

# Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
	26 novembre 2019	GRAN CONSIGLIO
Concerne		

## **della Commissione gestione e finanze riguardante la richiesta di costituire una Commissione parlamentare di inchiesta (CPI) sulla tematica “Residenze fittizie in Ticino per i manager del gruppo Kering” presentata il 21 marzo 2019 da Matteo Pronzini**

### **1. PREMESSA**

#### **1.1 L'atto parlamentare**

Con scritto di data 21 marzo 2019, Matteo Pronzini, deputato MPS in carica, ha depositato una richiesta tesa alla costituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta ai sensi dell'art. 39 LGC, richiamando non solo pregressi suoi atti parlamentari (interpellanza 1823 del 27.01.2019, interrogazioni 128.18 del 31.08.2018, 74.18 del 09.05.2018, 153.18 del 14.10.2018, 188.18 del 17.12.2018, 50.18 del 02.04.2018 e mozione 1343 del 21.01.2019), ma anche una pletora di inchieste giornalistiche, nazionali ed internazionali, relative alla cosiddetta Fashion Valley ticinese, incentrate in particolare non solo sulle agevolazioni fiscali concesse a gruppi di aziende del mondo della moda e del lusso ma anche a loro dirigenti, concentrandosi in particolare sul caso Gucci-Kering, balzato a più riprese agli onori della cronaca, segnatamente con la ricostruzione e contestazione del cosiddetto “*système Pinault*” (François-Henri Pinault è alla testa del gruppo Kering, già Pinault Printemps Redoute, gruppo che oltre al brand Gucci contiene Yves Saint Laurent, Bottega Veneta, Puma, ecc.), con fatti che puntano in modo convergente verso il nostro Cantone.

Il tema posto è quello della concessione a top manager del gruppo dell'imposizione secondo il dispendio, e ciò sebbene i criteri alla base della concessione di questo beneficio fiscale possano apparire, quantomeno col senno di poi, non dati, non realizzati o nel frattempo venuti meno.

Le ragioni storiche che hanno portato i grandi marchi della moda ad interessarsi al Ticino, trasferendovisi, hanno una chiara componente fiscale. I nuovi imperativi internazionali contro l'erosione della base fiscale e il trasferimento degli utili (standard BEPS - Base Erosion and Profit Shifting), ai quali la Svizzera ha aderito, mutano il quadro generale. La Svizzera, ed il Ticino, dovranno garantire altri punti di forza per convincere queste aziende, leader in un segmento economico ritenuto strategico e di grande importanza per il nostro Paese, a permanere presenti ed attive sul nostro territorio.

Il punto qui tuttavia non è il trattamento agevolato delle aziende, bensì delle persone fisiche grazie alle quali queste aziende operano le loro scelte strategiche e si muovono nel mondo.

## 1.2 Il quadro generale

In linea di massima, per le persone fisiche, purché straniere, non esercitanti attività lucrative in Svizzera, assoggettate illimitatamente alle imposte in Svizzera per la prima volta o dopo un'interruzione di almeno dieci anni, v'è la possibilità di beneficiare di una tassazione forfetaria in luogo dell'imposta ordinaria, calcolata sulla base delle spese annue sostenute dal contribuente in Svizzera e all'estero per mantenere il proprio tenore di vita e quello delle persone a suo carico.

Il quadro attuale per l'imposizione delle persone fisiche secondo il dispendio è quello dato dalla Legge federale del 28 settembre 2012.

La Circolare AFC n. 44, pubblicata il 24 luglio 2018 in sostituzione della previgente Circolare AFC n. 9 del 3 dicembre 1993, impone alle autorità l'accertamento regolare dell'effettiva sussistenza delle condizioni di concessione del beneficio, raccogliendo dal contribuente tutte le necessarie informazioni e prove. L'obbligo di informazione del contribuente persiste anche in seguito, essendo egli tenuto *“a comunicare spontaneamente ed immediatamente all'autorità fiscale competente qualsiasi circostanza suscettibile di incidere sul diritto all'imposizione secondo il dispendio o sulle condizioni della sua applicazione”*.

I contribuenti che beneficiano della tassazione secondo il dispendio (globalisti) possono così beneficiare delle convenzioni contro la doppia imposizione fiscale concluse dalla Svizzera. Caso particolare è posto dai trattati conclusi con Austria, Belgio, Canada, Germania, Italia, Norvegia e Stati Uniti, i quali condizionano comunque il beneficio convenzionale (eliminazione della doppia tassazione) all'assoggettamento in Svizzera ad imposta ordinaria dei redditi che hanno fonte nei loro territori (imposizione secondo il dispendio “modificata”).

