

Analisi delle dinamiche del lavoro frontaliero in Europa e in Italia e richieste della UIL Frontalieri al Governo Italiano per il superamento degli ostacoli alla mobilità dei lavoratori frontalieri in entrata e in uscita che interessano il territorio nazionale

Indice:

- Il contesto europeo pagina 2

- L'analisi – gli ostacoli alla mobilità dei lavoratori frontalieri pagina 5
 - a. La sicurezza sociale e i vantaggi sociali pagina 6
 - b. La fiscalità diretta e i vantaggi fiscali pagina 9
 - c. La legislazione sul lavoro e sull'accesso al mercato del lavoro pagina 13
 - d. La normativa sull'ingresso e sul soggiorno dei non nazionali nel territorio dello stato pagina 14

- La posizione della UIL Frontalieri e le sue richieste pagina 16

Il contesto europeo

1. Il lavoro frontaliero (o transfrontaliero, o pendolare) rappresenta un'importante realtà del mercato del lavoro europeo, sin dall'epoca della costituzione degli attuali stati nazionali, iniziata nel 19° secolo.
2. La mutevole e sofferta definizione degli attuali confini degli stati europei, dovuta anche agli eventi bellici del 19° e 20° secolo e, invero, non ancora del tutto conclusa, ha fatto sì che in molte aree geografiche dell'Europa i lavoratori si siano trovati, anche più volte e giocoforza, costretti a constatare che il luogo della propria residenza e quello del proprio lavoro improvvisamente non si trovavano più sotto la stessa bandiera.
3. In molte aree dell'Europa, dunque, il lavoro frontaliero è una realtà consolidata ed è considerato normale che le persone prendano in considerazione l'area confinaria di uno o più paesi limitrofi a quello della propria residenza, come mercato del lavoro a cui guardare per trovarvi un'occupazione e realizzarsi professionalmente.
4. Inoltre, anche in considerazione delle scelte di politica economica che hanno riguardato molti paesi europei dopo il secondo conflitto mondiale e che hanno causato importanti differenze nel reddito pro-capite medio a vantaggio dei cittadini dei paesi a economia di mercato (differenze non ancora del tutto superate, nonostante l'UE oggi, dopo il recesso del Regno Unito, sia composta da 27 paesi), in determinate aree d'Europa il lavoro frontaliero viene praticato anche allo scopo di guadagnare un reddito più alto (ottenibile nel paese di lavoro), vivendo in un paese in cui il costo della vita è inferiore (il paese di residenza).
5. Significativa è la crescente tendenza che si verifica in alcune zone confinarie tra paesi dell'UE e che vede lavoratori, dapprima stanziali in un determinato paese (dove sono residenti e impiegati e di cui, spesso, hanno anche la cittadinanza), diventare volontariamente frontalieri, spostando la propria residenza nel paese confinante, dove il costo della vita è più basso, ma continuando a mantenere la propria occupazione in quello che a quel punto diventa per loro esclusivamente il paese di lavoro.
6. Varie sono dunque le ragioni che in Europa hanno storicamente spinto e tuttora spingono le persone a praticare il lavoro frontaliero e possono essere riassunte nei seguenti 3 macro gruppi:
 - involontarie “subite” (frontalierato praticato *ob torto collo* da lavoratori che, pur mantenendo lo stesso luogo di residenza e lo stesso luogo di lavoro, si ritrovano improvvisamente ad avere uno di questi due luoghi in un nuovo paese confinante o limitrofo, costituitosi a causa di modificazioni territoriali di precedenti assetti statali);
 - volontarie “vocazionali” (frontalierato praticato da lavoratori in paesi confinanti o limitrofi, in cui è possibile trovare sbocchi occupazionali assenti nel proprio paese di residenza e che consentono dunque una realizzazione professionale, altrimenti non possibile o più complicata nel paese di residenza).
 - volontarie “utilitaristiche” (frontalierato praticato da lavoratori in paesi confinanti o limitrofi, in cui il reddito pro-capite medio è maggiore di quello del paese di residenza, oppure frontalierato praticato da lavoratori dapprima stanziali, che diventano successivamente frontalieri in quanto spostano la propria residenza in paesi confinanti o limitrofi dal costo della vita più basso);
7. Le diversità di motivazioni che spingono le persone a praticare il lavoro frontaliero originano flussi che possono essere:
 - prevalentemente monodirezionali, costituiti cioè da lavoratori che si spostano in parte preponderante da un paese verso un altro, ma non viceversa (maggiormente causati da spinte alla mobilità volontarie “utilitaristiche”);
 - prevalentemente bidirezionali, costituiti cioè da lavoratori che si spostano in modo sostanzialmente equivalente da un paese verso un altro e viceversa (maggiormente causati da spinte alla mobilità volontarie “vocazionali”).

Osservati da questa prospettiva, in Europa vi sono paesi che sono coinvolti da fenomeni di frontalierato:

- prevalentemente “in entrata” (ad esempio, Svizzera, Lussemburgo, San Marino e Monaco);
- prevalentemente “in uscita” (ad esempio, Slovenia e Croazia);
- sia “in entrata”, sia “in uscita” (ad esempio, Italia, Germania e Austria).

8. Sul piano pratico, ciò significa che attualmente in Europa il frontalierato riguarda sia lavoratori titolari del diritto alla libera circolazione, residenti in un paese dell'UE, del SEE o in Svizzera e che sono impiegati in:

- paesi confinanti o limitrofi dell'UE;
- paesi confinanti dello Spazio Economico Europeo – SEE (Norvegia e Lichtenstein);
- paesi che hanno sottoscritto accordi sulla libera circolazione delle persone con l'UE e i suoi stati membri (Svizzera);
- paesi che hanno sottoscritto altri tipi di accordi sulla libera circolazione delle persone con i paesi confinanti o limitrofi dell'UE (Andorra, Monaco, San Marino, Città del Vaticano);

sia anche lavoratori di paesi terzi, residenti in paesi terzi e che non godono quindi del diritto alla libera circolazione dentro i paesi dell'UE e del SEE (essendo soggetti a circolazione regolamentata, disciplinata dalle normative nazionali sull'ingresso e sul soggiorno dei non nazionali), e che sono impiegati in:

- paesi confinanti o limitrofi dell'UE;
- paesi confinanti del SEE;
- altri paesi terzi.

Vale la pena di evidenziare che tra i lavoratori frontalieri non possono essere invece annoverati *tout-court* i cittadini di paesi terzi che hanno ottenuto lo status di soggiornanti di lungo periodo in un paese dell'UE, ai sensi della Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, e che in virtù dell'acquisizione di tale status godono di una sorta di libera circolazione anche a scopo di lavoro dentro la quasi totalità dei paesi dell'UE (eccezione fatta per Irlanda e Danimarca). La loro mobilità a scopo di lavoro frontaliero tra un paese dell'UE e l'altro è infatti esplicitamente preclusa dalla Direttiva in oggetto, a meno che non vi siano specifiche disposizioni nazionali che la consentano.

9. Nondimeno, va rimarcato che in Europa vi sono paesi (ad esempio la Svizzera) i quali, grazie proprio al fenomeno del lavoro frontaliero, possono godere di manodopera altamente specializzata in numeri praticamente illimitati, che altrimenti sarebbe scarsamente reperibile nei loro mercati del lavoro nazionale, riuscendo così a raggiungere importanti risultati economici e di crescita.

10. Dal punto di vista numerico non è agevole stabilire quante persone attualmente praticino in Europa il lavoro frontaliero, e ciò per vari motivi. Da un lato, molte di esse sono cittadine di paesi dell'UE o del SEE che lavorano in un altro paese dell'UE o del SEE e, quindi, conformemente a quanto disposto dalla Direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, non hanno l'obbligo di richiedere la registrazione anagrafica nel paese di lavoro, se non vi soggiornano per un periodo continuativo superiore a 3 mesi (condizione precipua che riguarda il lavoratore frontaliero, il quale è presente nel territorio del paese di lavoro, senza avere la necessità di soggiornarvi, considerato che normalmente fa rientri quotidiani, o quasi, nel paese di residenza e non ha quindi la necessità di disporre di un domicilio nel paese di lavoro). Fermo restando che i governi nazionali sono comunque liberi di adottare idonei sistemi di conteggio dei lavoratori frontalieri, il sistema della registrazione anagrafica (derivante da un obbligo comunitario) non risulta dunque utile a tale fine. D'altro lato, la carenza in molti contesti nazionali di un quadro normativo completo, che tenga conto della loro specifica condizione, fa sì che i lavoratori frontalieri abbiano difficoltà a instaurare rapporti di lavoro regolari nel paese di lavoro, rimanendo giocoforza relegati nel lavoro sommerso o non dichiarato e, conseguentemente, risultando “invisibili” alle statistiche ufficiali. Fanno eccezione pochi paesi (tra cui la Svizzera, San Marino e Monaco) che per propria iniziativa o in virtù di obblighi assunti in accordi bilaterali sottoscritti con altri paesi confinanti (soprattutto in materia di fiscalità), si trovano nella necessità di averne una contabilità precisa. Negli altri casi, della presenza dei

lavoratori frontalieri nei mercati del lavoro nazionali, spesso vi sono solo stime.

