

di Niccolò Figundio

Nuovo accordo sui frontalieri: conto alla rovescia?

Nel marzo di quest'anno, su queste pagine¹ si era affrontato il tema dell'impatto della pandemia sul lavoro transfrontaliero tra Italia e Svizzera, accennando assai sommariamente al nuovo accordo sulla fiscalità dei frontalieri.

Quest'ultimo, concluso da Svizzera e Italia il 23 dicembre 2020, non era ancora stato ratificato dai due parlamenti nazionali e, d'altro canto, le fibrillazioni politiche italiane non ne facevano presagire un'entrata in vigore in tempi rapidi. Contrariamente alle aspettative, nelle ultime settimane si sta invece assistendo a un'accelerazione del processo di ratifica che sembrerebbe preludere all'entrata in vigore dell'accordo con l'inizio del nuovo anno 2023. Sembra, quindi, opportuno dedicare questo contributo ad un rapido confronto tra l'attuale regime fiscale per i frontalieri – pur destinato a sopravvivere al nuovo accordo, come si dirà – e quello previsto dal nuovo accordo.

L'accordo sulla fiscalità dei frontalieri del 1974

Intendendosi il lavoratore frontaliere – in termini tecnici – come il soggetto che presta un'attività lavo-

rativa in uno Stato diverso da quello in cui è residente, si coglie immediatamente che il relativo regime fiscale coinvolge le potestà impositive di due diversi Paesi: quello della residenza del lavoratore e quello, appunto, ove l'attività è prestata (c.d. stato della fonte).

Nello specifico dei rapporti tra Italia e Svizzera, il regime fiscale applicabile ai lavoratori frontalieri è disciplinato dall'Accordo tra la Svizzera e l'Italia relativo alla imposizione dei lavoratori frontalieri ed alla compensazione finanziaria a favore dei Comuni italiani di confine del 3 ottobre 1974 (di seguito, "Accordo del 1974"). Esso disciplina un trattamento tributario derogatorio rispetto a quello previsto in generale per i redditi di lavoro dipendente dalla Convenzione contro le doppie imposizioni tra Svizzera e Italia conclusa due anni dopo, nel 1976 (di seguito, "Convenzione").

Secondo l'Accordo del 1974 (art. 1) il reddito derivante da un'attività di

lavoro dipendente prestata in Svizzera da un lavoratore frontaliere è soggetto ad imposizione esclusivamente in Svizzera. Determinante ai fini dell'applicazione di tale regime risulta, dunque, il luogo di svolgimento della prestazione lavorativa: nello specifico, bisogna notare che l'ambito di applicazione territoriale dell'Accordo del 1974 risulta limitato ai soli Cantoni Grigioni, Ticino e Vallese quali luoghi di svolgimento delle prestazioni lavorative (cfr. art. 2 dell'Accordo del 1974). Riassumendo, il reddito di lavoro dipendente percepito da soggetti fiscalmente residenti in Italia e che prestano la loro attività lavorativa nei detti tre Cantoni è tassato unicamente in Svizzera. Poiché l'Accordo del 1974 prevede, unitamente a detto regime fiscale e in conseguenza di esso, anche un sistema di compensazione finanziaria a favore dei "comuni italiani di confine" (c.d. "ristorni"), tale trattamento fiscale è riservato solo ai soggetti residenti, in Italia, nella c.d.



“fascia di confine”. Si tratta, cioè, dei residenti nei comuni italiani situati entro 20km dalla frontiera con la Confederazione (c.d. “frontalieri fiscali”). I soggetti che non rispettano tale requisito (c.d. “frontalieri non fiscali”) sono invece tassati anche in Italia. In concreto, i “frontalieri fiscali” sono assoggettati esclusivamente all’Imposta alla Fonte (IF) svizzera, dedotta dal datore di lavoro all’atto del pagamento del salario. Il reddito dei “frontalieri non fiscali”, invece, è assoggettato anche all’Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche (IRPEF) in Italia, pur con alcuni correttivi tesi a mitigare la doppia imposizione³.

Il regime previsto dal nuovo accordo del 23 dicembre 2020

Senza qui dilungarci sulle motivazioni politiche che hanno condotto alla negoziazione del nuovo accordo italo-elvetico sulla fiscalità dei frontalieri, si dirà semplicemente che il mutato quadro economico e sociale degli ultimi decenni ha indotto le autorità dei due Stati a ripensare le modalità di tassazione dei frontalieri. Dal lato svizzero – ed

in particolare nella prospettiva dei tre Cantoni interessati – allo scopo di combattere il c.d. *dumping* salariale e disincentivare taluni effetti distorsivi del frontalierato. Dal lato italiano, secondo evidenti considerazioni di incremento del gettito fiscale.

Dopo un lungo e tortuoso percorso negoziale, si è così giunti – il 23 dicembre 2020 – alla firma di un nuovo accordo tra i due Stati. L’Accordo del 2020 entrerà in vigore dopo la ratifica del medesimo da parte dei due parlamenti nazionali e sarà applicato a partire dal 1° gennaio dell’anno civile successivo a quello di entrata in vigore. Mentre il Parlamento svizzero ha concluso la procedura di ratifica lo scorso 1° marzo 2022, sembrava cogliersi una certa riluttanza, o quanto meno uno scarso entusiasmo, da parte italiana. Invece, forse complice il recente insediamento del nuovo esecutivo, il 24 novembre 2022 il Consiglio dei Ministri italiano ha approvato il disegno di legge di ratifica ed esecuzione dell’Accordo del 2020. Diventa, dunque, importante richiamare i punti salienti del

nuovo regime fiscale.

