

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
	22 maggio 2018	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sulla mozione 12 ottobre 2015 presentata da Maurizio Agustoni e Giorgio Fonio “Ristorni dei frontalieri: quando ci attiveremo per un uso conforme all’accordo?”

1. LA MOZIONE

I mozionanti, il 12 ottobre 2015, si inserivano in un filone di atti parlamentari che con regolarità, ogni primavera dal 2011 circa, trattavano (e di alcuni che trattano ancora oggi) del tema del “blocco dei ristorni”. Essi menzionavano che a loro non risultava che fosse mai stato seriamente tematizzato l’aspetto “*più problematico della vicenda*”, ovvero l’utilizzo dei ristorni, che secondo l’Accordo devono essere impiegati “*per opere e servizi pubblici che alcuni Comuni italiani di confine sostengono a causa dei loro residenti che lavorano come frontalieri nei Cantoni dei Grigioni, del Ticino e del Vallese*”. I mozionanti ricordavano che il 4 novembre 2013 i deputati popolari-democratici del Mendrisiotto avevano interrogato il Consiglio di Stato a seguito della decisione di sopprimere la S10 Albate-Chiasso; in questo contesto i deputati avevano chiesto se il Consiglio di Stato avesse intenzione di vincolare il versamento dei ristorni derivanti dall’imposta alla fonte al finanziamento di opere infrastrutturali in Italia (park & rail, park & ride) per favorire il trasporto pubblico. Il Consiglio di Stato aveva risposto che intendeva “*considerare anche questo aspetto nell’ambito dei contatti con l’Autorità federale per le trattative fiscali con lo Stato italiano*”. I mozionanti avevano ritenuto che non erano stati intrapresi dei passi concreti in quella direzione, ragion per cui con la loro mozione chiedevano che il **Consiglio di Stato avviasse delle trattative con le autorità italiane affinché i ristorni venissero utilizzate anche per il finanziamento di servizi e infrastrutture in favore della mobilità transfrontaliera.**

2. LAVORI COMMISSIONALI

Il Consiglio di Stato non avendo preso specifica posizione sulla mozione in oggetto – almeno fino alla data di stesura del presente rapporto e nella forma del Messaggio - la Commissione della Gestione e delle Finanze ha inteso affrontarla autonomamente rilevando che comunque il Consiglio di Stato aveva già preso alcune posizioni in merito a precedenti atti parlamentari sul tema tra cui non solo quelli del Gruppo PPD.

Ad esempio si citano - senza pretesa di esaustività - il Messaggio n. 6509 del 12 luglio 2011 relativo alla mozione 21 febbraio 2011 presentata da Lorenzo Quadri e Rinaldo Gobbi “*Riversamento all’Italia dell’imposta alla fonte prelevata sui frontalieri: sospendere i pagamenti nell’ottica di una revisione dell’accordo esistente*”, rispettivamente sempre il 12 luglio 2011 con la risposta (3810/mm/147) all’interrogazione 20 giugno 2011 (n. 132.11)

“Ristorni delle imposte alla fonte all'Italia: diamo qualche contenuto alle trattative” presentata dal gruppo PLR (primo firmatario Matteo Quadranti).

Vale la pena qui riprendere alcuni concetti e aspetti **a titolo preliminare**.

Il 27 marzo 1979 è entrata in vigore tra la Svizzera e l'Italia la Convenzione per evitare le doppie imposizioni (CDI-I). **L'Accordo tra Svizzera e Italia relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri ed alla compensazione finanziaria a favore dei Comuni italiani di confine** (Accordo) è pure entrato in vigore, mediante scambio di note, il 27 marzo 1979 (Accordo), ma ha spiegato i suoi effetti sin dal 1° gennaio 1974. Detto Accordo è parte integrante della CDI-I, in virtù dell'art. 6 dell'Accordo medesimo e dell'art. 15 cifra 4 della CDI-I. L'unica modifica dell'Accordo risale all'anno 1985 quando, da parte Svizzera, venne ottenuta una riduzione del 3% della quota da riversare all'Italia in quanto si era posto il problema dei cosiddetti "falsi frontalieri". Da parte italiana fu rivendicato e ottenuto di non applicare il cumulo dei redditi se uno dei coniugi frontalieri esercitasse la propria attività lucrativa in Italia. Da allora **il riversamento all'Italia** da parte del Canton Ticino (e degli altri due Cantoni interessati all'Accordo) è **del 38.8% del gettito di tutte le imposte alla fonte dei frontalieri**.

