Organizzazione Cristiano Sociale Ticinese
Segretariato Cantonale
Via S. Balestra 19
CH-6901 Lugano

Mail. frontalieri@ocst.ch
Tel. +41 (0)91 921 15 51
www.ocst.ch

Sindacato UNIA Regione Ticino e Moesa
Segretariato Regionale
Via Canonica 3
6900 Lugano

Mail. ticino@unia.ch
Tel. +41 (0)91 910 50 74
www.ticino.unia.ch

Senato della Repubblica

3a Commissione - Affari esteri

Audizione informale nell'ambito del disegno di legge n. 2482

"Ratifica Accordi Italia-Svizzera lavoratori frontalieri e doppie imposizioni"

Relazione dei sindacati svizzeri OCST e UNIA rappresentati da:

- Andrea Puglia, Direttore Ufficio frontalieri OCST
- Giangiorgio Gargantini, Segretario regionale UNIA regione Ticino e Moesa

Roma
8 marzo 2022

Organizzazione Cristiano Sociale Ticinese
Segretariato Cantonale
Via S. Balestra 19
CH-6900 Lugano

Mail. frontalieri@ocst.ch
Tel. +41 (0)91 921 15 51
www.ocst.ch

Sindacato UNIA Regione Ticino e Moesa
Segretariato Regionale
Via Canonica 3
6900 Lugano

Mail. ticino@unia.ch
Tel. +41 (0)91 910 50 74
www.ticino.unia.ch

Roma, 8 marzo 2022

Chiarissimo Presidente,

Egregi Vicepresidenti, Segretari di Commissione e Senatori,

i sindacati OCST e UNIA che qui oggi rappresentiamo vantano nel novero dei propri associati oltre 24'000 lavoratrici e lavoratori frontalieri residenti in Italia ed attivi in Svizzera. Il tessuto umano, sociale ed economico costituito dai flussi transfrontalieri è per noi un argomento di costante dibattito in quanto nel solo Canton Ticino la manodopera frontaliera costituisce il 30% dell'intera forza lavoro. Da questo dato emerge implicitamente l'importanza cruciale per i nostri territori del nuovo Accordo bilaterale tra Italia e Svizzera sulla tassazione dei frontalieri.

Vi ringraziamo pertanto per avere esteso l'audizione informale di oggi anche alle nostre sigle sindacali, un metodo di lavoro vincente che vede nei confini tra Stati un'occasione di dialogo e di collaborazione e non una linea divisiva.

Approfittiamo di questa occasione così onorevole per completare le riflessioni già portate alla Vostra gentile attenzione dai colleghi di CGIL, CISL e UIL che condividiamo nella loro completezza e sulle quali siamo allineati.

1. TASSAZIONE DELLA PREVIDENZA SVIZZERA

Il primo tema di cui vorremmo parlarvi – e che sembrerebbe solo all'apparenza slegato dal nuovo Accordo bilaterale – riguarda le modalità di tassazione in Italia delle prestazioni previdenziali (ed in particolare pensionistiche) erogate da enti giuridici svizzeri a soggetti residenti in Italia.

In base all'art. 18 della Convenzione tra Italia e Svizzera per evitare le doppie imposizioni del 1976, «*[…] le pensioni e le altre remunerazioni analoghe, pagate ad un residente di uno*

Organizzazione Cristiano Sociale Ticinese
Segretariato Cantonale
Via S. Balestra 19
CH-6900 Lugano

Mail. frontalieri@ocst.ch
Tel. +41 (0)91 921 15 51
www.ocst.ch

Sindacato UNIA Regione Ticino e Moesa
Segretariato Regionale
Via Canonica 3
6900 Lugano

Mail. ticino@unia.ch
Tel. +41 (0)91 910 50 74
www.ticino.unia.ch

Stato contraente in relazione ad un cessato impiego, sono imponibili soltanto in questo Stato»[1].

Ne consegue all'atto pratico che tutte le prestazioni di natura previdenziale erogate dalla Svizzera a persone residenti in Italia sono imponibili fiscalmente soltanto in Italia.

Le prestazioni di natura pensionistica esistenti in Svizzera sono:

- le rendite di vecchiaia, invalidità e superstiti erogate dall'AVS;
- le rendite e il capitale di secondo pilastro (pensione integrativa)[2];
- le rendite di prepensionamento di categoria.

Il primo problema (da cui, come vedremo, dipendono anche gli altri) riguarda le modalità di tassazione delle rendite AVS. Il legislatore italiano ha regolamentato la materia con l'art. 76, comma 1 della Legge n. 413 del 30 dicembre 1991, secondo cui: «*Le rendite corrisposte in Italia da parte della […] AVS, […] sono assoggettate a ritenuta unica del 5 per cento da parte degli istituti italiani, quali sostituti d'imposta, per il cui tramite l'AVS Svizzera le eroga ai beneficiari in Italia. Le rendite, giusta l'accordo tra Italia e Svizzera del 3 ottobre 1974, di cui alla legge 26 luglio 1975, n. 386, non formano più oggetto di denuncia fiscale in Italia*».

