un risarcimento danni che corrisponde al pregiudizio materiale effettivamente subito, in conseguenza dell'inosservanza del termine di disdetta da parte del datore di lavoro. Di regola egli avrà dunque diritto al salario fino alla fine del contratto, se questo è stato concluso per una durata determinata, o in tutti i casi, per la durata del termine di disdetta. Inoltre il lavoratore avrà diritto agli altri vantaggi che poteva pretendere in caso di normale cessazione dei rapporti di servizio. La rottura ingiustificata non deve tuttavia essere motivo di arricchimento per il lavoratore. L'indennità sarà perciò diminuita del reddito che egli avrà guadagnato in un nuovo posto di lavoro trovato prima della normale scadenza del contratto o del guadagno al quale egli avrà volontariamente rinunciato non accettando o non ricercando un nuovo posto di lavoro.

Di contro il datore di lavoro ha diritto a un'indennità uguale al 25% del salario mensile del lavoratore, che potrà trattenere sul salario, o chiedere presso il tribunale competente o per esecuzione nei trenta giorni quando il lavoratore non entra in servizio o abbandona il suo impiego improvvisamente senza una causa grave. Se il danno subito supera questa indennità, il datore di lavoro dovrà allora fornirne la prova per ottenere la riparazione del danno supplementare. Se il lavoratore può invece provare che il datore non ha subito nessun pregiudizio o ha avuto un danno inferiore all'indennità di trattenuta, egli potrà dal canto suo, chiedere al giudice di sopprimere o diminuire l'indennità.

### **3 La politica sociale per i frontalieri**

Per sicurezza sociale si intende un insieme di misure che hanno lo scopo di proteggere la popolazione, o una parte della stessa, contro i bisogni in caso di vecchiaia, invalidità, malattia, infortunio, disoccupazione, che rappresentano delle eventualità con pesanti conseguenze economiche e sociali<sup>53</sup>.

Il salario convenuto contrattualmente va inteso come importo lordo dal quale vengono dedotti i contributi sociali seguenti:

- Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS), assicurazione per l'invalidità (AI) nonché assicurazione per perdita di guadagno (APG): 5,05% del salario (senza limite massimo)
  
- Assicurazione contro la disoccupazione (AD): circa l'1.1% del salario (2013). Inoltre, un contributo di solidarietà dell'1% viene prelevato sulla parte di reddito compresa fra 126'000 e 315'000 franchi

---

<sup>53</sup>CANOVA D., *“Il frontalierato nel Cantone Ticino”* Università di Friburgo, 1991

- Previdenza professionale (LPP): circa il 7,5% del salario assicurato a seconda dell'assicurazione e dell'età della persona assicurata

- Assicurazione contro gli infortuni non professionali (AINP): tra lo 0,7 e il 3,4 % del salario (fino ad un massimo di CHF 126'000.– all'anno) a seconda del settore

I contributi destinati alle assicurazioni sociali elencate, fatta eccezione dell'assicurazione contro gli infortuni non professionali, vengono pagati in parti uguali dal datore di lavoro e dal lavoratore.

### **3.1 Assicurazione contro la disoccupazione**

L'Assicurazione contro la disoccupazione, obbligatoria per tutti i lavoratori ha lo scopo di garantire agli assicurati una compensazione in caso di mancanza del salario causata dalla disoccupazione, la riduzione dell'orario di lavoro e l'insolvenza dell'impresa. Tale assicurazione cerca poi di porre in pratica alcune misure preventive per combattere la disoccupazione. In particolare si tratta di prestazioni destinate alla riconversione dei lavoratori disoccupati, al loro perfezionamento, ad invitare i disoccupati a cercare lavoro anche fuori dalla zona di domicilio e incoraggiare il loro impiego anche solo temporaneo. Nel 1976 il popolo svizzero ha accolto l'articolo 34novies della Costituzione federale che ha conferito alla Confederazione la competenza nel campo dell'assicurazione contro la disoccupazione. Secondo tale testo legislativo, l'assicurazione è obbligatoria per tutti i lavoratori. In Svizzera solo nel 1984 è entrata in vigore la legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione, sempre nello stesso anno anche l'Italia ha introdotto la legge n.228, che prevede un sussidio statale per i frontalieri licenziati per motivi economici. I frontalieri, come salariati, sono sottoposti al pagamento integrale dei contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione, ma di contro beneficiano solo parzialmente dell'indennità. Solo nel caso in cui essi si

trovino in disoccupazione parziale, ad esempio a causa di una riduzione dell'orario di lavoro per motivi economici da parte dell'industria, vengono indennizzati in modo equo, comparabile a quello dei residenti. Non percepiscono invece l'indennità completa in quanto la legge specifica che per poter ricevere questa prestazione bisogna essere domiciliati in Svizzera. Negli anni a cavallo del 1979 la Svizzera ha stipulato degli accordi con l'Italia, l'Austria, la Francia e il Liechtenstein per meglio regolamentare la questione. In particolare nell'accordo italo-svizzero è stato stabilito che la Svizzera paghi una somma globale stabilita ogni anno, in funzione dell'effettivo annuo medio dei frontalieri, dell'ammontare dei salari riscossi da questi lavoratori, dall'aliquota di contribuzione all'assicurazione di disoccupazione e della proporzione tra la disoccupazione completa e quella parziale, tenuto conto della disoccupazione completa dei frontalieri che hanno perso il loro impiego per ragioni economiche. I lavoratori frontalieri, in caso di licenziamento, invece, usufruiscono delle indennità di disoccupazione in Italia secondo le disposizioni della legge 147/97.

### **3.2 L'Assicurazione malattie**

Gli articoli 34 bis e quinquies della Costituzione federale sono alla base dell'assicurazione malattia. La legge federale sull'assicurazione malattia è entrata in vigore il 13 Giugno 1911 ed è stata la prima misura di sicurezza sociale in Svizzera. Non ha carattere obbligatorio in tutta la Confederazione, ma i vari Cantoni, possono renderla obbligatoria sul loro territorio. Questo tipo di assicurazione per i frontalieri è rimasta latente fino al 1969, anno in cui l'Inam ha stipulato un accordo con l'Ocst e il Sel in base al quale questi ultimi erano responsabili dell'esazione dei contributi. Tale Accordo venne poi rotto nel 1979, anno in cui in Italia fu votata la legge numero 833 del 23 Dicembre 1978 che prevedeva a partire dal primo gennaio 1980 l'Assicurazione obbligatoria contro le malattie. La legislazione svizzera prevede inoltre che in caso di malattia o infortunio il datore deve ugualmente il salario al lavoratore

per un periodo stabilito in funzione degli anni di anzianità lavorativa. I frontalieri poi, possono farsi esonerare dall'obbligo di assicurazione esercitando il "diritto d'opzione" entro tre mesi dal rilascio del permesso, qualora siano già coperti da un'assicurazione sull'assistenza in caso di malattia nel proprio paese di residenza. Il frontaliere deve annunciare se intende mantenere la mutua italiana o iscriversi all'assicurazione svizzera. Se fosse già coperto da un'assicurazione sull'assistenza in caso di malattia, alla domanda devono essere accluse una copia della polizza assicurativa e del permesso del frontaliere. L'amministrazione cantonale notifica dunque al frontaliere una lettera con la richiesta di optare per la soluzione che preferisce, oppure viene informato direttamente dal datore di lavoro al momento dell'assunzione. Coloro che non hanno esercitato il "diritto d'opzione" ricevono una lettera del Cantone con la richiesta di notificare la soluzione prescelta. La legislazione svizzera prevede inoltre che in caso di malattia o infortunio il datore deve ugualmente il salario al lavoratore per un periodo stabilito in funzione degli anni di anzianità lavorativa.

### **3.3 L'Assicurazione vecchiaia e superstiti**

Viene denominata A.V.S. (Assicurazione Vecchiaia e Superstiti) ed è la pensione statale. Attualmente l'età pensionabile in Svizzera è di sessantacinque anni per gli uomini e di sessantaquattro per le donne. Per avere diritto alla pensione occorre aver lavorato in Svizzera per almeno un anno. Il ricongiungimento dei contributi pensionistici svizzeri con eventuali contributi italiani non è possibile, i lavoratori che hanno periodi di lavoro in Italia e Svizzera riceveranno separatamente 2 pensioni. L'A.V.S. svizzera bonifica l'importo della pensione su un conto corrente bancario o postale italiano in franchi svizzeri, poi convertito in euro. La pensione viene tassata con un'aliquota fiscale unica del 5%, senza ulteriori obblighi fiscali in Italia. Gli anni lavorati in Svizzera possono essere utilizzati,

solo figurativamente, ai fini del raggiungimento del requisito per ottenere la pensione italiana di anzianità.

### **3.4 Gli assegni familiari**

L'importo dell'assegno familiare spettante per figli a carico è pari a duecento franchi mensili. Un genitore ha diritto ad un unico assegno familiare per figlio. Il diritto agli assegni inizia con il mese di nascita del figlio e termina al compimento dei 16 anni di età. Per i figli oltre i 16 anni e fino ai 25 anni, se studiano, gli assegni familiari sono elevati a 250 franchi mensili. Anche i frontalieri italiani hanno diritto agli assegni per i figli a carico, ma ai frontalieri con coniuge che lavora in Italia viene detratta la parte eventualmente percepita dal coniuge che lavora in Italia.

### **3.5 Il secondo pilastro**

La legge Pensione Professionale (LPP) è una forma di previdenza complementare, obbligatoria per tutti i lavoratori che guadagnano stipendi superiori alla cifra di coordinamento, attualmente stabilita in circa 24.000 franchi l'anno.

Il lavoratore, in tale caso, viene assicurato per un importo corrispondente alla differenza tra il proprio stipendio annuo lordo e la soglia di coordinamento. L'importo complessivo per il cosiddetto secondo pilastro viene pagato per il 50% dal lavoratore e per l'altro 50% dal datore di lavoro. Il secondo pilastro viene, poi, concesso al lavoratore al momento del pensionamento e può essere erogato come rendita mensile (pensione complementare). L'intero ammontare può essere, in alternativa, ritirato dal lavoratore in un'unica soluzione, all'atto del pensionamento. Occorre però dare all'Assicurazione che gestisce il pilastro un preavviso di almeno tre anni prima del pensionamento. Questo non può, invece, essere ritirato da chi lascia il lavoro in Svizzera prima della pensione, salvo casi particolari. Ne ha diritto invece il lavoratore prima della

pensione nei casi di acquisto della casa di residenza (anche in Italia) o di ristrutturazione della stessa.

### **3.6 La malattia**

Il lavoratore in Svizzera ha diritto all'indennità in caso di malattia (per perdita di guadagno). La maggior parte delle aziende assicura i lavoratori tramite una compagnia di assicurazione privata contro la perdita di salario dovuta a malattia. Laddove non venga assicurato, il datore ha l'obbligo di provvedere in proprio a pagare le indennità di malattia. In caso di malattia, il lavoratore frontaliero ha diritto a un'indennità per perdita di salario pari all'80% del suo stipendio. La durata dell'indennità è differenziata in rapporto all'anzianità di lavoro e secondo il contratto di lavoro di riferimento; in linea di massima varia da 2 mesi fino a 2 anni.

Per quanto riguarda la protezione dal licenziamento durante la malattia, si fa riferimento alla "Scala bernese" che prevede i seguenti parametri:

- 1 mese di indennità nel 1° anno di lavoro;
- 2 mesi di indennità dal 2° fino al 4° anno;
- 3 mesi di indennità dal 5° fino al 9° anno;
- 4 mesi di indennità dal 10° al 14° anno;
- 5 mesi di indennità dal 15° al 19° anno;
- 6 mesi di indennità oltre il 20° anno.

### **3.7 L'infortunio**

In Svizzera sono contemplati due casi di infortunio: l'infortunio professionale e quello non professionale. Il primo si ha quando l'evento

accidentale avviene nell'ambito del posto di lavoro, il secondo quando avviene all'esterno dell'ambiente lavorativo. I lavoratori sono tutelati, in entrambi i casi di infortunio, da un'assicurazione, solitamente la SUVA. Il lavoratore infortunato, anche frontaliero, ha diritto a un'indennità pari all'80% del salario assicurato, fino alla guarigione. Oltre all'indennità, in caso di infortunio, tutti i lavoratori hanno diritto al rimborso delle spese sostenute.

## CAPITOLO III

### PROBLEMATICHE TRIBUTARIE

#### 1 Problematiche tributarie legate al tema del frontalierato

I particolari rapporti che legano lo Stato Italiano a quello Svizzero sono spesso stati caratterizzati, come si è già avuto modo di comprendere dalla rassegna effettuata nei capitoli precedenti, da forti polemiche ma anche da un'intesa che entrambe le nazioni hanno sempre considerato indefettibile. Al fine di garantirsi sempre la possibilità del mantenimento di determinati benefici o vantaggi, entrambi gli Stati hanno sempre cercato di organizzare il loro fitto sistema di relazioni in un'unica sede, strategia che, probabilmente, se da una parte ha garantito la possibilità di un "botta e risposta" paritario (perché laddove venivano accordati certi vantaggi ad una parte contraente in un determinato settore l'altra poteva rifarsi in un altro) è a volte andata a discapito della coerenza e della certezza legislativa.

Lo stesso tema del frontalierato è stato spesso "moneta di scambio", se così è possibile definirlo, di molteplici trattative di matrice differente. Difficile sarebbe, dunque, l'analisi di tale questione senza un riferimento alla storia del rapporto fiscale tra le due nazioni, e alla delicata questione del segreto bancario. In questo capitolo verranno così analizzate le problematiche fiscali poste, non tanto propriamente dal fenomeno del frontalierato in sé, quanto dal particolare legame, di carattere finanziario e non, tra le due nazioni.

## **1.1 La Convenzione del 1974, il quadro politico**

Il primo Gennaio del 1974 venne siglato tra Italia e Svizzera uno speciale Accordo in tema di frontalierato<sup>54</sup>, la cui applicazione è perdurata fino a qualche anno fa. Seppure la tematica principale fosse relativa al semplice ostacolo della doppia imposizione su questa particolare categoria di lavoratori, le basi del patto affondavano le proprie radici in differenti e molteplici problematiche tra le quali, la più rilevante, era la delicata questione del segreto bancario svizzero. Fu proprio per il forte volere degli svizzeri al mantenimento di quel determinato rapporto che legava finanziariamente la nazione all'Italia, che furono accettate delle condizioni in tema fiscale molto vantaggiose per la penisola. Con l'entrata nella black list italiana, la Svizzera ha dovuto naturalmente rivalutare le condizioni iniziali, oramai totalmente modificare nell'arco di quasi quarant'anni. Dopo un breve periodo nel quale vi fu il rifiuto netto da parte della nazione elvetica di ristornare i comuni della fascia di frontiera, oggi, a seguito inoltre dell'importante voto del referendum "Contro l'immigrazione di massa" le relazioni tra i due Stati sono, ad oggi, oggetto di una revisione legislativa quasi totale.

## **1.2 Le basi legali**

La Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana pattuirono nel 1976 una Convenzione, entrata in vigore nel 1979, al fine di evitare la doppia imposizione e per regolare alcune questioni in materia di imposte sul patrimonio e sul reddito. Contestualmente Italia e Svizzera conclusero nel 1974 l'Accordo relativo alla compensazione finanziaria a favore dei Comuni italiani di confine, anche se entrò in vigore ufficialmente nel 1979, i suoi

---

<sup>54</sup>BERNASCONI M., FERRARI D. "L'accordo sui frontalieri tra Italia e Svizzera, violazione del diritto di reciprocità", Rivista ticinese di diritto, 2008 (pag.3)

effetti si spiegarono sin dalla sua sigla. L'art. 15 della Convenzione<sup>55</sup> stabiliva che i salari, gli stipendi e le altre remunerazioni fossero imponibili solo nello Stato in cui l'attività viene esercitata. Il quarto capoverso prevedeva poi che il regime fiscale applicabile ai redditi frutto di un'attività dipendente dei lavoratori frontalieri fosse regolato dall'Accordo concluso nei due anni precedenti.

La Svizzera, pattuendo un trattato con l'Unione sulla libera circolazione delle persone, oggi interamente operante aveva così legalmente previsto una doppia nozione di frontaliere. Il Trattato, infatti, stabilisce che per frontaliere, ci si debba riferire a quelle persone che lavorando all'estero, rientrano almeno una volta alla settimana al loro domicilio<sup>56</sup>. Definizione ben diversa da quella contenuta all'interno degli Accordi fino a quel momento stipulati che fanno invece riferimento al criterio del rientro giornaliero dall'altra parte del confine. La soluzione che si decise di adottare fu quella di non conferire alcuna

---

<sup>55</sup> Articolo 15

1.

Salve le disposizioni degli articoli 16, 18 e 19, i salari, gli stipendi e le altre remunerazioni analoghe che un residente di uno Stato contraente riceve in corrispettivo di un'attività dipendente sono imponibili soltanto in detto Stato, a meno che tale attività non venga svolta nell'altro Stato contraente. Se l'attività è quivi svolta, le remunerazioni percepite a tal titolo sono imponibili in questo altro Stato. 2. Nonostante le disposizioni del paragrafo 1, le remunerazioni che un residente di uno Stato contraente riceve in corrispettivo di una attività dipendente svolta nell'altro Stato contraente sono imponibili soltanto nel primo Stato se: a) il beneficiario soggiorna nell'altro Stato per un periodo o periodi che non oltrepassano in totale 183 giorni nel corso dell'anno fiscale considerato; e b) le remunerazioni sono pagate da o a nome di un datore di lavoro che non è residente dell'altro Stato; e

c) l'onere delle remunerazioni non è sostenuto da una stabile organizzazione o da una base fissa che il datore di lavoro ha nell'altro Stato.

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

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

<sup>56</sup>BERNASCONI M., FERRARI D. "L'accordo sui frontalieri tra Italia e Svizzera, violazione del diritto di reciprocità", *Rivista ticinese di diritto*, 2008 (pag.4)

rilevanza sui trattati fiscali della nuova figura di frontaliere introdotta con il Trattato siglato con l'Unione. Il Consiglio federale si espresse, infatti, così nel messaggio del 23 Giugno 1999: “ *La riserva formulata nell'articolo 21 capoverso 1 a favore degli ADI (Accordi di doppia imposizione) degli Stati contraenti significa che la definizione di frontaliere di cui agli articoli 7 e 13 e agli articoli 28 e 32 (disposizioni transitorie) dell'allegato I sono applicabili soltanto alla normativa in materia di circolazione delle persone e di titoli di soggiorno, ma non al settore della tassazione. Il diritto tributario potrà poggiare, come finora, su una propria definizione di frontaliere. Per formularla, e autorità fiscali devono rifarsi ai corrispettivi ADI fra gli Stati contraenti. Nei casi in cui l'ADI o un relativo accordo complementare rinunci a definire il termine di frontaliere non bisogna rifarsi alla definizione nell'allegato I dell'Accordo. Anche nei casi in cui il termine di frontaliere non è definito nell'ADI stesso o in un accordo aggiuntivo, rientra esclusivamente nell'ambito dell'applicazione del relativo ADI di descrivere e interpretare una simile nozione. Per questo motivo, anche là dove manca una simile descrizione esplicita, non ne risulta alcuna modifica rispetto al diritto vigente. Dunque, anche nel rapporto con l'Italia e nel rapporto fra Ginevra e la Francia, per i frontalieri bisogna rifarsi al criterio del rientro, di massima giornaliero, dal luogo di lavoro al luogo di residenza. Estendere la nozione ai soggiornanti settimanali, come previsto nell'allegato I dell'Accordo, non ha nessuna importanza per l'imposizione.*”

### **1.3 Le premesse, la violazione del principio di reciprocità**

Naturalmente per quanto non abbiano alcun valore giuridico, le premesse legislative<sup>57</sup> costituiscono quasi una vera e propria dichiarazione d'intenti

---

<sup>57</sup>BERNASCONI M., FERRARI D. “L'accordo sui frontalieri tra Italia e Svizzera, violazione del diritto di reciprocità”, Rivista ticinese di diritto, 2008 (pag.5)

finalizzate all'evolversi o al modificarsi di determinate relazioni, se, come in questo caso, oggetto dell'analisi è un Accordo firmato da due differenti Stati. Le premesse sulle quali venne formulato l'accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio federale svizzero erano, sinteticamente, le seguenti:

- l'Accordo venne pattuito nell'intento di eliminare la doppia imposizione che potenzialmente potrebbe risultare a carico del lavoratore frontaliere a dipendenza per l'applicazione della legislazione fiscale svizzera e italiana in materia di imposte sul reddito.

- Gli esecutivi dei due Stati, in occasione della stipula, rilevarono che un elevato numero di frontalieri residenti in Italia esercitassero un'attività in Svizzera.

- Sempre il Consiglio Federale Svizzero e il Governo della Repubblica Italiana sostennero che, a causa del rilevante numero dei residenti italiani frontalieri, fosse necessario tenere conto delle spese per opere e servizi pubblici che alcuni Comuni italiani di frontiera si trovano a fronteggiare.