11. Già nel 2012, tuttavia, la Commissione europea, in un proprio comunicato stampa riguardante gli ostacoli alla mobilità dei lavoratori in seno all'UE dovuti alle politiche fiscali nazionali messe in essere dagli Stati membri, dichiarava: "(...) Si calcola che, nell'UE, ci siano 1,2 milioni di persone che esercitano una professione a livello transfrontaliero. I salari lordi versati ai lavoratori stagionali e transfrontalieri nel 2010 ammontano a 46,9 miliardi di euro. (...) ¹". E a testimonianza della crescente propensione alla mobilità nell'ambito del mercato unico comunitario, nel corso degli anni successivi al 2012, e nonostante il freno esercitato dalla pandemia COVID-19, tali numeri sono cresciuti fino a toccare nel 2020 il valore di 1,5 milioni di persone in età da lavoro che attraversano almeno una frontiera per recarsi al lavoro ². Per quanto riguarda il contesto italiano, il fenomeno del lavoro frontaliero coinvolge oggi circa 120.000 lavoratori.

12. Il lavoro frontaliero, dunque, pur riguardando un numero di persone non particolarmente rilevante, soprattutto se confrontato, ad esempio, con il totale della forza lavoro impiegata nell'UE, per i contesti nazionali di alcuni paesi rappresenta invece un pezzo determinante del proprio mercato del lavoro. Nonostante l'incidenza del lavoro frontaliero nei mercati del lavoro di alcuni paesi sia così rimarchevole, deve essere tuttavia sottolineato come il quadro normativo che regola tale forma di lavoro presenti ancora in Europa molte lacune, soprattutto in quelle materie che incidono specificamente su tale tipo di forma di lavoro.

13. Bisogna infine rilevare che se l'evidenza empirica permette di individuare con una certa facilità il lavoratore frontaliero, identificandolo *de facto* come quella persona che lavora (in qualità di lavoratore subordinato o autonomo) in un paese e torna in un altro paese (dove ha la residenza) con intervalli di tempo sufficientemente ravvicinati e vive e lavora in luoghi che sono ragionevolmente vicini alla linea di confine (anche di paesi che non hanno necessariamente una frontiera comune, ma che tra loro sono comunque abbastanza vicini), tali da permettere questi ritorni sufficientemente ravvicinati nel tempo, molto più complesso è il problema della definizione *de iure*. Attualmente, infatti, non esiste una definizione unica di lavoratore frontaliero, che sia unanimemente accettata nei testi normativi che disciplinano le materie particolarmente sensibili per questo tipo di forma di lavoro. A puro titolo esemplificativo e limitandosi ad alcune di queste materie, è possibile constatare che esclusivamente per ciò che concerne gli ambiti della sicurezza sociale e solamente per coloro che siano lavoratori frontalieri cittadini dell'Unione, del SEE o della Svizzera impiegati in un paese dell'UE, del SEE o in Svizzera, esiste una definizione unica di lavoratore frontaliero, vincolante per tutti i paesi dell'UE, del SEE e per la Svizzera, contenuta nel Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Per quel che riguarda, invece, la competenza sui prelievi della fiscalità diretta, materia sottratta alla competenza dell'UE e che rimane quindi in capo agli stati sovrani, del lavoratore frontaliero – se contemplato – è possibile ricavare una definizione nelle Convenzioni e Accordi per evitare la doppia imposizione sul reddito e sul patrimonio, di norma sottoscritti bilateralmente tra governi. In tali casi, le definizioni di lavoratore frontaliero che se ne ricavano, non sono mai uguali tra di loro. Dunque, limitandosi alle sole materie della sicurezza sociale e della fiscalità, nella migliore delle ipotesi (tra paesi dell'UE), si ricavano tante definizioni di lavoratore frontaliero quanti sono gli ambiti confinari di interesse; nella peggiore delle ipotesi (tra paesi dell'UE e paesi terzi o reciprocamente tra paesi terzi) non se ne ricava alcuna. Tuttavia, lungi dal voler traslare nel contesto sindacale questioni che potrebbero essere più proprie di ambiti accademici, è opportuno sottolineare che quello della definizione unica e universale di lavoratore frontaliero (se mai sarà possibile individuarla) non rappresenta certo un problema con risvolti pratici rilevanti.

¹ Commissione europea, *La Commissione esamina le misure fiscali per i lavoratori transfrontalieri*, comunicato stampa IP/12/340, Bruxelles (2 aprile 2012)

² Unione europea, *Intra-EU Labour Mobility at a glance - Main findings of the Annual Report on Intra-EU Labour Mobility 2021*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo (2022)

L'analisi – gli ostacoli alla mobilità dei lavoratori frontalieri

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

15. Solamente focalizzando questa specificità è possibile mettere a punto quelle “lenti d’ingrandimento”, attraverso cui questa particolare forma di lavoro va osservata, per comprendere quali siano gli aspetti che possono rivelarsi problematici, a tal punto da rappresentare veri e propri ostacoli alla mobilità per le persone che vogliono esercitare il lavoro frontaliere.

16. I lavoratori frontalieri “soffrono” degli stessi tipi di ostacoli alla mobilità che riguardano tutti gli altri lavoratori mobili, quali, ad esempio, il problema della conoscenza della lingua del paese di lavoro o la difficoltà di vedersi riconosciuti nel paese di lavoro i titoli di studio e le qualifiche professionali ottenute in un altro paese. Tuttavia, rispetto agli altri lavoratori mobili, convenzionalmente definiti transnazionali, che hanno spostato il luogo della propria residenza o domicilio nel medesimo paese in cui è situato il luogo del proprio lavoro, i lavoratori frontalieri patiscono per ulteriori ostacoli, che si originano dalla loro specifica condizione di persone che tali luoghi li hanno scissi in due paesi diversi, tra cui si muovono con frequenza quotidiana, o quasi. I lavoratori frontalieri, sono infatti quelli maggiormente esposti a forme di discriminazione indiretta, basate sulla residenza, quelle cioè che passano maggiormente inosservate e che sono più difficili da eliminare.

17. Il fatto di essere quotidianamente, o quasi, presenti in due diversi paesi, fa sì che i lavoratori frontalieri siano assoggettati contemporaneamente a due ordinamenti nazionali diversi e tale peculiarità può rivelarsi particolarmente problematica. Se, infatti, i due ordinamenti nazionali non sono sufficientemente disciplinati oppure tra loro opportunamente coordinati facilmente possono dare origine a doppie pretese (per esempio sul piano fiscale), a doppie negazioni di diritti (per esempio sul piano della sicurezza sociale), oppure a discriminazioni (per esempio sul piano della legislazione sul lavoro e sull’accesso al mercato del lavoro) nei confronti di tali lavoratori.

18. Quattro sono dunque gli ambiti che possono costituire specifici ostacoli alla mobilità per i lavoratori frontalieri. Si tratta:

- a. della sicurezza sociale e dei vantaggi sociali;
- b. della fiscalità diretta e dei vantaggi fiscali;
- c. della legislazione sul lavoro e sull’accesso al mercato del lavoro;
- d. della normativa sull’ingresso e sul soggiorno dei non nazionali nel territorio dello stato.

19. In tale contesto, va evidenziato come l’atteggiamento maggiormente penalizzante per la mobilità dei lavoratori frontalieri sia costituito dalla tendenza generalizzata di tutti i livelli di governo (nazionale, regionale e locale) dei paesi dell’UE, che a seconda dei diversi ordinamenti nazionali hanno competenza sulle materie citate *sub* 18., a legiferare nell’interesse esclusivo dei residenti nei territori su cui esercitano la propria sovranità. Le persone che, invece, pur non essendo residenti in tali paesi, lì vi esercitano la propria attività lavorativa, versando alle istituzioni competenti la propria contribuzione e pagando alle competenti autorità le proprie tasse sul reddito che lì vi producono (lavoratori frontalieri *in primis*), sono sistematicamente tagliati fuori dalla parità di trattamento e, quindi, discriminati. L’aspetto preoccupante è che le norme discriminatorie dei paesi dell’UE, vengono assunte in costante e palese disapplicazione dei principi sanciti dalla legislazione comunitaria, più volte ribaditi dalle sentenze della Corte di Giustizia dell’Unione europea, che si è sistematicamente pronunciata sull’illegittimità del requisito della residenza, come condizione per negare la parità di trattamento ai lavoratori frontalieri.

20. Infine è necessario considerare che i cambiamenti alle dinamiche del mondo del lavoro recentemente intervenuti a causa della pandemia COVID-19, stanno mutando in modo significativo le abitudini e il modo di lavorare di milioni di lavoratori in Europa e nel mondo, frontalieri compresi. L’utilizzo spinto dello “smart-working”, o “lavoro agile”, o “telelavoro” (in quei settori in cui, beninteso, il lavoro da remoto presso l’abitazione privata del dipendente è compatibile con le mansioni che deve svolgere), dapprima reso necessario dalla chiusura dei confini nazionali per contenere il contagio del coronavirus e, successivamente, una volta terminata l’emergenza sanitaria, richiesto da un numero progressivamente sempre più ampio di lavoratori e concordato in un numero sempre più elevato di aziende e imprese, interessa ovviamente anche coloro che hanno il luogo di lavoro in un paese e il luogo della propria

residenza in un altro paese, lavoratori frontalieri *in primis*. Questo modo di concepire il rapporto di lavoro (che potrebbe rappresentare in breve tempo per milioni di persone una “nuova normalità”, peraltro ben sposandosi con gli obiettivi della transizione ecologica verso cui l'intero pianeta deve giocoforza orientarsi, per diminuire l'impatto dell'inquinamento sull'ambiente) introduce sfide inedite e nuovi quesiti e solleva nuovi dubbi, rispetto ai quali l'intero sistema di regolamentazione internazionale del lavoro pare essere al momento impreparato a fornire le necessarie risposte e ciò pure a livello dell'Unione europea. In particolare, gli ambiti della sicurezza sociale e dei vantaggi sociali (con l'individuazione certa del paese competente a ricevere il versamento dei contributi e il pagamento delle relative prestazioni) e quelli della fiscalità diretta e dei vantaggi fiscali (rispetto ai quali è necessario sapere con altrettanta certezza quale sarà il paese competente a prelevare le imposte sul reddito e a concedere gli sgravi fiscali) sono quelli che al momento appaiono i più sguarniti rispetto alla possibilità di fornire adeguate risposte di cui, come descritto *sub* 18., i lavoratori frontalieri hanno bisogno per poter esercitare in pienezza di diritto la propria mobilità. In tale prospettiva, è necessario che, perlomeno a livello di Unione europea, vengano quanto prima varate quelle norme necessarie, per dare risposte certe e facilmente applicabili a quelle nuove necessità nell'ambito della mobilità internazionale, che il tempo corrente solleva.

