

ANALISI TECNICO-NORMATIVA (A.T.N.)

Provvedimento: Schema di Disegno di legge, recante "*Misure relative ai lavoratori frontalieri*".

Amministrazioni proponenti: Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento delle finanze
– Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Referente ATN: Ufficio legislativo -finanze

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

Il provvedimento dà attuazione alla Dichiarazione di intenti del Ministro dell'economia e delle finanze della Repubblica Italiana e del Capo del Dipartimento federale delle finanze della Confederazione Svizzera del 10 novembre 2023, con cui è stata espressa la volontà di modificare e integrare il punto 2 del Protocollo aggiuntivo al nuovo Accordo Italia-Svizzera del 2020 al fine di approvare una nuova disposizione relativa all'imposizione del lavoro dipendente svolto in modalità di telelavoro. Tale modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, ampiamente utilizzata durante il periodo pandemico, si affianca oggi ai modelli tradizionali di organizzazione del lavoro in quanto presenta elementi di maggiore flessibilità ed efficienza. La citata Dichiarazione di intenti ha demandato la modifica e l'integrazione del punto 2 del Protocollo aggiuntivo a un successivo Protocollo di modifica del nuovo Accordo Italia-Svizzera del 2020. Tale protocollo di modifica, firmato a Roma e a Berna, rispettivamente, il 30 maggio e il 6 giugno 2024, risulta applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2024, data di prima applicazione del nuovo Accordo del 2020.

Tuttavia, in attesa della ratifica e dell'entrata in vigore del suddetto Protocollo di modifica, l'Italia e la Svizzera hanno concordato di dare attuazione alle disposizioni relative al telelavoro con l'accordo amichevole transitorio del 28 novembre 2023 nel quale è stato previsto, per quanto riguarda l'Italia, che l'efficacia a partire dal 1° gennaio 2024 delle disposizioni del Protocollo di modifica è subordinata, in ogni caso, all'emanazione di una norma di rango legislativo.

Nelle more della ratifica ed entrata in vigore del Protocollo di modifica, si attribuisce, pertanto, rango normativo alle sopra citate intese bilaterali con l'obiettivo di fornire una disciplina transitoria applicabile ai lavoratori frontalieri che svolgono l'attività in modalità di telelavoro. In particolare, si prevede che i lavoratori frontalieri possono svolgere fino al 25 per cento della loro attività di lavoro dipendente in modalità di telelavoro presso il proprio domicilio nello Stato di residenza, senza che ciò comporti la perdita dello status di lavoratore frontaliere.

Ulteriore obiettivo dell'intervento è da ravvisarsi nella necessità di chiarire in quale misura e a decorrere da quando i nuovi comuni di frontiera, individuati all'esito della procedura amichevole tra Italia e Svizzera in virtù dell'accordo tra la Repubblica italiana e la confederazione svizzera del 23 dicembre 2020 relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri che ha sostituito il precedente

accordo del 3 ottobre 1974, saranno destinatari della compensazione finanziaria dovuta nel periodo transitorio.

Infine, si evidenzia che il provvedimento è volto a superare alcune criticità emerse in sede di applicazione del nuovo Accordo del 2020 in relazione alla qualificazione dei lavoratori come "lavoratori frontalieri" ed al conseguente regime impositivo applicabile.

In particolare, l'art. 2 del nuovo Accordo del 2020 richiede, per qualificarsi come lavoratore frontaliere, tra l'altro, che il lavoratore residente in uno Stato contraente risieda in un comune il cui territorio si trovi nella zona di 20 chilometri dal confine con l'altro Stato contraente. Il medesimo art. 2 specifica, altresì, i Cantoni svizzeri e le Regioni italiane ricompresi nell'area di frontiera demandando, invece, alle Autorità competenti degli Stati contraenti l'individuazione puntuale dei comuni che rilevano ai fini della qualificazione di "frontaliere".

A seguito della redazione dell'elenco dei comuni italiani compresi nella zona di 20 chilometri dal confine con la Svizzera è emerso che 72 comuni ricadenti nell'area di frontiera non erano stati precedentemente inclusi negli elenchi predisposti dai cantoni svizzeri e che la quasi totalità dei comuni della provincia di Sondrio risultavano inclusi solo nell'elenco del cantone dei Grigioni. Il previgente Accordo del 1974, infatti, non prevedeva l'individuazione in un elenco dei comuni frontalieri e, pertanto, la Svizzera ha applicato le relative disposizioni sulla base degli elenchi predisposti dai cantoni dei Grigioni, del Ticino e del Vallese.