- Entrambi i governi dei due Stati conclusero evidenziando l'opportunità che la Confederazione Svizzera e i Cantoni confinanti dei Grigioni, del Vallese e del Ticino versassero una compensazione finanziaria proporzionata ai Comuni italiani al confine.

Prima di procedere all'analisi dell'Accordo occorre prima effettuare alcune precisazioni di ordine contestuale per comprendere il contenuto del patto concluso. Al momento della conclusione di quest'ultimo, innanzitutto, è opportuno precisare che non esistesse alcuna doppia imposizione a carico dei redditi conseguiti dai lavoratori frontalieri attivi nella zona di confine italiana. Infatti, il Testo unico delle imposte sui redditi italiano esentava il reddito conseguito in via subordinata dai residenti italiani qualora quest'ultimo svolgessero un'attività continuativa all'estero.

La ragione di tale disposizione è da ricercare nell'importante fenomeno migratorio che nel dopoguerra riguardò un larghissimo numero di residenti in

Italia costretti a cercare lavoro all'estero. Per l'Italia, in quel periodo, era di fondamentale rilevanza favorire tale flusso poiché le rimesse degli emigranti e le entrate del turismo consentivano alla nazione di garantire il pareggio della bilancia dei pagamenti, rimediando al passivo della bilancia commerciale. La disposizione inerente a tale esenzione venne abrogata solo nel 2000 e l'efficacia di tale abrogazione cominciò a spiegare i suoi effetti solo tre anni dopo, sulla base della convinzione che tale emigrazione fosse di fatto cessata. La premessa dell'Accordo dunque, era di fatto nulla concretamente. Poteva essere riconosciuta al massimo la preoccupazione di evitare una doppia imposizione solo virtuale nel senso che lo Stato Italiano avrebbe potuto imporre a sua volta i redditi conseguiti nello Stato Elvetico ai residenti dei Comuni nella fascia di frontiera concedendo poi il credito d'imposta. Considerato poi che quasi tutte le convenzioni non istituiscono mai una base impositiva, competendo quest'ultima in esclusiva al diritto interno dei paesi contraenti, nei confronti dei redditi conseguiti dai frontalieri fino al 2003 non poteva essere riconosciuto alcun problema di doppia imposizione effettivo.

A conclusione di tale precisazione è possibile dunque affermare che l'Italia dal 1974 al 2002 non abbia prelevato alcunché sui redditi dei residenti in Italia che esercitavano un'attività dipendente all'estero e quindi anche in Svizzera e in Ticino. Di conseguenza le sole imposte sono state costituite dal ristorno versato dai Cantoni Ticino, Vallese e Grigioni, ristorni del 20% per il 1974, del 40% nel 1976 fino al 1984 e del 38,8% dal 1985 in poi. Un'ulteriore e importante precisazione da fare è poi che la premessa e l'Accordo stesso dunque si estendevano soltanto ai lavoratori residenti in Italia che esercitavano un'attività in Svizzera in considerazione del loro elevato numero. Non vi era alcun riferimento invece ai lavoratori residenti nei Cantoni Elvetici che lavoravano nei Comuni italiani. E' vero che il loro numero era naturalmente meno importante, ma il principio di reciprocità veniva totalmente disatteso.

Uno dei punti di fondamentale rilevanza era, com'è già stato evidenziato, la constatazione che le spese per opere e servizi pubblici da affrontare per i

Comuni Italiani in favore dei residenti che lavoravano nei Cantoni Svizzeri fossero ingenti. Tale problematica però, relativa agli onerosi costi che ciascuno Stato deve affrontare per garantire lo spostamento dei propri residenti verso l'altro, è naturalmente riconoscibile non solo per la penisola italiana, ma per qualunque altra nazione sia sottoposta ad un tale fenomeno, come, tra i tanti, anche i Comuni situati in prossimità di Campione d'Italia, tuttavia l'accordo che lega la Confederazione a questi ultimi è sottoposta a disciplina ben diversa. E' evidente, dunque, che in sede di negoziazione della Convenzione e dell'Accordo i diritti dei Comuni Svizzeri di frontiera non siano stati adeguatamente tutelati dai contraenti della Confederazione e del Ticino, i quali presero parte alle trattative. In realtà, molto probabilmente, considerato la grande differenza di cifre tra gli italiani lavoratori in Svizzera e gli svizzeri lavoratori in Italia, la Confederazione decise scientemente di non garantire il rispetto del principio di reciprocità al fine di tutelare l'interesse principe delle relazioni che la legavano all'Italia: il segreto bancario. Tuttavia, considerata la totale rivoluzione che, proprio in questi mesi (per non dire giorni) sta attraversando tale rapporto, appare opportuno o quantomeno interessante approfondire come e su quali fondamenta furono gettate le sue basi.

#### **1.4 Le disposizioni giuridiche**

L'art. 1 dell'Accordo statuisce che i salari<sup>58</sup>, gli stipendi e gli altri elementi parte della remunerazione dei frontalieri che esercitano un'attività dipendente sono imponibili sono nel luogo in cui questa viene svolta. Tale previsione si applica quanto ai residenti della fascia di frontiera italiana attivi in Svizzera, quanto ai residenti in Svizzera attivi in Italia (purché siano riconosciuti quali

---

<sup>58</sup>BERNASCONI M., FERRARI D. "L'accordo sui frontalieri tra Italia e Svizzera, violazione del diritto di reciprocità", Rivista ticinese di diritto, 2008 (pag.8)

frontalieri). La norma sembrerebbe dunque attribuire una reciprocità di trattamento almeno sotto il profilo formale. La lesione che viene invece lamentata sembrerebbe essere statuita dall'art. 2<sup>59</sup> sulla base del quale soltanto i Cantoni del Ticino, del Vallese e dei Grigioni, debbano versare una parte del gettito fiscale proveniente dall'imposizione delle remunerazioni dei frontalieri, come compensazione delle spese affrontate dai comuni italiani a causa dei lavoratori residenti che esercitano un'attività in territorio svizzero. Il principio sarebbe violata dalla disposizione in quanto il ristorno sarebbe previsto solo a favore dell'Italia e negato, invece, con il silenzio dell'Accordo, ai Comuni dei tre Cantoni i cui residenti sono attivi come dipendenti nella fascia di frontiera italiana. L'istituzione del diritto di reciprocità avrebbe dovuto, probabilmente, essere oggetto di una negoziazione tra Italia e Svizzera volta ad inserire un'apposita disposizione che stabilisca una previsione in merito per i Comuni ticinesi. L'apertura di tali negoziati però è stata esclusa per lungo tempo, in particolar modo negli anni tra il 2002 e il 2009. E' del 2007 poi la risposta del Consiglio di Stato alle interrogazioni effettuate dai Comuni sul tema nella quale emerge chiara l'assenza di una volontà politica delle autorità di rinegoziare l'Accordo. Si era proposto allora, considerato che i noti benefici della Convenzione italo-svizzera, soprattutto sullo scambio di informazioni, andavano a favore dell'intera nazione anche se il prezzo degli stessi veniva in gran parte pagato soltanto dai Cantoni confinanti (si potrebbe forse dire solo dal Ticino, il quale contribuiva al ristorno dell'80%) che la Confederazione riconoscesse un'adeguata compensazione a questi ultimi. Com'è noto, nonostante le pressioni fatte al Consiglio di Stato, non avvenne nulla di tutto questo.

---

<sup>59</sup>Art. 2

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

Le altre disposizioni dell'Accordo, vale a dire gli artt. 3, 4, 5 regolano semplicemente le modalità di versamento del ristorno a carico dei Cantoni svizzeri. L'art. 6 prevede che l'Accordo sia stato concluso per la durata di cinque anni e che faccia parte della Convenzione italo-svizzera. L'art. 15 della stessa stabilisce che gli artt.1 a 5 dell'Accordo costituiscano parte integrante della Convenzione, per i termini di scadenza dunque ci si deve riferire esclusivamente all'art. 31 di quest'ultima, che prevede che ciascuno Stato possa denunciare la Convenzione con un preavviso di sei mesi a decorrere dal 1984, non essendo mai stato fatto, quest'ultima è ancora applicabile.

### **1.5 Il principio di reciprocità negli accordi stipulati dalla Svizzera con l'Austria, la Germania, la Francia e il Liechtenstein**

Se i Cantoni del Ticino, dei Grigioni e del Vallese sono stati lesi dal mancato rispetto del diritto di reciprocità<sup>60</sup>, dato che nulla possono percepire dallo Stato italiano sulle imposte prelevate da questo a carico dei residenti svizzeri attivi nella fascia di frontiera italiana, diversamente è stato previsto: dagli accordi pattuiti dalla Confederazione con la Germania e il Liechtenstein, dall'accordo con i Cantoni di Berna, Soletta, Basilea, Vaud, Vallese, Neuchatel, Giura e la Francia. Gli Accordi con l'Austria e la Francia, invece, soggiacciono a particolari condizioni.

#### ***L'Accordo tra la Svizzera e il Liechtenstein***

La Convenzione tra la Confederazione e il Principato del Liechtenstein conclusa nel 1995, all'art. 5 regola l'imposizione dei frontalieri che esercitano un'attività dipendente e prevede, per tali redditi, un diritto d'imposizione esclusivo nello Stato di residenza. Garantendo perfetta reciprocità poiché se un

---

<sup>60</sup>BERNASCONI M., FERRARI D. "L'accordo sui frontalieri tra Italia e Svizzera, violazione del diritto di reciprocità", Rivista ticinese di diritto, 2008 (pag.11)

residente nella città di San Gallo dovesse svolgere un'attività a Vaduz, verrebbe tassato in Svizzera sui redditi del lavoro dipendente, mentre il residente a Schaan che esercitasse un'attività nel Canton Turgovia, verrebbe imposto in Liechtheimstein.

### ***L'Accordo tra la Svizzera e la Germania***

La Convenzione tra la Svizzera e la Germania per evitare la doppia imposizione sulle imposte sul reddito è stata modificata nel 1992. Nel 1993 è stato così inserito l'art. 15° sulla base del quale i salari, gli stipendi e le altre remunerazioni che un lavoratore frontaliere riceve in corrispettivo di un'attività dipendente, sono imponibili nel solo Stato contraente in cui questi risiede. A titolo compensativo lo Stato contraente nel quale è stata svolta l'attività potrà trattenere un'imposta massima nel 4,5% dell'ammontare lordo delle remunerazioni. Anche in questo Accordo la reciprocità viene rispettata, un contribuente residente a Basilea, ad esempio, che dovesse lavorare a Weil-am-Rhein sarebbe imposto a Basilea Città e lo stato tedesco potrebbe prelevare il 4,5% al massimo dell'ammontare lordo della remunerazione. O, viceversa, il contribuente residente in Germania sarebbe ivi imposto e la Svizzera potrebbe facoltativamente prelevare tale percentuale.

### ***Gli Accordi con la Francia***

Il Consiglio federale, in nome dei Cantoni di Berna, Basilea Città, Basilea Campagna, Vallese, Vaud, Soletta, Neuchatel e Giura da una parte, e con la Repubblica francese dall'altra, ha disposto all'art. 1 dell'Accordo del 1983 con la Francia relativo all'imposizione delle remunerazioni dei frontalieri, che i salari, le paghe e altre simili remunerazioni sono imponibili solo nello Stato in cui essi sono residenti. All'art. 2 dello stesso Accordo però si prevede che lo Stato di residenza versi a quello in cui viene svolta l'attività lavorativa una compensazione pari al 4,5% della somma delle remunerazioni lorde annuali di

tale categoria di lavoratori. Il principio di reciprocità era così naturalmente rispettato, come ribadito all'interno del Messaggio che accompagnava lo stesso Accordo, il quale precisava: *“Conviene notare che questo disciplinamento è reciproco, vale a dire che per i rari frontalieri svizzeri che lavorano in Francia i Cantoni di domicilio dovranno pure restituire il 4,5% della massa salariale lorda alla Francia”*. Nonostante i frontalieri svizzeri che lavorano in Francia siano stati definiti dallo stesso Consiglio “rari”, tale diritto è stato comunque tutelato.

Diverso è il caso invece della Repubblica del Canton Ginevra, la quale ha pattuito con la Francia, nel 1973, un Accordo sulla doppia imposizione, il quale all'art. 17 stabilisce che le remunerazioni dei lavoratori attivi a Ginevra e residenti in Francia siano imposte integralmente in Svizzera. Il Cantone di Ginevra si impegna a versare una compensazione finanziaria del 3,5% sulla massa salariale lorda. Non è prevista una disposizione analoga per il caso contrario, in questo caso dunque, esattamente come per l'Italia, non viene garantito il rispetto alla reciprocità.

### ***L'Accordo con l'Austria***

La Convenzione firmata a Vienna tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica d'Austria nel 1974, modificata nel 2006, prevede che i lavoratori frontalieri siano assoggettati all'imposta alla fonte nello Stato nel quale esercitino la loro attività lucrativa. E' comunque previsto che la Svizzera restituisca il 12,5% all'Austria delle imposte percepite sul reddito di tale categoria di lavoratori. La ragione di tale previsione è esplicitata all'interno del Messaggio del Consiglio federale del 2006: *“Visto l'esiguo numero di lavoratori svizzeri in Austria, non è prevista una perequazione fiscale da parte austriaca. Qualora il rapporto dei movimenti di lavoratori tra i due Stati contraenti dovesse mutare considerevolmente l'articolo 23 paragrafo 2 stabilisce che la questione di una perequazione fiscale bilaterale dovrà essere esaminata”*.

In tale convenzione dunque anche se il principio non è accordato immediatamente nel Protocollo i due Stati hanno espressamente assunto il reciproco impegni di sottoporre a riesame la questione qualora dovessero esservi delle modifiche importanti del movimento dei flussi frontalieri.

## **1.6 La risposta del Consiglio Federale nel 2007 alle interrogazioni parlamentari**

Nell'autunno del 2007<sup>61</sup>, gli onorevoli Guidicelli, Quadri, Bertoli e Colombo presentarono una serie di importanti interrogazioni al Consiglio Federale al fine di sollecitare una modifica dei rapporti con la penisola italiana in tema di frontalierato, volta, in particolar modo, come innanzi accennato, ad ottenere un riconoscimento per il Cantone Ticino degli oneri sopportati a beneficio dell'intera Confederazione. La risposta del Governo in gran parte approfondisce, il confronto tra l'ammontare del ristorno in favore dell'Italia a carico del Ticino e la situazione degli altri Cantoni che hanno pattuito Accordi con le altre nazioni confinanti. A giudizio del Governo poi, la situazione del Cantone sarebbe ancora più favorevole di quella riguardante gli altri Cantoni legati da Accordi con la Francia e la Germania. Al fine poi, soprattutto, per non compromettere le importanti trattative che erano in atto con l'Italia, il Consiglio di Stato ticinese aveva reputato inopportuno chiedere una rinegoziazione dell'Accordo all'Italia. Gli aspetti fiscali relativi alle relazioni transfrontaliere con l'Italia, sebbene importanti, non sembravano poi mettere in discussione il diritto dei Comuni della fascia di frontiera svizzera di pretendere un ristorno da parte dell'Italia, ma a tale tema il Consiglio di Stato aveva dedicato poche righe, riconoscendo l'esistenza del problema ma dichiarando che *“L'Accordo sui frontalieri non è reciproco in quanto si è ritenuto che una tale disposizione non avrebbe alcun riscontro concreto*

---

<sup>61</sup>BERNASCONI M., FERRARI D. *“L'accordo sui frontalieri tra Italia e Svizzera, violazione del diritto di reciprocità”*, Rivista ticinese di diritto, 2008 (pag.15)

*poiché il numero dei residenti nei comuni di frontiera svizzeri che esercitano un'attività dipendente in Italia è trascurabile”.*

La risposta del Governo dunque, sembrava innanzitutto rivolta alla preoccupazione principale: quella di non turbare i rapporti tra le due nazioni considerata la delicata questione dell'assistenza fiscale amministrativa. Bisogna, infatti, ricordare che, proprio nel 2005 la Svizzera si è assunta nei confronti degli Stati appartenenti all'Unione l'obbligo di assicurare lo scambio di informazioni, anche e soprattutto bancarie, in caso di frode fiscale e comportamenti analoghi, ma tale tematica sarà meglio approfondita successivamente.

### **1.7 I rapporti tra il Cantone Ticino e Campione d'Italia**

Anche se la reciprocità del diritto al ristorno coinvolge ogni comune di frontiera svizzera che abbia come residenti lavoratori in Italia, è sicuramente il Comune di Campione d'Italia<sup>62</sup> il polo di maggiore attrazione lavorativa. Al fine di avere un quadro completo della situazione appare dunque inevitabile approfondire gli Accordi pattuiti dalla Confederazione con quest'ultimo. Gli ordinamenti internazionali tra i due enti sono stati, sinteticamente, i seguenti: nel 1982 fu formalizzata una dichiarazione bilaterale nella quale era disposto che a titolo di compensazione per determinati servizi pubblici e prestazioni infrastrutturali ticinesi il Comune di Campione si impegnava a versare annualmente una somma totale di franchi 5.000.000. Nel 1989 il precedente contributo venne ridimensionato, ed infine nel 1997 si addivenne ad una terza modifica: venne ribadita la volontà da parte del Comune di Campione di partecipare con il 50% ai costi di sistemazione della strada cantonale Bissone-Campione e, per ciò che concerne gli aspetti finanziari, vennero quantificati in

---

<sup>62</sup>BERNASCONI M., FERRARI D. “L'accordo sui frontalieri tra Italia e Svizzera, violazione del diritto di reciprocità”, Rivista ticinese di diritto, 2008 (pag.17)

4,5 milioni di franchi all'anno, con l'aggiunta della metà dei costi per la progettazione della strada succitata.

Con l'Accordo tra la Svizzera e l'Unione europea in tema di libera circolazione, il Comune di Campione aveva successivamente acquisito il diritto a che i propri cittadini esplicassero un'attività in Svizzera senza fare riferimento ai contingenti stabiliti dalla legge, ma sulla base di tale trattato internazionale. Di conseguenza il Comune chiese di ridurre il proprio contributo a favore del Ticino a 600.000 franchi per il 2005 e il 2006. Il Consiglio di Stato non riconobbe poi, dal 2006 in poi, alcun contributo finanziario ai Comuni ticinesi. Gli enti pubblici svizzeri si ritrovarono dunque nell'identica situazione precedente del '98, in quanto, da una parte, non poterono più beneficiare del ristorno del 40% sulle imposte prelevate da Campione ai propri residenti, e, dall'altra, non poterono più contare neppure sul contributo compensativo che veniva prima versato loro.

Vi è poi da precisare che l'art.4 del Decreto legislativo del 10 Marzo 1998 prevedeva a carico del Cantone un versamento di 1500 franchi per ciascun cittadino celibe/nubile e di 5000 per ciascuna famiglia, ai Comuni indicati nella cui giurisdizione sono residenti persone attive nel territorio di Campione. Insieme al versamento del 2006 anche tale impegno è venuto a decadere. Ai Comuni dunque la Svizzera nega l'aiuto finanziario non tanto perché non gliene riconosca il diritto, quanto perché sia venuto a cadere l'intervento finanziario di Campione.

Risulta chiaro dunque, sulla base di quanto analizzato, che la Confederazione non metta in dubbio la lesione del diritto della reciprocità per i Comuni ticinesi al confine con l'Italia, ma, sulla base dei rapporti finora allacciati con la penisola, l'interesse prevalente della nazione svizzera è stato sempre quello di salvaguardare la delicata questione dell'assistenza amministrativa fiscale. Se, tuttavia, sia palese che i diritti di tali Comuni non debbano essere

disconosciuti per questioni politiche a loro estranee, è altrettanto evidente che, lo scenario già confuso e fragile allora, sia, oggi, ulteriormente nebuloso.

### **1.8 La svolta del 2009: la bocciatura del modello Rubik per l'Italia**

Com'è già stato più volte ribadito, appare palese che in realtà il dialogo tra Italia e Svizzera in tema di frontalierato si sia sempre svolto lungo il doppio binario del segreto bancario. Era inevitabile, dunque, che, cambiate le condizioni del 1976 su entrambi i fronti, anche gli stessi Accordi dovessero essere sottoposti a revisione. Il cammino che ha condotto a tali modifiche è stato turbolento, e le due nazioni hanno spesso cercato di considerare entrambe le tematiche nella medesima sede proprio al fine di poter, globalmente, tutelare ciascuna il proprio vantaggio sull'altra a seconda del singolo oggetto della trattativa discussa.

Dal 2007, la Svizzera è stata messa alle strette su due fronti: se da una parte, con l'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione, ha dovuto rivoluzionare il quadro che la legava ai paesi confinanti in tema di lavoratori stranieri e frontalieri, dall'altra sul piano bancario, il Consiglio federale ha accettato nel 2009, di concedere, nel quadro della rinegoziazione degli accordi con i vari Stati compresi quelli dell'Unione, un'assistenza amministrativa fiscale sulla base dell'art.26 del Modello dell'Ocse, consentendo lo sviluppo, sulla base di una richiesta concreta e motivata, e solo in singoli casi, dello scambio di informazioni con altri Paesi, continuando ad opporsi, comunque, allo scambio automatico di informazioni, garantendo la sopravvivenza (ancora per breve tempo) del segreto.