a. La sicurezza sociale e i vantaggi sociali

21. Per quanto concerne le prestazioni di sicurezza sociale, i lavoratori frontalieri che siano cittadini di un paese dell'UE, del SEE o della Svizzera e che siano residenti in un paese dell'UE, del SEE o in Svizzera e che siano impiegati in un altro paese confinante o limitrofo dell'UE o del SEE o in Svizzera sono soggetti al Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Come ricordato sopra, tale Regolamento contempla una definizione di lavoratore frontaliere, che è la seguente: *“qualsiasi persona che esercita un'attività subordinata o autonoma in uno Stato membro e che risiede in un altro Stato membro, nel quale ritorna in linea di massima ogni giorno o almeno una volta la settimana”*. La definizione in parola, dunque, riguarda solamente le persone soggette al Regolamento citato e vale esclusivamente per l'ambito di applicazione del Regolamento stesso. Tale definizione, inoltre, si basa su un criterio temporale, definendo come limite massimo quello del rientro settimanale e includendo quindi di fatto anche quei lavoratori impiegati in un paese soggetto al Regolamento (CE) n. 883/2004 che può distare anche molte migliaia di chilometri da quello in cui si trova la loro residenza.

22. Il Regolamento (CE) n. 883/2004 copre i seguenti ambiti:

- le prestazioni di malattia;
- le prestazioni di maternità e di paternità assimilate;
- le prestazioni d'invalidità;
- le prestazioni di vecchiaia;
- le prestazioni per i superstiti;
- le prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali;
- gli assegni in caso di morte;
- le prestazioni di disoccupazione;
- le prestazioni di pensionamento anticipato;
- le prestazioni familiari.

23. Il medesimo Regolamento, inoltre, prevede che i lavoratori frontalieri siano coperti dal sistema di sicurezza sociale del paese in cui lavorano (il quale è l'unico competente a versare loro le dovute prestazioni) e non da quello in cui risiedono. Tuttavia, in alcuni casi, tale principio ha delle eccezioni. Si tratta:

- delle prestazioni di disoccupazione completa, che il lavoratore frontaliere deve farsi erogare nel paese di residenza;
- delle prestazioni di malattia in natura, che il lavoratore frontaliere ha la facoltà (salvo eccezioni riferite ad alcuni paesi) di farsi erogare nel paese di residenza, in alternativa a quello di lavoro;
- delle prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali che il lavoratore frontaliere ha la facoltà di farsi erogare nel paese di residenza, in alternativa a quello di lavoro.

24. Sono tuttavia innumerevoli i casi, che si verificano frequentemente in vari paesi d'Europa (tra i quali si possono citare: gli assegni di cura non pagati dalla Germania a un lavoratore frontaliere impiegato sul proprio territorio e residente in Francia; gli assegni di assistenza non pagati dall'Austria a un lavoratore frontaliere impiegato sul proprio territorio e residente in Germania; gli assegni familiari non pagati dalla Germania al coniuge di un lavoratore frontaliere impiegato sul proprio territorio, in quanto il coniuge

risiede insieme al lavoratore frontaliero nei Paesi Bassi³; l'adeguamento dell'importo degli assegni familiari concessi dall'Austria a favore dei lavoratori frontalieri, in funzione del costo della vita del paese di residenza dei loro figli⁴) che riguardano discriminazioni messe in essere da autorità governative a danno dei lavoratori frontalieri, i quali non ricevono del tutto o in parte le prestazioni di sicurezza sociale dovute, perché gli enti e gli istituti nazionali che sono competenti a versarle si rifiutano di pagare, quasi sempre contestando loro la mancanza del requisito della residenza nel paese di lavoro. Per quanto riguarda il contesto italiano, si segnalano i seguenti casi:

- il rifiuto dell'INPS di pagare i permessi ex l. 104/92 a un lavoratore frontaliero residente in Slovenia e impiegato in territorio italiano, costretto ad assistere il padre invalido con cui convive, in quanto la persona da assistere non è residente in Italia. Nel caso in oggetto, l'INPS si rifiuta di applicare i Regolamenti (CE) n. 883/2004 e n. 987/2009, che prevedono l'esame dei documenti certificanti lo stato di invalidità rilasciati dall'autorità sanitaria del paese di residenza (la Slovenia) da parte dell'istituto di sicurezza sociale del paese competente a pagare la prestazione (l'Italia), e il Regolamento (CE) n. 492/2011, che prevede nel paese di lavoro venga garantita ai lavoratori frontalieri la parità di trattamento con i lavoratori stanziali;
- la sospensione da parte dell'INPS dell'erogazione dell'indennità di frequenza mensile ex l. 289/90, già precedentemente concessa a una minore invalida frequentante la scuola secondaria a Trieste e figlia di genitori entrambi occupati in territorio italiano, da quando i genitori hanno spostato la residenza dell'intero nucleo familiare in territorio sloveno (divenendo quindi lavoratori frontalieri impiegati in Italia), contestando loro il requisito della mancanza di residenza in Italia. L'INPS - sostenendo che la prestazione in oggetto è inclusa nell'allegato X al Regolamento (CE) 883/2004 e, in quanto tale, non sia esportabile - nega tale provvidenza alla minore disabile, figlia di due lavoratori frontalieri impiegati in territorio italiano;
- il mancato pagamento da parte dell'INPS dell'assegno unico e universale ex D.Lvo 230/21 ai lavoratori frontalieri residenti all'estero e impiegati in Italia, a causa della mancata residenza e domicilio loro e dei loro figli in Italia, e, similmente, la mancata comunicazione, sempre da parte dell'INPS, degli importi dell'assegno unico e universale pagati ai lavoratori frontalieri residenti in Italia e impiegati all'estero agli istituti di sicurezza sociale dei loro paesi di lavoro, al fine di consentire il calcolo dell'eventuale integrazione da corrispondere a questi ultimi.

Inoltre, le misure di anticipo pensionistico introdotte ex l. 232/16, possono essere esclusivamente usufruite dai soli residenti in Italia, tagliando quindi di fatto fuori dalla possibilità di avvalersene i lavoratori frontalieri già impiegati sul territorio nazionale e residenti in un paese confinante o limitrofo.

Pur esistendo una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE (CGUE), che ha sistematicamente dichiarato come illegittimo il requisito della residenza ai fini della concessione delle prestazioni di sicurezza sociale ai lavoratori frontalieri e condannato conseguentemente i paesi dell'UE a pagare loro le dovute prestazioni, i paesi dell'UE continuano ad assumere decisioni discriminatorie nei confronti di tali lavoratori, violando la proibizione di applicare la clausola di residenza.

25. Situazione ancora più critica riguarda tutte quelle prestazioni di sicurezza sociale, che vengono istituite da autorità di tipo regionale, provinciale e locale dei paesi soggetti al Regolamento (CE) n. 883/2004 e che vengono erogate da enti e istituti di livello regionale, provinciale e locale di tali paesi. Tali enti e istituti - al pari dei loro omologhi di livello nazionale - sono vincolati al rispetto dei criteri previsti nel Regolamento (CE) n. 883/2004. Tuttavia, innumerevoli e praticamente incontrollati sono i casi in cui tali enti e istituti negano le prestazioni di sicurezza sociale di loro competenza ai lavoratori frontalieri, contestando loro il mancato requisito della residenza nel territorio di competenza. A titolo puramente esemplificativo, si cita il caso della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige e della Provincia Autonoma di Bolzano (Italia), che fino al 2011 hanno negato il pagamento di taluni assegni di natura familiare previsti dalla legislazione rispettivamente regionale e provinciale ai lavoratori frontalieri, che lavoravano nei territori di rispettiva competenza ma che erano residenti in Austria, contestando loro il requisito della

³ Comitato Consultivo per la Libera Circolazione di Lavoratori, *Note on the rights of frontier workers with regard to free movement and social security*, Bruxelles (18 ottobre 2011)

⁴ Corte di Giustizia dell'Unione europea, *Sentenza della Corte nella causa C-328/20 | Commissione / Austria (Indicizzazione delle prestazioni familiari) - L'adeguamento degli assegni familiari e di vari vantaggi fiscali, concessi dall'Austria a favore dei lavoratori in funzione dello stato di residenza dei loro figli, è contrario al diritto dell'Unione*, comunicato stampa n. 102/22, Lussemburgo (16 giugno 2022)

mancata residenza in tali ambiti territoriali⁵. Solamente con l'apertura di una formale procedura preliminare d'infrazione del diritto comunitario nei confronti dell'Italia avvenuta nel 2009, è stato possibile eliminare il requisito illegittimo della residenza, che costituiva un ostacolo alla libera circolazione di questi lavoratori. Similmente, la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia ha predisposto nel corso del tempo, con diverse proprie leggi regionali, varie misure di sicurezza sociale che sono riservate e quindi concedibili solamente ai residenti nel territorio regionale, escludendo dunque i lavoratori frontalieri dalla possibilità di beneficiarne.