Anzitutto, l’Accordo del 2020 definisce espressamente l’“area di frontiera” e la nozione di “lavoratore frontaliere” connotata, in particolare, dal requisito del rientro quotidiano del lavoratore al proprio domicilio (art. 2, cpv. 1 lett. b) iii⁴). D’altro canto, la nuova nozione risulta estesa anche ai lavoratori domiciliati in Svizzera che prestino la propria attività in Italia. Il punto cruciale è, però, il regime impositivo: il reddito di lavoro dipendente dei frontalieri sarà soggetto – in maniera conforme all’art. 15 della Convenzione – a tassazione concorrente sia nello Stato di residenza che in quello della fonte. Tuttavia, per mitigare l’incremento del carico fiscale, si prevede che lo Stato della fonte potrà tassare tali redditi nella misura massima dell’80% (ossia, il 20% sarà esente da imposizione nello Stato della fonte). In conseguenza di ciò, viene anche meno il meccanismo dei “ristorni” ai comuni di frontiera.

La doppia imposizione derivante dal nuovo regime sarà corretta attraverso gli ordinari metodi previsti dall’art. 24 della Convenzione: ossia, per l’Italia il riconoscimento del credito d’imposta, mentre per la Svizzera l’esenzione del reddito di lavoro estero, pur nella misura di quattro quinti (art. 5 dell’Accordo 2020).

Il „regime transitorio” per gli attuali frontalieri

Così tratteggiato il nuovo regime fiscale, bisogna dare conto di un’importante eccezione: l’Accordo del 2020 prevede, infatti, un “doppio binario”, distinguendo tra “nuovi” e “vecchi” frontalieri. Nella prima categoria saranno compresi i soggetti



che entreranno nel mercato del lavoro dopo l'entrata in vigore dell'Accordo del 2020. I "vecchi" (o "attuali") frontalieri sono invece coloro che risultano già professionalmente attivi in Grigioni, Ticino e Vallese alla stessa data, oppure che lo sono stati tra il 21 dicembre 2018 e la data di entrata in vigore del nuovo accordo. Per questi ultimi soggetti, rimarrà quindi applicabile il vecchio regime – di imposizione esclusiva in Svizzera – previsto dall'Accordo del 1974. Quanto ai ristorni ai Comuni italiani di frontiera, i Cantoni Grigioni, Ticino e Vallese continueranno a versarli (nella misura del 40% dell'imposta

trattenuta) sino al 31 dicembre 2033 (relativamente alle imposte prelevate sui redditi dei "vecchi frontalieri"), dopodiché tali versamenti cesseranno definitivamente.

In considerazione del fatto che il discrimine tra i due trattamenti impositivi – per i "nuovi" e "vecchi" frontalieri – è dato sostanzialmente dalla data di entrata in vigore dell'Accordo del 2020, sarà necessario seguire con estrema attenzione l'andamento dei lavori parlamentari in Italia relativi alla sua ratifica. Nel momento in cui si scrive questo articolo, non è possibile prevedere con precisione quando ciò avverrà,

benché si debba dar conto dell'impegno del Governo italiano al riguardo e dell'ottimismo espresso al riguardo dallo stesso Presidente della Repubblica Sergio Mattarella.

In conclusione, il nuovo Accordo del 2020 segna il superamento del vecchio regime fiscale che, dal 1974, regolava l'imposizione esclusiva in Svizzera del reddito di lavoro dipendente dei frontalieri. Il regime previsto dal nuovo Accordo implica, indubbiamente, un aumento del carico fiscale complessivo in capo al frontaliere, pur con la salvaguardia costituita dal regime transitorio di cui si è detto. Altrettanto indubbiamente, incrementa il gettito per l'erario di entrambi gli Stati, con reciproca soddisfazione per le parti contraenti. L'auspicio, a questo punto, è che la positiva archiviazione del dossier sulla fiscalità dei frontalieri possa condurre alla soluzione di altri nodi problematici tra i due Paesi, quali l'espunzione della Confederazione dalle *black list* italiane e l'accesso al mercato italiano per gli istituti finanziari elvetici.

* Il presente contributo si riferisce allo stato al 5 dicembre 2022.

¹La Rivista, gennaio-marzo 2022, pp. 21-23.

²In proposito si veda, con riguardo al Canton Ticino, la *Direttiva cantonale in ambito imposte alla fonte*; la lista dei comuni italiani di frontiera è disponibile su www.ti.ch/fonte.

³Il riferimento è alla c.d. franchigia, attualmente pari a 7.500 euro, prevista dall'art. 1, c. 175, della L. 27.12.2013, n. 147, come modificato dall'art. 1, comma 690, della L. 23.12.2014, n. 190. Per le imposte (alla fonte) pagate in Svizzera, spetta poi il credito d'imposta secondo l'art. 165 del d.P.R. 917 del 1986 (TUIR).

⁴In proposito, si osserva che il Protocollo aggiuntivo all'Accordo del 2020 (par.2) prevede comunque che al lavoratore frontaliere sia consentito non rientrare quotidianamente al proprio domicilio nello Stato di residenza, per motivi professionali, per un massimo di 45 giorni per anno civile.