La Confederazione, aveva promosso ed ha infine adottato, al fine di salvaguardare il gettito fiscale per determinati Stati Europei, il cosiddetto "modello Rubik", il quale consente di prelevare un'imposta alla fonte su tutti i redditi dei capitali mobili (interessi, dividendi, capital gain, canoni di licenza) in misura pari a quella prelevata dagli Stati di residenza delle persone che

hanno depositato capitali in Svizzera. Se tale sistema apparve funzionare per il Regno Unito e l’Austria, l’Italia si rivelò subito poco convinta alla sua adozione per regolare i propri rapporti con la Svizzera. Un accordo in tale senso avrebbe potuto inoltre rimettere in discussione anche quello sui frontalieri, che nel 1976, rappresentò la merce di scambio per ottenere la Convenzione sulla doppia imposizione, della quale tutta la Confederazione avrebbe beneficiato. E’ giusto puntualizzare poi, che con la libera circolazione sia lecito sospettare che non siano più del tutto fondate le pretese finanziarie inerenti allo scambio di servizi: se, infatti, prima per frontaliere doveva intendersi solo quel soggetto che rientrasse al proprio domicilio ogni sera, il rapporto di causa tra l’esigenza di determinati servizi nel luogo di dimora e il riversamento delle imposte per finanziarne la realizzazione è di gran lunga allentato alla luce del fatto che secondo l’Accordo con l’Unione, il frontaliere debba rientrare solo una volta a settimana.

E’ facile rendersi conto di quanto, negli anni tra il 2007 e il 2011, il quadro dei rapporti tra le due nazioni fosse fragile e confuso, emerge chiaramente nel rapporto elvetico della Commissione della gestione e delle finanze sulla proposta di risoluzione presentata da Fabio Regazzi e cofirmatari per il Gruppo PPD “Rinegoziare l’Accordo sui frontalieri, rifondere al Ticino gran parte del ristorno dell’imposta alla fonte e togliere la Svizzera dalla black list italiana” del 2010. Quest’ultimo recitava *“La ragione per la quale la Confederazione sinora non ha mai voluto intervenire ufficialmente a chiedere la rinegoziazione dell’Accordo sui frontalieri è evidente: non si vogliono turbare le negoziazioni che si “spera” vengano aperte prima o poi con l’Italia sullo scambio di informazioni. Questa politica potrebbe anche essere condivisa se l’Italia non avesse incluso la Svizzera in numero black liste a getto continuo (...). Bisogna quindi chiedersi se la posizione conciliante, sin*

*qui perdente, seguita dall'autorità politica svizzera, nei confronti dell'Italia, debba essere riesaminata.*"<sup>63</sup>

Timorosa che il rifiuto della nazione italiana potesse causarle ulteriori lungaggini nelle trattative condotte con i differenti Stati esteri a proposito dell'adozione del modello Rubik, e preoccupata di non incrinare ulteriormente il già compromesso legame con la penisola, la Svizzera non assunse inizialmente una posizione drastica. La polemica però, durata diversi anni, che vide come maggiore antagonista l'allora ministro delle finanze Giulio Tremonti, il quale arrivò a definire la Svizzera "*Una vicinissima caverna di Alì Babà*" riferendosi alla fortissima attrattiva all'evasione fiscale che la vicinanza con tale Stato eserciterebbe sugli esercenti italiani, si concluse con la minaccia, e in seguito con l'attuazione per quasi un intero anno da parte del Cantone Ticino, del blocco dei ristorni a favore dei Comuni italiani.

Quello della questione fiscale in tema di frontalierato, resta, ancora oggi, una problematica aperta.

---

<sup>63</sup> [HTTP://WWW.TI.CH/CAN/SEGGC/COMUNICAZIONI/GC/RAPPORTIVARI/PDF/RAPPORTOINIZIATIVACANTONALE01032011.PDF](http://www.ti.ch/can/seggc/comunicazioni/gc/rapportivari/pdf/rapportoiniziativacantonale01032011.pdf)

## **2 Il sistema d'imposizione alla fonte per i frontalieri nel diritto interno svizzero**

Dopo aver illustrato il quadro generale relativo al dialogo sul tema dell'imposizione tra la Svizzera e l'Italia, appare opportuno passare all'analisi del sistema ad oggi in vigore per i cittadini italiani frontalieri in Svizzera<sup>64</sup>.

Innanzitutto occorre ribadire che si è rinunciato a dare una definizione del termine di frontaliere *“per le difficoltà di trovare una definizione soddisfacente e per il timore che essa rappresentasse un precedente forse infelice per altri accordi”*. Nel luglio del 2008 poi, l'autorità fiscale italiana, rispondendo ad un interpello, definì frontaliere il soggetto che rientra quotidianamente al proprio domicilio. I requisiti per giungere alla nozione di frontaliere appaiono dunque essere due: il rientro giornaliero e il luogo di residenza, infatti, ai sensi dell'art. 2 dell'Accordo il frontaliere deve essere una persona residente in un comune italiano di frontiera con la Svizzera.

Secondo il diritto svizzero i frontalieri, poiché residenti all'estero, fanno parte della categoria di persone fisiche senza domicilio o dimora fiscale in Svizzera e come tali sono assoggettate solo limitatamente alle imposte svizzere. Ciò comporta che questi ultimi paghino le imposte unicamente per i redditi conseguiti sul territorio della Confederazione. L'imposizione di eventuali redditi conseguiti all'estero non è, invece, di competenza di tale nazione, tuttavia quest'ultima ne deve tenere comunque conto ai fini del calcolo dell'aliquota. Secondo giurisprudenza consolidata, per la sussistenza di un assoggettamento limitato, dovrebbe farsi riferimento non al momento della percezione del reddito, bensì al collegamento di questo con il territorio elvetico. Ciò non comporta, comunque, che se un frontaliere, il quale abbia conseguito un reddito in Svizzera, e che, al momento del versamento effettivo

---

<sup>64</sup>Nell'analisi effettuata nei successivi paragrafi il testo di riferimento è stato: RIGOZZI S. *“L'imposizione alla fonte per i frontalieri in Svizzera: verso un'imposizione ordinaria?”*, Lugano, Supsi, 2011

di tale reddito abbia già lasciato la nazione, sia comunque assoggettato limitatamente alle imposte in tale Stato, poiché quel reddito è collegato ad un'attività lucrativa svolta in quel territorio. Trattandosi, infatti, di un reddito derivante da un'attività lucrativa dipendente, questo sarà soggetto all'imposta alla fonte secondo l'art. 91 della Legge Federale sull'imposta diretta, il quale stabilisce<sup>65</sup>:

*“I lavoratori che, senza domicilio o dimora fiscale in Svizzera, vi esercitano un'attività lucrativa dipendente durante brevi periodi, durante la settimana oppure come frontalieri, sono assoggettati all'imposta alla fonte sul reddito della loro attività, conformemente agli articoli 83-86.”*

Secondo l'art. 99 della stessa legge, l'imposta alla fonte sostituisce l'imposta federale diretta riscossa secondo l'ordinaria procedura. Tale disposizione comporta che l'imposta alla fonte sia definitiva e che il contribuente non abbia alcun diritto ad una ulteriore procedura ordinaria.

In una sentenza del Tribunale federale del 2011 è emerso che per l'assoggettamento all'imposizione alla fonte il criterio utilizzato è lavorare o aver lavorato fisicamente in Svizzera. Essere pagati da un datore di lavoro avente sede in Svizzera, non è quindi sufficiente. Ulteriore requisito fondamentale è rinvenibile, inoltre, nell'art. 91 della stessa legge, questo stabilisce che per al fine dell'assoggettamento all'imposta alla fonte il contribuente debba necessariamente avere la qualità di “lavoratore”, o, in alternativa, esercitare un'attività lucrativa dipendente per conto altrui, in un rapporto di subordinazione, sia di diritto privato che pubblico. Il rapporto lavorativo deve dunque sussistere direttamente tra il creditore, nella persona del lavoratore, ed il debitore, inteso come datore di lavoro, della prestazione imponibile. La stessa interposizione di una terza persona, come nel caso di un

---

<sup>65</sup>RIGOZZI S. “L'imposizione alla fonte per i frontalieri in Svizzera: verso un'imposizione ordinaria?”, Lugano, Supsi, 2011 (pag.22)

rapporto di mandato, farebbe cadere i presupposti per un'imposizione alla fonte secondo la legge svizzera.

L'art. 91 succitato effettua un rimando agli artt. 83-86; l'art. 83 al primo comma, risulta praticamente identico all'art. 91, ma, a differenza di quest'ultimo si riferisce alle persone fisiche con domicilio o dimora fiscale in Svizzera:

*“I lavoratori stranieri che, senza permesso di domicilio della polizia degli stranieri, hanno domicilio o dimora fiscale in Svizzera, sono assoggettati a una ritenuta d'imposta alla fonte per il loro reddito da attività lucrativa dipendente.”*

L'art. 83 cpv. 1, ultimo comma, invece, si riferisce alla non imponibilità delle piccole remunerazioni.

La disposizione stabilisce poi che, qualora il contribuente sia sposato con una persona di nazionalità svizzera o che goda del beneficio di un permesso di domicilio, entrambi i coniugi saranno tassati secondo la procedura ordinaria. Tale eccezione, invece, non ha alcuna valenza se il coniuge che svizzero risiede all'estero.

## **2.1 Le prestazioni imponibili secondo il diritto svizzero<sup>66</sup>**

L'art. 84, invece, è relativo alle prestazioni imponibili. Questo dispone innanzitutto che l'imposta debba essere calcolata sul reddito lordo. Al secondo comma stabilisce poi:

*“Sono imponibili tutti i redditi provenienti da attività dipendente, compresi i redditi accessori come indennità per prestazioni speciali, provvigioni, assegni, premi per anzianità di servizio, gratificazioni, mance, tantièmes e altre*

---

<sup>66</sup>RIGOZZI S. “L'imposizione alla fonte per i frontalieri in Svizzera: verso un'imposizione ordinaria?”, Lugano, Supsi, 2011 (pag.21)

*prestazioni valutabili in denaro come anche i proventi compensativi come le indennità giornaliere versate da assicurazioni contro le malattie, da assicurazioni contro gli infortuni o dall'assicurazione contro la disoccupazione.”*

Più precisamente si tratta dei salari, degli stipendi (mensili, orari, giornalieri, a cottimo) e dei complementi di salario (come le allocazioni familiari e per i figli) nonché dei cosiddetti redditi accessori (indennità, provvigioni, assegni, premi, bonus, eccetera) e delle altre prestazioni valutabili in denaro. Fondamentale, è invece quello che è stato effettivamente versato. L'articolo, infine, menziona infine i cosiddetti redditi compensativi (indennità giornaliere versate dalle assicurazioni malattia, contro gli infortuni oppure contro la disoccupazione). Sono quei proventi atti a compensare una perdita di reddito che si suppone involontaria e temporanea, versati come indennità giornaliere. Non è invece fatta menzione dei versamenti unici in capitale ed delle rendite versate in caso di perdita di reddito a lungo termine. Nell'ambito del diritto internazionale fiscale bisogna inoltre distinguere i redditi compensativi versati dal datore di lavoro, riconoscibili come parte del reddito derivante da un'attività lucrativa dipendente e la cui potestà impositiva spetterebbe alla Confederazione, con quelli versati dalle istituzioni sociali o dagli assicuratori, qualificabili come “altri redditi” la cui imponibilità spetterebbe, invece, esclusivamente allo Stato di residenza secondo l'art. 21 Modello OCSE. Non sarebbero invece imponibili le piccole remunerazioni ottenute da un'attività lucrativa dipendente assoggettate all'imposizione secondo la procedura semplificata.

Il principio dell'imposizione del reddito lordo risulta coerente con il sistema dell'imposizione alla fonte, secondo il quale le spese professionali e le altre deduzioni debbono essere prese in considerazione soltanto ai fini del calcolo dell'aliquota.

## 2.2 Il debitore della prestazione imponibile<sup>67</sup>

Nel caso di un lavoratore frontaliere i debitori della prestazione imponibile sono il datore di lavoro nel caso di prestazioni compensative versate sulla base di un rapporto di debito diretto con il lavoratore, le istituzioni di previdenza. Il debitore della prestazione imponibile è obbligato a trattenere l'imposta dovuta sulle prestazioni imponibili e giunto il momento della loro scadenza (sarebbe a dire al momento del pagamento, dell'accredito o dell'imputazione della prestazione imponibile) dovrà fornire al contribuente un'attestazione relativa alla trattenuta operata. Tale attestazione equivale, dunque, al certificato di salario e consente al contribuente di venire a conoscenza dell'ammontare della ritenuta nonché, in ipotesi di contestazione, di esigere dall'autorità fiscale una decisione in merito all'esistenza ed all'estensione dell'assoggettamento. Nel proprio Stato di residenza poi, l'attestazione permette al lavoratore frontaliere di provare all'autorità fiscale del luogo che il suo reddito sia già stato assoggettato all'imposizione alla fonte in Svizzera. Il debitore della prestazione imponibile deve poi versare periodicamente, di norma una volta al mese, le imposte ed allestire i conteggi corrispondenti consentendo alla competente autorità fiscale la consultazione di tutti i documenti utili per il controllo della riscossione.

La legge dispone poi un principio di fondamentale importanza: la responsabilità solidale in capo al debitore della prestazione imponibile. Nell'ipotesi di mancato pagamento del tributo l'autorità fiscale interessata potrà rifarsi direttamente su questi. Sul contribuente vige comunque l'obbligo di fornire all'autorità di tassazione, sulla richiesta di questa, ogni informazione orale e scritta riguardo gli elementi determinanti ai fini della riscossione dell'imposta alla fonte.

L'art 100, ultimo capoverso, prevede poi una provvigione

---

<sup>67</sup>RIGOZZI S. "L'imposizione alla fonte per i frontalieri in Svizzera: verso un'imposizione ordinaria?", Lugano, Supsi, 2011 (pag.24)

di riscossione a favore del debitore della prestazione imponibile. Qualora il debitore della prestazione imponibile non abbia operato o abbia effettuato una ritenuta insufficiente, potrà procedere ad un versamento complementare per l'imposta dovuta. Il diritto di regresso del datore di lavoro nei confronti del contribuente è riservato al lavoratore. L'art. 138 stabilisce invece che viceversa, qualora abbia invece operato una ritenuta troppo elevata, dovrà restituire l'imposta in eccesso al contribuente.

Qualora il datore di lavoro non abbia adempiuto adeguatamente ai suoi obblighi, non trattenendo l'imposta o trattenendola in misura insufficiente, con dolo o negligenza, si renderà colpevole di sottrazione d'imposta e sarà punibile con una multa. Dovrà inoltre, versare le imposte non pagate e gli interessi.

Nell'ipotesi in cui, invece, il datore di lavoro trattenga l'imposta ma non la versi al fisco, impiegandola a proprio profitto o di un terzo, sarà punibile con la detenzione o con la multa fino a 30.000 franchi per appropriazione indebita d'imposte alla fonte. Sarà poi obbligato alla loro restituzione comprensiva degli interessi maturati.

### **2.3 Aliquote e deduzioni<sup>68</sup>**

L'art. 91 rimanda, per ciò che concerne le deduzioni e la struttura delle aliquote ai fini dell'imposizione alla fonte, alle disposizioni contenute negli artt. 85 e 86.

L'articolo 85 stabilisce che la scala delle aliquote debba essere allestita secondo quella determinante per l'imposta ordinaria sul reddito delle persone fisiche, mentre quella dell'imposta federale diretta debba considerarsi inglobata in quella dell'imposta cantonale. Ciò comporta che l'imposta trattenuta debba contenere sia l'imposta federale diretta che le imposte

---

<sup>68</sup>RIGOZZI S. "L'imposizione alla fonte per i frontalieri in Svizzera: verso un'imposizione ordinaria?", Lugano, Supsi, 2011 (pag.25)

cantonali e comunali sul reddito.

Considerato che l'imposta alla fonte si sostituisce all'imposizione secondo la procedura ordinaria, il suo carico fiscale deve essere quanto più equivalente possibile al carico fiscale dell'imposta ordinaria sul reddito, nel rispetto del principio della parità di trattamento.

L'art. 86 indica, invece, che le spese professionali, le deduzioni generali (tra le quali figurano occorre considerare le deduzioni per i premi obbligatori all'AVS e alla previdenza professionale) e le deduzioni sociali vengono prese in considerazione direttamente all'interno delle aliquote, secondo un importo forfettario. Tali spese e tali deduzioni vengono prese in considerazione direttamente nelle aliquote, proprio perché ai fini dell'imposizione alla fonte non è necessario presentare una dichiarazione di imposta. La tassazione alla fonte è, infatti, a titolo definitivo. Proprio per tale motivo l'aliquota deve inglobare tutte le deduzioni. Tale sistema potrebbe, per contro, generare dei problemi in relazione al principio della parità di trattamento. Le deduzioni comprese nelle aliquote potrebbero non essere tutte quelle di cui si avrebbe pieno diritto in caso di assoggettamento all'imposta ordinaria sul reddito, o oppure degli interessi passivi, che, dato il loro carattere straordinario, non potrebbero essere prese in considerazione in modo forfettario. Considerato però il principio per il quale il carico fiscale debba essere quanto più vicino il a quello dell'imposta ordinaria sul reddito, è previsto che le deduzioni non considerate nelle aliquote possano essere ottenute tramite una domanda di correzione separata da parte del contribuente. Tale previsione, è contenuta all'interno della sezione dedicata alle "Persone fisiche con domicilio o dimora fiscale in Svizzera". E' in dubbio se all'interno di tale categoria si possa riconoscere anche la figura del frontaliere, considerabile come contribuente senza domicilio, e ci si chiede se questi abbia dunque diritto a tale correzione. Nella prassi, alcuni Cantoni la concedono anche ai lavoratori frontalieri, manon il Cantone Ticino.

Secondo l'opinione di parte della dottrina, considerato che il frontaliere viene assoggettato solo limitatamente alle imposte in Svizzera, bisognerebbe distinguere tra le deduzioni per le spese non legate al reddito conseguito all'interno del territorio elvetico, e le deduzioni per delle spese che lo sono. Secondo la legislazione svizzera in materia di ripartizione, queste ultime sarebbero deducibili direttamente dal reddito al quale sono collegate, anche in questo caso è dunque possibile presentare richiesta di correzione. Farebbero parte di tale categorie determinate deduzioni, come, ad esempio, i versamenti del terzo pilastro. Tuttavia, le deduzioni non direttamente connesse con il reddito svizzero sarebbero deducibili sono in proporzione al reddito conseguito in territorio elvetico, non potrebbe dunque essere presentata alcuna domanda in relazione a questi ultimi. Nel quadro di una ripartizione internazionale delle imposte, infatti, lo Stato della fonte dovrebbe farsi carico esclusivamente delle spese legate al conseguimento del reddito in quello Stato, tutte le altre dovrebbero invece restare a carico di quello di residenza. La questione rimane comunque controversa.

Nell'ipotesi in cui dovesse essere ammesso anche il frontaliere ad una tassazione correttiva, le deduzioni posteriori effettuabili sarebbero dunque:

- Gli interessi passivi
- Gli oneri permanenti e le rendite vitalizie
- Gli alimenti versati al coniuge divorziato o separato legalmente o ai figli
- Il riscatto di contributi in un'istituzione di previdenza professionale
- I versamenti, premi e contributi per acquisire diritti contrattuali in forme riconosciute della previdenza individuale vincolata
- Le spese per malattia, infortunio e per disabilità nonché la deduzione, sulle prestazioni volontarie a persone giuridiche con sede in Svizzera che siano

esentate dall'imposta in virtù del loro scopo pubblico o di utilità pubblica e sulle prestazioni volontarie alla Confederazione, ai Cantoni, ai Comuni e ai loro stabilimenti.

Ovviamente le deduzioni precedentemente ammesse a titolo forfettario nelle aliquote, non possono essere rivendicate in seguito in sede di tassazione correttiva per il loro ammontare effettivo.

## **2.4 La scala delle aliquote**

Come per l'imposizione ordinaria, anche il sistema di imposizione alla fonte prevede più di una tabella delle aliquote, al fine di tenere conto della situazione personale del contribuente e proporre una base che sia proporzionata al caso.

Anche le aliquote dell'imposta alla fonte sono di tipo progressivo, il carico fiscale aumenta perciò in maniera più che proporzionale all'aumento del reddito, e prevedono un'aliquota marginale massima, a partire da un certo reddito dunque l'aliquota diviene proporzionale.