26. Discorso simile vale anche per i vantaggi sociali, che il Regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, prevede debbano essere erogati ai lavoratori cittadini di un paese dell'UE o del SEE presenti in un altro paese dell'UE o del SEE al pari dei residenti (lavoratori frontalieri compresi), in ossequio al principio della parità di trattamento. Anche in questo caso, tuttavia, innumerevoli sono i casi (tra i quali si possono citare: le misure di compensazione all'indennità di disoccupazione previste per i disoccupati del settore agricolo non pagate dai Paesi Bassi ai lavoratori già impiegati sul proprio territorio, ma lì non residenti; l'assegno e la borsa di studio non pagati dai Paesi Bassi a figli di lavoratori impiegati sul proprio territorio, ma lì non residenti al pari dei padri; le indennità di natalità e di maternità non pagate dal Lussemburgo a una lavoratrice, impiegata sul proprio territorio impiegata, ma lì non residente; l'indennità per interruzione della carriera non pagata dal Belgio a lavoratori già impiegati sul proprio territorio, ma lì non residenti⁶), in cui enti ed istituti di livello nazionale, regionale, provinciale e locale si rifiutano di riconoscere tali vantaggi a determinati lavoratori (tra cui anche ai frontalieri) e alle loro famiglie, contestando loro la mancanza del requisito della residenza nel paese di lavoro o nel territorio di competenza. Simili casi riguardano anche in Italia, nuovamente riferibili alla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, che nel corso del tempo, con diverse proprie leggi regionali, ha istituito diversi vantaggi sociali riservati e quindi concedibili solamente ai residenti nel territorio regionale, escludendo dunque ancora una volta i lavoratori frontalieri dalla possibilità di beneficiarne. Anche in questi casi, la giurisprudenza della CGUE è stata sempre inflessibile nei confronti dei governi nazionali (comunque responsabili, anche delle violazioni commesse da loro emanazioni territoriali), che sono stati sistematicamente condannati a pagare le prestazioni dovute. Queste discriminazioni commesse a danno dei lavoratori frontalieri, sia nel campo della sicurezza sociale, sia in quello dei vantaggi sociali, costituiscono ostacoli alla loro mobilità e non aiutano certo l'emersione dei rapporti di lavoro sommerso, non dichiarato e comunque irregolare, che in molte aree confinarie d'Europa li riguardano e che – a volte - addirittura contribuiscono a causare.

27. Per quanto concerne invece i lavoratori frontalieri che sono cittadini di paesi diversi da quelli assoggettati al Regolamento (CE) n. 883/2004 o ad altri tipi di accordi sulla libera circolazione delle persone con i paesi confinanti o limitrofi dell'UE (vale a dire la quasi totalità dei paesi terzi) e che sono residenti in tali paesi terzi, le prestazioni di sicurezza sociale e i vantaggi sociali sono loro erogabili solamente se previste dalla normativa di riferimento, che è quella nazionale del paese confinante o limitrofo, in cui l'attività lavorativa viene svolta. Tuttavia, è frequente che le normative nazionali di riferimento del paese di lavoro contemplino il requisito della residenza (o perlomeno del domicilio) come condizione necessaria per l'erogazione delle prestazioni di sicurezza sociale e dei vantaggi sociali al lavoratore. In questo caso, il lavoratore frontaliere resta fortemente a rischio di essere escluso dalla possibilità di ricevere tali prestazioni (a meno di non voler ricorrere alla pratica irregolare di comunicare alle autorità competenti un domicilio fittizio nel paese di lavoro, con tutte le conseguenze che ciò comporta). Una possibile soluzione a questo problema è rappresentata dalle Convenzioni bilaterali sulla sicurezza sociale sottoscritte tra i governi del paese di lavoro e del paese di residenza del lavoratore, ma solo a condizione che al loro interno il caso del lavoratore frontaliere sia stato opportunamente normato. Ma sono veramente pochi i casi di Convenzioni bilaterali sulla sicurezza sociale sottoscritte tra governi di paesi europei. L'evidenza empirica dimostra dunque purtroppo che i lavoratori frontalieri di paesi terzi sono spesso relegati nel lavoro sommerso, non dichiarato e comunque irregolare, anche a causa della loro impossibilità di rispettare il requisito della residenza o del domicilio nel paese di lavoro, frequentemente previsto dalla legislazione di quel paese come condizione necessaria per ricevere le prestazioni di sicurezza sociale e i vantaggi sociali.

⁵ Commissione europea, *Sicurezza sociale: la Commissione chiede all'Italia di versare le prestazioni familiari ai lavoratori transfrontalieri*, comunicato stampa IP/11/1271, Bruxelles (27 ottobre 2011)

⁶ Comitato Consultivo per la Libera Circolazione di Lavoratori, *Note on the rights of frontier workers with regard to free movement and social security*, Bruxelles (18 ottobre 2011)

b. La fiscalità diretta e i vantaggi fiscali

28. La fiscalità diretta è materia che, anche nel caso dei paesi dell'UE, rimane in capo ai governi nazionali. Tuttavia, come previsto dall'Articolo 45 del Trattato di Funzionamento dell'UE (TFUE), ai paesi dell'UE è richiesto di non discriminare le persone (e quindi anche i lavoratori) interessate a esercitare il diritto alla libera circolazione in vari ambiti, tra cui anche quello della fiscalità diretta.

29. In conseguenza di ciò, quando può sorgere un potenziale conflitto sulla competenza di più di un governo a tassare un medesimo cespite, è necessario che tale evento sia prevenuto e disciplinato da un accordo internazionale tra i governi interessati. Le Convenzioni per evitare la doppia imposizione sul reddito e sul patrimonio, basate sul modello messo a punto dall'OCSE, rappresentano un esempio molto diffuso di strumento internazionale, finalizzato a regolamentare tali potenziali conflitti.

30. Il lavoratore frontaliero dipendente, proprio per la sua condizione di persona soggetta contemporaneamente alla legislazione di due paesi, quello di lavoro e quello di residenza, si trova particolarmente esposto al rischio di una doppia pretesa di tassazione sul proprio reddito da lavoro.

31. Nel modello di Convenzioni messo a punto dall'OCSE (ma, similmente, anche in quello messo a punto dall'ONU), la regola generale nel caso della tassazione del reddito da lavoro dipendente (il caso che riguarda maggiormente i lavoratori frontalieri) è che la competenza a tassare sia in capo al paese di lavoro e ciò a prescindere da dove, tra i due paesi contraenti, si trovi la residenza del lavoratore. Tuttavia, in ossequio al principio della "tassazione universale", applicato dalla maggioranza dei paesi al mondo, nelle Convenzioni sottoscritte sulla base di tali modelli è pure quasi sempre previsto che il governo del paese dove si trova la residenza del lavoratore dipendente sia nella potestà di chiedergli di dichiarare anche a sé il proprio reddito guadagnato nel paese di lavoro. In conseguenza di ciò, al lavoratore contribuente viene riconosciuta la possibilità di beneficiare di metodi diversi (detrazione dall'importo o deduzione dall'imponibile complessivo di quanto già versato nel paese di lavoro, credito d'imposta su quanto già versato nel paese di lavoro o esenzione vera e propria di quanto già versato nel paese di lavoro), per evitare la doppia imposizione sul medesimo reddito.

32. Tale regolamentazione, che presenta comunque delle controindicazioni per il contribuente (in quanto, per esempio, è normalmente previsto che le tasse pagate nel paese di lavoro non possano essere detratte per intero, ma solo in proporzione all'importo che il soggetto avrebbe pagato nel paese di residenza), è comunque calibrata per quei lavoratori che trascorrono parte dell'anno fiscale nel paese di residenza e parte del medesimo anno fiscale nel paese di lavoro. Non lo è certamente per i lavoratori frontalieri che, invece, si trovano presenti quotidianamente, o quasi, in entrambi i paesi, quello di lavoro e quello di residenza, e i redditi dei quali non è appropriato siano tassati secondo criteri tarati per quelli di persone che esercitano un altro tipo di mobilità.

33. Coerentemente a quanto sopra, il Commentario agli articoli del modello della Convenzione per evitare la doppia imposizione sul reddito e sul patrimonio messo a punto dall'OCSE, pur sottolineando come nel modello non siano incluse regole particolari per quanto riguarda la tassazione dei redditi di lavoratori frontalieri, suggerisce come opportuno che i problemi creati dai contesti locali siano risolti direttamente tra gli Stati interessati con specifiche norme⁷. Similmente, la Commissione europea nella propria comunicazione del 2010 al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo intitolata "Eliminare gli ostacoli fiscali transfrontalieri per i cittadini dell'UE"⁸, incoraggiava i paesi dell'UE ad adottare norme particolari per i lavoratori frontalieri e i lavoratori mobili, che tenessero conto dell'interazione dei sistemi fiscali e previdenziali dei diversi paesi dell'UE.

34. Molti paesi tra loro confinanti interessati da fenomeni di frontalierato (tra quelli appartenenti all'Unione europea, purtroppo nessuno di quelli che è entrato a farne parte dal 2004 in poi) hanno dunque ritenuto di raccogliere tali suggerimenti e incoraggiamenti, riconoscendo nei testi delle Convenzioni bilateralmente sottoscritte la specificità della condizione del lavoratore frontaliero, pattuendo una specifica norma che ne disciplini la tassazione sul reddito da lavoro dipendente e da cui se ne possa pure ricavare una definizione. Le definizioni dei lavoratori frontalieri che si ricavano da tali testi, tuttavia,

⁷ OCSE, *Commentaries on the articles of the Model Tax Convention*, (2010), capitolo dedicato all'articolo 15, paragrafo 10, pag. 262.