L'allora Governo ticinese in carica (2011) già si diceva pienamente convinto della necessità, da parte e tramite la Confederazione, di rivedere l'accordo relativo alla Convenzione sul divieto di doppia imposizione con l'Italia e con esso il connesso Accordo sull'imposizione dei frontalieri e la compensazione finanziaria a favore dei comuni italiani della fascia di confine. In tal senso si era mosso a più riprese nei confronti della **Confederazione alla quale compete il compito fondamentale di gestire i rapporti internazionali, salvo casi limitati di cui diremo**. La mozione qui in oggetto perciò non poteva e non può essere seguita comunque nella misura in cui chiede alle autorità cantonali di entrare in contatto con quelle italiane per risolvere la questione dell'uso dei soldi di cui all'Accordo del 1974 espressamente oggetto della mozione. Manca infatti la competenza e la base convenzionale. L'Accordo attuale garantisce al Cantone altro, come vedremo, ma non una competenza negoziale autonoma e men che meno un diritto unilaterale di decisione o imposizione.

Il Consiglio di Stato, sempre nel 2011, rispondendo all'interrogazione del Gruppo PLR che sollevava già la questione della destinazione dei fondi ristornati alle collettività pubbliche della zona di frontiera proponendo di condizionare il loro versamento al finanziamento di infrastrutture in ambito ambientale, **rilevava che l'Accordo in vigore non contiene disposizioni precise in materia e si limita a ricordare nella parte introduttiva – non vincolante ma semmai utile ai fini interpretativi - che i ristorni "... tengono conto delle spese per opere e servizi che alcuni Comuni italiani di frontiera sostengono a causa dei residenti che lavorano come frontalieri nei Cantoni del...Ticino"**. Ciò per dire, o quantomeno riconoscere il nostro stesso Governo cantonale, che non vi erano e **non vi sono chiari elementi convenzionali per poter imporre – men che meno unilateralmente - che i ristorni venissero usati per precise infrastrutture (in ambito ambientale o della mobilità) che fossero ritenute utili dal Ticino**. A onor del vero, sempre nel titolo come **nel preambolo dell'Accordo** ci si dimentica di considerare che lo stesso **venne sottoscritto anche “considerando l'importante contributo che i frontalieri italiani forniscono, a diversi livelli all'economia dei Cantoni nei quali essi lavorano; considerando l'opportunità che la Confederazione Svizzera ed i Cantoni dei Grigioni, del Ticino e del Vallese, in uno spirito di cooperazione economica e sociale, versino una compensazione finanziaria adeguata ai Comuni italiani in questione”**.

Piaccia o no, a ben leggere e interpretare il testo introduttivo dell'Accordo, ne discende che i rimborsi erano da intendersi come una compensazione che il Cantone avrebbe dovuto versare alla vicina Italia per il fatto che i loro contribuenti (frontalieri, da noi) invece di lavorare e pagare le imposte in Italia davano *“un importante contributo...a diversi livelli a favore dell'economia dei Cantoni”*. Cantoni che avrebbero incassato e trattenuto le imposte sul loro reddito accrescendo l'economia svizzera. Come dire che visto “il favore” che l'Italia faceva alla Svizzera a non tassare doppiamente i frontalieri, la Svizzera contraccambiava riversando quel famoso 38.8% delle imposte alla fonte affinché si supplisse alle mancate imposte che di norma l'Italia avrebbe percepito e grazie alle quali i Comuni delle Province confinanti avrebbero potuto in autonomia e sovranità decidere come impiegare per le proprie opere e servizi a favore dei loro cittadini. Inteso in questo modo, piaccia o no, si comprende come e perché il Ticino di fatto non possa unilateralmente e legalmente pretendere di decidere la destinazione dei ristorni a talune opere di nostro interesse cantonale.