Per artisti, scienziati, inventori, sportivi e, per quanto qui ci concerne, membri di consigli di amministrazione non è agevole stabilire il luogo concreto di esercizio delle attività lavorative. L'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) ha una prassi piuttosto restrittiva, che si scontra con una parte della dottrina, più propensa, a determinate condizioni, a riconoscere deroghe al divieto per i globalisti di esercitare attività lucrative in Svizzera. Resta il fatto che spetta all'autorità fiscale evidenziare e comprovare eventuali violazioni del divieto d'esercizio d'attività lucrative in Svizzera o assenza di valide ed ammissibili deroghe al divieto.

Il beneficio dell'imposizione secondo il dispendio va in ogni caso revocato nei confronti del globalista che acquisisce la cittadinanza elvetica, che contrae connubio con una cittadina o un cittadino elvetico o che, risiedendo in Svizzera, per finire vi svolge attività lucrative. In tal caso, il contribuente permane assoggettato all'imposizione illimitata in Svizzera, ma va tassato secondo imposizione ordinaria, continuando così a beneficiare delle convenzioni contro la doppia imposizione fiscale.

Per il diritto fiscale elvetico un contribuente è illimitatamente assoggettato all'imposta in un solo luogo, ovvero quello in cui la persona fisica ha in Svizzera *domicilio* o *dimora fiscale* (art. 3 cpv. 1 della Legge federale sull'imposta federale diretta o LIFD e art. 2 cpv. 1 della Legge tributaria ticinese o LT). Secondo gli art. 3 cpv. 2 LIFD e 2 cpv. 2 LT, una persona prende *domicilio fiscale* in Svizzera allorquando vi risiede con l'intenzione di stabilirsi durevolmente. Occorrono dunque due elementi cumulativi: l'effettiva residenza in un determinato luogo e l'intenzione di rimanervi in modo duraturo, atteso che a far stato non è una semplice dichiarazione d'intenti, bensì l'effettiva e concreta condotta esteriore. Secondo l'art. 3 cpv. 2 LIFD e l'art. 2 cpv. 3 LT è data *dimora fiscale* in Svizzera allorquando, senza interruzioni apprezzabili, una persona vi soggiorna almeno 30 giorni esercitandovi un'attività lucrative o almeno 90 giorni senza esercitare un'attività lucrative.

Si rivelassero dunque fittizie le residenze di manager o, più in generale, di globalisti, l'agevolazione fiscale verrebbe a cadere, il beneficio essendo poi in tal caso frutto di inganno nei confronti delle autorità.

Non sussistendo altro luogo cui il diritto federale conferisca uno speciale domicilio legale, in caso di residenze fittizie senza attività lucrativa in Svizzera non vi sarebbe assoggettamento fiscale illimitato, per cui, perdendo da un lato i benefici convenzionali contro la doppia imposizione, la persona fisica cesserebbe dall'altro di avere obblighi contributivi nei confronti di Confederazione, Cantone e Comuni. Questa logica conseguenza potrebbe spiegare – non però giustificare – una minore attenzione delle autorità nel controllo della persistenza delle condizioni di assoggettamento non solo quale globalista ma, più in generale, quale contribuente in Svizzera.

Vero è tuttavia che, per quanto alle autorità fiscali elvetiche non incomba l'onere di protezione degli interessi fiscali di altre nazioni, il principio di legalità non stabilisce unicamente ciò che lo Stato può fare, ma anche ciò che lo Stato deve fare. Nel caso di specie, l'obbligo di verifica, di anno in anno, non si limita al solo dispendio da tassare, ma si estende alla persistenza delle condizioni di assoggettamento e/o di tassazione agevolata. Lo Stato in effetti, neppure per garantirsi un miglior gettito fiscale, può venir meno ai propri obblighi, instaurando prassi illecite o elusive dei propri doveri.

Fosse dunque vero, come ipotizzato da più parti, che per non perdere grossi contribuenti quali aziende del mondo della moda e del lusso, si possa parer disposti a garantire alla loro dirigenza un regime palesemente infondato di agevolazioni fiscali, verificato sulla sola carta ma disatteso nei fatti, misconoscendo il mancato ossequio del divieto di attività lucrativa in Svizzera e/o l'effettività della loro residenza in Svizzera, il rischio di un danno reputazionale per il sistema paese sarebbe estremamente elevato, ciò che, a mente di chi scrive, costituisce un evento di grande portata istituzionale.