⁸ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato Economico e Sociale europeo – Rimuovere gli ostacoli fiscali transfrontalieri per i cittadini dell'UE*, COM(2010) 769 definitivo, Bruxelles (20 dicembre 2010), paragrafo 5., pagina 8.

non solo sono diverse tra di loro, variando da Convenzione a Convenzione, ma sono pure differenti rispetto a quella contenuta nel Regolamento (CE) n. 883/2004, che è unica e vincolante per 31 paesi europei e che – come si ricordava *sub* 21. – vale comunque solo per l'ambito della sicurezza sociale. Si tratta infatti di definizioni che rispecchiano le particolarità dei diversi contesti regionali di frontiera dei vari paesi e che sono solitamente più restrittive di quella contenuta nel citato Regolamento (CE) n. 883/2004, in quanto al criterio temporale, relativo alla periodicità del ritorno del lavoratore nel paese di residenza (che, normalmente, è previsto sia quotidiana e non invece settimanale), ne aggiungono anche uno spaziale, relativo alla area geografica a cavallo del confine tra i due paesi in cui i lavoratori devono essere residenti e devono essere impiegati, per poter essere considerati frontalieri.

35. Vale la pena di sottolineare che le Convenzioni in cui il lavoro frontaliero riceve uno specifico riconoscimento, generalmente prevedono che parte o tutto il gettito fiscale prelevato su tale forma di lavoro finisca nelle casse del paese di residenza, ribaltando così il principio generale previsto dai modelli OCSE o ONU per il caso del lavoro dipendente. Questo discostamento dalla regola generale è particolarmente significativo, in quanto evidenzia la volontà dei due governi interessati di riconoscere come prevalente, o in ogni caso parzialmente meritevole di attenzione, l'interesse del paese che comunque sopporta uno sforzo importante in termini di servizi offerti nei confronti di questi lavoratori e delle loro famiglie e che sostiene con i proventi derivanti dalla fiscalità generale. Ai governi dei paesi di residenza (che altrimenti sono proprio quelli solitamente responsabili dei maggiori problemi, in termini di doppia imposizione del reddito di tali persone) è dunque riconosciuta la titolarità - in forma diretta, attraverso il vero e proprio prelievo, o in forma indiretta, attraverso il meccanismo della retrocessione parziale del gettito fiscale prelevato nel paese di lavoro - a incassare le tasse, *in toto* o in parte, sui redditi da lavoro dei lavoratori frontalieri nel proprio territorio residenti. Di non poco conto è inoltre il fatto che nei casi in cui il lavoro frontaliero riceve uno specifico riconoscimento nella Convenzione bilaterale, viene affermato in modo esplicito e inequivocabile quale governo sia titolare della potestà impositiva esclusiva sul reddito da lavoro dipendente del lavoratore frontaliero, evitando che l'altro governo intervenga con pretese sul medesimo reddito e consentendo quindi al lavoratore di rapportarsi con una sola autorità fiscale per il proprio reddito da lavoro dipendente (come avviene normalmente per la totalità dei lavoratori stanziali), anziché con due. Addirittura, quando viene istituito il meccanismo della retrocessione di parte del gettito prelevato dal governo del paese di lavoro a quello del paese di residenza dei lavoratori, si ottiene il risultato che le due autorità fiscali sono costrette a collaborare e la platea dei lavoratori frontalieri da tassare opportunamente contata. Nondimeno, grazie a tali convenzioni si raggiunge il ragguardevole risultato di ricavare una definizione comune tra i due paesi di chi sia il lavoratore frontaliero.

36. Da rilevare che vi sono alcuni casi (per esempio quello dell'ancora vigente Accordo tra la Svizzera e l'Italia relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri ed alla compensazione finanziaria a favore dei Comuni italiani di confine, parte integrante della Convenzione tra i due paesi) in cui, pur in presenza del riconoscimento nella Convenzione bilaterale del fenomeno del frontalierato, la definizione della zona confinaria a cavallo dei due paesi in cui è previsto che il lavoratore frontaliero lavori e risieda appare insufficiente (per esempio perché definita in anni in cui le infrastrutture e i mezzi pubblici a sostegno della mobilità erano minori o meno frequenti, moderni ed efficienti, non consentendo quindi una mobilità frontaliera da zone chilometricamente più lontane dal confine) rispetto alla realtà empirica e non rappresenta in modo appropriato l'area geografica reale all'interno della quale viene di fatto esercitato il frontalierato, essendo quest'ultima più estesa. In tali casi si ha la scomoda situazione in cui lavoratori che esercitano lo stesso tipo di mobilità per raggiungere il paese di lavoro e ritornare nel paese di residenza sono considerati solamente in parte frontalieri, essendo gli altri invece, quelli che escono dalla zona geografica di definizione del frontalierato, considerati alla stregua di lavoratori transnazionali. Anche il trattamento fiscale, dunque, è differenziato tra questi due gruppi di lavoratori, che sono frontalieri *de iure* nel primo caso e solamente frontalieri *de facto* nell'altro caso.

37. Sono purtroppo però ancora molte le Convenzioni per evitare la doppia imposizione sul reddito e sul patrimonio sottoscritte tra paesi in cui il frontalierato è un fenomeno storico o comunque presente, che non riconoscono la specificità (e quindi ne negano l'esistenza da un punto di vista politico) dei lavoratori frontalieri. In questi casi, i lavoratori frontalieri sono dunque costretti a:

- subire la tassazione sui propri redditi da lavoro dipendente, secondo regole che sono state calibrate per altre casistiche di lavoratori (segnatamente i lavoratori transnazionali);
- rapportarsi con due autorità fiscali diverse (quella del paese di lavoro, solitamente in modo indiretto, attraverso il datore di lavoro che funge da sostituto d'imposta, e quella del paese di residenza, solitamente in modo diretto, attraverso la dichiarazione dei propri redditi) che facilmente tra loro non dialogano e che spesso non tengono nella dovuta considerazione o che

interpretano in maniera diversa le norme convenzionali, le quali essendo di diritto internazionale sono di rango superiore a quelle nazionali, sottoponendo quindi il lavoratore frontaliere a rischi di doppia imposizione sul proprio reddito;

- confrontarsi con modalità diverse di dichiarazione dei redditi e con periodi di tempo dedicati a tali dichiarazioni che spesso nei due paesi non coincidono e che, conseguentemente, non facilitano l'acquisizione della documentazione finalizzata a ottenere nel paese di residenza la detrazione dall'importo o la deduzione dall'imponibile complessivo di quanto già versato nel paese di lavoro o il credito d'imposta su quanto già versato nel paese di lavoro o l'esenzione vera e propria di quanto già versato nel paese di lavoro;
- scontrarsi con difficoltà burocratiche e una pressoché totale assenza di informazione sul merito.

Similmente al caso delle prestazioni di sicurezza sociale e dei vantaggi sociali, anche per il caso della tassazione dei redditi da lavoro l'evidenza empirica dimostra che la mancanza di un'adeguata e completa regolamentazione della casistica del frontalierato causa difficoltà ai lavoratori e in varie zone d'Europa un ampio ricorso al lavoro sommerso, non dichiarato e comunque irregolare da parte dei frontalieri. Emblematici sono i casi della Convenzione per evitare la doppia imposizione sul reddito e sul patrimonio sottoscritta tra Italia e Slovenia e dell'Accordo per evitare la doppia imposizione sul reddito e sul patrimonio sottoscritto tra Italia e Croazia, che non contemplando, per l'appunto, il caso della tassazione del reddito dei lavoratori frontalieri, costringono questi ultimi a doversi rapportare sul proprio reddito da lavoro dipendente con le autorità fiscali di entrambi i paesi. Questi lavoratori incappano sistematicamente in casi di difficoltà burocratiche e in vere e proprie disapplicazioni dei due trattati internazionali in parola, che originano veri e propri casi di doppia imposizione sullo stesso reddito. In particolare:

- per quanto riguarda il caso della Convenzione per evitare la doppia imposizione sul reddito e sul patrimonio sottoscritta tra Italia e Slovenia, quei lavoratori frontalieri residenti in Slovenia e impiegati in Italia, che – come previsto in determinati casi dalla normativa italiana - ottengono il versamento dell'anticipo sul Trattamento di Fine Rapporto (TFR) da parte del proprio datore di lavoro, se lo vedono successivamente tassare in sede di dichiarazione dei redditi anche all'autorità fiscale slovena, FURS. Ciò avviene nonostante, ai sensi della Convenzione in parola, le somme ricevute da un lavoratore all'atto della cessazione dell'impiego (tra le quali rientra pienamente il TFR, che però – come noto - è in parte pagabile anche come anticipo, prima cioè della conclusione del rapporto di lavoro) siano tassabili solamente nel paese in cui sono state erogate e che, per quanto riguarda il caso del TFR italiano, il datore di lavoro effettivamente corrisponda tali importi al lavoratore al netto delle imposte versate all'Agenzia delle Entrate. Questa disapplicazione del testo della Convenzione avviene in quanto la FURS, non conoscendo l'istituto italiano del TFR e la sua natura di salario differito, interpreta tale emolumento alla medesima stregua di una misura previdenziale, che, invece, ai sensi della legislazione interna fiscale slovena è effettivamente tassabile. Quello che sarebbe logico avvenisse per ovviare a tale problema, ovvero una costante collaborazione tra le autorità fiscali di Italia e Slovenia per favorire la conoscenza reciproca della struttura dei due ordinamenti nazionali, purtroppo non accade, lasciando così inalterate le cause di questi casi di doppia imposizione;
- sempre per quel che concerne la Convenzione per evitare la doppia imposizione sul reddito e sul patrimonio sottoscritta tra Italia e Slovenia, la Pandemia COVID-19 ha nuovamente messo a nudo l'inadeguatezza di tale trattato internazionale, per quanto riguarda la tassazione dei redditi dei lavoratori frontalieri. Il massiccio ricorso al telelavoro, anche transfrontaliero, cui si è ricorsi per contenere i contagi del coronavirus ha infatti originato inedite casistiche di doppia imposizione del reddito di tali lavoratori. Questi ultimi, normalmente impiegati in Italia e residenti in Slovenia, ma, in accordo con il proprio datore di lavoro, forzati a rimanere a telelavorare dalla propria abitazione per un determinato numero di giorni al mese, si sono visti tassare dalla FURS la quota parte del proprio reddito prodotta mentre hanno lavorato da casa in territorio sloveno. Tale richiesta, legittima secondo la legislazione fiscale interna slovena, non ha tuttavia tenuto conto del fatto che il datore di lavoro italiano aveva precedentemente versato all'Agenzia delle Entrate italiana l'intero importo mensile delle tasse sul reddito di tali lavoratori frontalieri, i quali si sono dunque visti parzialmente tassare due volte il proprio reddito. Quella del telelavoro transfrontaliero è una casistica effettivamente non contemplata dai modelli di Convenzione per evitare la doppia imposizione sul reddito e sul patrimonio messi a punto dall'OCSE e dall'ONU. E le misure tempestivamente adottate durante la pandemia in modo bilaterale da vari paesi dell'UE a integrazione delle Convenzioni per evitare la doppia imposizione in precedenza tra loro sottoscritte, al fine di proteggere dal rischio di una doppia imposizione sui propri redditi i lavoratori frontalieri interessati da simili casistiche (secondo le quali le giornate spese a lavorare a telelavorare dalla propria abitazione nel paese di residenza durante l'emergenza sanitaria avrebbero dovuto essere considerate come se effettuate nel paese di lavoro), non hanno potuto

trovare applicazione tra Italia e Slovenia, non essendo state tra loro affatto pattuite. Tra i due citati paesi, infatti, non essendo riconosciuti i lavoratori frontalieri nell'unico trattato internazionale vigente per evitare la doppia imposizione dei loro redditi (la Convenzione in parola, *nde*), non è stato nemmeno possibile dedicare loro una norma speciale, necessaria per proteggerli dalle conseguenze negative di una situazione eccezionale;

- per quanto riguarda, invece, il caso dell'Accordo per evitare la doppia imposizione sul reddito e sul patrimonio sottoscritto tra Italia e Croazia, i lavoratori frontalieri residenti in Croazia e impiegati in Italia, una volta subita sulla propria busta paga la trattenuta fiscale da parte del datore di lavoro italiano (che funge da sostituto d'imposta nei confronti dell'Agenzia delle Entrate), devono poi dichiarare i propri redditi da lavoro dipendente guadagnati in Italia anche all'autorità fiscale croata, Porezna Uprava. Ai sensi dell'Accordo in parola, questi hanno la possibilità di portare in detrazione dall'imposta sul reddito da pagare a Porezna Uprava, le tasse già pagate in Italia su tali redditi, previa dimostrazione documentale dell'avvenuto pagamento. Il problema sorge nella fase di presentazione della certificazione unica rilasciata al lavoratore frontaliere dal datore di lavoro italiano a Porezna Uprava, la quale non interpretandola correttamente e non sapendo se tale documentazione fa riferimento a importi di tasse effettivamente già pagati in Italia dal lavoratore frontaliere oppure sia riferita a tasse che devono essere ancora versate all'Agenzia delle Entrate italiana dallo stesso, chiede al lavoratore di esibire copia dei modelli F24 con cui il proprio datore di lavoro ha effettivamente versato le tasse su quel rapporto di lavoro. Al di là della difficoltà di farsi rilasciare dal proprio datore di lavoro copie di tali documentazioni, va considerato che molto spesso i datori di lavoro versano cumulativamente tramite i modelli F24 le tasse relative ai rapporti di lavoro di più persone, rendendo quindi non riconducibili a una specifica persona gli importi indicati in tali modelli. In molti casi dunque la dovuta detrazione prevista dall'Accordo in parola non viene concessa. Anche in questo caso, una costante collaborazione tra le autorità fiscali di Italia e Croazia potrebbe favorire la comprensione reciproca e il superamento di tali casi di doppia imposizione. Purtroppo, tuttavia, tale dialogo non avviene.

38. La Commissione europea ha espresso inoltre la propria preoccupazione, perché 5 paesi dell'UE (Bulgaria, Cipro, Croazia, Malta e Romania) non fanno parte dell'OCSE e, conseguentemente, non essendo vincolati alle sue linee guida e alle sue raccomandazioni, non sono stimolati a sottoscrivere bilateralmente Convenzioni per evitare la doppia imposizione sul reddito e sul patrimonio, rischiando di mantenere in essere situazioni di discriminazione e ostacoli di natura fiscale alla mobilità dei lavoratori, anche di quelli frontalieri. Numerosi sono infatti i casi in cui tali convenzioni tra paesi dell'UE non esistono.

39. La definizione della figura del lavoratore frontaliere è assente o incompleta anche nella maggior parte dalla legislazione fiscale interna dei paesi interessati dal frontalierato. Si tratta di una grave carenza, considerato che in assenza della volontà dei governi o in assenza delle condizioni politiche per sottoscrivere bilateralmente Convenzioni per evitare la doppia imposizione sul reddito e sul patrimonio con i paesi confinanti, la legislazione nazionale potrebbe comunque rappresentare una parziale soluzione agli ostacoli di natura fiscale alla mobilità dei lavoratori frontalieri, eventualmente predisponendo norme loro dedicate che tengano conto della particolarità di questa forma di lavoro.

40. Per quanto riguarda infine i vantaggi fiscali, anche in questa materia il Regolamento (UE) n. 492/2011 prevede che debbano essere garantiti ai lavoratori cittadini di un paese dell'UE o del SEE presenti in un altro paese dell'UE o del SEE al pari dei residenti (lavoratori frontalieri compresi), in ossequio al principio della parità di trattamento e senza poter effettuare alcuna discriminazione. Nemmeno in questo campo, tuttavia, ai lavoratori frontalieri vengono sempre garantiti, del tutto o in parte, tali vantaggi (al proposito si possono citare: gli sgravi fiscali per familiari a carico non concessi dalla Germania a un lavoratore frontaliere prevalentemente impiegato sul proprio territorio e residente in Belgio; sgravi fiscali previsti per chi intende farsi tassare come coppia piuttosto che come singolo non concessi dal Lussemburgo a un lavoratore frontaliere impiegato sul proprio territorio e residente in Belgio⁹; l'adeguamento dell'importo di vari vantaggi fiscali concessi dall'Austria a favore dei lavoratori frontalieri, in funzione del costo della vita del paese di residenza dei loro figli¹⁰), essendo ancora una

⁹ Comitato Consultivo per la Libera Circolazione di Lavoratori, *Note on the rights of frontier workers with regard to free movement and social security*, Bruxelles (18 ottobre 2011)

¹⁰ Corte di Giustizia dell'Unione europea, *Sentenza della Corte nella causa C-328/20 | Commissione / Austria (Indicizzazione delle prestazioni familiari) - L'adeguamento degli assegni familiari e di vari vantaggi fiscali, concessi dall'Austria a favore dei lavoratori in funzione dello stato di residenza dei loro figli, è contrario al diritto dell'Unione*, comunicato stampa n. 102/22, Lussemburgo (16 giugno 2022)

volta quasi sempre loro contestata dai governi nazionali la mancanza del requisito della residenza nel paese di lavoro. Da segnalare i seguenti due casi, che interessano i lavoratori frontalieri che si muovono tra Italia e Slovenia e tra Italia e Croazia:

- nel primo caso, la Slovenia per concedere il trattamento riservato ai cosiddetti “non residenti Schumacker” (lavoratori impiegati in Slovenia e residenti in uno dei paesi dell’UE o del SEE che assicurano un adeguato scambio di informazioni, che hanno diritto all’equiparazione completa con i residenti in Slovenia ai fini delle deduzioni e detrazioni fiscali, a condizione che producano in Slovenia almeno il 90% del reddito annuale complessivo e che non godano di simili vantaggi fiscali nel paese di residenza e in nessun altro paese) chiede a tali lavoratori frontalieri di esibire una dichiarazione in merito alla sussistenza in capo a loro delle condizioni richieste per beneficiare del trattamento previsto (rilasciata su modello predisposto dalla FURS, agenzia di pubblica amministrazione della Slovenia), firmata e timbrata anche dall’Agenzia delle Entrate italiana. Chiunque abbia qualche domestichezza con l’Agenzia delle Entrate italiana, sa che tale dichiarazione è praticamente impossibile da ottenere;
- nel secondo caso, l’Agenzia delle Entrate non riconosce al lavoratore frontaliere residente in Italia e impiegato in Croazia in zona di confine il bonus fiscale o franchigia di € 7.500,00, affermando che tale paese non può essere considerato limitrofo all’Italia.

c. La legislazione sul lavoro e sull’accesso al mercato del lavoro

41. Il diritto dell’UE e, in particolare, il Regolamento (UE) n. 492/2011 prevedono la parità di trattamento dei lavoratori all’interno del medesimo paese dell’UE e del SEE, per quanto riguarda – tra le altre - le condizioni di impiego, di lavoro e di retribuzione, secondo il principio della *lex loci laboris*. Anche nel campo della legislazione sul lavoro non tutto fila però alla perfezione. Il diritto interno della quasi totalità dei paesi assoggettati al Regolamento (CE) n. 883/2004 non è stato infatti del tutto adeguato al Regolamento in parola (che in alcuni suoi articoli contiene disposizioni finalizzate a favorire l’accesso al mercato del lavoro dei paesi cui si applica) e, quindi, pure in questo campo, a farne maggiormente le spese sono i lavoratori frontalieri.