Sempre **secondo l'attuale Accordo (art. 5) le autorità italiane devono informare nel corso di un incontro annuale le autorità svizzere sull'utilizzazione dei fondi**. In altri termini, è previsto un diritto all'informazione ma non si conferisce alle autorità svizzere un diritto di sorveglianza vero e proprio. E men che meno esiste un diritto di ingerenza delle autorità svizzere sull'utilizzo di detti fondi che lo Stato italiano resta giuridicamente libero di utilizzare secondo propri criteri e decreti a favore delle zone di frontiera come vedremo ancora in seguito. Sarebbe utile semmai di sapere dal Governo ticinese (rappresentato da chi?), interpellato dal relatore nel frattempo, se questi incontri annuali vi sono stati e quali giustificativi o motivazioni sono state fornite dalle autorità della vicina penisola circa l'utilizzo dei ristorni per *“opere e servizi pubblici che alcuni Comuni italiani di confine sostengono a causa dei loro residenti che lavorano come frontalieri nel Cantone Ticino”*. Infatti la mozione in questione pare partire da una constatazione – in realtà sin qui non comprovata e men che meno liquida – secondo la quale l'Italia non starebbe rispettando l'Accordo del 1974. Orbene bisognerebbe prima sincerarsi che i Comuni italiani non abbiano speso quei rimborsi per delle opere e servizi a favore dei loro residenti/frontalieri. Il fatto che non abbiano realizzato certe opere di mobilità transfrontaliera che interessano al Ticino ancora non sta a dimostrare che non abbiano comunque speso i soldi dei ristorni conformemente all'Accordo. Di ciò si deve pur tener conto anche nell'ipotesi, rispettivamente nella valutazione, a sapere quali possibilità di successo avrebbe la Confederazione (perché sarebbe di sua competenza e non certo del Cantone) di accusare la controparte di violazione dell'Accordo in una vertenza giudiziaria internazionale che dovrebbe avvenire semmai secondo le modalità di cui alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (RS.0.111, con particolare attenzione agli art. 26, 27, 31, 42-45, 60, 65 e segg). La mozione poi appare contraddirsi laddove nel titolo afferma categoricamente che l'Accordo non sarebbe rispettato mentre poi nel quesito di fatto essa chiede che il Governo cantonale abbia ad attivarsi affinché i ristorni vengano utilizzati *“anche per il finanziamento di servizi e infrastrutture in favore della mobilità transfrontaliera”*. In pratica pare che i mozionanti riconoscano o ammettano che sia in realtà “possibile che l'Italia rispetti l'Accordo” usando i ristorni per opere e servizi a favore dei loro residenti frontalieri ma si chiede qualcosa in più di quanto prevede l'Accordo o altrimenti detto che si destinino tali ristorni ad opere specifiche e non generiche. In tal caso si condivide con i mozionanti che semmai si dovrebbe (il Cantone tramite la Confederazione) trattare col Governo italiano per correggere l'Accordo vigente sempre “in uno spirito di cooperazione economica e sociale” (come da preambolo dell'Accordo in vigore).

Ciò precisato, va riconosciuto che il Consiglio di Stato condivideva comunque già all'epoca gli obiettivi di fissare delle condizioni più restrittive riguardanti la destinazione dei fondi nel

territorio italiano. Ciò nonostante il tutto poteva semmai essere risolto solo nell'ambito di un nuovo Accordo bilaterale tra la Svizzera (Confederazione) e l'Italia (Stato). Al Governo semmai di illustrare che cosa abbia fatto in questi anni.

Pertanto, l'Accordo Italo-svizzero del 1974 relativo all'imposizione dei frontalieri ed alla compensazione finanziaria a favore dei Comuni italiani di confine, ancora in vigore ad oggi, prevede che i Cantoni retrocedano annualmente il 38,8% della ritenuta alla fonte percepita dal fisco cantonale. Questo ammontare viene però versato al Tesoro italiano che poi lo riversa ai comuni e alle comunità della fascia di frontiera.

L'art. 4 cpv. 2 dell'Accordo sui frontalieri prevede l'obbligo da parte delle autorità italiane di trasferire le somme delle compensazioni finanziarie ai Comuni nei quali risiede un adeguato numero di frontalieri senza tuttavia entrare nel merito dei criteri di ripartizione e di utilizzo. Questi, secondo la disposizione, dovranno essere definiti d'intesa con i competenti organi delle Regioni. È nelle premesse dell'Accordo - quindi non giuridicamente vincolanti (su cui la Svizzera non può pertanto legalmente vantare diritti o pretendere obbligazioni, salvo attivare trattative o avviare una causa giudiziaria internazionale come indicato sopra) - che viene declinato l'impegno generico dell'Italia, con relativo decreto di attuazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, come andranno ripartiti e destinati i ristori ticinesi. Il primo Decreto è del 1984, quelli più recenti del 2012 e del 2014 (cfr. allegati), sanciscono che "*Le somme attribuite saranno utilizzate dagli enti assegnatari per la realizzazione, complemento e potenziamento di **opere pubbliche di interesse generale** volte ad agevolare i lavoratori frontalieri, con preferenza per i settori dell'**edilizia abitativa** e dei **trasporti pubblici**.*"