## **2. QUESTIONI FORMALI**

### **2.1 Il criterio della grande portata istituzionale**

Il Gran Consiglio, sentito il Consiglio di Stato, può istituire, a maggioranza assoluta, una Commissione parlamentare d'inchiesta, allorquando eventi di grande portata istituzionale nel Cantone richiedano uno speciale chiarimento (art. 39 cpv. 1 LGC, RL 171.100).

Orbene, a prescindere dai singoli casi concreti menzionati, l'ipotesi di una prassi omissiva dei necessari controlli per non pregiudicare la possibilità di assecondare richieste di contribuenti esteri di lasciare al nostro erario una porzione di quanto sarebbe da loro dovuto altrove (anche in assenza dunque di assoggettabilità al nostro fisco), non solo possiede – anche senza averne necessariamente la rilevanza penale un fatto politicamente non accettabile, ma minerebbe in modo devastante la credibilità delle istituzioni e la certezza del buon funzionamento dell'apparato pubblico, a compromissione, internamente, del rapporto fra amministrazione ed amministrati e, esternamente, fra il Ticino, la Confederazione ed i Paesi di provenienza di chi ancora fa dell'evasione fiscale una componente del proprio business ed una modalità di consolidamento dei propri utili.

La sottocommissione finanze (CF) istituita in seno alla CGF ha analizzato le modalità previste di controlli in caso di sospetto di residenze fittizie e di verifiche in materia di concessione dello statuto di globalista, evidenziando i processi che toccano servizi dei due Dipartimenti competenti, il Dipartimento delle Istituzioni per quanto attiene ai permessi per stranieri e il Dipartimento delle Finanze e dell'Economia per quanto attiene al loro assoggettamento ed ai loro reali obblighi contributivi verso l'erario: ciò basterebbe per

sgonfiare la grande portata istituzionale dei fatti alla base della richiesta che qui ci occupa, rispettivamente per anticipare la prevedibile conclusione commissionale a lavori terminati, ovvero che lo Stato si sarebbe dotato di tutti gli strumenti ragionevolmente impiegabili per fare adeguato fronte al problema quand'anche sussista. Orbene, premesso che qualora dovesse emergere che un permesso di soggiorno è stato rilasciato sulla scorta di false informazioni l'Ufficio della migrazione è in ogni caso tenuto a segnalare la notizia a Ministero pubblico per sospetto inganno nei confronti delle autorità (art. 118 LStrl<sup>1</sup>), non basta evidenziare quali controlli vadano fatti al momento del rilascio, quali siano le fonti di segnalazioni in caso di sospetto di residenza fittizia e quali siano i controlli esperibili per reagirvi, ma occorre verificare che concretamente ciò avvenga e sia avvenuto nei casi che già hanno avuto sufficiente risonanza e clamore.

Neppure basta evidenziare la sfera di competenza della Divisione delle contribuzioni (DDC), sottolineare ch'essa focalizza la propria attenzione in massima parte contro coloro che tentano di sottrarsi al pagamento di imposte invece di concentrarsi (anche) su chi si rende senza valido titolo assoggettato al fisco elvetico per propria ottimizzazione fiscale (pur versando qui quanto gli viene così richiesto), la sua collaborazione con la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SIF), o il fatto che sottostia alla vigilanza dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), competente per l'imposta federale diretta ma anche organo di ispezione delle autorità fiscali cantonali, oltre che fonte di collaborazione e consulenza. Il punto è invece anche qui avere la certezza che non vi è prassi ammessa di percezione indebita di gettito fiscale.

Non si tratta di verificare cosa si possa fare, bensì di verificare se si faccia tutto ciò che occorre, pur nei limiti delle informazioni disponibili/assumibili.

Lo si ripete: oggi di sicuro, emergendo - senza una chiara volontà di condanna ed abbandono della prassi - una tolleranza verso privilegi fiscali concessi indebitamente a grossi contribuenti in fuga da erari esteri, questa evenienza avrebbe delle conseguenze ben più gravi rispetto alla riduzione delle entrate dello Stato per mancati introiti peraltro indebiti. Oggi come oggi, anche il solo sospetto mantiene una grande portata istituzionale, vista la pressione a cui la Svizzera tutta è sottoposta e la necessità non solo di apparire, bensì di risultare virtuosa, pur nel pieno e rigoroso rispetto dei propri legittimi interessi nazionali.

L'impressione che anche a livello parlamentare si voglia eludere la domanda centrale posta a fondamento della richiesta di istituzione della Commissione parlamentare d'inchiesta rende ancora più stringente la necessità che la maggioranza assoluta del Parlamento si mobiliti per accogliere positivamente questa richiesta, dando così avvio alle opportune verifiche preliminari ed agli eventuali successivi approfondimenti e proposte di provvedimenti.