La legge riconosce le seguenti fasce:

- Aliquote per le persone sole (contribuenti celibi, separati di diritto o di fatto, vedovi, divorziati)
- Aliquote per le persone coniugate viventi in comunione domestica e con a disposizione un solo reddito
- Aliquote per le persone sposate esercitanti entrambe un'attività lucrativa in Svizzera
- Aliquote per i redditi accessori di poco conto, in questo caso proporzionale

## 2.5 L'imposizione alla fonte e quella ordinaria, le differenze

L'imposta ordinaria sul reddito è fondata sul principio dell'imposizione del reddito globale e sul principio di capacità contributiva<sup>69</sup>. L'imposizione alla fonte, invece, fa riferimento solo ad una parte di questi redditi, in particolare solo a quelli derivanti da un'attività lucrativa mentre la capacità contributiva del frontaliere è considerata solo limitatamente. Già solo sulla base di tale semplice precisazione appare chiaramente come i due sistemi siano differenziati: l'imposizione alla fonte, invece, dovendo rispondere a precise esigenze di praticabilità, deve essere in grado di garantire delle soluzioni semplici e schematiche attraverso le quali le circostanze individuali dei contribuenti sono considerate solo limitatamente.

Una differenza fondamentale la si può riscontrare all'interno del regime delle deduzioni, se, da una parte, il contribuente assoggettato all'imposizione ordinaria può dedurre gli interessi passivi, premi e contributi della previdenza individuale vincolata nonché le spese per malattia e infortunio se superano il 5% dei proventi imponibili gli oneri permanenti ed il 40% delle rendite vitalizie versate, gli alimenti e i contributi fondati sul diritto della famiglia ed i versamenti, le stesse deduzioni sono invece escluse nell'aliquota dell'imposizione alla fonte.

Un'altra distinzione riconoscibile, sempre in riferimento a tale settore, sta poi nel fatto che le altre deduzioni ammesse in regime di imposizione alla fonte (come le spese di trasporto dal domicilio al luogo di lavoro) sono considerate all'interno dell'aliquota solo in forma forfettaria, mentre in regime di imposizione ordinaria sono rilevabili nel loro ammontare effettivo.

Ulteriori distinzioni sono poi rinvenibili in altri ambiti: come al momento in cui l'imposta viene percepita e riguardo la politica di remunerazione degli

---

<sup>69</sup>RIGOZZI S. "L'imposizione alla fonte per i frontaliere in Svizzera: verso un'imposizione ordinaria?", Lugano, Supsi, 2011 (pag.28)

interessi. O nel periodo di calcolo della tassazione: per quella ordinaria, di regola, corrisponde all'anno civile. Le variazioni vengono dunque estese sull'intero anno. Mentre per la tassazione alla fonte il periodo di calcolo è mensile, le variazioni mensili del reddito, perciò potrebbero comportare un cambiamento del valore del reddito annuo presunto e ad un'imposizione sproporzionata in ragione della progressività dell'aliquota. Solo i Cantoni della Svizzera francese prevedono una procedura di correzione tale ipotesi.

Fino a pochi mesi fa, inoltre, in ambito ordinario di tassazione, il contribuente doveva rispettare, oltre all'applicazione delle imposte federali e cantonali anche quella dell'imposta comunale, calcolata secondo il moltiplicatore effettivo del Comune di domicilio. Al fine di garantire parità di trattamento si veniva fatto riferimento ad un indice medio per i frontalieri, oggi, invece, tale categoria di lavoratori deve pagare il 100%.

### **3 Il principio di parità di trattamento, la sentenza del 2010<sup>70</sup>**

Le differenze fondamentali tra i due sistemi escludono una perfetta parità di trattamento dei contribuenti delle due categorie, anzi una parità di trattamento vera e propria non potrebbe nemmeno essere garantita tra la totalità dei contribuenti assoggettati all'imposizione alla fonte.

Tuttavia, fino alla sentenza del Tribunale federale del 26 gennaio 2010 non si era mai precisato il limite al di là del quale tale disparità non potesse essere più considerata ammissibile. Prima di tale pronuncia, infatti, il Tribunale federale si era sempre limitato a riconoscere che l'imposizione basandosi su motivi oggettivi (in particolare la sua semplicità e la garanzia della riscossione) fosse proprio per tale motivo non discriminatoria. L'Alta Corte ha poi precisato inoltre che, essendo l'imposizione alla fonte regolata da una legge federale, ed essendo escluso dall'art. 191 della Costituzione un controllo di costituzionalità

---

<sup>70</sup>RIGOZZI S. "L'imposizione alla fonte per i frontalieri in Svizzera: verso un'imposizione ordinaria?", Lugano, Supsi, 2011 (pag.31)

su tale tipologia di leggi, quest'ultima non poteva essere messa in discussione sotto tale profilo, considerato poi che tale tipologia d'imposizione consentirebbe comunque una correzione a posteriore, seppure in pratica quest'ultima non sia concessa da tutti i Cantoni ai frontalieri.

Dagli anni 2000 tuttavia, la dottrina maggioritaria ha sempre più sovente sostenuto che la normativa svizzera in materia di imposizione alla fonte risultasse contraria sotto diversi aspetti al principio costituzionale della parità di trattamento, ed in particolare al principio di non discriminazione contenuto negli Accordi internazionali, primo fra tutti quello in tema di libera circolazione. Tale sentenza, dunque, ha rivoluzionato le precedenti tesi sostenute dal Tribunale Federale, arrivando ad ammettere che la normativa fiscale svizzera in materia d'imposizione alla fonte applicata ai contribuenti "quasi residenti" (le persone residenti all'estero che conseguono più del 90% del loro reddito totale in territorio svizzero) sia discriminatoria rispetto all'imposizione ordinaria alla quale sono soggetti i contribuenti residenti in Svizzera.

### **3.1 Le disposizione sull'Accordo di libera circolazione delle persone<sup>71</sup>**

Sin dai primi articoli dell'Accordo viene menzionato il principio di non discriminazione. L'art. 9, inoltre, stabilisce che:

*“Il lavoratore dipendente non residente e i membri della sua famiglia godono degli stessi vantaggi fiscali e sociali dei lavoratori dipendenti nazionali e dei membri delle loro famiglie.”*

L'Accordo prevede comunque delle limitazioni ai diritti sanciti da queste disposizioni, ma soltanto da misure giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e pubblica sanità.

---

<sup>71</sup>RIGOZZI S. *“L'imposizione alla fonte per i frontalieri in Svizzera: verso un'imposizione ordinaria?”*, Lugano, Supsi, 2011 (pag.32)

All'art. 16, secondo comma, è poi disposto che poi nella misura in cui l'applicazione di quest'ultimo dovesse implicare nozioni di diritto comunitario, si dovrà tenere conto della giurisprudenza della Corte di giustizia europea precedente alla data della firma dell'Accordo, nel 1999. Per ciò che concerne, invece, la giurisprudenza successiva, quest'ultima dovrà essere comunicata alla Svizzera e sarà poi il Comitato misto, composto dai rappresentanti di entrambe le parti contraenti e responsabile della vigilanza sulla gestione e la corretta applicazione dell'Accordo, a determinare le sue precise implicazioni. Di fondamentale rilievo appare dunque la giurisprudenza della Corte in merito.

### **3.2 La giurisprudenza della Corte sul principio di non discriminazione in ambito fiscale<sup>72</sup>**

Sulla base della giurisprudenza comunitaria relativa a tale principio, il criterio che qualificherebbe una disparità di trattamento considerabile inammissibile nel rispetto di quest'ultimo sarebbe la comparabilità. La discriminazione si concreta, infatti, nell'applicazione di regole differenti a delle situazioni uguali o nell'applicazione della medesima regola in situazioni differenti.

Sono tre le principali sentenze della Corte di giustizia nel contesto dell'imposizione dei frontalieri in Svizzera.

#### ***La sentenza Schumacker***

Nella sentenza "Schumacker" del 14 febbraio 1995, la Corte ha prima di tutto sottolineato che una disparità di trattamento non conforme al diritto comunitario si possa verificare non solo nell'ipotesi di discriminazioni dirette basate sulla nazionalità, ma anche in qualsiasi altra forma di dissimulata che, seppure riferendosi ad altri criteri di differenziazione conduca al medesimo

---

<sup>72</sup>RIGOZZI S. "L'imposizione alla fonte per i frontalieri in Svizzera: verso un'imposizione ordinaria?", Lugano, Supsi, 2011 (pag.33)

risultato. In ambito fiscale è probabilmente il riferimento alla residenza, ad esempio, a costituire la più classica delle forme di discriminazione, i sistemi fiscali non sono imperniati sulla cittadinanza ma, infatti, proprio sulla residenza fiscale. E, considerato che nella maggior parte dei casi il soggetto che non ha la residenza in un determinato Stato non ha nemmeno la nazionalità, il risultato è identico.

La Corte, pur avendo riconosciuto che la situazione di un residente di solito non sia paragonabile a quella di un contribuente che non lo è, poiché di solito quest'ultima presenta tutta una serie di rilievi oggettivi relativamente alla capacità contributiva del soggetto, alla fonte dei redditi e alla specifica situazione familiare, ha decretato che, qualora un contribuente non residente di uno Stato non dovesse percepire un reddito significativo per l'attività svolta, tanto da non potergli accordare tutti i vantaggi ai quali avrebbe diritto considerata la sua situazione personale, questi andrà considerato alla stregua di un contribuente residente nella nazione di provenienza.

### ***Sentenza Asscher***

La sentenza Asscher è del 27 giugno 1996. Con l'emanazione della stessa, i giudici hanno disposto una nuova ipotesi nella quale sarebbe possibile riconoscere la violazione del principio di non discriminazione. La Corte ha dunque stabilito che nell'ipotesi in cui un contribuente non residente consegua solamente una parte esigua del proprio reddito all'interno dello Stato d'imposizione fonte, ma si trovi, in ogni modo, in una situazione identica al contribuente residente, dovrà essere a questi paragonato.

Nel caso in analisi il reddito derivante da un'attività lucrativa del ricorrente era stato sottoposto ad un tasso d'imposizione maggiore rispetto allo stesso reddito percepito da un residente.

Lo Stato aveva giustificato tale trattamento spiegando che tale tasso era diretto a compensare il fatto che il soggetto potesse evitare la tassazione progressiva, essendo assoggettato solo per un certo limite. La Corte aveva dunque replicato

che lo Stato, esattamente come quello di provenienza del sig. Asscher, applicasse il metodo dell'esenzione con riserva di progressione solo al fine di evitare una doppia imposizione.

Su questo punto il contribuente non residente e quello residente si trovano dunque in una situazione comparabile<sup>185</sup>;

### ***Sentenza Gschwind***

Seppure tale sentenza sia stata emanata dopo la firma dell'Accordo, non può mancare un rimando alla stessa poiché la Corte ha precisato, specificando dei punti fondamentali, quanto era già stato stabilito, in contenuto, dalla giurisprudenza precedente.

Tramite tale sentenza, infatti, è stata fissata la percentuale precisa di reddito che un contribuente deve percepire per poter essere assimilato al residente. Quest'ultima dev'essere di almeno il 90% nella totalità dei proventi, tale soglia deve essere calcolata nel rispetto della normativa fiscale dello Stato alla fonte.

In riferimento alle sentenze appena analizzate possiamo dunque trarre delle linee guida generali che la Corte ha dettato. Prima di tutto, come emerso dalla prima sentenza, il divieto di discriminazione è rivolto a tutte le forme, anche quelle indirette (le più soventi). I giudici hanno poi avuto modo di illustrare che, considerate le differenze oggettive delle situazioni di un residente e di un non residente, è ammissibile una certa forma di distinzione fiscale qualora quest'ultimo dovesse percepire all'interno dello Stato d'imposizione alla fonte solo una parte del proprio reddito, di cui la restante parte maggioritaria viene guadagnata all'interno dello Stato di residenza, centro degli interessi e come tale, più facilmente in grado di tenere conto della situazione personale e familiare del soggetto.

Allo stesso modo, se un vantaggio fiscale dovesse essere rifiutato

esclusivamente ai non residenti, tale disparità è suscettibile di essere considerata come una vera e propria forma di discriminazione qualora non esista nessuna differenziazione in grado di giustificarla, come nel caso in cui ad esempio il contribuente percepisca il 90% del proprio reddito nello Stato dove non risiede.

Tale comparabilità non si limita però al solo caso nel quale il contribuente percepisca una così alta percentuale del proprio reddito ma tutte le volte in cui vi siano dei vantaggi fiscali oggettivi all'imposizione: ecco che, la Corte ha ammesso l'esistenza di una forma di contribuzione anche nel caso in cui il contribuente avesse percepito solo una parte del proprio reddito per l'accesso, ad esempio, a procedure semplificate o alla deduzione delle spese di acquisizione del reddito.

### **3.3 I limiti del principio di non discriminazione<sup>73</sup>**

Tale principio non ha, in realtà, una portata assoluta, come già riportato, infatti, è lo stesso Accordo a fissare dei precisi limiti: l'ordine pubblico, la sanità pubblica e la pubblica sicurezza, potrebbero giustificare dunque delle forme di discriminazione, chiaramente però tali clausole non hanno alcuna rilevanza all'interno del contesto fiscale.

La giurisprudenza europea ha, in realtà, introdotto ulteriori motivi fondati sull'oggettività di interesse generale che potrebbero a loro volta consentire delle discriminazioni, nel rispetto però del principio di proporzionalità. All'interno di tale settore possiamo ricordare: il divieto dell'abuso di diritto, e la necessità di assicurare un controllo effettivo e la coerenza del sistema.

La dottrina maggioritaria sostiene che le forme di discriminazione fondate sulla nazionalità potrebbero essere giustificate solo in riferimento ai casi fissati dall'Accordo, mentre tutte le altre di natura indiretta, potrebbe essere

---

<sup>73</sup>RIGOZZI S. "L'imposizione alla fonte per i frontalieri in Svizzera: verso un'imposizione ordinaria?", Lugano, Supsi, 2011 (pag.37)

giustificare con gli altri motivi di matrice giurisprudenziale. Difficilmente però potrebbe essere accettabile che sulla base della diversa forma di discriminazione, questa possa essere accettata o meno.

E' stata la sentenza del 2010 a chiarire ogni dubbio in proposito, la Corte ha infatti spiegato che quest'ultima si debba rifare alla sentenza "Gilly", secondo la quale: *"gli Stati membri sono liberi di definire, sulla base del criterio della nazionalità, i fattori di assoggettamento ai fini della ripartizione della competenza fiscale volta ad eliminare le doppie imposizioni, senza che queste differenze siano qualificate come discriminazioni vietate"*.

Nella medesima sentenza la Corte di giustizia ha dunque spiegato che gli Stati restano poi competenti nel determinare i criteri di ripartizione della potestà impositiva, qualora non vi siano misure di armonizzazione o unificazione a livello europeo, nel rispetto però, del diritto comunitario.

Per il principio di non discriminazione, bisogna quindi riferirsi comunque all'Accordo perché quest'ultimo garantisce una tutela generale nel contesto della libera circolazione delle persone, al contrario delle clausole contenute all'interno dei singoli accordi che accordano una tutela specifica in relazione allo specifico contesto. In effetti, un trattamento fiscale discriminatorio fungerebbe da ostacolo per la libera circolazione delle persone violando non solo la clausola sulla non discriminazione del solo contesto fiscale ma anche quella dello stesso Accordo.

### **3.4 La sentenza del Tribunale federale del 26 gennaio 2010<sup>74</sup>**

La sentenza del Tribunale Federale ha assunto una rilevanza fondamentale in tema di frontalierato. In tale causa i giudici sono stati chiamati a determinare se potesse essere considerata violazione del principio di non discriminazione il

---

<sup>74</sup>RIGOZZI S. *"L'imposizione alla fonte per i frontalieri in Svizzera: verso un'imposizione ordinaria?"*, Lugano, Supsi, 2011 (pag.41)

regime delle deduzioni concesse ai lavoratori non residenti.

Nel caso di specie il ricorrente era un cittadino svizzero attivo nel Canton Ginevra ma residente in Francia. Questi, contribuente imposto alla fonte, non aveva mai avuto mai avuto la possibilità di effettuare le deduzioni delle spese di viaggio fino al luogo di lavoro, essendo queste ultime, secondo le disposizioni svizzere, già calcolate forfettariamente all'interno delle trattenute alla fonte. Il contribuente aveva dunque lamentato una violazione del principio di non discriminazione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, considerata la disparità di trattamento rispetto ai residenti nell'applicazione del sistema d'imposizione alla fonte praticato dalle autorità cantonali. In conformità alla giurisprudenza europea, i giudici si espressero in suo favore. La discriminazione vera e propria si era verificata nel momento in cui il contribuente non aveva potuto far valere le stesse deduzioni accordate ai residenti. Il Tribunale Federale aveva dunque rinviato la questione al Tribunale amministrativo cantonale, con l'invito ad emettere una nuova decisione.

Nel decidere il caso il Tribunale ha fatto riferimento ai criteri dettati dalla Corte Europea in relazione alla comparabilità di due situazioni differenti. Qualora fossero esistite delle oggettive differenze tra la situazione del ricorrente e quella di un qualsiasi altro residente, un trattamento diverso sarebbe stato giustificabile, sulla base del fatto che, il semplice riconoscimento ad un residente di certi benefici fiscali non concessi invece ad un contribuente che non risieda nel territorio non costituisce di per sé una forma di discriminazione. Tale regola tuttavia, deve essere disattesa qualora le due situazioni siano comparabili: non sussistendo, infatti, alcuna distinzione, né in relazione alla capacità contributiva, né alla situazione familiare o personale, nulla giustificerebbe un trattamento diverso.

Il Tribunale aveva inoltre precisato, nella medesima occasione, che, non avendo il principio carattere assoluto, ma essendo lo stesso suscettibile a

limitazioni in risposta ad esigenze di ordine pubblico, nel caso di specie non fosse comunque ravvisabile alcuna delle ipotesi che consentirebbe una tale compressione, espressamente previste dall'Accordo.

In risposta poi all'argomentazione sostenuta dall'Autorità convenuta nella quale la stessa lamentava il fatto che non fosse stata commessa alcuna forma di discriminazione fondata sulla nazionalità, il Tribunale aveva ribadito che il divieto posto dall'Accordo coprisse qualunque tipo di violazione, anche indiretta, del principio. I giudici hanno inoltre stabilito che, il sistema di imposizione alla fonte in Svizzera potesse essere mantenuto e di conseguenza il ricorrente potesse continuare ad essere assoggettato all'imposizione alla fonte, ma con il riconoscimento della possibilità di accedere al medesimo regime di deduzione fiscale del residente.

### **3.5 Le conseguenze della sentenza del 26 gennaio 2010 sull'imposizione dei frontalieri in Svizzera<sup>75</sup>**

Il breve percorso storico affrontato attraverso l'analisi effettuata, palesa, facilmente come il sistema d'imposizione applicato ai frontalieri da parte della Svizzera possa essere tacciabile, su differenti fronti, del principio di non discriminazione dell'Accordo. Considerata la difficoltà della tematica è comprensibile che i limiti della legislazione federale e cantonale non possano, nella prassi, assicurare una parità assoluta di trattamento.

Dovendo riassumere, l'influenza del principio di non discriminazione sull'imposta alla fonte ha comportato tali immediate conseguenze:

Se il prelievo dell'imposta alla fonte può essere mantenuto come garanzia fiscale, al fine di stabilire la parità di trattamento con i residenti i contribuenti

---

<sup>75</sup>RIGOZZI S. "L'imposizione alla fonte per i frontalieri in Svizzera: verso un'imposizione ordinaria?", Lugano, Supsi, 2011 (pag.45)

non residenti in territorio elvetico debbono avere la possibilità di correggere eventuali disparità.

□ Nonostante siano ancora in corso le elaborazioni di tali principi, l'imposta svizzera alla fonte prelevata sui cosiddetti non residenti che non percepiscono il 90% del reddito in territorio, potrebbe potenzialmente essere considerata discriminatoria perché la situazione di tale categoria potrebbe essere paragonabile a quella dei residenti riguardo a determinati vantaggi fiscali, dovrebbero dunque anch'essi avere il diritto alla correzione di determinate disparità. Una parte della dottrina considera, addirittura, che, sulla base dell'art.8 della Costituzione, relativo alla parità di trattamento il quale stabilisce che "*L'attività dello Stato deve rispondere al pubblico interesse ed essere proporzionato allo scopo*", anche i cittadini che non sono né svizzeri, né europei potrebbero beneficiare della nuova giurisprudenza del tribunale.

### **3.6 La particolare situazione italiana**

Come accennato, l'Accordo con l'Italia stabilisce che per lavoratore frontaliere debba considerarsi una persona residente nella fascia di frontiera italiana che eserciti un'attività lucrativa dipendente in Svizzera, e ritorni giornalmente al Comune italiano di domicilio. Secondo la normativa il reddito svizzero del frontaliere sarebbe, dunque, imponibile soltanto in Svizzera, i Cantoni Grigioni, Ticino e Vallese devono, invece, ottemperare all'obbligo del ristorno ai Comuni di frontiera del 38.8% dell'imposta percepita su questi redditi. L'Italia non potrebbe dunque né tassare, né farsi carico della situazione del contribuente, nell'ipotesi in cui questi dovesse conseguire almeno il 90% della totalità dei suoi proventi in Svizzera.