Se le autorità italiane non dovessero aver utilizzato i ristori secondo le aspettative attuali ticinesi (ciò che comunque andrebbe ancora comprovato), ciò nulla toglie al fatto che l'unica "sanzione" possibile, ed alternativa ad una negoziazione leale, sarebbe (stata) la disdetta dell'Accordo in oggetto o l'avvio di una vertenza giudiziaria secondo la procedura di cui alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati o secondo quella prevista se del caso dalla Convenzione italo-svizzera sul divieto di doppia imposizione a cui, come visto, l'Accordo sulla fiscalità dei frontalieri è giuridicamente legato. Il blocco dei ristori non sarebbe un modo conforme al diritto dei trattati per derimere una vertenza legale e non è dato sapere, visti anche i precedenti, che serva ad una negoziazione basata sul principio della buona fede valido anche nel diritto internazionale e della cooperazione con uno Stato con cui si intrattengono importanti rapporti economici e commerciali. Eventualmente sarebbe un atto di forza che dovrebbe perlomeno essere rivolto ad un Governo italiano eletto, stabile e costituito in modo tale da poter aver una controparte che sia in grado di ratificare una modifica dell'Accordo vigente e/o una nuova Convenzione completa sulla fiscalità tra i due Paesi. In caso contrario si tratterebbe, anche a volerlo fare, di un atto di forza (non legalmente fondato) contro un Paese ma comunque inefficace finché non ci sarà un governo che voglia e soprattutto possa trattare.

Va comunque evidenziato che la mozione in discussione è di solo un paio di mesi precedente alla firma (paraffatura) avvenuta il 22 dicembre 2015 del nuovo accordo sull'imposizione dei lavoratori frontalieri, unitamente ad un protocollo che modifica le relative disposizioni della Convenzione contro le doppie imposizioni. Il testo relativo ai lavoratori frontalieri concretizza uno dei principali impegni assunti dai due Stati nella roadmap firmata nel febbraio 2015. Il nuovo accordo, che dovrebbe sostituire quello del 1974, non è stato tuttavia ancora firmato dai due Governi né approvato dai rispettivi Parlamenti. Le autorità italiane lo hanno infatti "sospeso" a varie riprese, in parte anche a motivo (fondato o infondato che sia) di un paio di decisioni svizzere (applicazione non

discriminatoria dell'articolo costituzionale svizzero sull'immigrazione) e ticinesi (obbligo di presentare il casellario giudiziale per chi chiedevano un permesso B o L svizzeri). Nel frattempo, pur avendo eliminato questi due ostacoli, resta pur tuttavia il fatto che il governo italiano non ha comunque firmato il nuovo accordo a cui erano giunti i negoziatori di entrambi gli Stati a Berna e a Roma. Il progetto di nuovo accordo, si leggeva in un comunicato stampa della Confederazione del 22 dicembre 2015

“rappresenta uno sviluppo positivo e costruttivo, poiché concretizza uno degli impegni più importanti assunti da Svizzera e Italia il 23 febbraio 2015, quando entrambi i Paesi hanno firmato una roadmap per la cooperazione ed il proseguimento del dialogo sulle questioni finanziarie e fiscali. L' accordo si basa sui punti chiave di tale roadmap e consentirà ad entrambi i Paesi di migliorare l'attuale regime d'imposizione dei lavoratori frontalieri.

L'accordo comprende i seguenti principali elementi:

- *si fonda sul principio di reciprocità;*
- *fornisce una definizione di aree di frontiera che, per quanto riguarda la Svizzera, sono i Cantoni dei Grigioni, del Ticino e del Vallese e, nel caso dell'Italia, le Regioni Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta e Provincia Autonoma di Bolzano;*
- *fornisce una definizione di lavoratori frontalieri al fine dell'applicazione dell'accordo e include i lavoratori frontalieri che vivono nei comuni i cui territori ricadono, per intero o parzialmente, in una fascia di 20 chilometri dal confine e che, in via di principio, ritornano quotidianamente nel proprio Stato di residenza;*
- *per quanto riguarda l'imposizione, lo Stato in cui viene svolta l'attività lavorativa imporrà sul reddito da lavoro dipendente al 70 per cento al massimo dell'imposta risultante dall'applicazione delle imposte ordinarie sui redditi delle persone fisiche. Lo Stato di residenza applicherà le proprie imposte sui redditi delle persone fisiche ed eliminerà la doppia imposizione;*
- *viene effettuato uno scambio di informazioni in formato elettronico relativo ai redditi da lavoro dipendente dei lavoratori frontalieri;*

l'accordo sarà sottoposto a riesame ogni cinque anni.”