## **2.2 I limiti d'indagine**

Gli approfondimenti esperiti in seno alla SF-CGF hanno evidenziato, in premessa, l'ostacolo posto anche ad indagini parlamentari dal segreto d'ufficio e dalla legislazione in materia di protezione di dati trattandosi di pratiche specifiche (ad esempio legate alla concessione ed al mantenimento di permessi di soggiorno) relative a singoli soggetti o

---

<sup>1</sup> Reato per cui chiunque inganna le autorità incaricate dell'esecuzione della Legge federale sugli stranieri fornendo dati falsi o tacendo fatti essenziali e ottiene in tal modo, per sé o per altri, il rilascio di un permesso o evita che il permesso sia ritirato è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria, pena che si estende sino a cinque anni cumulata con una pena pecuniaria se l'autore ha agito al fine di procurare a sé o ad altri un indebito arricchimento o ha agito per un'associazione o un gruppo costituitisi per commettere tali reati in modo continuato.

aziende, rafforzato, in caso di paralleli procedimenti penali pendenti, dal segreto istruttorio, con l'aggiunta, in ambito tributario, del segreto fiscale (cfr. art. 110 LIFD e 183 LT).

Omette tuttavia la SF-CGF di rilevare che una prima raccolta di dati poteva venir agevolmente affidata dalla CGF al Controllo cantonale delle finanze (CCF), così come stabilito ad art. 36a della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato (LGF, RL 600.100), organo amministrativo superiore del Cantone, organicamente autonomo ed indipendente, con competenze di verifica dal profilo legale, contabile ed economico della gestione finanziaria, ma anche di esame e coordinazione delle attività dei servizi dell'amministrazione, e di verifica dei processi e della razionalità dell'organizzazione interna dei servizi dell'Amministrazione (art. 39 LGF).

Raccogliendo i casi di globalisti riconosciuti in Ticino, potendo discriminare fra manager di società attive in Ticino o in Svizzera, verificando chi per loro ha presentato le pratiche, collazionando quelle pratiche con quelle relative ai loro permessi in Ticino, era, è e permane possibile, senza ostacoli che possano venir frapposti, verificare correttezza, adeguatezza e completezza delle procedure iniziali, dei primi controlli e dei necessari controlli successivi, evidenziando eventuali prime discrepanze fra ciò che è previsto vada fatto e ciò che risulta esser stato fatto. Potendo dialogare direttamente con l'AFC, il CCF può anche verificare come far emergere casi di attività lavorativa esercitata in Svizzera malgrado il beneficio dell'imposizione sul dispendio (ad esempio risultando in Consigli di amministrazione di società svizzere e potendo percepire gettoni di presenza per più di complessivi CHF 10'000.--/12'000.-- annui) e come procedere al doveroso recupero d'imposta stabilendo il passaggio all'imposta ordinaria, fornendo così una prima statistica dei casi, delle loro criticità, delle eventuali manchevolezze nei flussi di trattamento e di coordinamento fra servizi dell'amministrazione.

Questo avrebbe consentito con sufficiente cognizione di causa di respingere la richiesta che qui ci occupa. L'omesso passo impone invece ormai di istituire la Commissione parlamentare d'inchiesta, la quale, per il tramite della SGF, potrà conferire idoneo mandato al CCF per acquisire questi dati, analizzarli e trasmettere (anche in forma anonimizzata) un primo rapporto, dal cui esito potrà scaturire la necessità di un secondo mandato d'indagine, più mirato, di dettaglio.

L'unico ostacolo, dunque, è semmai il raggiungimento della maggioranza assoluta in Parlamento, non il margine operativo d'indagine della CPI.

### **3. EMENDAMENTI AL DISEGNO DI DECRETO ISTITUTIVO**

**Art. 1:** si propone di delimitare il compito della CPI all'analisi di permessi concessi a globalisti.

**Art. 2:** al **cpv. 1**, primo punto elencato, si fa generico riferimento, come da competenze del CCF, alla verifica dei processi e della razionalità (adeguatezza e correttezza dei flussi operativi); al secondo punto elencato si precisa che le eventuali prassi in auge debbono essere "conformi all'ordinamento giuridico" e si estendono i controlli non al solo caso di persone attive in seno al Gruppo Kehring, bensì nel settore ticinese della cosiddetta Fashion Valley; al **cpv. 2**: si mantiene un termine a sei mesi per concludere i lavori commissionali, adeguando il testo al tempo sin qui trascorso.

#### **4. CONCLUSIONI**

Alla luce di quanto precede, tenuto conto degli approfondimenti esperiti dalla SF, ed anzi a maggior ragione a causa di essi, si propone di aderire alla richiesta 21 marzo 2019 del deputato Matteo Pronzini, adottando il decreto istitutivo allegato al presente rapporto.