Il comma appena citato vincola pertanto la legge stessa all'Accordo sulla tassazione dei frontalieri del 1974. Con l'avvento del nuovo Accordo fiscale il precedente testo bilaterale del 1974 non sarà più in vigore e di conseguenza anche la legge rischia di non avere più effetto.

---

[1] In base all'art. 19 della stessa Convenzione fanno eccezione unicamente le pensioni e le altre remunerazioni analoghe pagate da enti autonomi di diritto pubblico dello Stato, le quali sono imponibili soltanto nello Stato contraente da dove provengono dette remunerazioni.

[2] In Svizzera la previdenza complementare (detta appunto "secondo pilastro") è obbligatoria per tutti i dipendenti che percepiscono un reddito lordo annuo superiore ai 21'510 CHF. Il secondo pilastro prevede un versamento paritetico da parte del dipendente e del datore di lavoro su di un fondo previdenziale aperto presso una Cassa pensione privata scelta liberamente dal datore di lavoro.
Il fondo accumulato negli anni (costituito dai versamenti effettuati e dagli interessi riconosciuti dalla Cassa pensione) può essere riscattato al momento della pensione sotto forma di capitale o tradotto in una rendita di vecchiaia vitalizia secondo determinate aliquote di conversione.
Il secondo pilastro assicura inoltre i dipendenti contro eventuali casi di invalidità e di decesso (con il possibile riconoscimento - a determinate condizioni - di rendite per vedovanza e/o orfani).

Organizzazione Cristiano Sociale Ticinese
Segretariato Cantonale
Via S. Balestra 19
CH-6900 Lugano

Mail. frontalieri@ocst.ch
Tel. +41 (0)91 921 15 51
www.ocst.ch

Sindacato UNIA Regione Ticino e Moesa
Segretariato Regionale
Via Canonica 3
6900 Lugano

Mail. ticino@unia.ch
Tel. +41 (0)91 910 50 74
www.ticino.unia.ch

Si rende pertanto necessario un intervento a livello legislativo affinché l'art. 76, comma 1 della Legge 413/91 venga aggiornato e legato al nuovo disegno di legge che è oggetto delle discussioni di oggi.

Il legislatore nel 2017 estese poi la tassazione con ritenuta unica del 5% anche alle prestazioni previdenziali di secondo pilastro e alle rendite di prepensionamento, inserendo nella legge un apposito comma 1-bis che ricalca integralmente le formulazioni verbali del già citato comma 1[3].

Qui emerge un secondo problema. Tanto il comma 1 quanto il comma 1-bis prevedono formalmente che siano gli istituti bancari italiani a fare da sostituti d'imposta. Tuttavia, mentre per le rendite AVS (comma 1) l'Agenzia delle Entrate ha confermato la ritenuta unica del 5% anche in caso di accredito su un conto corrente svizzero[4] (e questo in quanto un comportamento diverso «*costituirebbe un trattamento discriminatorio, fondato sul mero luogo di incasso del reddito e non su una differenza di capacità contributiva*»[5]), al contrario per il secondo pilastro e le rendite di prepensionamento (comma 1-bis) ha dato un'interpretazione diametralmente opposta[6], limitando la ritenuta unica del 5% ai soli beneficiari che ricevono l'accredito di tali prestazioni su un conto corrente italiano.

Tale contraddizione è poi resa ancora più gravosa dal fatto che alcune fondazioni svizzere di secondo pilastro e di prepensionamento non effettuano per Statuto bonifici indirizzati su conti esteri (cioè italiani).

Si tratta di un'aporia che è necessario risolvere in quanto il fatto che due comma identici di una stessa legge vengano interpretati in modo opposto genera molta confusione tra i

---

3 «*La ritenuta di cui al comma 1 è applicata dagli intermediari finanziari italiani che intervengono nel pagamento anche sulle somme corrisposte in Italia da parte della gestione della previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità svizzera (LPP), ivi comprese le prestazioni erogate dagli enti o istituti svizzeri di prepensionamento, maturate sulla base anche di contributi previdenziali tassati alla fonte in Svizzera e in qualunque forma erogate*». L'inserimento del comma 1-bis avvenne per gli effetti dell'art. 55 quinquies del Decreto Legge n.50/2017.

4 Circolare Agenzia delle Entrate n. 30/E dell'11 agosto 2015.

5 *Idem*.