Inoltre, l'Italia aveva formulato un'ulteriore dichiarazione unilaterale (oltre a quella di “salvaguardia” di cui sopra legata ai punti di “non discriminazione”) di cui la Svizzera aveva ed ha per ora preso atto. La stessa è la seguente:

Dichiarazione sui trasporti

L'Italia e la Svizzera sono fortemente impegnate a sviluppare le infrastrutture di trasporto per adeguare le linee di collegamento fra i due Paesi. In questo quadro generale, l'apertura delle gallerie di base di Alptransit (Lotschberg, San Gottardo e Monte Ceneri) e l'ammodernamento delle linee ferroviarie di accesso, concordato dai Ministri delle Infrastrutture e dei Trasporti nel Memorandum of Understanding del 17 dicembre 2012 e nell'Accordo bilaterale del 28 gennaio 2014, costituiscono un progresso importante.

L'Italia è impegnata, nel quadro dei progressi sulle questioni fiscali relative ai lavoratori frontalieri e allo status di Campione d'Italia, a potenziare - in stretta collaborazione con la Svizzera - i collegamenti e le infrastrutture di trasporto che servono le zone di confine, per ridurre le congestioni nel traffico locale e per migliorare le condizioni complessive dei frontalieri e delle comunità locali.

Questo è lo stato attuale delle cose in base, come detto, all'Accordo ancora in vigore e ai potenziali contenuti di quello nuovo.

Di recente si è preso nota che alcuni deputati ticinesi a Berna (Marco Romano, Fabio Regazzi, Lorenzo Quadri e Roberta Pantani) hanno presentato degli atti parlamentari alle Camere federali (cfr. per i dettagli il Rapporto di Maggioranza) con i quali si chiede ora:

- (27.02.2018) una **revisione della strategia negoziale** con l'Italia nel senso che l'intesa fiscale sui frontalieri venga firmata solo quando l'Italia avrà concesso agli **operatori svizzeri** la possibilità di prestare liberamente **servizi in campo finanziario**. Ciò che al momento risulta impedito da un decreto che esige l'obbligo di avere una succursale in Italia. Quindi di fatto se questa mozione venisse accolta il nuovo Accordo parafato nel 2015 non dovrebbe più essere firmato dalla Svizzera e quindi saremmo noi a bloccare l'entrata in vigore mantenendo de facto in essere l'Accordo del 1974. Ciò potrebbe al limite essere legittimo ma non suffraga la tesi della mozione qui in discussione;
- (08.03.2018) il Consigliere nazionale Marco Romano chiede al Consiglio federale - quindi riconoscendo, de facto e de iure, che la competenza è di quest'ultimo e non del Cantone Ticino - **se ritiene opportuno discutere** con l'Italia per porre un vincolo all'uso dei ristorni 2018 e 2019 per infrastrutture di mobilità transfrontaliera. Chiedendo di discutere con la controparte di fatto si ammette che non vi sono altre azioni legali e formali possibili o perseguibili ragionevolmente se non una trattativa, che è cosa diversa dall'imporre unilateralmente qualcosa.
- (14.03.2018) il Consigliere nazionale Lorenzo Quadri (cofirmatario la Consigliere nazionale Roberta Pantani) ha presentato la mozione "**Disdire l'accordo** con l'Italia sulla fiscalità dei frontalieri", dimenticando o sottacendo che lo stesso è vincolato alla Convenzione sul divieto di doppia imposizione. In fondo è un po' come continuare a dire che si possa disdire l'Accordo sulla libera circolazione delle persone ignorando che con esso decadrebbero pure gli altri Accordi tra cui diversi vantaggiosi per la Svizzera. Si tratta di essere intellettualmente onesti verso i cittadini. Comunque anche questo atto parlamentare non serve ai fini della mozione oggetto del presente rapporto atteso come disdicendo l'Accordo ovviamente non si può poi al contempo pretendere che lo si rispetti (sempre che non sia stato rispettato anche in passato). O se ne invoca il rispetto mantenendolo in vigore o lo si disdice punto e basta con le relative conseguenze anche sugli altri accordi.

Il Consiglio federale, rispondendo il 16 maggio 2018 agli atti parlamentari di cui sopra e invitando il Parlamento federale e respingerli, ha in breve rilevato che:

Il 23 febbraio 2015 la Svizzera e l'Italia hanno firmato una Roadmap concernente la prosecuzione del dialogo sulle questioni finanziarie e fiscali. Essa contiene un impegno politico in merito a diversi punti importanti delle relazioni bilaterali...