Con l'applicazione, a partire dal 1° gennaio 2024, del nuovo Accordo del 2020 sono emerse possibili differenze di trattamento fiscale tra lavoratori frontalieri e, in particolare, tra i lavoratori residenti nei comuni non inclusi negli elenchi dei cantoni svizzeri e quelli residenti nei comuni inclusi negli elenchi dei cantoni svizzeri ai quali, nel rispetto delle previsioni contenute nell'art. 9 del nuovo Accordo del 2020, si applica un regime transitorio di tassazione che prevede l'imposizione esclusiva in Svizzera.

A tal fine, si istituisce un regime di imposizione sostitutiva dell'IRPEF e delle relative addizionali regionali e comunali, con aliquota del 5 per cento, per i redditi di lavoro dipendente percepiti in Svizzera dai lavoratori frontalieri residenti nei comuni non inclusi negli elenchi dei cantoni svizzeri, ciò al fine di assicurare loro un trattamento fiscale che tendenzialmente e mediamente corrisponda a quello che avrebbero subito se fossero rientrati nel regime transitorio disciplinato dall'art. 9 del nuovo Accordo del 2020.

L'intervento risulta coerente con le linee generali del programma di Governo relativamente all'obiettivo di riduzione del carico fiscale dei contribuenti, nonché agli obiettivi di innovazione e competitività.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Il disegno di legge si inserisce nel contesto dell'implementazione del nuovo Accordo Italia-Svizzera relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri firmato il 23 dicembre 2020 e ratificato con legge 13 giugno 2023, n. 83 (di seguito "nuovo Accordo"). Detto nuovo Accordo, entrato in vigore il 17 luglio 2023, si applica a decorrere dal 1° gennaio 2024 e sostituisce il precedente Accordo sottoscritto in data 3 ottobre 1974 ed entrato in vigore il 27 marzo 1979. L'art. 9 del nuovo Accordo prevede uno specifico regime transitorio, in base al quale i redditi di lavoro dipendente sono soggetti a imposizione esclusivamente in Svizzera, applicabile ai lavoratori frontalieri che, alla data

di entrata in vigore dell'Accordo, svolgevano, ovvero tra il 31 dicembre 2018 e la predetta data avevano svolto, un'attività di lavoro dipendente in Svizzera nei cantoni dei Grigioni, del Ticino e del Vallese per un datore di lavoro residente in Svizzera.

La legge n. 83/2023 ha recepito il nuovo Accordo tra Italia e Svizzera relativo all'imposizione dei redditi dei lavoratori frontalieri del 23 dicembre 2020. L'accordo prevede che ai fini dell'applicazione del nuovo Accordo si proceda all'individuazione dei comuni di frontiera sulla base di una procedura amichevole.

Nell'ambito del nuovo Accordo si prevede un regime transitorio, fino al 2033, nel corso del quale la Svizzera continuerà a riversare all'Italia delle somme a titolo di compensazione finanziaria in relazione al vecchio regime di tassazione dei redditi da lavoro dipendente prestato dai lavoratori italiani residenti nei comuni di frontiera italiani, come previsto dal precedente Accordo del 3 ottobre 1974. Tale compensazione sarà calcolata sulla base del precedente Accordo che non prevedeva alcun confronto con le Autorità italiane quanto all'individuazione dei comuni di frontiera ma che si basava su degli elenchi predisposti dai Cantoni svizzeri.

La legge di ratifica del nuovo Accordo, all'articolo 10, prevede che nel periodo del regime transitorio competa ai comuni di frontiera, individuati con la procedura amichevole, un contributo finanziario a valere su un fondo istituito a decorrere dal 2025. La dotazione del fondo è di 89 mln di euro.

L'Allegato B alla procedura amichevole del 22 dicembre 2023, pubblicata sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze, al fine dell'applicazione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Confederazione svizzera relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri del 23 dicembre 2020, ha fatto emergere comuni non precedentemente censiti dalle Autorità svizzere in vigenza del precedente Accordo.

La Svizzera continuerà a calcolare l'importo della compensazione finanziaria sulla base dei dati utilizzati in vigenza del precedente Accordo.

Per quanto concerne il regime impositivo, si rileva che l'art. 3, paragrafo 1, del nuovo Accordo del 2020, richiamando l'art. 15 della Convenzione contro le doppie imposizioni tra Italia e Svizzera, stabilisce che il reddito da lavoro dipendente percepito dai lavoratori frontalieri è imponibile nello Stato in cui è prestata l'attività lavorativa, in misura pari fino a un massimo dell'80 per cento di quanto dovuto in base alle disposizioni sulle imposte sui redditi delle persone fisiche, comprese le imposte locali.