Diversa è invece la condizione della nuova categoria di frontalieri creata dall'Accordo: qualora, infatti, dovesse trattarsi di un frontaliere residente in un Comune non incluso nella fascia di frontiera, obbligato al solo rientro settimanale nel proprio domicilio, o questi dovesse lavorare in un Cantone

diverso da Ticino, Grigioni e Vallese, l'Italia potrebbe tassare e, d'altra parte farsi carico della situazione personale del contribuente, nel rispetto della concessione del computo dell'imposta già pagata in territorio elvetico. In tal caso, la sentenza richiamata non avrebbe effetto alcuno sulla legislazione applicata.

Si tratta di una differenziazione ingiustificata che, rivela, in tutta la sua oggettività, la necessità di una revisione della disciplina, tale da consentire l'individuazione di un'unica categoria di frontalieri assoggettabile al medesimo trattamento.

Da diverso tempo, ed in particolar modo in questi mesi, sono diversi i tentativi di accordo tentati tra le due nazioni, non solo, come si è già specificato in materia di tassazione ma anche in relazione ai rapporti bancari e alla delicata questione del dumping salariale. Un ostacolo importante nel dialogo è sicuramente costituito poi, proprio dal voto dell'iniziativa popolare del 2013, tuttavia i due Stati stanno cercando di giungere ad un'intesa conclusiva che regoli definitivamente ogni questione. Nel capitolo successivo saranno analizzate le proposte recentemente approvate o tuttora studiate, con il commento delle personalità politiche e non, impegnate nella vicenda.

## **CAPITOLO IV**

### **LE RECENTI INIZIATIVE LEGISLATIVE ED UNA BREVE INDAGINE SUL LUOGO**

#### **1 Le ultime proposte avanzate sul tema ed il futuro accordo fiscale**

A conclusione del lavoro di ricerca effettuato, il presente capitolo sarà dedicato all'analisi delle nuove proposte avanzate a riguardo del tema del frontalierato. Le recenti iniziative legislative sono, infatti, state oggetto di una forte polemica nel mondo politico svizzero. Al fine di meglio comprendere a che punto sia giunto il dialogo tra le due nazioni ed avere un quadro più completo dell'attuale situazione, sono state poi condotte delle interviste rivolte ai principali personaggi politici e non, che, direttamente o indirettamente, si sono occupati della tematica.

#### **1.2 Il moltiplicatore al 100% una nuova ipotesi di discriminazione?**

Il 5 novembre 2014, come già accennato nei precedenti paragrafi, il Gran Consiglio ha approvato l'aumento del moltiplicatore comunale per tutti i frontalieri al 100%. Il sistema fiscale svizzero riflette anch'esso la struttura federalista della nazione, ed impone dunque l'imposizione da parte sia della Confederazione, che dai Cantoni e dai Comuni, mentre però le prime due tipologie di imposizione sono paritarie, per quella Comunale è il Comune stesso a decidere il livello delle proprie imposte, fissandolo ad una determinata percentuale: il cosiddetto moltiplicatore, appunto (spesso inferiore al 100%).

Non avendo la residenza in un Comune ticinese ai frontalieri è sempre stato applicata una percentuale derivante dalla media dei moltiplicatori che fino al 2014 era pari al 78 %. Con la nuova disposizione approvata dal Gran Consiglio, il moltiplicatore è stato aumentato al 100% per l'intera categoria (fatta eccezione per i frontalieri non residenti all'interno della fascia di

frontiera e per i permessi B, la cui imposta alla fonte resterà invariata). Anche se si tratta, in concreto, di un aumento di scarsa importanza, c'è da dire che, seppure il provvedimento sia stato accolto positivamente da differenti fonti autorevoli del territorio elvetico, la natura di quest'ultimo potrebbe risultare passibile di violazione del principio di non discriminazione fissato dall'Accordo sulla libera circolazione. In un interessante intervento sul sito del sindacato dell'OCST (Organizzazione cristiano sociale ticinese), il sindacalista Andrea Puglia<sup>76</sup>, responsabile per il settore del frontalierato, afferma che, seppure sia vero che di recente il moltiplicatore di molti comuni in Ticino sia parecchio lievitato, arrivando in certi casi al 100%, nel caso dei frontalieri sarebbe stato più corretto effettuare un ricalcolo del moltiplicatore medio. Sempre nello stesso intervento, il sindacalista spiega *“Andando oltre questo discorso «tecnico», ciò che preoccupa non è tanto l'inasprimento fiscale in sé (che come detto sarà minimo), quanto piuttosto l'ideologia discutibile che vi sta alla base. Nel tessuto sociale del Cantone è andata prendendo corpo una comprensibile insofferenza verso la libera circolazione delle persone che ha permesso l'ingresso in Ticino di un alto numero di frontalieri con salari inferiori alle esigenze economiche dei residenti”*.

Non resterà dunque che attendere un eventuale ricorso nei confronti di questa discussa norma per conoscere il destino di questa disposizione.

### **1.3 Il “Postulato Quadri” l'imposizione secondo le aliquote italiane**

Se con l'aumento del moltiplicatore i frontalieri si troveranno a pagare, secondo un approfondimento effettuato da Tvsvizzera.it sulla fiscalità e i frontalieri, solo l'8 % in più di quanto pagato complessivamente in passato, è probabilmente il cosiddetto “Postulato Quadri”, così soprannominato dal nome del Leghista Lorenzo Quadri che ha proposto il progetto al Consiglio, che

---

<sup>76</sup>Un'intervista gli è stata dedicata nel paragrafo successivo

potrebbe potenzialmente aggravare in modo pesante la situazione tributaria di tali lavoratori. A metà settembre il Consiglio ha accolto tale proposta secondo la quale i frontalieri dovrebbero essere tassati secondo le aliquote italiane, com'è noto molto più alte di quelle svizzere, ciò permetterebbe alla Svizzera di trattenere per intero l'imposta alla fonte versando allo Stato italiano solo la differenza. L'obiettivo sarebbe quello da una parte di garantire un maggiore guadagno da per entrambi gli Stati, e dall'altra di contenere il fenomeno del frontalierato, adottando tale nuova tassazione, infatti, risulterebbe meno conveniente per i lavoratori italiani decidere di esercitare la propria attività aldilà del confine. Il frontaliere non residente all'interno della fascia di confine viene già tassato secondo le aliquote italiane ed in virtù del proprio impiego all'estero gode di una franchigia di 6700 euro, la differenza sarebbe proprio per quello residente che si troverebbe ad essere tassato quanto il suo collega, se non addirittura quanto un italiano che lavora nel proprio stato di provenienza con lo stesso reddito. Secondo lo stesso studio, questo potrebbe comportare un aggravio fino al 50 % delle tasse in più. Questo si tradurrebbe, ad esempio, per dei lavoratori single che guadagnano circa 40.000 euro l'anno in un alleggerimento della busta paga fino a 7.000 euro. Tale differenza però sarebbe meno importante nei confronti dei redditi inferiori, in quel caso, ad esempio su un salario di circa 25.000 euro, le tasse in più sarebbero di soli 1.500 euro.

Nel caso dell'aumento cantonale analizzato nel paragrafo precedente, è stimato che a guadagnarci saranno sia il Canton Ticino che gli stessi Comuni italiani, i cui ristorni aumenteranno fino a 6 milioni di euro in più. Per ciò che concerne invece il postulato, qualora dovesse essere adottato, il guadagno sarebbe del Cantone e dello Stato ma non dei Comuni di frontiera, che vedrebbero diminuire le loro entrate. Se non è possibile stimare invece quali effetti potrebbe produrre l'adozione definitiva di tali disposizioni sul dumping salariale, è indubbio, invece, che l'influenza più forte sarà proprio sulle professioni di livello medio alto, soprattutto nel settore terziario. La norma

dunque, qualora dovesse essere adottata, riuscirebbe a soddisfare il fine per il quale è stata formulata riducendo il flusso dei frontalieri.

#### **1.4 Il nuovo accordo fiscale italo-svizzero**

Dopo tre anni di trattative, l'Italia e la Svizzera sembrerebbero infine giunte ad un accordo la cui firma è prevista entro il 2 Marzo di quest'anno. Secondo l'intesa il Canton Ticino potrà applicare un'aliquota che aumenterà gradualmente dal 61,2 % fino al 71 %, ben dieci punti percentuali in più. Non si tratterebbe però, solo di una modifica percentuale però ma di una vera e propria rivoluzione dell'intero sistema: ciascuna delle due nazioni (proprio come prospettato dal postulato analizzato nel paragrafo precedente) dovrebbe tassare secondo le proprie aliquote, prelevando dal contribuente la parte che gli spetta (il 71 % in Svizzera ed il 29 % in Italia). Questo per il Canton Ticino comporterebbe un aumento delle entrate di ben 15 milioni di franchi. Chiaramente però, com'è facile intuire guardando alla storia del rapporto fra le due nazioni, il discorso non è solo limitato ai frontalieri, ma va aldilà di questi ultimi e, in particolare, è centrato sulla delicata questione dello scambio facilitato d'informazioni, una nuova prerogativa per la piazza finanziaria elvetica la quale dovrà rinunciare, alla fine, al segreto bancario.

Roma e Berna avrebbero raggiunto un patto d'intesa fondato su diversi punti e tale da interrompere lo stallo che ha caratterizzato il dialogo tra le due Nazioni. Fondamentale ruolo nella vicenda ha sicuramente avuto la legge sulla "*voluntary disclosure*"<sup>77</sup> relativa all'emersione volontaria dei capitali, tramite

---

<sup>77</sup> Con l'introduzione nel nostro ordinamento dell'articolo 5-quater del D.L. n. 167/1990, potranno accedere alla procedura di regolarizzazione tutti i soggetti destinatari degli obblighi di monitoraggio fiscale indicati dall'articolo 4 del D.L. n. 167/1990 (persone fisiche, enti non commerciali e società semplici ed equiparate ai sensi dell'articolo 5 del testo unico delle imposte sui redditi). Se l'istanza di ammissione sarà presentabile entro il 30 settembre 2015, le violazioni sanabili con la procedura di emersione saranno quelle commesse entro il 30 settembre 2014 (quindi quelle relative al periodo di imposta 2013). L'attivazione è preclusa nel caso in cui le violazioni siano state già constatate o siano iniziati accessi, ispezioni e verifiche ed altre attività di accertamento tributario riconducibili alle attività oggetto di

la quale l'Italia potrebbe riuscire ad ottenere un importante rientro dei capitali dei propri cittadini depositati in Svizzera (dai 100 a 200 miliardi di franchi).

La Svizzera, d'altro canto, si impegna ad aderire ai nuovi standard internazionali sullo scambio automatico d'informazioni bancarie.

---

disclosure.

Per aderire alla procedura di emersione il contribuente ha l'obbligo di fornire all'Amministrazione finanziaria tutta la documentazione per la ricostruzione delle attività oggetto di disclosure in relazione a tutti i periodi d'imposta per i quali, alla data di presentazione della richiesta di ammissione alla procedura di emersione, non sono scaduti i termini per l'accertamento o per la contestazione della violazione degli obblighi di monitoraggio. I periodi di imposta raddoppiano (8 o 10 anni) nel caso di patrimoni detenuti in Paesi a fiscalità privilegiata (e quindi la maggior parte dei Paesi nei quali si presume siano stati "occultati" le attività e i beni).

Viene esplicitamente prevista l'inapplicabilità di detto raddoppio al ricorrere congiunto di una serie di condizioni tra le quali: (i) il rilascio agli intermediari finanziari esteri (presso cui le attività sono detenute o trasferite) dell'autorizzazione a trasmettere alle autorità finanziarie italiane richiedenti tutti i dati concernenti le attività oggetto di collaborazione volontaria; (ii) deposito di copia di tale autorizzazione, controfirmata dall'intermediario finanziario estero, insieme alla domanda di disclosure; (iii) stipula da parte dello Stato estero, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, di accordi che consentano un effettivo scambio di informazioni anche su elementi riconducibili al periodo intercorrente tra la data della stipula e quella di entrata in vigore dell'accordo.

La procedura di regolarizzazione dovrà concludersi con il pagamento (imposte, sanzioni ed interessi) di quanto dovuto in un'unica rata o, al massimo, in tre rate mensili. A fronte dell'attivazione spontanea da parte del contribuente della procedura di emersione è prevista una sensibile riduzione delle sanzioni amministrative e la non punibilità per una serie di reati tributari. Nei confronti del contribuente che si avvale della procedura di collaborazione volontaria, la misura minima delle sanzioni per le violazioni in materia d'imposte sui redditi, imposte sostitutive, Irap, Iva e ritenute, è fissata al minimo edittale, ridotto di un quarto.

Inoltre, ai soli fini della procedura di collaborazione volontaria, la misura della sanzione minima prevista per le violazioni dell'obbligo monitoraggio nei casi di detenzione di investimenti all'estero (o di attività estere di natura finanziaria) in un paradiso fiscale è fissata al 3 per cento dell'ammontare degli importi non dichiarati se le attività oggetto della collaborazione volontaria erano o sono detenute in Stati che stipulino con l'Italia, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, accordi che consentano un effettivo scambio di informazioni, anche su elementi riconducibili al periodo intercorrente tra la data della stipula e quella di entrata in vigore dell'accordo.

Sotto il profilo penale è stata prevista la non punibilità dei delitti di cui di cui agli articoli 2, 3, 4, 5, 10-bis e 10-ter del Decreto Legislativo n. 74 del 10 marzo 2000 (dichiarazioni fraudolente, dichiarazioni infedeli ed omessi versamenti ritenute ed iva).

Esclusa la punibilità anche per il riciclaggio e l'impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (articoli 648-bis e 648-ter del Codice Penale) commessi in relazione ai sopra citati reati tributari.

Inoltre, a fronte dell'introduzione dell'articolo 648-ter<sup>1</sup> nel Codice Penale, e quindi della specifica disposizione che prevede la punibilità dell'autoriciclaggio, viene, d'altro canto, espressamente garantita la non punibilità per le nuove condotte di autoriciclaggio poste in essere in relazione ai reati tributari poc'anzi indicati sino alla data del 30 settembre 2015 ([www.ilmessaggero.it](http://www.ilmessaggero.it))

L'abbandono definitivo del segreto bancario è previsto per il 2018, e, qualora dovessero essere rispettate tutte le condizioni poste dall'accordo la Svizzera dovrebbe essere destinata ad uscire dalle liste nere italiane non oltre il 2016, data entro la quale è prospettata la ratifica da parte di entrambi i parlamenti.

Il testo, che dovrebbe essere firmato entro Febbraio 2015, non prevede ancora lo scambio automatico d'informazioni ma lo scambio su domanda, come stabilito dall'Ocse. L'Italia potrà ricevere, su richiesta, i dati bancari dalla Svizzera, previsione che dovrebbe spingere molti evasori fiscali a regolarizzare i propri capitali entro Settembre, il termine massimo previsto dalla legge sulla disclosure. Aldilà dell'accordo fiscale, l'Italia e la Svizzera si sono impegnate a firmare anche una sorta di "road map" attraverso la quale risolvere tutti i punti in sospeso della loro relazione. Tra questi: l'accesso al mercato italiano per le banche svizzere, oggi ancora discriminate rispetto agli istituti bancari degli altri paesi europei, ed i reati fiscali, per i quali il governo svizzero ha chiesto garanzia alle autorità italiane, affinché gli istituti finanziari elvetici e i loro collaboratori non debbano rispondere delle violazioni commesse dai loro clienti.

Restano tuttavia controverse molte questioni, tra le quali, la più importante resta sicuramente l'applicazione del principio di libera circolazione dopo il voto dell'iniziativa popolare "Contro l'immigrazione di massa".

## **2 Le interviste ai protagonisti della vicenda**

Come già anticipato è stata condotta una breve indagine in Canton Ticino al fine di meglio comprendere il punto di vista dei personaggi che si sono occupati della vicenda in Svizzera. Prima di tutto sono state rivolte alcune domande a Giovanni Cramer, direttore della banca Ubs in Canton Ticino, sulla tematica del segreto bancario. Sono stati poi ascoltati Boris Bignasca, presidente del Movimento giovanile del Partito della Lega dei Ticinesi da lungo tempo impegnato nella lotta per la riacquisizione dei contingenti sui

lavoratori stranieri in Svizzera e Sergio Savoia, leader del Partito dei Verdi nello stesso Cantone, che è stato uno dei maggiori sostenitori dell'iniziativa popolare del 9 Febbraio. Si è deciso infine di chiudere il cerchio riportando il parere di un sindacalista, Andrea Puglia, responsabile del settore del frontalierato, per conoscere l'altra faccia della medaglia e capire le problematiche che spesso sono costretti ad affrontare tali lavoratori. Si tiene a precisare che il materiale è stato raccolto nel mese di Novembre 2014, non è stato possibile quindi tenere conto di eventuali aggiornamenti.

## **2.1 Intervista a Giovanni Crameri**



(Foto da [www.liberatv.ch](http://www.liberatv.ch))

Giovanni Crameri, in Ubs da quasi trentatré anni, è stato il direttore regionale della Banca negli ultimi quindici anni. In pensione dal 31 Dicembre 2014 (il suo incarico è oggi ricoperto da Luca Pedrotti) ci ha concesso questa breve intervista durante l'ultimo mese nel quale ha ricoperto la sua carica.

***Partiamo da una visione d'insieme: il dialogo tra la Svizzera e l'Italia è stato particolarmente acceso negli ultimi anni, dal segreto bancario al tema dei ristorni, perché non si è ancora riusciti a trovare un accordo? Qual è la sua opinione?***

*Del segreto in realtà, rimane poca cosa. Diciamo che la Svizzera e l'Italia stanno tentando di discutere più temi per cercare un accordo unico. Hanno messo insieme questioni completamente diverse come l'imposizione e le liste nere, pensando di riuscire a risolvere tutto in un'unica discussione, ma è stato commesso un errore, probabilmente affrontando singolarmente le questioni potevano aversi più chances di successo.*

***Dall'abbandonato modello Rubick sono cambiate molte cose, c'è una rivoluzione in corso: avete dichiarato di essere disposti a rinunciare ai regimi agevolati, e, soprattutto, al segreto bancario.***

*Il segreto bancario per gli svizzeri ha un senso e lo avrà ancora. La popolazione è in larga maggioranza favorevole al segreto bancario, l'ha dimostrato in più votazioni.*

*Ma ritengo che, prima di tutto, parlando di questo tema occorra guardare a tale strumento sotto un'ottica differente, che è quella della protezione privata. Il segreto bancario, infatti, non è nato per nascondere soldi non puliti o situazioni del genere. Il suo scopo principale è diverso, e c'è una differenza essenziale, basti pensare solo al fatto che, mentre noi lo chiamiamo segreto bancario, i tedeschi usino il termine "bankkundengeheimnis", mettendo dentro la parola "cliente", che è fondamentale, questa diversa definizione fa già capire meglio questo aspetto.*

***Quanto, nonostante il mancato ingresso della Svizzera, i principi in tema di libera circolazione di capitali e persone, hanno influenzato la vita economica della vostra nazione?***

*In realtà in tema bancario non si avverte così tanto perché la piazza finanziaria svizzera è aperta negli ultimi anni per mille motivi, con un cambiamento repentino, cominciato con i problemi avuti con gli Stati Uniti.*

*La politica svizzera ha cominciato a cedere alle pressioni internazionali in fretta, e probabilmente anche a cedere troppo. Ovviamente tutti gli stati limitrofi e non, oggi, a causa della crisi, finanziariamente stanno attraversando un momento difficile e quindi capisco perfettamente, eticamente è assolutamente giusto, che si cerchi di andare a vedere chi in un modo o in un altro non paga le imposte nel proprio paese, e sul principio non si può non essere d'accordo è sull'applicazione che forse bisognava riflettere ancora un poco. Noi abbiamo quasi subito ceduto allo scambio automatico delle informazioni, che sarà attuato dal 2017. Però non molto lontano, diverse nazioni hanno ancora la possibilità di gestire dei fondi non dichiarati. Da loro è possibile, in Svizzera, invece, abbiamo detto basta. E l'avrei ritenuta una scelta perfetta quando però sarebbe stata la stessa per tutti.*

### ***Perché è successo?***

*Il motivo preciso non lo so. Uno sicuramente, è la politica, dipende dal governo e dalla maggioranza. C'è stata molta pressione da parte degli Stati Uniti e probabilmente non abbiamo avuto il coraggio di resistere.*

*Non è necessariamente un male, adesso la piazza finanziaria svizzera affronta una fase particolare perché stiamo obbligando i clienti esteri a regolamentare le proprie posizioni, tramite autodichiarazione, ma quando sarà conclusa questa faccenda ci sarà la possibilità di poter lavorare totalmente su basi regolari. E' chiaro che per poter arrivare a questo risultato anche noi dovremmo poter accedere ai mercati delle altre nazioni. Cosa che, ad esempio, con la black list non possiamo fare. Io credo che però siamo ancora molto lontani per arrivare a questo punto, ci vorrebbe, sicuramente, una maggiore reciprocità da parte dei due Stati.*

## **2.2 Intervista a Boris Bignasca**

Boris Bignasca, leader del Movimento giovanile della Lega dei Ticinesi e direttore del giornale online del partito “Il mattino”, è il figlio dello storico fondatore Giuliano Bignasca. Il suo partito che non si definisce né di destra, né di sinistra e sostiene una politica euroscettica, regionalista e antiecologista, è da sempre stato in prima linea nella lotta all’immigrazione. Alle elezioni del 2011 con il 29,8% dei voti la Lega è divenuta il primo partito in seno al governo, superando per la prima volta nella storia il Partito Liberale Radicale. Al Gran Consiglio hanno invece ottenuto ben il 22,84 % delle preferenze, dimostrando di essere la seconda forza politica del Cantone.