*Nel corso del 2015 il nuovo accordo sull'imposizione dei lavoratori frontalieri ("nuovo accordo") è stato negoziato e parafato, tuttavia non è stato ancora possibile sottoscriverlo. Nell'indagine conoscitiva tenutasi successivamente alla parafatura, la firma è stata **sostenuta sia dal Cantone Ticino sia dai Cantoni Grigioni e Vallese, nonché dai rappresentanti dell'economia...** I vantaggi vanno dunque al di là dei semplici calcoli finanziari o degli effetti antidumping presentati nella mozione. Il nuovo accordo permette, in ultima analisi, di regolare una situazione descritta a più riprese come insoddisfacente dai rappresentanti ufficiali del Cantone Ticino.*

*Per quanto concerne l'accesso al mercato, l'Italia ha scelto nel 2017 di introdurre nella sua legislazione nazionale, nel quadro dell'applicazione della direttiva europea riguardante il **mercato degli strumenti finanziari** (MiFID II), l'obbligo per le imprese di Stati terzi di istituire una succursale sul territorio per fornire prestazioni di gestione patrimoniale a clienti privati.*

*Si tratta, perciò, di **due temi diversi**. Per quanto riguarda l'imposizione di lavoratori frontalieri, è già stato possibile trovare una soluzione che soddisfa entrambe le parti, i Cantoni interessati e i settori economici. **Il Consiglio federale ritiene dunque che sia***

nell'interesse della Svizzera firmare il nuovo accordo frontalieri il più presto possibile. D'altra parte, per quanto concerne l'accesso al mercato per i fornitori di servizi finanziari, la Svizzera continuerà a cercare soluzioni bilaterali ottimali a favore della propria piazza finanziaria, sia con l'Italia che con altri Stati dell'UE.

Il Consiglio federale ammette certo che *"la situazione politica attuale non consente di fare previsioni riguardo alle ripercussioni sui dossier ancora in sospeso con l'Italia, in particolare in materia fiscale"*. Tuttavia, viste le approvazioni da parte dei governi cantonali interessati e del mondo economico circa il nuovo Accordo paraffato nel dicembre 2015, ***l'esecutivo federale ritiene che si debba continuare "a privilegiare la via del dialogo con l'Italia"***. Secondo il Governo, la firma di un nuovo accordo ***"è anche nell'interesse della Svizzera"***.

Per quanto riguarda infine l'altra interpellanza del consigliere nazionale Romano con cui si chiede al Consiglio federale di vincolare i ristorni 2018 e 2019 dei frontalieri all'Italia alla realizzazione di opere infrastrutturali di trasporto transfrontaliero (ad esempio parcheggi Park&Rail presso le stazioni italiane della linea ferroviaria Varese-Lugano o altre infrastrutture mancanti) - in breve quanto richiede la mozione oggetto del presente rapporto – il Consiglio federale rileva e conferma quanto già esposto sopra, ovvero che ***l'Accordo vigente non prevede alcun vincolo giuridico che autorizzerebbe le autorità svizzere ad avere diritto di co-decisione sul modo in cui la compensazione finanziaria viene utilizzata"***. ***"È dunque compito dell'Italia - precisa il Governo - progettare e finanziare le proprie infrastrutture"***.

Alla domanda di Romano sulla possibilità data al Ticino di concludere un accordo con la regione Lombardia che vincoli l'utilizzo dei ristorni alla realizzazione di Park&Rail, l'esecutivo lascia, infine, un certo margine di manovra ancora da verificare. ***I Cantoni, secondo l'articolo 56 della Costituzione federale, hanno "la facoltà, a condizioni rigorose, di concludere con l'estero trattati nei settori di loro competenza"***. Secondo l'esecutivo, ***"il finanziamento delle infrastrutture transfrontaliere può, in linea di principio, rientrare in tale competenza"***.

La norma della Costituzione federale in questione è la seguente:

Art. 56 - Relazioni dei Cantoni con l'estero

1 I Cantoni possono concludere con l'estero trattati nei settori di loro competenza.

2 Tali trattati non devono contraddire al diritto federale e agli interessi della Confederazione né ai diritti di altri Cantoni. Prima di concluderli, i Cantoni devono informare la Confederazione.

3 I Cantoni possono corrispondere direttamente con autorità estere subordinate; negli altri casi le relazioni dei Cantoni con l'estero si svolgono per il tramite della Confederazione.