42. Secondo il Regolamento (CE) 883/2004, il lavoratore frontaliere rimasto in stato di disoccupazione completa ha la facoltà, a titolo supplementare, di mettersi a disposizione anche degli uffici del lavoro del paese di ultima occupazione, oltre che a quelli del paese di residenza. La *ratio* di questa norma del Regolamento (CE) n. 883/2004 è quella di favorire la rioccupazione del lavoratore (tra cui anche quello frontaliere), che potrebbe avere maggiori possibilità di trovare un nuovo lavoro nel paese di ultima occupazione (molto spesso, l’unico in cui fino al momento della perdita del lavoro ha speso la sua intera carriera lavorativa), piuttosto che in quello di residenza. Nella maggior parte dei paesi assoggettati al Regolamento (CE) n. 883/2004 questa possibilità è tuttavia negata alla quasi totalità dei lavoratori frontalieri rimasti in stato di disoccupazione completa, ai quali viene contestata la mancanza della residenza o di un domicilio nel paese di ultima occupazione. Si tratta, anche in questo caso, di una discriminazione indiretta, basata sulla residenza. Per quel che riguarda l’Italia, i Centri per l’Impiego non consentono ai lavoratori frontalieri residenti all’estero, già occupati nel territorio italiano e rimasti in stato di disoccupazione completa di rendere la Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro (DID), posto che il D. Lvo 150/2015 di riordino dei servizi al lavoro e delle politiche attive per il lavoro (in questo operando una scelta più restrittiva rispetto alla normativa precedente, che richiedeva invece solamente il requisito del solo domicilio) dispone che i servizi e le misure di politica attiva del lavoro siano riservate ai soli i residenti sul territorio italiano. Il caso è particolarmente evidente in Friuli Venezia Giulia, l’unica regione italiana ad avere un consistente fenomeno di frontalierato in ingresso, in cui i Centri per l’Impiego del territorio sistematicamente negano questa possibilità ai lavoratori frontalieri, residenti in Austria, Slovenia e Croazia e già precedentemente impiegati in Italia, rimasti in stato di disoccupazione completa.

43. Un’altra disapplicazione del principio di parità di trattamento disposta dal Regolamento (CE) 492/2011 anche in riferimento ai lavoratori frontalieri riguarda le prestazioni di tipo occasionale, introdotte nella legislazione italiana nel corso del 2017. Tali prestazioni paiono essere di difficile, se non impossibile, applicazione ai prestatori che non siano residenti in Italia, situazione tipica per i lavoratori frontalieri, la maggior parte dei quali residenti in Slovenia e in Croazia. Lo svolgimento di alcuni adempimenti che competono al prestatore risulta infatti pressoché, se non del tutto, impossibile da eseguirsi da parte di un lavoratore frontaliere. Si tratta:

- dell’acquisizione delle credenziali SPID o della Carta Nazionale dei Servizi (strumenti alternativi al PIN INPS), necessari alla registrazione obbligatoria da parte del prestatore alla piattaforma

telematica predisposta dall'INPS, documentazione ottenibile solamente dalla persona residente in territorio italiano (o, nel caso dello SPID, anche da un residente all'estero, a condizione però che sia cittadino italiano);

- dell'inserimento nella piattaforma telematica di cui al punto precedente delle informazioni identificative necessarie per la gestione del rapporto di lavoro, comprese quelle relative al pagamento dei compensi (quali l'IBAN associato al conto corrente bancario o postale, o al libretto postale oppure alla carta di credito, che potrebbe essere relativo a un'utenza bancaria straniera e non italiana, e quali l'indirizzo della propria residenza e dell'eventuale diverso domicilio, finalizzato all'invio da parte di Poste Italiane S.p.A. della comunicazione della disponibilità dei compensi riscuotibili presso i propri uffici, che potrebbero entrambi non essere in territorio italiano), che potrebbero essere considerate non valide, in quanto non riferibili a una persona residente in Italia;

44. Non migliore è la situazione dei lavoratori frontalieri impiegati in alcuni paesi europei che hanno sottoscritto altri tipi di accordi sulla libera circolazione delle persone con i paesi confinanti o limitrofi dell'UE. Pur non essendo vincolata alla legislazione comunitaria, ma similmente a quanto avviene nella maggior parte dei paesi dell'UE, anche la Repubblica di San Marino preclude ai lavoratori frontalieri già impiegati sul proprio territorio e successivamente rimasti in stato di disoccupazione di iscriversi alle proprie liste di avviamento al lavoro, essendo queste dedicate ai soli residenti in tale paese.

d. La normativa sull'ingresso e sul soggiorno dei non nazionali nel territorio dello stato

45. In Europa, ad eccezione dei cittadini dei paesi dell'UE e del SEE, che godono del diritto alla libera circolazione all'interno di tali paesi, i cittadini della gran parte degli altri paesi, cosiddetti terzi, non godono di questo diritto e sono quindi soggetti alle legislazioni nazionali che disciplinano l'ingresso e il soggiorno dei non nazionali nel territorio di ogni stato. Ciò vale anche per quelli tra loro che vogliono esercitare una mobilità a scopo di lavoro in un altro paese, compresi i lavoratori frontalieri. L'evidenza empirica mostra che vari sono i fenomeni di frontalierato da parte di lavoratori cittadini di paesi terzi residenti in paesi terzi, impiegati sia in paesi dell'UE, sia in altri paesi terzi. Tra essi si possono citare casi storici, anche se non più attuali, quali quello dei frontalieri sloveni (cittadini di un paese terzo fino al 2004) impiegati in Italia e in Austria, quello dei frontalieri croati (cittadini di un paese terzo fino al 2013) impiegati in Slovenia e in Italia e quello dei frontalieri cechi e polacchi (anch'essi cittadini di paesi terzi fino al 2004) impiegati in Germania. Nondimeno, altri fenomeni di lavoro frontaliero praticati da cittadini di paesi terzi tuttora continuano a esistere, come quello dei lavoratori bosniaci impiegati in Croazia.

46. I lavoratori frontalieri di paesi terzi, tuttavia, per poter essere lavoratori in regola nel paese di lavoro (dell'UE, ma anche in altri paesi terzi) devono rispettare le normative sull'ingresso e sul soggiorno dei non nazionali nel territorio di tali paesi, le quali – oltre a richiedere normalmente che la persona ottenga un precedente visto d'ingresso per motivi di lavoro (cosa molto difficile, se non in molti casi praticamente impossibile) - quasi sempre prevedono che il lavoratore straniero debba obbligatoriamente anche soggiornare nel paese di lavoro, comunicando alle autorità di pubblica sicurezza almeno un domicilio nel territorio di tale paese. Questa previsione normativa si pone in evidente contrasto con la principale condizione precipua del lavoratore frontaliero, che è quella di mantenere la propria residenza nel paese confinante o limitrofo. L'immediata conseguenza di tale situazione è che la gran parte dei lavoratori frontalieri, cittadini di paesi terzi, fanno sistematico ricorso al lavoro sommerso, non dichiarato e comunque irregolare, non avendo la possibilità di ottenere un regolare permesso di lavoro (a meno di non voler ricorrere alla pratica irregolare di comunicare alle autorità competenti un domicilio fittizio nel paese di lavoro, con tutte le conseguenze che ciò comporta, e negando quindi di fatto la propria condizione di lavoratori frontalieri). A tal proposito, vale la pena di ricordare che le frontiere esterne dell'UE sono spesso tutt'altro che impermeabili. Questo avviene per varie ragioni, legate non solo alla difficoltà di controllarle, ma anche a causa di rapporti privilegiati che i paesi dell'UE possono avere con paesi terzi confinanti o comunque limitrofi e che spesso portano all'abolizione reciproca dei visti d'ingresso per soggiorni brevi o, addirittura, alla possibilità di fare ingresso nei rispettivi territori nazionali, senza dover esibire il passaporto alla frontiera, ma solamente un semplice documento d'identità.

47. In molte aree d'Europa, dunque, il frontalierato richiede di essere adeguatamente regolamentato anche nei confronti di quei lavoratori provenienti da un paese terzo, che vogliono occuparsi in paesi confinanti o limitrofi, (nella maggior parte dei casi appartenenti all'UE), mantenendo tuttavia la propria residenza nel paese terzo. A tal proposito, si possono citare i casi di due paesi, che hanno previsto nel proprio ordinamento legislativo la regolamentazione di tali fenomeni: nel primo caso, in cui era semplicemente necessaria una disposizione normativa nazionale, tale previsione si è concretizzata; nel

secondo caso, in cui sarebbe stato necessario un accordo internazionale tra paesi, tale previsione è rimasta lettera morta.