Il previgente Accordo, invece, prevedeva un regime di tassazione esclusiva nello Stato della fonte. Infine, l'art. 9 del nuovo Accordo prevede uno specifico regime transitorio, in base al quale i redditi di lavoro dipendente sono soggetti a imposizione esclusivamente in Svizzera, applicabile ai lavoratori frontalieri che, alla data di entrata in vigore dell'Accordo (17 luglio 2023), svolgevano, ovvero tra il 31 dicembre 2018 e la predetta data avevano svolto, un'attività di lavoro dipendente in Svizzera nei cantoni dei Grigioni, del Ticino e del Vallese per un datore di lavoro residente in Svizzera.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

Per quanto riguarda l'**articolo 1**, la norma è volta ad introdurre, nelle more dell'entrata in vigore del Protocollo di modifica dell'Accordo frontalieri del 2020, una disciplina transitoria in materia di telelavoro per i lavoratori frontalieri.

In particolare, la disposizione prevede che i lavoratori frontalieri possono svolgere fino al 25 per cento della loro attività di lavoro dipendente in modalità di telelavoro presso il proprio domicilio nello Stato di residenza, senza che ciò comporti la perdita dello status di lavoratore frontaliere.

Inoltre, si prevede che, in sede di imposizione sui salari, stipendi e altre remunerazioni, l'attività di lavoro dipendente svolta dal lavoratore frontaliere in modalità di telelavoro presso il proprio domicilio nello Stato di residenza, fino a un massimo del 25 per cento del tempo di lavoro, si considera effettuata nell'altro Stato contraente presso il datore di lavoro.

La norma contenuta nell'**articolo 2** completa la previsione di cui all'art. 10, della legge n. 83/2023, nel senso di chiarirne l'ambito di operatività.

Per quanto riguarda l'**articolo 3**, la norma istituisce un regime opzionale di imposizione sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali regionali e comunali applicabile ai redditi di lavoro dipendente percepiti dai lavoratori frontalieri residenti nei comuni non inclusi negli elenchi predisposti dai Cantoni dei Grigioni, del Ticino e del Vallese adottati ai fini dell'applicazione del previgente Accordo del 1974.

In particolare, si prevede che i lavoratori frontalieri residenti nei comuni non inclusi nell'elenco dei cantoni svizzeri (compresi quelli della provincia di Sondrio inclusi nell'elenco del cantone dei Grigioni) possono optare per l'applicazione, sui redditi da lavoro dipendente percepiti in Svizzera, di una imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali pari al 5 per cento.

Nell'applicazione di tale regime sostitutivo si applica la disciplina prevista per le imposte sui redditi per l'accertamento, la riscossione, le sanzioni e il contenzioso.

Inoltre, considerata la loro equiparazione ai frontalieri rientranti nel regime transitorio, i lavoratori destinatari del regime di favore sono tenuti al pagamento del contributo al Servizio sanitario nazionale previsto dall'art. 1, commi da 237 a 239, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, il quale, comunque, è deducibile dalla base imponibile assoggettata a imposta sostitutiva.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi costituzionali.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Non si rilevano profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Si precisa, inoltre, che l'articolo 2 non riguarda competenze e funzioni delle regioni.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

E' stata verificata l'assenza di rilegificazioni, nonché il rispetto dei criteri di semplificazione normativa.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Non risultano attualmente all'esame del Parlamento progetti di legge vertenti su materie analoghe a quelle contenute negli interventi normativi descritti.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza e non si è a conoscenza di giudizi di costituzionalità in materia.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

Gli interventi normativi che si intendono attuare non presentano profili d'incompatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non si è a conoscenza dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea in materia.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

La normativa recata dallo schema di disegno di legge in esame non presenta profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano linee prevalenti di giurisprudenza né la pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non risulta che vi siano giudizi pendenti dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo nelle medesime o analoghe materie.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Non risultano linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Nelle disposizioni innanzi esaminate non vengono utilizzate definizioni normative che non appartengano già al linguaggio tecnico-giuridico di settore.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi contenuti nelle disposizioni qui esaminate sono correttamente riportati, tenendo conto delle modificazioni e integrazioni subite nel tempo dai medesimi.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Nello schema di disegno di legge non si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Non sono presenti effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

L'articolo 1 contiene una disposizione avente effetto retroattivo in quanto, al comma 3 si prevede espressamente che le disposizioni recate dall'articolo 1 si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2024.

Inoltre, i commi 2 e 7 dell'art. 3 contengono norme derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non risultano deleghe aperte sul medesimo oggetto.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

Per quanto riguarda gli **articoli 1 e 3**, non risulta necessaria l'adozione di provvedimenti attuativi.

In relazione all'**articolo 2** si segnala che il comma 2 della disposizione prevede che la quota del contributo statale di cui al comma 1 è calcolata sulla base di criteri da individuare nel decreto, di

natura non regolamentare, di cui al comma 5 dell'articolo 10 della legge n. 83 del 2023 che non prevede termini per la sua adozione.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Sono stati utilizzati i dati statistici a disposizione dell'Amministrazione finanziaria e, pertanto, non è stato necessario interessare l'Istat.