Le **condizioni restrittive** sono pertanto **cinque**:

- l'ambito e la latitudine di competenza devono essere cantonali secondo la Costituzione svizzera;
- questi Accordi transfrontalieri non debbono mettere a rischio il diritto federale e gli interessi della Confederazione e di altri Cantoni, quali quelli di Vallese e Grigioni per esempio;
- i Cantoni che vogliono trattare devono informare prima la Confederazione sulle loro intenzioni;
- i Cantoni devono trattare con entità politiche di rango inferiore a quello nazionale italiano nel caso specifico;

- le trattative devono svolgersi nei limiti contemplati dalla Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali del 21 maggio 1980 e dell'Accordo quadro tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica italiana per la cooperazione transfrontaliera delle collettività ed autorità regionali e locali del 24 febbraio 1993:

Questa possibilità ipotetica di trattativa diretta - fermo restando che poi ad un esame concreto sia percorribile - è una questione comunque distinta da quella della presente mozione che partiva e parte dal presupposto, come detto non dimostrato, che l'Italia non stia rispettando l'Accordo del 1974 e che quindi bisogna imporglielo. Un conto sarebbe negoziare un nuovo ev. trattato transfrontaliero ed un altro è pretendere di imporre qualcosa che non è espressamente contemplato nell'Accordo attualmente in vigore. Non va dimenticato che l'Accordo del 1974 è legato a quello sul divieto di doppia imposizione tra Svizzera e Italia e quindi di interesse nazionale e di competenza della Confederazione non essendo il tema fiscale paragonabile semmai a dei Park & Rail locali.

Va altresì rilevato che si tratta di **evitare, anche in una trattativa transfrontaliera, di porsi nei confronti dell'altro partner in modo tale da suscitare possibili reazioni con ripercussioni negative sia per rapporto ad altri accordi esistenti o oggetto di rinnovo a livello dei due Stati nazionali, sia per rapporto ad altri Accordi transfrontalieri già esistenti tra Cantone Ticino e la Regione Lombardia** quali ad esempio quello firmato dal Presidente del Governo e direttore del Dipartimento del Territorio, On. Claudio Zali, il 12 marzo 2015 relativo alla cooperazione per i traffico transfrontaliero dal Ticino verso la Lombardia di materiali inerti dall'edilizia e dagli scavi. È notizia recentissima che: *"il Ticino scoppia: I vecchi rivestimenti stradali saranno esportati fuori cantone: non c'è più spazio di deposito e il riciclaggio non basta. Lo ha comunicato giovedì 17 maggio 2018 il Dipartimento del territorio spiegando che sul territorio cantonale la produzione di queste scorie ha superato ampiamente la capacità di riciclaggio attuale e che i depositi temporanei sono saturi, come pure la disponibilità in discariche per inerti. Tenendo conto del fatto che "nei prossimi anni gli importanti cantieri legati al risanamento fonico delle strade e al rinnovamento autostradale" produrranno ingenti quantitativi di fresato d'asfalto, sarà necessario il ricorso ai trasporti fuori dal territorio cantonale. I rifiuti finiranno in Italia. Lo smaltimento fuori cantone "sarà una condizione obbligatoria" nei prossimi due anni, ma ricorda inoltre che l'obiettivo resta una riduzione di tali scarti sul territorio ticinese e, a medio termine, il "ripristino di una sufficiente capacità di smaltimento" interna. Il Ticino già smaltisce fuori cantone le ceneri e le scorie del termovalorizzatore di Giubiasco che finiscono in discarica a Lostallo".* (<https://www.rsi.ch/news/ticino-e-grigioni-e-insubria/Asfalto-il-Ticino-scoppia-10480772.html>).

La minoranza della Commissione della Gestione si chiede pertanto quale reazione potrebbe avere la Regione Lombardia con cui l'On. Zali ha siglato l'accordo di cui sopra sugli inerti (accordo con cui si chiede cooperazione alla Lombardia per risolvere un nostro problema non di poco conto) se dovesse passare l'idea dello stesso On. Zali di bloccare i ristorni delle imposte dei frontalieri. Probabilmente ci ritroveremmo nella situazione disastrosa di tenerci i ristorni ma con essi anche tutti gli inerti e le scorie che non sapremmo dove mettere. Questo è solo uno dei possibili esempi per dire che un conto è fare la voce grossa a scopi elettorali ed un altro è trovare o tentare di trovare le soluzioni ponderate con un fine lavoro di tessitura di consensi.

Ad ogni modo, gli atti parlamentari nazionali di cui sopra dovranno ora passare al vaglio delle Camere federali, ma non fanno comunque l'unanimità nemmeno della deputazione ticinese visto che l'accordo sull'imposizione dei frontalieri rischia di diventare la moneta di scambio reciproca tra i due stati che stanno comunque trattando una Convenzione sul

divieto di doppia imposizione senz'altro di valenza più significativa e con conseguenze potenzialmente svantaggiose anche per i nostri cittadini, lavoratori e per la nostra economia qualora si dovesse essere tassati da noi e in Italia.