I temi di tale intervista sono stati, al contrario della precedente, maggiormente improntati alle nuove battaglie condotte dalla Lega in tema di frontalierato e, naturalmente al voto dell’iniziativa popolare, che il partito intende far rispettare a tutti i costi.

*La Lega dei Ticinesi è un movimento nato per la salvaguardia degli interessi nazionali, in particolar modo, in antagonismo all’immigrazione massiccia degli stranieri. Tra le vostre battaglie principali vi è quella contro i frontalieri.*

*Quali sono, secondo lei, le problematiche di maggiore importanza causate da questo fenomeno?*

*La Lega è stata fondata nel 1991 ma prima di tutto, è nato “Il Mattino della Domenica”, il nostro giornale di riferimento, e, solo alcuni mesi dopo, sull’onda della sua buona riuscita è nato il Movimento, che si è presentato alle elezioni cantonali nell’aprile dello stesso anno, riscuotendo subito un discreto successo, lottando, all’inizio per lo più contro la partitocrazia. La seconda grande battaglia della Lega è stata poi nel 1992 contro lo spazio*

*economico europeo, dove è stato decisivo il nostro contributo per il “no” del Dicembre '92.*

*Tutto quello che riguarda la tematica dei frontalieri è molto più recente. La questione è iniziata nel 2001 con le prime trattative tra Svizzera e UE per gli Accordi Bilaterali che, prevedevano nei sette pacchetti, tra i vari principi, anche quello sulla libera circolazione delle persone, sistema che si intendeva estendere alla Svizzera pur non essendo questa uno Stato membro. Se dovessi dirti quali sono le problematiche maggiori che causa questa categoria, ti direi che sono fundamentalmente due: il lavoro e la mobilità.*

*La forza lavoro occupata in Ticino è di circa centottantamila persone, è facile comprendere che se sessantamila di loro sono non residenti si crea, prima di tutto, un conflitto sociale. Soprattutto per due fenomeni, il primo è chiaro quello della sostituzione: viene assunto un operaio italiano di Como o Varese, al posto di un residente, svizzero o straniero che sia. E l'altro è sicuramente il dumping salariale: si preferisce assumere un italiano a duemilaseicento franchi (circa duemila euro) perché in Italia quella persona può permettersi di vivere con quella cifra, anziché assumere un residente a quattromila.*

*Il secondo problema è invece di mobilità: questo Cantone è lungo circa cento chilometri, la parte più attiva economicamente è quella del luganese, che sarà di trenta km circa, sono almeno quarantamila auto che, quasi ogni giorno, invadono letteralmente il nostro Cantone, già piuttosto piccolo.*

*Sicuramente con l'applicazione del principio di libera circolazione il numero dei frontalieri è salito ulteriormente a picco, i dati parlano chiaro: costituiscono un terzo della forza lavoro ticinese. Ma davvero è possibile che non esistano lati positivi in questa situazione?*

*In realtà la situazione non è sempre stata in questi termini. Possiamo dire che ci sono state due fasi: una di “frontalierato pacifico” ed un'altra di “frontalierato aggressivo”.*

*Prima se c'era un posto di lavoro libero veniva subito cercato un cittadino residente, e la ricerca doveva protrarsi per almeno tre mesi. Se non veniva trovato nessun residente, l'ufficio del lavoro concedeva al datore di lavoro il permesso di cercare oltreconfine. Naturalmente venivano comunque spesso utilizzati degli escamotage, anche molto semplici, si adduceva di star cercando un tipo di dipendente magari “particolarmente specializzato” e si aggirava la norma, che comunque almeno c'era.*

*Il principio funzionava: prima si cerca qui e solo dopo dall'altra parte, allo stesso stipendio naturalmente! Sulla base dell'annuncio nella ricerca del lavoratore, infatti, si proponeva una determinata cifra e a quella ci si impegnava, a prescindere dalla nazionalità del candidato.*

*Con la libera circolazione si è approdati invece ad una fase di deregolamentazione assoluta ed è stato rimesso tutto al mercato. Non si deve più giustificare il fatto di assumere oltrefrontiera, resta tutto nell'ambito del rapporto tra datore e dipendente, dipendente sempre più spesso italiano e sempre più spesso disposto ad essere assunto a condizioni di lavoro peggiori, dall'orario alla retribuzione.*

### ***Quali soluzioni propone La lega dei Ticinesi?***

*La prima, la più drastica, è l'abolizione degli Accordi Bilaterali ed il ritorno alla situazione antecedente al 2002. Come? Attraverso il voto favorevole ottenuto con l'iniziativa del 9 Febbraio, che la Lega ha fortemente appoggiato. Anche in questo caso il Canton Ticino è stato decisivo nel*

*risultato. Con l'iniziativa si è proposto di decidere annualmente dei contingenti per settore, magari su base cantonale, per fissare e quante persone possano entrare a lavorare, senza necessariamente utilizzare il criterio per cui si debba prima assumere un residente.*

*E' chiaro che l'UE non potrà mai accettare tale imposizione o verrebbe meno l'applicazione del principio di libera circolazione. Questo potrebbe portare all'abolizione dei Bilaterali e quindi al ritorno della preferenza nazionale. Ma è ancora tutto in cantiere, anche se, secondo il nostro diritto, dovrà essere fatta una legge entro tre anni in proposito.*

***Quali sono, secondo lei, le responsabilità del governo italiano e di quello svizzero nella gestione della faccenda?***

*Nel '74 è stato fatto un accordo in materia di doppia imposizione che, regolamentando anche alcuni aspetti di questa tematica, possiamo dire che avesse ad oggetto: il fisco e il lavoro. Non era un momento in cui il frontalierato pesava così tanto e si giunse ad un accordo del 38 % sui ristorni. Anche dopo i Bilaterali, passati venticinque anni, nel 2002, tale Accordo non è stato mai abolito.*

*Dall'altra parte del tavolo abbiamo sempre avuto una nazione che ha fatto degli stratagemmi legali il suo mestiere, quindi l'Italia si è naturalmente approfittata di entrambe le leggi. In fase di contrattazione dei Bilaterali, invece, sarebbe stato molto più corretto rivedere la Convenzione del '74 e prima di tutto il tema dei ristorni. Perché, infatti, ho bisogno di un accordo sui frontalieri se c'è la libera circolazione? Siamo tutti dentro il mercato dello scambio europeo. Dovrebbe essere una figura esistente tra due nazioni dove non è prevista l'applicazione di questo principio. L'errore è quindi stato, come prima cosa, nel 2002.*

*E' chiaro che Lugano vive di piazza finanziaria, ed essendo, al contempo "il treno" del Canton Ticino, una volta che è stato messo sotto scacco il segreto finanziario con l'aiuto dell'UE, ed il mantenimento della Svizzera nella black list, è stato messo in gioco uno dei cardini della nostra economia, che non dev'essere sopravvalutato perché a livello svizzero perché costituirà il 15 % del Pil, ma in Ticino raggiunge circa il 25 %.*

*Quindi si tratta di un triangolo di temi in cui tra il lavoro, il segreto bancario, il fisco e i ristorni nel quale l'Italia ci ha messi con le spalle al muro. Da una parte ci ritroviamo ad essere il maggior datore di lavoro della Lombardia, non c'è nessuna industria al momento che, in Italia assume una tale cifra di dipendenti. I ristorni sono sessanta milioni di imposte che vengono presi dal nostro sostrato fiscale, perché se il lavoro fosse dato ad un residente, pagherebbe qui le tasse, mentre questi soldi vengono dai ai comuni di confine, aggirando, il principio anche europeo, del "locus labori" , dove le imposte dovrebbero essere pagate nel luogo in cui viene prestata la propria attività. Tutti i partiti come il nostro che vogliono una limitazione dei rapporti con l'Ue e un atteggiamento più aggressivo con l'Italia in questo fuoco incrociato, trovano terreno fertile.*

***Ritiene che applicare un'imposizione per i frontalieri italiani parificata a quella prevista nello Stato di provenienza, tassando quindi con aliquote italiane questa categoria, possa essere una possibile soluzione?***

*Ci sono tre tipologie di lavoratore straniero: i residenti, i frontalieri con permesso G e gli altri. Per altri intendo quei frontalieri che non vivono nella fascia dei venti chilometri, che per la Svizzera sono considerati comunque con permesso G, anche se si tratta di un'anomalia, perché secondo l'accordo del '74 non sarebbero definibili frontalieri. L'Italia invece tratta questa categoria non da frontalieri perché pagano le imposte alla fonte direttamente in busta paga, ma ricevono comunque l'imposizione nello stato, se l'imposta alla fonte*

*dunque è, ad esempio dell'8 %, l'Irpef è del 25%, è inevitabile che per sfuggire all'imposizione italiana vi sia una corsa al domicilio fittizio.*

*Noi vorremmo invece che questo stesso trattamento fosse applicato anche alla prima categoria, quella dei frontalieri entro il 20% per evitare disuguaglianze. Tendenzialmente è una battaglia condotta per l'uguaglianza tra frontalieri e, naturalmente, anche per fare in modo che lo stato italiano possa incassare di più. Con questo 15 % di Irpef, su due miliardi e mezzo di stipendi si possono calcolare quasi 400 milioni che non è affatto una cifra irrisoria. In questo modo, magari, si potrebbe cercare di evitare la pressione sui ristoranti.*

*Tuttavia, questa è una questione fiscale che al ticinese importa relativamente, perché anche se una parte di questi soldi andrebbe comunque alla Confederazione, la cosa più importante per il cittadino resta comunque il lavoro. Prima dei Bilaterali la situazione non era questa, ad esempio: una volta ottenuto il diploma che in Italia è definito di ragioneria arrivavano circa quindici offerte di lavoro, adesso è lui ad inviare altrettante richieste e deve sperare che almeno qualcuno gli risponda.*

***A proposito di fiscalità, cosa pensa invece della decisione del Gran Consiglio sull'aumento del moltiplicatore comunale di riferimento al 100%?***

*Prima di tutto facciamo chiarezza: in Svizzera abbiamo tre sistemi federale, comunale, cantonale.*

*Avere un moltiplicatore basso significa che il comune è virtuoso. Più è capace di attirare buoni contribuenti, meglio gestisce le finanze, più il moltiplicatore è basso. Secondo noi è sbagliato che i frontalieri fruiscano dell'amministrazione dei comuni virtuosi di questo cantone: perché un lavoratore di Como dovrebbe godere di un moltiplicatore basso del comune di Paradiso solo per il fatto che ci lavora? E invece un frontaliere che lavora a*

*Bellinzona, che non è un comune virtuoso debba pagare il 98%? Anche questa è discriminazione. L'idea è stata quella allora di far pagare a tutti il 100.*

*La soluzione finale che, l'opinione pubblica propone più spesso è quella di aumentare le imposte a chi assume frontalieri, sarebbe intelligente ma è un principio impossibile da applicare.*

*In fondo sarebbe anche giusto: chi assume frontalieri vuol dire che, oltre ad averne bisogno, sicuramente ci guadagna. Dovrebbe pagare di più perché il frontaliere stipendiato ad una certa cifra spenderà quei soldi in Italia e non farà girare l'economia svizzera.*

*Purtroppo però è un criterio inaccettabile perché il diritto fiscale in Svizzera e in Europa è molto severo sul rispetto del principio di uguaglianza, e sulle persone giuridiche è ancora più complicato lavorare.*

### ***Quali sono le prossime proposte della Lega in tema di frontalierato?***

*Noi vogliamo far applicare il voto del 9 Febbraio e tentare la via di questo nuovo tipo d'imposizione, ancora diplomatica con l'Italia perché le porterebbe un vantaggio fiscale. Sarà anche uno dei principali temi della nostra prossima campagna elettorale.*

*Bisogna anche dire che l'Italia ci dà sempre temi facili da cavalcare: siamo sulla black list, le nostre ditte non possono lavorare da loro, le loro da noi sì. Il nostro in fondo è un popolo abbastanza semplice, di "montanari" se vuoi, e ci teniamo a certe cose: io non ho mai sentito proferire la parola "grazie" a nessuno degli esponenti politici italiani, nessuno che abbia mai menzionato il Ticino per ringraziarlo di concedere tanti posti di lavoro all'Italia, ma solo dei reclami, quando succede qualcosa. E siamo stufi. Sarebbe stato molto più intelligente tatticamente, e anche più onesto dire quella parola. Sono convinta*

*che così, anche la stessa opinione pubblica su certi temi, sarebbe stata diversa, se dall'altra parte ci fosse stato un atteggiamento diverso.*

*Il clima è quello di “Voi, svizzerotti, senza di noi chiudete” ma se sono davvero così bravi allora quei famosi sessantamila perché non li assumono loro?*

*E' una questione di comunicazione, sotto c'è sicuramente un movimento legale, ma sopra ogni cosa c'è l'opinione pubblica, se non ci fosse questo malcontento il nostro giornale non sarebbe letto, la Lega non prenderebbe voti e l'iniziativa non sarebbe passata. Se qualcuno ci avesse chiesto aiuto, dall'altra parte, mostrando di avere un grave problema economico, avremmo sicuramente accettato diversamente la questione, sicuramente non un tale numero di frontalieri così alto, ma con 500 permessi l'anno. Ma non c'è mai stata questa intenzione da parte dell'Italia.*

### **2.3 Intervista a Sergio Savoia**



(Foto da [www.Ticinolibero.ch](http://www.Ticinolibero.ch))

Sergio Savoia, leader del Partito dei Verdi in Ticino, nato a Faido nel 1964 e figlio di immigrati italiani, oltre che politico, è giornalista (ha infatti lavorato

per lungo tempo in radio e televisione) conduttore e scrittore. Il suo ultimo libro “*La grande bugia*” in uscita per il mese di Febbraio, è stato definito dal suo stesso autore “*Una denuncia appassionata e documentata dei danni della libera circolazione*”. Da ex socialista, il suo appoggio al voto del 9 Febbraio ha suscitato accese polemiche, ma in questa intervista ha chiarito con semplicità le ragioni che rendono tutt’altro che contraddittoria la sua presa di posizione.

*La posizione politica che ha assunto nel referendum del 9 febbraio promosso dalle forze di destra svizzere, è stata oggetto di accesa polemica. Lei ha comunque fermamente difeso il suo convincimento, e adesso si sta battendo per il rispetto dell'esito di quel voto. Cominciamo da lì: quali sono i problemi principali causati dalla presenza di un così alto numero di lavoratori frontalieri in Ticino (l'area in cui si è raggiunta la più alta percentuale dei consensi)?*

*E soprattutto perché era necessario, secondo lei, porre un tetto nell'applicazione del principio di libera circolazione?*

*Il motivo principale è che negli Accordi, che regolano le relazioni tra l’Ue e la Svizzera, entrato in vigore nel 2002, prevedono che il flusso dei frontalieri non possa essere regolato in nessuna maniera, la teoria è che ci debba essere un unico mercato del lavoro e che a questo non si possa porre alcun tipo di barriera alla libera circolazione delle persone.*

*Il problema è che la situazione del Canton Ticino è molto particolare innanzitutto perché si tratta di un mercato del lavoro piccolo: abbiamo circa intorno alle centonovantamila persone attive o posti di lavoro, trecentocinquantamila abitanti confiniamo con una regione di nove milioni e centocinquantamila abitanti ed un'altra di quattro milioni quindi se voglia abbiamo circa quattordici milioni di persone nelle immediate vicinanze e*

*abbiamo un differenziale salariale molto grande tra noi e la Lombardia, parlando solo di questa, che fa sì che evidentemente salari che in Svizzera costituiscono una soglia di povertà (duemila cinquecento franchi è la soglia di povertà per una persona), in Italia siano salari di tutto rispetto. Questo di per sé non è un problema in sé, lo diventa nella misura in cui la disponibilità enorme di manodopera, disposta a lavorare per degli stipendi che non sono sostenibili per una persona che abita qui. Questa situazione ha creato una serie di fenomeni, uno di questi è il dumping un altro è quello della sostituzione. Sostanzialmente con quello che lei paga un lavoratore residente, quindi non necessariamente svizzero anche straniero, paga praticamente due frontalieri alla metà del prezzo.*

*Questo ha fatto sì che dall'introduzione della libera circolazione ad oggi vi sia stata una crescita dei frontalieri che se era di trentacinquemila nel 2002, è sulle sessantamila oggi, e si prevede che sia un numero destinato a crescere intorno al settantamila entro pasqua, mantenendo questo ritmo.*

*Ciò vuol dire, più o meno, che circa un posto di lavoro su tre è occupato da un frontaliere in Ticino.*

*L'obiezione che tutti fanno è che se ciò accade è perché ci sono effettivamente più posti se questi sono occupati, ma la realtà non è proprio questa. Infatti, anche noi abbiamo avuto in questi anni un aumento della disoccupazione ILO, la disoccupazione stilata secondo le regole dell'organizzazione internazionale del lavoro, che già in Ticino è la più alta della Svizzera, è praticamente raddoppiata negli ultimi anni. E' ovvio che per chi è abituato alle cifre italiane che sembri bassa (si parla del 6 7 % per la popolazione generale, 15 % per i giovani), ma sono percentuali molto alte per la Svizzera e destano allarme anche perché si tratta di dati che non tengono conto di tutta la realtà, tante di queste persone finiscono in assistenza quindi non risultano più nelle statistiche, ci sono persone che non cercano più lavoro e così via.*

*Abbiamo poi anche dei problemi connessi che non riguardano il lavoro come il fatto che abbiamo circa 65 000 automobili che escono quasi ogni giorno dal nostro territorio e che stanno facendo collassare il nostro sistema di trasporti.*

*C'è un terzo aspetto che è quello fiscale :i frontalieri devono essere distinti in due categorie quelli considerati come tali dalla Convenzione del '74, e residenti nei venti chilometri sulla fascia di frontiera, che vengono tassati alla fonte e quindi hanno un'aliquota più bassa, e gli altri, quelli stabiliti dal nuovo accordo di libera circolazione. Secondo questo testo legislativo, infatti, oggi una persona può fare il frontaliere anche da Catania basta che ritorni una volta a settimana a domicilio. Queste persone però sono tassate in Italia secondo le loro aliquote, mentre le persone nella fascia di confine sono tassate con l'imposta alla fonte e non sono più ritassate in Italia quindi dal punto di vista della relazione con gli altri lavoratori italiani sono in una situazione di vantaggio. Questo però non è un nostro problema. Il nostro problema è che si ha una diminuzione del gettito man mano che i posti di lavoro passano da residenti a frontalieri che pagano le imposte alla fonte, imposte sulle quali il 38 % del gettito viene restituito in Italia. Abbiamo, dunque, una diminuzione del gettito anche a parità di occupazione, una pressione sull'ambiente e sulle nostre strutture di trasporto (anche perché gli italiani non hanno fatto quello che avevano promesso di fare con i soldi dei ristorni come preparare delle strutture per agevolare il transito e così via dicendo).*

*L'aspetto più importante però e che è il primo che ho presentato, è relativo ai salari e ai posti di lavoro.*

*Quello che però è necessario capire bene è che il 9 febbraio per me non è mai stato contro gli stranieri perché i primi a perdere il posto di lavoro sono proprio gli stranieri residenti, in particolare le donne straniere residenti.*

*Sono i primi ad entrare in competizione: il frontaliere puo' essere più qualificato, costare di meno perché chi abita qui ha ad esempio degli obblighi che un frontaliere non ha come l'assicurazione malattie obbligatorie che sono per una famiglia di quattro persone più di mille franchi che un frontaliere non deve pagare se non vuole perché non è obbligato da non residente. E c'è anche l'aspetto dell'abitazione, gli svizzeri tendenzialmente vivono in affitto gli italiani preferiscono le case di proprietà e si tratta comunque di costi non sono paragonabili.*

*In sostanza il risultato è lo stipendio medio è di 1.800 euro di là e che con questi 2000 franchi in Svizzera non si vive. Quando qualcuno prende 2.500 franchi qui e li spende a Gallarate ha uno stipendio di tutto rispetto.*