Per la minoranza della Commissione gestione e finanze:

Ivo Durisch, relatore  
Biscossa - Bourgoin

Disegno di

## DECRETO ISTITUTIVO

**della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla gestione del settore dei permessi per stranieri, segnatamente di dimora e di domicilio, nel Cantone Ticino**

IL GRAN CONSIGLIO  
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- vista la proposta di istituire una commissione parlamentare d'inchiesta inoltrata dal deputato Matteo Pronzini, MPS-POP-Indipendenti del 21 marzo 2019;
- sulla scorta degli artt. 39 e segg. della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 24 febbraio 2015 (LGC);
- dopo discussione,

**d e c r e t a :**

### **Art. 1 – Istituzione**

Conformemente agli artt. 39 e segg. LGC è istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) sulla gestione del settore dei permessi per stranieri nel Cantone Ticino, segnatamente quelli di dimora (permessi B) e di domicilio (permessi C), **con particolare riferimento a persone fisiche poste al beneficio dell'imposizione secondo il dispendio.**

### **Art. 2 – Mandato**

<sup>1</sup>Alla Commissione è assegnato il seguente mandato:

- verifica **dei processi e della razionalità** nella gestione del settore dei permessi per stranieri nel Cantone Ticino, segnatamente quelli di dimora e di domicilio, con riferimento alle procedure di rilascio e di rinnovo di detti permessi nonché alla definizione e all'espletamento delle procedure di verifica e di controllo;
- verifica di azioni od omissioni non conformi alle prescrizioni legali, alle direttive interne o a prassi **conformi all'ordinamento giuridico**, con particolare riferimento a permessi rilasciati a manager o altri dipendenti di aziende appartenenti alla cosiddetta Fashion Valley in Ticino e all'esperimento di eventuali controlli;
- valutazione di misure eventualmente adottate, o in fase di studio, per limitare le probabilità di rilasci o rinnovi di permessi di dimora o di domicilio in violazione del quadro legale, segnatamente a persone la cui residenza nel Cantone Ticino è da ritenersi fittizia; se del caso, individuazione di ulteriori possibili misure, con particolare riferimento alle procedure di verifica e di controllo;
- valutazione politica complessiva delle fattispecie esaminate (processi decisionali, procedure di verifica e di controllo, definizione delle rispettive competenze e responsabilità) e raccomandazioni all'attenzione del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio.

<sup>2</sup>La Commissione terminerà i propri lavori entro **sei mesi dalla sua istituzione**; essa ha facoltà, se lo ritiene necessario od opportuno, di presentare un rapporto intermedio all'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio. In caso di comprovata necessità, l'Ufficio presidenziale può concedere alla Commissione, su richiesta motivata della stessa, una proroga per il completamento dei propri lavori.

### **Art. 3 – Modalità di lavoro della Commissione**

<sup>1</sup>La Commissione procede ai propri accertamenti facendo uso delle prerogative di cui dispone in virtù degli art. 39 e segg. LGC.

<sup>2</sup>Essa può inoltre rifarsi ai risultati di eventuali inchieste amministrative o penali, nel rispetto della separazione dei poteri.

### **Art. 4 – Mezzi della Commissione**

<sup>1</sup>Alla Commissione è messo a disposizione il personale di supporto amministrativo, tecnico e giuridico dei Servizi del Gran Consiglio, nella misura necessaria allo svolgimento dei suoi compiti.

<sup>2</sup>La Commissione può avvalersi del Controllo cantonale delle finanze.

<sup>3</sup>La Commissione può inoltre far capo a periti esterni.

<sup>4</sup>Per l'adempimento di eventuali accertamenti o approfondimenti tramite periti esterni, la Commissione dispone di un limite di spesa complessivo di CHF 100'000.00. Il superamento di questa cifra deve essere motivato e sottoposto per preventiva approvazione all'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio.

### **Art. 5 – Indennità**

<sup>1</sup>I membri della Commissione riceveranno le indennità in conformità agli artt. 162, 163 e 164a LGC.

<sup>2</sup>Al Presidente verrà riconosciuta l'indennità prevista all'art. 164 cpv. 2 LGC.

### **Art. 6 – Numero di membri**

La Commissione è composta da sette membri, Presidente compreso.

### **Art. 7 – Composizione**

Sono designati membri della Commissione .....

È designato Presidente della Commissione .....

Bellinzona,

PER IL GRAN CONSIGLIO

Il Presidente:

Il Segretario generale:

Claudio Franscella

Tiziano Veronelli