Ad ogni buon conto, il seguito delle trattative su queste questioni fiscali tra i due Paesi è in divenire e, stando al testo al momento paraffato, il sistema dei ristorni verrebbe semplicemente abolito visto che ogni Paese tasserebbe i lavoratori frontalieri il Ticino trattenendo per sé direttamente il 70% delle imposte (maggior incasso di circa 15 milioni di franchi per rapporto all'attuale) mentre l'Italia li imporrebbe a parte anche per il reddito conseguito in Ticino e ciò con un vantaggio non indifferente visto che potrebbe avere così nuove e maggiori entrate, tra i 300 e i 600 milioni annui stando ai dati attuali.

Questa prospettiva toglierebbe comunque il tema oggetto della mozione qui in discussione in quanto poi non vi sarebbero comunque più né dichiarazioni di intenti né impegni vincolanti circa l'utilizzo da parte italiana dei citati ristorni. Quindi ancor più di oggi l'Italia potrà fare come vuole con quanto percepirà dagli introiti di queste loro nuove imposte sui loro concittadini frontalieri. Salvo trovare, o ritrovare, nuovi accordi in un clima meno teso e più oggettivamente conciliante con tutta la fermezza del caso.

3. CONCLUSIONI

Considerato quanto sopra e gli sviluppi in corso - i quali peraltro e per tutti gli aspetti di natura fiscale restano di competenza della Confederazione - non resta che invitare il Gran Consiglio a considerare evasa la mozione la quale sarebbe superata comunque dal nuovo testo paraffato, rispettivamente inattuabile nella misura in cui con l'Accordo in vigore dal 1974, come detto, le autorità ticinesi e svizzere semmai hanno solo un diritto di essere informati sull'utilizzo dei ristorni ma senza poterlo imporre restando questa una competenza sovrana italiana. Considerare la mozione evasa non vuol dire essere contrari alle trattative, anzi! Certo dopo le recenti elezioni politiche italiane e viste alcune dichiarazioni di talune forze politiche uscite vincitrici, sembra che tutto possa essere nuovamente rimesso in discussione (Governo italiano formandosi) e pertanto, di riflesso, sono emerse nuovamente richieste di blocco dei ristorni. Magari la Svizzera potrà a sua volta trattare su altre basi senza dimenticare l'importanza della convenzione sul divieto di doppia imposizione e degli aspetti legati a liste nere, grigie e tutto il settore dei servizi finanziari. Ma questo è un tema che esula dagli auspici della mozione in discussione.

Pertanto, le opzioni restano poche:

- si continua a negoziare le modifiche degli Accordi fiscali in vigore -> Ciò che è già in atto e rende inutile la mozione che postula che si negozi;
- si disdicono gli Accordi e poi si vedrà con quali conseguenze -> Formalità di disdetta da rispettare secondo il diritto internazionale e conseguente perdita di interesse della mozione in oggetto che chiede di far rispettare l'Accordo che sarebbe disdetto;
- si avvia una vertenza giudiziaria internazionale -> Da valutare a livello strategico, probatorio e finanziario i relativi pro e contro di una causa per asserita violazione degli Accordi esistenti con immediata e comprensibile cessazione di negoziati fino a definizione della vertenza sugli accordi sui frontalieri ma anche sul divieto della doppia imposizione.

L'attuale Accordo in vigore venne siglato in momenti politicamente ed economicamente diversi da quelli attuali, ragione per cui anche la maggioranza della Commissione concorda che si tratta di uscire dalla situazione di stallo ma questo lo si potrà ottenere

molto più probabilmente in un rapporto bilaterale di negoziato e non sulla base di atti di forza e unilaterali come il blocco dei ristorni, le disdette o le cause giudiziarie per asserite violazioni dell'Accordo che dovrebbero restare le ultime ratio sempre che vi sia un tornaconto chiaro ed immediato per i ticinesi.

Infine, l'avvio di eventuali trattative transfrontaliere tra Cantone Ticino e Regione Lombardia per alcune questioni puntuali in ambito di trasporti transfrontalieri, se effettuate nei limiti e con le cautele di cui sopra è senz'altro da valutare, ma ancora una volta, questa è, e va vista, come una idea e una impostazione ben diversa da quella che si legge nel testo letterale della mozione.

Per la minoranza della Commissione gestione e finanze:

Matteo Quadranti, relatore
Caprara - Durisch - Farinelli -
Garobbio - Garzoli -
Kandemir Bordoli - Pini

Allegati:

- Decreti ministeriali italiani 2012 e 2014,
- Si richiamano gli artt. 26, 27, 31, 42-45, 60, 65 e segg. della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (RS.0.111).