*Ma questo non è colpa dei frontalieri se io prendessi il doppio dei soldi che prendo qui per lavorare a Varese ci andrei subito, il problema è che i datori di lavoro hanno approfittato di questa cosa e noi non abbiamo nessun strumento normativo per poter porre dei limiti dopo i bilaterali. Vuol dire che adesso abbiamo 70000 frontalieri mase fra cinque anni ne avessimo centomila, cioè la metà dei posti occupati da loro su base cantonale, noi comunque ancora non potremmo mettere nessun limite perché l'accordo lo impedisce.*

*Io penso che molti ticinesi, è uscito uno studio molto interessante dell'università di Losanna in proposito, non abbiano nulla contro i frontalieri, che pensino che siano necessari, che lavorino.*

*Qui non c'è nessun sentimento di xenofobia, qualcuno ci sarà perché i cretini ci sono dappertutto, ma non di sicuro il 70 % perché è una cifra che non si raggiunge da nessuna parte.*

*Si tratta invece di una preoccupazione per quella che si chiama difesa del mercato del lavoro, per evitare che i lavoratori, io ho sempre parlato solo di residenti, siano colpiti da questa concorrenza sleale operata dai datori di lavoro.*

*Poi un'altra questione sono i datori locali e quelli che hanno delocalizzato in Svizzera, che hanno preso baracche e burattini e si sono spostati qua, spesso trasferendo sedi di logistica che non hanno portato nessun valore aggiunto. Noi ci siamo ritrovati ad essere come la Romania, solo che siamo fuori dalla porta di casa, abbiamo delle condizioni molto migliori da tutti i punti di vista, ma il costo del lavoro è lo stesso della Lombardia o ci si sta avvicinando. Quindi un lombardo come datore paga la metà delle tasse ed ha una massa salariale che gli costa come in Italia con le condizioni quadro svizzere quindi è chiaro che abbiamo avuto nel corso di questi anni circa 5000 aziende che sono state create in Ticino, e la stragrande maggioranza siano italiane. Potrebbe sembrare una buona cosa ma non lo è perché queste portano ben poco in termini fiscali e di occupazione, occupano, infatti, tutti frontalieri.*

*Poi c'è un ulteriore aspetto da approfondire che è quello per cui tali condizioni poste dalla circolazione si applicano anche alla categoria dei notificati cui i cosiddetti "padroncini" sono una delle categorie.*

*Pensi, ad esempio, ad un notificato che lavori a tempo determinato, tre mesi, assunto da aziende svizzere, di solito tramite agenzie di lavoro, si tratta di un frontaliere che non si vede ma che c'è. Sono persone che devono lavorare notificando per 90 giorni all'anno e facendo anche ulteriore pressione sulla mercato del lavoro, forse peggiore di quella fatta dai frontalieri perché non hanno un contratto continuativo o rinnovabile.*

*Questo è il quadro completo, capisce bene quindi che quando si parla di frontalieri pensando agli svizzeri come dei razzisti non si conosce bene la vicenda. C'era una situazione simile nel Friuli con gli Sloveni e il governo italiano è intervenuto per limitare. Noi non possiamo farlo perché abbiamo firmato un accordo. Ora rispetto a Zurigo e la Campagna Bavarese o Ginevra e i Francesi noi viviamo una situazione ben diversa: siamo l'unico quartiere*

*svizzero in una metropoli europea, siamo una parte della Lombardia economicamente, abbiamo dieci milioni di persone che lavorerebbero alla metà dello stipendio svizzero. Questa è una dinamica che bisognava interrompere la prima occasione che abbiamo avuto è stata il 9 Febbraio.*

***Quali sono le proposte del partito dei Verdi, che lei guida in Ticino, per far fronte a questo fenomeno? E, più in particolare, per risolvere il difficile problema del dumping salariale?***

*Noi riteniamo che sia indispensabile reintrodurre i contingenti: cioè stabilire, e negoziare anno per anno o per biennio, la quantità di lavoratori di cui l'economia ha bisogno con le parti sociali e a livello politico sindacale, includendo anche i frontalieri in questa discussione.*

*L'altra questione è quella della cosiddetta preferenza indigena, prima vi era in vigore una clausola che imponeva prima di dare un permesso di lavoro, di cercare qui un disoccupato che potesse prendere quel posto. A parità di qualifica, ma solamente dopo, era possibile cercare altrove.*

*Si trattava di una preferenza menzionata espressamente nel testo costituzionale che abbiamo approvato perché nei periodi di crisi economica inevitabilmente i datori erano costretti ad assumere persone locali disoccupate perché erano libere. Adesso invece si vede benissimo nelle statistiche che quando c'è stata una crisi, il numero di frontalieri è aumentato mentre il numero dei disoccupati pure. Prima era una forbice che andava in due direzioni. Questo permetteva di regolare un po' la situazione. Era uno dei pochi meccanismi che avevamo per intervenire sulla disoccupazione e non abbiamo più. Anche qui il risultato è che a perdere il posto di lavoro sono i residenti.*

*Contingenti, clausola di preferenza ai residenti, (anche se l'articolo dice proprio Svizzeri ma non è applicabile perché per noi vale solo per i residenti)*

*e le cosiddette misure di accompagnamento previste già per la libera circolazione che permetterebbero di combattere il dumping con i cosiddetti contratti normali di lavoro, ed i controlli dell'ispettorato di lavoro, tramite le commissioni, avremmo una situazione più regolare.*

*Basti pensare che in Svizzera abbiamo i contratti normali imposti dallo Stato in quei settori dove sono stati rilevati degli abusi continuati rispetto a quelle che sono le condizioni salariali usuali per quel settore, e solo il Ticino ha tre volte il numero di contratti normali di tutta la svizzera messa insieme! Vuol dire che c'è una forte presenza di abusi sul mercato di lavoro e questa è una spia importante.*

*E il più grosso problema è che questi contratti permettono di congelare una situazione già difficile intanto perché parlano di salari usuali quindi quando è usuale non è detto che sia giusto, e poi perché per le sanzioni, si parla di multe di cinquemila franchi! In sostanza al datore conviene assumere il lavoratore a meno.*

*Ci sono dei casi riportati ne "La grande bugia", il libro che stiamo scrivendo sulla tematica, uno di questi riguarda una commessa di un negozio di Lugano, che veiva pagata con 1600 franchi al mese, il datore è stato multato con 5000 rispetto al salario che avrebbe dovuto essere di 3200 franchi. Praticamente risparmiava 25000 franchi l'anno e quindi chiaramente gli è convenuto pagare la multa.*

*C'è da dire che poi lo Stato non si costituisce parte, in presenza di questo genere di abusi, e tocca così ancora alla lavoratrice costituirsi contro il datore di lavoro, rischiando di farsi una brutta fama e non essere più riassunta da altri.*

*Ci sono delle situazioni di abuso abbastanza spaventose, per lo meno rispetto a quanto eravamo abituati, noi avevamo un mercato di lavoro liberale,*

*licenziamenti semplici, ma anche fortemente regolamentato, in cui certe pratiche come il caporalato nei cantieri o situazioni simili erano sconosciute da noi. Adesso stiamo importando questa filosofia del lavoro, buste paghe ufficialmente di X ma con soldi da restituire, precarizzazione ecc ecc e alla nostra gente questa cosa non è andata tanto giù.*

*Ho di recente visto un sondaggio confidenziale su Ecopop, quest'altra iniziativa che si voterà il 30 Novembre, che dice che il 56% degli Svizzeri voterà per il sì io aggiungerei almeno il 5%. In Ticino passerà di sicuro, noi dei Verdi abbiamo detto di no. Molta gente voterà sì per la mancata attuazione del 9 Febbraio.*

***Parliamo di questo allora, appunto, la prossima votazione del 30 Novembre Ecopop prevede una modifica costituzionale che imporrebbe di mantenere il tasso di immigrazione allo 0,02 per cento annuo nell'arco di tre anni.***

***La Lega ritiene che, seppure vorrebbe dichiararsi favorevole, potrebbe rivelarsi vantaggiosa per i frontalieri una votazione positiva. Lei come la pensa?***

*Secondo noi in Ecopop c'è un problema anche di logica perché se da una parte propone di porre un tetto al saldo migratorio dall'altra parte propone di destinare una parte dei soldi più grande che solitamente va allo sviluppo familiare. Perfetto, se non fosse che, però, gli stranieri che vengono da noi costituiscono il 95 % sono tutti dell'Ue, paesi in cui la crescita demografica è 0. C'è un problema di architettura della proposta, secondo me non è razionale. C'è un problema di applicazione e il fatto di dire che ponendo un freno alla manodopera residente aumenti il ricorso ai non residenti è pericoloso, perché la manodopera non residente in zone come le nostre è un problema, come vede, difficilmente gestibile.*

***Abbiamo già detto che la votazione raggiunta il 9 Febbraio potrebbe comportare una revisione dei Bilaterali...***

*Innanzitutto bisogna capire che la libera circolazione è un principio dell'UE e se lo avessimo voluto saremmo entrati nell'UE. E' come se io chiedessi alla Lombardia di applicare la legge svizzera, non puoi pretendere di adeguare la legislazione di uno stato sovrano che non fa parte della comunità. E proprio questa faccenda della sovranità è tra i motivi più ampi per cui la gente ha votato sì: gli Svizzeri ci tengono molto, la neutralità, i diritti popolari la democrazia diretta sono elementi fondativi della stato, noi non siamo uno stato nazione siamo uno stato che i tedeschi definiscono una "nazione della volontà".*

*I diritti popolari non compatibili con una membership nell'UE sono diritti che fanno parte del nostro sangue, noi siamo abituati a votare per qualsiasi cosa, quindi per gli svizzeri accettare una diminuzione della proprio autonomia, e questo vale anche per persone di sinistra come sono io, accettare la limitazione dei flussi migratori, non è stata una scelta ben digerita.*

*Io posso anche decidere di avere un paese pieno di stranieri ma lo devo decidere io, non lo devono decidere a Bruxelles se non faccio parte dell'Ue. E' necessario dunque che la Svizzera negozi con l'Ue dei trattati che permettano di gestire delle situazioni eccezionali come quelle che ci sono qui. Così come è possibile per l'Ue decidere che a determinate regioni e determinate situazioni delle eccezioni, queste devono essere ancora di più possibili per quelli che non ne fanno parte anche perché il peso della nostra situazione a livello UE è minuscolo mentre per noi è diventato molto pesant.*

*Ritengo invece che le resistenze che si vedono e la voce grossa che fa l'Ue è dovuta proprio ad una sua debolezza al proprio interno per questa tematica. La libera circolazione, infatti, non è rosa e fiori da nessuna parte, anche in*

*Inghilterra con i paesi dell'Est sta assumendo una dimensione difficile. Ci sono 1500 medici che nel 2015 non riusciranno a completare la formazione come richiede la legge inglese, perché gli istituti di cura assume soggetti dell'Est già abilitati. Si creano situazioni aberranti per cui ci sono lavoratori perfettamente integrati nel posto, per cui lo Stato ha speso dei soldi per formarli che non vengono assunti, per assumere altri soggetti per i quali altre nazioni hanno già speso a loro volta dei soldi per formarli. Noi assumiamo infermieri italiani che l'Italia ha speso dei soldi per formare, l'Italia, invece, va a prenderli in Romania. E' un sistema demenziale che non può essere accettato da chiunque abbia rispetto dei diritti del lavoro.*

*In questo c'è un blocco ideologico da parte della sinistra forte, siccome è una proposta che viene dalla destra, che dietro è stata appoggiata da persone che sicuramente avevano delle posizioni xenofobe, quasi per bastion contrario si va a sostenere una visione neolibera il cui scopo fondamentale è mettere a disposizione dei datori di lavoro una manodopera al minor costo possibile e io non la capisco. Io sono un'ecologista e quella dell'ecologia è un'ideologia dei limiti, così come non possiamo crescere all'infinito in un mondo di risorse finite non si può pensare che uno Stato per quanto ricco possa accogliere tutti quelli che arrivano. Non si può neanche pensare che l'Italia possa accogliere tutti i profughi del mediterraneo, è impossibile e anche chi in quei casi fa un discorso di porte aperte è un discorso da irresponsabili, perché anche dire porte aperte cosa significa? Dove vengono accolte quelle persone, che lavoro fanno? E poi ci disinteressiamo di loro, ci sono i campi, ci sono bambini per strada a chiedere la carità.*

*Questa situazione non la voglio in Svizzera, non la vorrei nemmeno in Italia, non la vorrei in nessuna parte del mondo, si tratta di una specie di buonismo penoso che fa sì che non si riesca a vedere dietro quest'immagine dell'Europa delle quattro libertà che secondo me è un incubo non una bella cosa.*

*Un incubo cresciuto, tra l'altro, in una situazione di deficit democratico pazzesco! Noi ce le siamo scelte le nostre istituzioni, votiamo, siamo una piccola comunità abituata a discutere su qualsiasi cosa, nessuno voterà per l'adesione in Europa, votassimo domani in Ticino non entreremmo mai e non so neanche come andrebbe a finire se l'Italia votasse sull'euro o la libera circolazione! Ma nessuno vi ha mai fatti votare.*

*E' un tema complicato, in generale qui c'è sempre stato un buon rapporto con i frontalieri, storicamente. Un po' perché lavoravano per lo più nell'edilizia, un ambito regolato dai contratti di lavori, per cui prendevano degli stipendi come i nostri lavoratori. Le persone che venivano a lavorare da Varese parlano quasi lo stesso dialetto, era un ottimo rapporto e ancora adesso è così, non ci sono mai stati episodi di violenza o di intolleranza nei loro confronti però è anche vero che con la libera circolazione si sono inserite in settori del mercato che erano prerogative dei residenti: il terziario ad esempio, il settore bancario, e questo evidentemente ha provocato della sofferenza sociale.*

***Cosa ne pensa della proposta di imporre una tassazione pari a quella del paese di provenienza a carico dei frontalieri italiani?***

*Adesso quello che succede è che ci sono questi due regimi per cui: i residenti in 20 km pagano con l'imposizione alla fonte, e di queste tasse il 38% è riversato all'Italia, a Roma che poi li gira agli altri comuni, ovviamente questi soldi sono fondamentali perché sono gli unici che hanno questo tipo di cespiti, altrimenti non prelevano altre tasse. Questo significa che circa il 40% di queste tasse viene versato ad uno Stato che non fa davvero nulla per coprire alcune delle spese generate da queste persone, se lei pensa solo al peso della mobilità transfrontaliera sta diventando insostenibile, l'accordo del '74 era stato un "do ut des" per il segreto bancario e concedemmo questa aliquota molta alta, mentre in Austria è del 12,5%, negli accordi era previsto*

*che questi comuni avrebbero provveduto a fare tutta una serie di infrastrutture per affrontare il problema, soltanto adesso si parla di eliminare i parcheggi abusivi, solo adesso che noi abbiamo minacciato di trattenere questi ristori finché non si risolvono queste cose. I frontalieri oltre i 20 km sono tassati in Italia per quello che guadagnano e quella è una questione dello stato italiano. Il problema per noi è che noi prossimi anni verrà introdotto lo Statuto di quasi residente, e secondo questo Statuto, che riguarderebbe tutti i frontalieri, questi pagherebbero le tasse come le paghiamo noi. Sarà possibile per una persona che vive a fino Bornasco, costruirsi una casa in Italia deducendo dall'imponibile svizzero ad esempio le spese di trasporto.*

*Non solo perdiamo lavoro ma in più deducono le spese, potranno fare tutte le deduzioni che possiamo fare noi. Potremo essere esposti ad una ulteriore perdita di gettito.*

***Ritiene invece che la decisione del Gran Consiglio sull'aumento fiscale per i frontalieri con l'innalzamento del moltiplicatore comunale di riferimento al 100% possa costituire una soluzione definitiva?***

*Abbiamo aumentato il moltiplicatore che era fissato al 78%, e l'abbiamo portato a livello uguale per tutti per i frontalieri perché c'erano circa 80 comuni in Ticino che avevano un moltiplicatore superiore al 78, alcuni si sono stracciati le vesti urlando all'accanimento sui frontalieri ma poi in realtà per loro è una differenza con la paga media minima e pagano comunque la metà delle tasse dei loro colleghi italiani, compresi quelli fuori i 20 km. Solo fuori dalla fascia adesso ci sono circa 8000 persone qui.*

*Quando si mette un annuncio di lavoro concorrono da Reggio. Io capisco assolutamente alcune posizioni dell'Italia, i miei sono originari di Benevento, amo l'Italia e al campionato non so chi tifare.*

*Noi abbiamo addirittura a che fare con la regione più ricca d'Italia ed è*

*chiaro che, a differenza di queste cifre, tornando anche solo una volta a settimana a casa possa vivere molto meglio.*

*Ma anche da ambientalista, non trovo normale questa situazione, che al sud ci sia il 50 % di disoccupazione giovanile e la gente debba emigrare da lì e venire qui e i nostri andare a Zurigo, i vincitori e i perdenti sono sempre gli stessi. Ma io perché mi devo far andare bene questo sistema solo perché da qualche parte c'è scritto "Europa unita"? Io sono sempre stato europeista ma non è questa l'Europa che io auspico per i nostri figli. Non è una generalizzazione dello sfruttamento dei lavoratori dove posso decidere, liberamente, di assumere quello che pago di meno. Facciamo i diritti del lavoro per tutti, ma come facciamo? Noi abbiamo lottato per queste condizioni.*

***Mi parli invece del suo nuovo libro "La grande bugia" dove il fenomeno del frontalierato ha un ruolo fondamentale.***

*Si chiama "La grande bugia" proprio perché per far passare questo principio di libera circolazione, si sono dovute negare diverse evidenze, tra queste la sostituzione o la disoccupazione.*

*Se si fa riferimento alla disoccupazione Seco, stilata sulla base dell'iscrizione all'ufficio di collocamento, si ha infatti di sicuro una percentuale sbagliata. Lei ha diritto alla disoccupazione al 70%, quando finisce l'indennità lei non è più iscritta al collocamento anche se non ha trovato un lavoro e quindi non risulta nella statistica. Essendo stato diminuito anche il periodo quadro in cui si ha diritto all'indennità e la misura della stessa, artificialmente è diminuita anche la disoccupazione perché se si è deciso che al collocamento non si possa iscrivere più di un certo tot di persone, e si usano proprio le agenzie per calcolare la disoccupazione, questa pare diminuita quando invece non lo è. Sembra la metà ma non è che ci siano più posti di lavoro, semplicemente che questi disoccupati sono scomparsi, sono "invisibili" come scrivo, e io posso*

*dire che abbiamo il 3% anziché il 19%. Per questo dovremmo utilizzare il criterio dell'organizzazione del lavoro che prende in considerazione anche le situazioni in cui le persone, ad esempio, restano a casa dopo essersi specializzate, o se lavorano al 50 anziché al 100, se hanno finito la formazione ma sono ancora in cerca di lavoro, non si tratta di studenti che perdono tempo ma di disoccupati! Così risultano occupati chi fa il servizio militare, o chi fa qualche ora presso un'agenzia familiare occasionalmente!*

*Tutti i nuovi posti creati sono andati invece tutti ai frontalieri. Hanno raccontato tante menzogne, anche in buona fede, ma ho voluto raccontare tutto questo proprio perché il nostro è un paese dove si vota sempre e le informazioni in possesso degli elettori devono essere corrette.*

*Per conto mio, la cosa che più mi ha deluso è stato vedere il Governo in parte anche il Parlamento che si accodavano a questa specie di grande bugia: la libera circolazione rende tutti più ricchi, non è vero rende solo alcuni più ricchi la maggior parte della gente non ci guadagna niente, quando non ci perde. Dopo è chiaro che questa posizione ci ha provocato anche grane, con il partito a livello nazionale, siamo stati fatti passare come quelli che hanno fatto vincere l'iniziativa perché l'abbiamo sdoganata anche a sinistra e visto il margine molto piccolo ha fatto la differenza.*

*Ma io ritengo che sia una posizione perfettamente compatibile con il mio essere verde e di sinistra, che si preoccupa di essere vicino a chi ha meno.*

### ***Quali sono i prossimi impegni de "I Verdi" sulla questione?***

*Abbiamo proposto una serie di atti tra cui anche la richiesta di uno statuto speciale per il Canton Ticino. Si tratta di una richiesta provocatoria ma solo parzialmente perché noi qui abbiamo davvero una condizione particolare.*

*Continueremo su questo tema collaborando con tutti ma è chiaro che nella nostra prossima campagna ci difenderemo come il partito che rispetta il 9*

*febbraio. Se il popolo ha detto qualcosa bisogna rispettare la sua volontà, io di solito sono in minoranza son più le volte che perdo che quelle che vinco ma rispetto sempre la decisione popolare, noi non abbiamo quorum né niente, i nostri diritti popolari sono molto chiari, e come tali non vanno trasgrediti mai.*

## **2.4 Intervista ad Andrea Puglia**

Andrea Puglia, sindacalista dell'Ocst, è il responsabile per la categoria dei frontalieri. In questa intervista ha illustrato quali siano le difficoltà di esercitare un'attività lavorativa da eterno pendolare e, in particolare, quali siano gli effetti delle discusse iniziative legislative in tema dal diverso punto di vista dei lavoratori.