6 Risoluzione Agenzia delle Entrate n. 3/E del 27 gennaio 2020.

Organizzazione Cristiano Sociale Ticinese
Segretariato Cantonale
Via S. Balestra 19
CH-6900 Lugano

Mail. frontalieri@ocst.ch
Tel. +41 (0)91 921 15 51
www.ocst.ch

Sindacato UNIA Regione Ticino e Moesa
Segretariato Regionale
Via Canonica 3
6900 Lugano

Mail. ticino@unia.ch
Tel. +41 (0)91 910 50 74
www.ticino.unia.ch

pensionati frontalieri ed alcuni di loro sono già ricorsi per questo in accertamenti e sanzioni. Va peraltro considerato che quando nel 1991 fu creata la legge vi era l'esigenza di incentivare i pensionati a rendersi trasparenti in quanto si era ancora nel pieno di un contesto storico segnato dal segreto bancario che però ora è stato abolito.

2. INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE PER FRONTALIERI

Trattiamo ora un secondo tema che ci rimanda al punto 4 del *memorandum* d'intesa firmato dalle sigle sindacali italiane con il MEF e le associazioni dei Comuni di frontiera il 23 dicembre 2020, un testo che contiene la presa d'impegno da parte del Governo di mettere in campo alcune misure forti di accompagnamento al nuovo Accordo sulla tassazione dei frontalieri, al fine di controbilanciare l'importante impatto fiscale sui redditi da lavoro anche con nuove misure di natura sociale. Il testo fu peraltro redatto tenendo già in conto di un nutrito contributo tecnico fornito dalle Organizzazioni sindacali svizzere.

Ci riferiamo in modo particolare alla richiesta di potenziamento dell'indennità di disoccupazione NASPI riservata ai lavoratori frontalieri tramite l'innalzamento degli importi mensili per i primi tre o cinque mesi, a seconda dell'anzianità contributiva del frontaliere stesso.

Ci teniamo fin da subito a sottolineare che si tratterebbe di una misura a costo zero per lo Stato italiano. In base infatti al diritto europeo[7] il lavoratore frontaliere, in caso di perdita del posto di lavoro, ha diritto a richiedere le prestazioni di disoccupazione solo nello Stato in cui risiede; tuttavia l'altro Stato (ovvero quello in cui sono stati pagati i contributi) dovrà rimborsare all'Istituzione dello Stato di residenza del lavoratore proprio le prime tre mensilità di disoccupazione qualora il frontaliere abbia versato i contributi nello Stato di lavoro per meno di un anno, altresì le prime cinque mensilità qualora il lavoratore abbia versato i contributi nello Stato di lavoro per almeno dodici mesi negli ultimi due anni.

[7] Art. 65 Reg. CE n. 883/04.

Organizzazione Cristiano Sociale Ticinese
Segretariato Cantonale
Via S. Balestra 19
CH-6900 Lugano

Mail. frontalieri@ocst.ch
Tel. +41 (0)91 921 15 51
www.ocst.ch

Sindacato UNIA Regione Ticino e Moesa
Segretariato Regionale
Via Canonica 3
6900 Lugano

Mail. ticino@unia.ch
Tel. +41 (0)91 910 50 74
www.ticino.unia.ch

Questo progetto è di vitale importanza anche per la Svizzera in quanto avrebbe degli impatti positivi da un lato e dall'altro del confine. Il frontaliere infatti si inserisce in un mercato del lavoro che è estremamente liberale e flessibile, dove le protezioni contrattuali contro il licenziamento sono pressoché nulle. Tuttavia mentre i lavoratori residenti in Svizzera possono godere di un sistema di *welfare state* che controbilancia questi rischi (in quanto garantisce un'indennità di disoccupazione fino all'80% dell'ultimo stipendio senza tetti massimali per due anni), i frontalieri al contrario se perdono il posto di lavoro accedono come detto alla NASPI che è invece pensata per un sistema giusla,vorista più tutelante e che prevede al momento una rendita mensile massima di 1.360,77 €.

Questo fattore porta molto spesso i frontalieri ad accettare ogni forma di ricatto pur di non perdere il posto di lavoro, quali ad esempio le progressive riduzioni sullo stipendio, l'accettazione di turni di lavoro con orari illegali e altre pratiche sleali le quali – oltre a ledere la dignità del frontaliere – generano un effetto di dumping salariale che si ripercuote su tutta la comunità.