48. Con proprio atto normativo interno del 17 settembre 1998, la Germania concedeva agli stranieri con residenza e domicilio abituale all'estero il diritto a ricevere un permesso di lavoro nel proprio territorio nazionale. Tra questi vi erano anche i lavoratori frontalieri, cittadini polacchi e cechi residenti, rispettivamente in Polonia e nella Repubblica Ceca (in entrambi i casi cittadini di paesi terzi fino al 2004), i quali – a determinate condizioni, tra cui quella di essere residenti e impiegati in un fascia frontiera a cavallo dei confini comuni tra i paesi interessati di larghezza massima pari a 50 chilometri e rientrando quotidianamente nel proprio paese di residenza o trattenendosi per non più di due giorni consecutivi nel versante tedesco della zona frontiera – potevano lavorare regolarmente in Germania. Sempre con proprio atto normativo interno, nel 1998 l'Italia varava la legge che disciplina l'ingresso e il soggiorno di cittadini di paesi terzi sul proprio territorio nazionale. Tra le previsioni normative in essa contenute, si afferma che l'ingresso e il soggiorno in Italia dei lavoratori frontalieri non appartenenti all'Unione europea deve essere disciplinato dalle disposizioni particolari previste negli accordi internazionali in vigore con gli stati confinanti. All'epoca la fattispecie riguardava gli sloveni (cittadini di un paese terzo fino al 2004) e i croati (cittadini di un paese terzo fino al 2013, sebbene la Croazia sia solamente un paese limitrofo all'Italia, non avendo un confine diretto comune con essa, ma essendole separata da una sottile striscia di territorio sloveno di circa 20 chilometri), protagonisti di uno storico e consistente flusso di lavoro frontiero in entrata, da sempre confinato nel lavoro sommerso, non dichiarato o comunque irregolare. Tale disposizione, che per l'appunto avrebbe dovuto tradursi in accordi internazionali, è purtroppo sempre rimasta inattuata.

La posizione della UIL Frontalieri e le sue richieste

49. L'Italia si inserisce a pieno titolo nel panorama del frontalierato europeo, così come sopra delineato, essendo uno dei paesi del vecchio continente interessati dal maggior numero di flussi di lavoratori frontalieri (complessivamente otto). Tra flussi in entrata e in uscita, infatti, l'Italia è protagonista di fenomeni di frontalierato con Svizzera, Francia, Austria, Slovenia, Croazia, Monaco, San Marino e Città del Vaticano. Premesso che i numeri di tali flussi sono significativamente diversi tra di loro (variando dalle molte migliaia di lavoratori frontalieri che si recano in Svizzera alle poche centinaia di quelli che si muovono tra Italia e Austria o alle poche decine di quelli che si spostano dall'Italia alla Città del Vaticano), va sottolineato che alcuni di questi flussi sono molto meglio regolamentati rispetto ad altri. Questa situazione "schizofrenica" dipende principalmente da quanto marcata sia stata la volontà dei governi interessati di creare o meno un quadro giuridico certo in cui questi lavoratori potessero muoversi in piena legittimità. In conseguenza di ciò, molti contesti di frontalierato che interessano l'Italia sono ancora pesantemente inficiati da ostacoli alla mobilità che penalizzano e discriminano tali lavoratori, spesso spingendoli a ricorrere al lavoro sommerso, non dichiarato e comunque irregolare.

50. La UIL Frontalieri riconosce il pieno diritto alla realizzazione di ogni persona attraverso il lavoro, anche se per ottenere questo obiettivo è necessario che questa si rivolga al mercato del lavoro di un altro paese confinante o limitrofo, senza tuttavia dovervi necessariamente spostare la propria residenza o luogo di domicilio. Il lavoro frontaliero, dunque, come strumento che contribuisce al raggiungimento di questo diritto della persona, deve essere esercitabile in piena legittimità e non può essere ostacolato da carenze normative degli stati nazionali, da misure discriminatorie o da disparità di trattamento a danno di chi non ha la residenza nel paese del proprio lavoro.

51. La UIL Frontalieri inoltre, nella convinzione che la piena parità di trattamento di tutti i lavoratori presenti nei vari mercati del lavoro nazionali sia un obiettivo da garantire a chiunque, a prescindere dalla sua cittadinanza e da dove si trovi la sua residenza, ritiene che il lavoro frontaliero debba poter essere esercitato senza ingiustificate restrizioni.

52. Per questi motivi la UIL Frontalieri, ritenendo che la raccolta sistematica e l'analisi dei dati del fenomeno, sulla base di un sistema di rilevazione standardizzato a livello europeo, potrebbe aiutare il raggiungimento della rimozione di ogni ostacolo all'esercizio del lavoro frontaliero, rivolge al Governo Italiano e - secondo le rispettive competenze - anche alle sue Regioni, Province, Province autonome, Comuni e Città metropolitane, le seguenti richieste:

in materia di sicurezza sociale e vantaggi sociali

- a. come previsto dal diritto dell'Unione europea, applicare pienamente il principio secondo cui i lavoratori frontalieri sono coperti dal sistema di sicurezza sociale del paese in cui lavorano e non da quello in cui risiedono e ciò anche per quelle prestazioni di sicurezza sociale e per i vantaggi sociali esistenti a livello nazionale, che non sono espressamente contemplati dal Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, ma che tuttavia sono riconosciuti e protetti dal Regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione;
- b. garantire che quanto enunciato *sub a.* sia rispettato non solo dall'INPS, ma anche da tutti i livelli territoriali intermedi, che siano titolati a erogare prestazioni di sicurezza sociale e quelle discendenti da vantaggi sociali;
- c. inserire nelle Convenzioni in materia di sicurezza sociale sottoscritte con i paesi non vincolati al rispetto della normativa dell'UE, una definizione della figura del lavoratore frontaliero, e la previsione del pagamento di tutte le prestazioni di sicurezza sociale e di tutte quelle discendenti da vantaggi sociali anche ai lavoratori frontalieri;

in materia di fiscalità diretta e vantaggi fiscali

- d. sottoscrivere, perlomeno con tutti i governi dei paesi limitrofi da e verso cui sono possibili fenomeni di frontalierato dei lavoratori, trattati internazionali comprendenti regole comuni per evitare la doppia imposizione sul reddito e sul patrimonio (per esempio utilizzando i modelli delle Convenzioni per evitare le doppie imposizioni elaborati in sede OCSE e in sede ONU);

- e. inserire negli articoli dei trattati di cui *sub d.* che regolamentano l'imposizione del reddito da lavoro dipendente, un comma che disciplini lo specifico caso del lavoro frontaliero, da cui si possa ricavare una definizione giuridica e quindi un riconoscimento sul piano politico dei lavoratori frontalieri;
- f. in riferimento a quanto indicato *sub e.*, individuare all'interno dei trattati internazionali un criterio per delimitare il fenomeno del frontalierato dei lavoratori, che sia realistico e attuale rispetto all'evidenza empirica. Se tale criterio dovesse essere quello dell'individuazione di una porzione di territorio del/i paese/i interessato/i, questo dovrebbe rispecchiare fedelmente l'area da e verso cui si muovono i lavoratori frontalieri;
- g. prevedere che il gettito fiscale prelevato dal reddito da lavoro dipendente dei lavoratori frontalieri sia destinato, almeno in parte, al paese di residenza di questi ultimi;
- h. qualunque sia la scelta individuata *sub g.*, prevedere che i lavoratori frontalieri, per il reddito che ricavano dal proprio lavoro dipendente, debbano rapportarsi, tra quella del paese di lavoro e quella del paese di residenza, con una sola autorità fiscale;
- i. modificare e completare la propria legislazione fiscale, dotandola di una disciplina specifica sui lavoratori frontalieri, che ne fornisca una definizione giuridica e ne riconosca la specificità in sede di imposizione del reddito da lavoro;
- j. garantire la piena applicazione del principio di non discriminazione previsto dal Regolamento (UE) n. 492/2011 in materia di vantaggi fiscali ai lavoratori frontalieri;

in materia di legislazione sul lavoro e di accesso al mercato del lavoro

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

La UIL Frontalieri, inoltre, preso atto che l'esperienza della bilateralità è presente nelle relazioni industriali della maggior parte dei paesi della fascia di confine, riconosce in essa lo strumento più efficace per favorire il rafforzamento della governance transfrontaliera. Propone pertanto di promuovere l'istituzione di un **enti bilaterali transfrontalieri**, in grado di generare numerose opportunità per i lavoratori frontalieri, le imprese e le comunità di frontiera. Diversi potrebbero essere i settori di intervento dell'ente bilaterale: la formazione e l'aggiornamento professionale per i lavoratori, le politiche attive per l'occupazione, la gestione del mercato del lavoro transfrontaliero, la tutela sociale e il welfare locale.

Ancora, la UIL Frontalieri riconosce nei **Consigli Sindacali InterRegionali (CSIR)**, unici organi di cooperazione transfrontaliera operanti ormai da decenni che riuniscono le organizzazioni maggiormente rappresentative su ambo i lati della frontiera comune di molti paesi europei, la struttura di rappresentanza più adeguata per i lavoratori frontalieri, la cui peculiare condizione richiede l'azione di tutela congiunta sui due versanti confinari.

La UIL Frontalieri, infine - preso atto che in seguito alle misure assunte nell'ambito lavorativo dai governi di tutta Europa per contenere gli effetti della recente pandemia COVID-19, ha preso piede in modo sempre più diffuso il lavoro da remoto (denominato anche "smart-working", o "lavoro agile", o "telelavoro") e che questo fenomeno interessa anche i lavoratori frontalieri, molto frequentemente impegnati nel lavoro da remoto transfrontaliero -, ritiene che sia assolutamente necessario assumere adeguate norme strutturali, pure a livello italiano, per rendere compatibile tale forma di lavoro con la condizione del lavoratore frontaliero.