***Ritiene che le problematiche inerenti al fenomeno del frontalierato e le relative polemiche siano, in qualche modo, sopravvalutate?***

*Sicuramente le polemiche sono sopravvalutate o comunque portano toni esagerati rispetto all'entità del problema. Con lo scoppio della crisi in Italia sempre più persone hanno iniziato a premere sui confini per trovare lavoro qui in Svizzera, ma il problema è che qui sono pochi i settori regolati da contratti collettivi di lavoro che prevedano condizioni minime garantite per tutti. Così il costo della vita, che in Italia è minore, ha fatto sì che venissero assunti sempre più frontalieri perché i datori a conoscenza della crisi e consapevoli della coda che ci fosse per trovare lavoro, hanno teso sempre più ad offrire salari bassi, non in linea con gli standard di vita presenti qui in Svizzera. Allora è a questo livello che si è collocato il problema, perché è chiaro che oggi ad un giovane che vive qui alla frontiera, se per un posto nel terziario, come in una fiduciaria, qui si offre un salario di 1300 euro netti questo tendenzialmente accetterà, anche avendo delle buone qualifiche.*

*Questo è un salario molto al di sotto degli standard svizzeri e soprattutto del minimo necessario per potersi mantenere qui in Svizzera. Questo ha generato sempre più polemiche ed un odio, definiamolo così, crescente, da parte di una grande fetta della popolazione e della politica verso i frontalieri. E' evidente, però, che si sta sbagliando bersaglio perché il frontaliere non ha alcun tipo di colpa, storicamente è sempre stato una risorsa ed è sempre stato fondamentale in Canton Ticino, e di cosa dovrebbe essere rimproverato? Di accettare un'offerta di lavoro non avendo lavoro? Assolutamente no, il problema è nel chi propone certe offerte speculando sul suo stato di bisogno. Ed è anche per questo che noi poi come Ocst, proponiamo, e in alcuni settori ci stiamo riuscendo, di introdurre dei contratti collettivi di lavoro per cui se si ottengono delle garanzie minime per tutti ecco che la concorrenza che prima era sleale, perché non partiva da parità di condizioni, tornerebbe ad essere leale.*

*Il problema dunque è sicuramente presente ma i toni che lo descrivono sono eccessivi, soprattutto perché, appunto, sono rivolti ad un bersaglio sbagliato: il frontaliere non c'entra niente.*

***Com'è cambiata la situazione di tale categoria di lavoratori dopo il voto del 9 Febbraio?***

*In alcuni settori qualche datore di lavoro ha frenato l'assunzione di frontalieri proprio per evitare di trovarsi al centro di alcune polemiche, ma penso soprattutto a nomi importanti. Le realtà piccole invece, non sono in linea con la votazione del 9 febbraio, perché i dati parlano chiaro: il numero continua a crescere. E andando a fondo del problema si scoprirà molto facilmente che, sono soprattutto i Ticinesi ad assumere frontalieri. Sia perché costano meno, ma non solo per questo: soprattutto perché tendenzialmente sono meglio formati, perché le università italiane restano di alto livello, soprattutto in alcuni campi. Abbiamo a pochi chilometri di distanza le università di Milano,*

*di Monza... per cui direi che: nell'immediato no la votazione del 9 febbraio non sta fermando le assunzioni se non, appunto, in pochissimi gruppi aziendali che abbiano una reputazione pubblica da mantenere.*

*Questo spiega molto anche della contraddizione di quel referendum: perché da una parte si vota contro l'ingresso di nuovi frontalieri, ma dall'altra non si fa nulla per la deregolamentazione del mercato del lavoro e per questo sempre più aperto all'arrivo di mano d'opera estera.*

***Cosa ne pensa invece delle attuali condizioni fiscali alle quali sono assoggettati i frontalieri? Sono state fatte moltissime nuove proposte di recente in proposito.***

*Anche in questo caso si sta cercando di correggere un problema reale con degli strumenti sbagliati. Entrano sempre più frontalieri, se noi cerchiamo in qualche modo e, talvolta anche forzando il diritto internazionale di inasprire la condizione fiscale dei frontalieri questi alla lunga smetteranno di venire in Ticino. Ma non è assolutamente così. Primo perché si tratta di una imposizione che resta di gran lunga al di sotto rispetto a quella italiana. E secondo perché anche se applicassimo davvero le aliquote italiane, (ma non è una proposta applicabile per il nostro diritto fiscale, il governo lo ha già detto chiaramente: perché oltre ad essere discriminatoria richiederebbe di riscrivere da zero la legge fiscale) i frontalieri continuerebbero a venire perché ora come ora, non voglio estremizzare, ma spesso l'alternativa è quella di restare a casa.*

*Per l'aumento del moltiplicatore c'è da dire prima di tutto che si tratta di pochi franchi in più al mese quindi di per sé non si tratta di nulla di grave, il problema è sempre l'ideologia su cui si basa. Cioè: arrivano sempre più frontalieri e noi per risolvere il problema andiamo a colpire proprio loro, mentre i datori di lavoro, che poi sono il vero problema non li tocchiamo*

*perché a loro non cambia niente. Il nostro sindacato sta ben studiando questo provvedimento perché, secondo noi, giuridicamente non regge. L'accordo sulla libera circolazione, infatti, prevede che non si possa in alcun modo il cittadino straniero rispetto al residente.*

*Il frontaliere non avendo un comune di residenza in Svizzera per il calcolo della sua imposta fiscale doveva essere assoggettato ad un moltiplicatore comunale medio. Un residente, infatti, paga il moltiplicatore del suo comune, un frontaliere invece, che non ne ha uno, dovrebbe pagare un'imposta calcolata sulla media del moltiplicatore di tutti i comuni. Questo faceva sì che un frontaliere pagasse meno o più di un residente, ad esempio un frontaliere a Lugano pagava di più perché lì il moltiplicatore è superiore al 78% ma, viceversa, se il frontaliere lavorava in un comune, come quello di Paradiso, dove il moltiplicatore era inferiore si trovava a pagare di più del residente.*

*Imponendo invece un moltiplicatore al 100 %, legalmente, abbiamo stabilito che il frontaliere paghi sempre e comunque il massimo, quindi di sicuro sempre almeno quanto il residente, se non di più di tutti gli altri nella maggior parte dei casi. Quindi siamo sicuri che se si facesse un ricorso giuridico, sicuramente la norma non resisterebbe.*

*L'altra via aperta è il rinnovo degli accordi fiscali, la Convenzione del '74. Il Ticino spinge affinché tutti i frontalieri di fatto paghino l'Irpef, e le aliquote italiane, ma noi riteniamo che non si andrà in questa direzione, anche perché, credo sia corretto che un frontaliere paghi le imposte in linea con quelle del Canton Ticino, è vero che ha dei vantaggi, per esempio un salario superiore, ma si assume a più rischi: il nostro mercato è estremamente flessibile, non c'è la stessa protezione del contratto. In Italia le aliquote sono più alte anche perché sono necessarie ad alimentare tutta una serie di ammortizzatori sociali di cui il frontaliere non può godere.*

***Ecco, appunto, sicuramente il salario è più alto, ma quali sono gli svantaggi di essere un frontaliere?***

*Il primo svantaggio è che si tratta di una vita piena di sacrifici, non che non lo sia per un semplice lavoratore comune, ma sicuramente gli orari di lavoro presenti in Ticino sono diversi: innanzitutto il massimo delle ore lavorative giornaliere è di nove anziché otto, si comincia alle otto negli uffici, per non parlare delle fabbriche o dei cantieri dove si inizia all'alba. Si è sottoposti ad un mercato, appunto dicevo, più flessibile, non c'è il famigerato Art 18. Anche con il tempo indeterminato posso rimanere a piedi dall'oggi al domani, non ho ammortizzatori sociali, si passa direttamente alla disoccupazione, non si passa da nessuna cassa integrazione o mobilità. E poi l'altro disagio è, sicuramente, il disordine fiscale, non è mai chiaro cosa debba fare un frontaliere per essere in regola in Italia: se deve dichiarare o no il conto corrente essendo solo un conto salario, se può spostare i soldi in contanti o gli creerebbe dei problemi, troppo spesso cambia la normativa anche sul frontaliere perché adesso l'Italia, nella caccia agli evasori fa indagini su chi ha attività qui in Svizzera ed in questo grande calderone rientrano anche i frontalieri, anche se in realtà per loro si tratta solo di salari regolari. E dunque devono sempre cercare di capire quali siano le nuove regole per poter stare tranquilli, e sotto questo punto c'è un altro po' di stress. E, aggiungo, ultima cosa, questo è un fenomeno nato ultimamente, sono le occhiate, le battute di corridoio che subiscono sul posto di lavoro.*

***Ritiene che i frontalieri vengano in qualche modo discriminati?***

*Talvolta sì, ma soprattutto da parte del datore di lavoro che sa di poter chiedere tutto al frontaliere perché è consapevole che questi gli dirà sempre di sì a qualsiasi condizione. E oggi stiamo assistendo davvero a certi fenomeni che sarebbe difficile già solo immaginare. Aziende che dicono sul contratto di*

*pagare il frontaliere una determinata cifra, adeguata al salario minimo (perché in determinati settori sono previsti) ma in realtà si fanno dare le carte di credito e vanno a prelevare al bancomat la differenza. Ti dico che ti pago 3000 franchi e materialmente te li do, così sono pulito per l'ispettorato del lavoro, ma tra di noi c'è il tacito accordo che tu mi dia la tua carta di credito e io prelevi 1000 franchi da quelli che ti ho dato. L'alternativa? Ti do la disdetta e domani stai a casa, c'è la fila comunque per chi vorrà lavorare con me. Questo è un caso eclatante, ma ci sono diverse forme di queste pressioni: la più diffusa è quella del part-time: da contratto sei così registrato, ti devo per legge la metà del salario usuale, soprattutto nell'edilizia dove i salari minimi sono alti, però in realtà ti faccio lavorare tutto il giorno. Noi parliamo di sfruttamento dello stato di bisogno ed è questo che crea tutti questi disagi in Ticino. Il ticinese inizia a far fatica a trovare lavoro per questo: il male se lo produce in casa, non è chi viene da fuori a portare il problema, è chi c'è qui che lo crea. Anche lo stesso fenomeno dei cosiddetti "padroncini", ma chi è che ha le case qui in Ticino? Gli italiani entrano perché hanno un lavoro, perché vengono chiamati. Il pensiero dominante tende ad incolpare l'italiano ma il colpevole è chi lo chiama per farlo lavorare sottopagato e specularci.*

***Forse se fosse passata la proposta sulla fissazione di un salario minimo le cose sarebbero state diverse?***

*Bisogna tenere conto di un punto importante, c'è una differenza fondamentale tra il salario minimo e il contratto collettivo di lavoro, sicuramente per restare sulla domanda ciò che conta è il salario minimo, il contratto però va a lavorare altre voci: la maternità, le ferie, i congedi per il padre che è tutta una sfera del diritto in Svizzera quasi assente. La lavoratrice è molto poco tutelata, deve rientrare dopo due mesi appena dalla nascita del bambino. Ciò che bisognerebbe fare è far sì che si crei un nuovo tipo di concorrenza, questa volta, leale. Devono essere poste delle regole minime che garantiscano armi*

*pari, così risolvo il dumping, di questo ci si è accorti anni addietro, in settori in cui il frontaliere è sempre stato presente, industria, edilizia, socio sanitario, ed infatti questi settori hanno il contratto collettivo.*

*Adesso invece l'aumento della crisi ha fatto sì che i frontalieri entrassero anche nel terziario, il settore dove venivano maggiormente impiegati i residenti, parliamo di architetti pagati 2000 franchi lordi, lì non esiste alcun tipo di regola. Allora chi assumo? Un architetto ticinese che per tirare alla fine del mese ha bisogno di 4000 franchi lordi, o uno che me ne costa la metà e che so che farebbe i salti mortali per me, senza pagargli straordinari, o facendolo lavorare in nero anche la domenica? Stiamo parlando di questo.*

## Conclusioni

A conclusione dell'indagine svolta, il quadro complessivo (non ancora completo perché in fase di elaborazione) delineato nei precedenti capitoli appare sicuramente complesso. Bisogna però, fortunatamente, registrare una ritrovata tendenza d'intesa e di collaborazione tra i due Stati, particolarmente scarseggiante negli anni precedenti. Sarà possibile solo nel mese di Marzo, termine ultimo per la firma del nuovo accordo raggiunto tra le due nazioni, trarre delle vere e proprie conclusioni.

Alla luce di quanto analizzato però, sono doverose alcune riflessioni: il tracciato dell'Unione Europea, giusto e audace negli obiettivi, ha, probabilmente, realizzato degli effetti che erano lontani dalle sue ambizioni.

Se, infatti, l'Accordo di libera circolazione ha sancito un principio di storica straordinarietà, le conseguenze registrate (seppure, naturalmente, in minima parte) non sono state tutte positive.

Sicuramente un progetto di tale grandezza ed importanza dovrebbe poter contare sulla rigosità degli Stati nella sua più giusta realizzazione e dunque la responsabilità di determinati risultati andrebbe analizzata in riferimento a ciascun singolo caso, tuttavia, al di là di una banale analisi delle colpe, facendo riferimento ai due stati oggetto dello studio svolto, sembrerebbe riconoscibile una tendenza ad abusare, con l'assunzione "a ribasso" dei lavoratori stranieri, dei "vantaggi" degli Accordi europei.

I lavoratori, soprattutto in un periodo di crisi globale come quella che ha caratterizzato l'ultimo decennio, godono di una scarsa scelta riguardo le proprie condizioni lavorative e, troppo spesso, l'unica alternativa, appare proprio quella di lasciare la propria nazione alla ricerca di un impiego, non necessariamente più vantaggioso, ma in grado di soddisfare i propri bisogni, adeguatezza, oggi, negata anche alle categorie professionali più elevate. Approfittandosi del diverso costo della vita, vengono assunti a condizioni di lavoro che, comparate a quelle nazionali appaiono assolutamente convenienti

ma che, a parità di inquadramento, per i residenti costituiscono una concorrenza sleale.

Tali considerazioni sono state fatte nel caso di specie, guardando ai lavoratori italiani con gli occhi di un residente svizzero, ma, cambiando visuale, è un'analisi facilmente tracciabile anche da un comune residente italiano in riferimento ai lavoratori rumeni e albanesi, o volendoci spostare, da un impiegato inglese per i lavoratori polacchi o ungheresi.

I partiti politici più disparati, perlopiù di matrice populista, di qualunque parte del mondo, hanno spesso fomentato tale malcontento, a tratti anche con toni razzisti, probabilmente però, scorretto non è tanto accettare un'offerta di lavoro in stato di bisogno, quanto puntare il dito contro una persona diversa da chi si permette di fare una tale proposta, della stessa nazionalità di chi quelle stesse condizioni non potrebbe accettarle perché troppo basse.

In questo senso, probabilmente, essendo stata dimostrata l'incapacità dei singoli Stati nella gestione di tali problematiche, sarebbe auspicabile un intervento più rigoroso da parte dell'Unione, al fine di garantire che quanto di più roseo prospettato nel rispetto dei valori comuni che la contraddistinguono, possa davvero realizzarsi. Un panorama che, di recente, ha assunto dei toni scuri ma che, nel tempo, se verranno adottati con l'impegno reciproco dei suoi membri, determinati accorgimenti, potrà tornare a brillare dei colori che, non solo ciascuna stella di quella bandiera, ma anche gli altri componenti della medesima identità culturale e storica, si sono sempre prefissati di dipingere nella più brillante e coraggiosa delle sfumature.

## BIBLIOGRAFIA

*“Gli accordi bilaterali Svizzera – Unione Europea”*, Berna,  
Dipartimento federale degli affari esteri, 2014

*“Rinegoziare l’Accorso sui frontalieri, rifondere al Ticino gran parte del  
ristorno dell’imposta alla fonte e togliere la Svizzera dalla black list  
italiana”*, Lugano, Dipartimento finanze e Economia, 2011

*“Seminario Italo-svizzero di Economia Politica. Integrazione e  
complementarietà fra la Lombardia e la Svizzera Italiana. Il caso del  
Ticino”* Bellinzona, 4 Ottobre 1985

BAUSCH L., *“Il frontalierato nella regione Ticino Lombardia”*,  
Bellinzona, Ufficio di statistica, 1996

BERNASCONI M., FERRARI D. *“L’accordo sui frontalieri tra Italia e  
Svizzera, violazione del diritto di reciprocità”*, Rivista ticinese di diritto,  
2008

BRAMANTI A., RATTI R., *“Verso un’Europa delle Regioni. La cooperazione economica transfrontaliera come opportunità e sfida”*

Milano, FrancoAngeli, 1993

BRUSCA C. *“Il confine e la gente”*, Varese, Lativa, 1987

CANOVA D. *“Il frontalierato nel cantone Ticino”*, Università di Friburgo, 1991

CAVALLI F., SOLDINI S., ROSSI M., *“L’immigrazione in Svizzera, il lavoro straniero in Svizzera dalle origini ad oggi, con particolare riferimento all’immigrazione italiana”*, Padova, Sapere Edizioni, 1970

CIMA T. *“Mendrisiotto: regione di frontiera e di frontalieri”*, Ufficio delle ricerche economiche, Bellinzona, 1984

FILLIETAZ J., *“Manuale di diritto del Lavoro”*, Lugano, Camera di commercio dell’industria e dell’artigianato del Cantone Ticino, 1990

GONZALEZ O., “*La vigorosa progressione dei nuovi frontalieri in Ticino, chi sono e dove trovano impiego?*”, Bellinzona, Ufficio di statistica, 2013

LOSA F., BIGOTTA M., GONZALEZ O., “*Libera circolazione: gioie o dolori?*”, Bellinzona, Ufficio di statistica, 2012

MARCI A. “*Ricerca sulle zone di frontiera, problemi sociali sul frontalierato*”, Ufficio delle ricerche economiche, Bellinzona 1980.

MEDICI V., “*Imposizione alla fonte per i domiciliati in Svizzera: un’utopia?*”, Lugano, Supsi, 2006

MOROSOLI C. “*Lo spazio economico europeo e il mercato del lavoro. Opportunità e rischi della libera circolazione per il cantone Ticino*”, Lugano, Casagrande, 1992

PITTAU F., “*Emigrazione italiana in Svizzera. Problemi del lavoro e della sicurezza sociale*”, Milano, FrancoAngeli, 1984

RATTI R., *“Ticino: regione aperta”*, Lugano, Casagrande, 1980

RATTI R. *“Gli effetti socio-economici della frontiera: il caso del frontalierato nel cantone Ticino”* Rapporti dei lavori, 1982

RATTI R., *“Regioni di frontiera”*, Lugano, Banca di credito commerciale e mobiliare, 1991

RATTI R. *“Leggere la Svizzera. Origini e divenire del modello elvetico, saggio politico economico”* Lugano, Casagrande, 2010

RATTI R., MARCI A., CIMA T. *“Ricerca sugli effetti socio-economici della frontiera: il caso del Cantone Ticino”*, Bellinzona, 1981

RIGOZZI S. , *“L'imposizione alla fonte per i frontalieri in Svizzera: verso un'imposizione ordinaria?”*, Lugano, Supsi, 2011

TINDARO G., *“I rapporti italo svizzeri attraverso i secoli”*, Messina, Pungitopo, 2013

## SITOGRAFIA

<http://www.ocst.com/frontalieri>

<http://www.ocst.com/permessi-di-lavoro>

<http://www.tvsvizzera.it/qui-frontiera/Tasse-frontalieri-il-punto-3094534.html>

<http://www.tvsvizzera.it/qui-frontiera/La-Svizzera-nella-parte-del-cattivo-3033604.html>

<http://www.immigrazione-di-massa.ch>

<http://www.swissinfo.ch/ita/gli-svizzeri-mettono-un-freno-all-immigrazione/37915536>

<http://www.admin.ch/ch/i/pore/vi/vis413t.html>

<https://www.ch.ch/it/contro-immigrazione-massa/>

<http://www.ecopop.ch/it/>

<http://www.swissinfo.ch/ita/l-iniziativa-ecopop-verso-un-probabile-rifiuto--ma---/41123878>

<http://www.rsi.ch/news/ticino-e-grigioni-e-insubria/Frontalieri-tasse-allitaliana-2399710.html>

[http://economia.ilmessaggero.it/economia\\_e\\_finanza/voluntary-disclosure-legge-come-funziona/1057188.shtml](http://economia.ilmessaggero.it/economia_e_finanza/voluntary-disclosure-legge-come-funziona/1057188.shtml)

<http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/02/09/svizzera-si-a-referendum-contro-immigrazione-di-massa/875015/>

[http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2014/02/21/news/vita\\_da\\_frontaliere-79231289/](http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2014/02/21/news/vita_da_frontaliere-79231289/)