Si suggerisce pertanto l'adozione di una NASPI speciale per frontalieri, ad esempio eliminando il tetto massimale sulle rendite per le sole mensilità che saranno poi rimborsate dalla Svizzera. Quest'ultima dal canto suo manterrebbe comunque un saldo assolutamente in attivo tra i contributi incassati dai frontalieri e i rimborsi erogati all'INPS. Si tenga infatti in conto che ogni mese il 2,2% del salario lordo di ciascun lavoratore viene versato allo Stato proprio per alimentare il *welfare state* legato al pagamento delle indennità di disoccupazione[8]. Questo fatto giustifica ulteriormente la richiesta formulata, in quanto il lavoratore frontaliere contribuisce direttamente al fondo da cui saranno prelevati gli importi necessari al finanziamento della misura.

[8] Il contributo è diviso in modo paritetico tra lavoratore (1,1%) e datore di lavoro (1,1%). I salari lordi annuali superiori ai 144'000 CHF pagano un ulteriore 0,5%.

Organizzazione Cristiano Sociale Ticinese
Segretariato Cantonale
Via S. Balestra 19
CH-6900 Lugano

Mail. frontalieri@ocst.ch
Tel. +41 (0)91 921 15 51
www.ocst.ch

Sindacato UNIA Regione Ticino e Moesa
Segretariato Regionale
Via Canonica 3
6900 Lugano

Mail. ticino@unia.ch
Tel. +41 (0)91 910 50 74
www.ticino.unia.ch

3. NOTE FINALI SUL DISEGNO DI LEGGE IN OGGETTO

Concludiamo questo nostro intervento con due ultime note circa il disegno di legge in oggetto:

- all'art. 4, laddove si fissa l'aumento della franchigia a 10'000 €, suggeriamo di indicare che essa sarà valida anche per quei frontalieri che, in conformità con il diritto europeo, rientrano settimanalmente alla propria residenza in Italia e che non abbiano al contempo già diritto al regime di tassazione sulla base delle retribuzioni convenzionali[9]. Il senso della richiesta è presto spiegato. L'Agenzia delle Entrate nel 2001 ha limitato la validità della franchigia ai soli soggetti che «*si recano quotidianamente all'estero*»[10], specificando che i frontalieri con rientro settimanale trascorrono all'estero più di 183 giorni all'anno e pertanto hanno già diritto ad essere tassati in Italia sulla base di un reddito forfettario (per l'appunto le cosiddette "retribuzioni convenzionali"). Tuttavia nelle tabelle ministeriali che sanciscono tali retribuzioni non sono contemplate alcune professioni nevralgiche (quali ad esempio quelle del settore sanitario) per le quali ad oggi non si può applicare né la tassazione forfettaria né la franchigia fiscale.
- Infine, laddove all'art. 3 si parla del regime transitorio (ovvero di quei frontalieri che resteranno imponibili fiscalmente soltanto in Svizzera) chiediamo di poter estendere questi effetti anche a quei soggetti che erano già attivi nelle aree di frontiera tra il 31 dicembre 2018 e la data dell'entrata in vigore dell'Accordo stesso e che rientrano settimanalmente al proprio domicilio in Italia. Questi soggetti infatti, non avendo il criterio del rientro giornaliero, non rientrano formalmente negli effetti del vecchio Accordo sulla tassazione dei frontalieri del 1974 (a cui il regime transitorio fa riferimento), in quanto a quel tempo la Svizzera rilasciava unicamente i permessi di lavoro per i frontalieri con rientro giornaliero. Con la successiva adesione della

[9] TUIR, art. 48, comma 8-bis e Circolare Agenzia delle Entrate n. 207/E del 10 novembre 2000.
[10] Circolare Agenzia delle Entrate n. 15/E del 1° febbraio 2002.

Organizzazione Cristiano Sociale Ticinese
Segretariato Cantonale
Via S. Balestra 19
CH-6900 Lugano

Mail. frontalieri@ocst.ch
Tel. +41 (0)91 921 15 51
www.ocst.ch

Sindacato UNIA Regione Ticino e Moesa
Segretariato Regionale
Via Canonica 3
6900 Lugano

Mail. ticino@unia.ch
Tel. +41 (0)91 910 50 74
www.ticino.unia.ch

Svizzera agli Accordi di Libera Circolazione delle Persone, i frontalieri hanno ottenuto il diritto di poter soggiornare settimanalmente in Svizzera e così in tanti hanno fatto (soprattutto i lavoratori attivi nell'ambito dell'edilizia e che lavorano nell'estremo nord dei Cantoni di frontiera). Tuttavia, qualora questa formula non verrà specificata nel disegno di legge, questi soggetti (pur essendo a tutti gli effetti frontalieri e pur risiedendo in fascia di frontiera) resterebbero appunto esclusi dal regime transitorio.

Ringraziamo per l'attenzione e nella speranza di aver dato un contributo utile, auguriamo buon lavoro a questa rispettabile Commissione.

Per OCST
Andrea Puglia

Per UNIA
Giangiorgio Gargantini