

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signor
Paolo Pamini
e cofirmatari
Deputato al Gran Consiglio

INTERPELLANZA 6 giugno 2016

Accordo sui frontalieri e gettito fiscale per il Cantone ed i Comuni

Signor deputato,

L'Accordo del 1974 era stato il frutto di un compromesso tra le parti e il suo risultato, fatta eccezione di una riduzione del ristoro dal 40% al 38.8% rivendicata e ottenuta dal Ticino nel 1985 per compensare il fenomeno dei "falsi frontalieri"¹, non è più stato messo in causa fino ad una decina di anni fa.

Va inoltre ricordato che durante i primi tre decenni dell'applicazione dell'Accordo le preoccupazioni legate alla penuria di manodopera alla quale era confrontata la nostra economia mettevano in secondo piano altre considerazioni. Il fenomeno del dumping salariale e della sostituzione sul mercato del lavoro erano pressoché sconosciuti e anche i problemi legati al traffico, come lo rileva lo stesso interpellante, sono cresciuti esponenzialmente soprattutto negli ultimi 10 anni.

L'applicazione dell'art. 15 del Modello OCSE era la soluzione privilegiata dal Consiglio di Stato per il futuro accordo ed è stata considerata anche dalla Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali, competente per le negoziazioni, ma è sempre stata energicamente respinta dalla controparte. La Roadmap e il successivo progetto di Accordo sono il frutto di negoziati complessi e concessioni reciproche.

Infine, va sottolineato che l'accordo sulla fiscalità dei frontalieri con l'Italia non costituisce un'eccezione per la Svizzera. Accordi analoghi sono stati siglati con Germania, Francia e Austria e sono stati presi in considerazione da entrambe le delegazioni nel quadro dei negoziati per il rinnovo dell'Accordo del 1974.

1. Dall'entrata in vigore dell'AFront-I con effetto retroattivo al 1° gennaio 1974 fino alla fine del 2013 (40 anni solari), a quanto sono ammontati i ristori corrisposti all'Italia? Si forniscano per cortesia i dati annuali ed il totale cumulato, arrotondando gli importi al mezzo milione di franchi svizzeri.

Si veda tabella allegata.

¹ Dall'entrata in vigore dell'accordo sulla libera circolazione delle persone nel 2007, il quale ha eliminato l'obbligo per il frontaliere di rientrare quotidianamente al proprio domicilio per poter ottenere il permesso di lavoro, sempre più frontalieri soggiornano tutta la settimana in Ticino. Tuttavia, l'Accordo sui frontalieri stabilisce che il ristoro dell'imposta alla fonte è dovuto unicamente nel caso in cui il frontaliere rientri quotidianamente al proprio domicilio fiscale. Non ricadendo sotto l'applicazione dell'Accordo sui frontalieri, per questi "falsi frontalieri" non dovrebbe essere corrisposta alcuna compensazione finanziaria all'Italia.

- 2. Il Consiglio di Stato ha già tematizzato con il Dipartimento federale delle finanze l'entità di tale minor gettito fiscale cumulato in questi decenni (ossia dei ristorni cumulati)? In caso negativo ritiene opportuno farlo nell'attuale contesto di rinegoziazione dell'AFront-I?**

Come anticipato nella premessa, il dibattito sull'ammontare dei ristorni e la loro giustificazione data dell'ultimo decennio e si sovrappone ai negoziati per il rinnovo dell'Accordo. È in questo ambito che sono state ripetutamente fatte valere le proposte: applicazione dell'art. 15 del Modello OCSE, aumento della quota spettante alla Svizzera, presa a carico di costi da parte della Confederazione, correzione tramite i meccanismi della perequazione.

- 3. Risulta al Consiglio di Stato che, al momento della conclusione delle trattative tese alla ratifica della CDI-I negli anni '70, il Dipartimento federale delle finanze avesse promesso un indennizzo di qualche sorta al Cantone Ticino per l'entrata in vigore dell'AFront-I con effetto retroattivo ed il relativo pagamento dei ristorni a carico del Cantone Ticino e dei Comuni ticinesi già a partire dal 1974?**

Come evidenziato nella premessa, l'Accordo del 1974 è stato il frutto di un compromesso e di una lunga negoziazione. Le modalità d'imposizione e di riparto del gettito erano verosimilmente state valutate corrette nel contesto dell'epoca. Giova ricordare che da una parte l'Italia non disponeva ancora delle basi legali per imporre i frontalieri e, dall'altra, i Comuni di frontiera erano confrontati ad una forte domanda di prestazioni pubbliche in relazione con la crescita del numero di frontalieri. L'Accordo era supposto finanziare la quota parte rispettiva di prestazioni pubbliche per cui non è mai stato discusso un eventuale compenso.

- 4. In caso affermativo alla domanda 3., il Consiglio di Stato è al corrente che tale indennizzo da parte della Confederazione sia mai stato corrisposto?**

Senza oggetto.

- 5. In caso negativo alla domanda 4., per quale motivo tale indennizzo non è stato corrisposto?**

Senza oggetto.

- 6. In caso negativo alla domanda 4., il Consiglio di Stato ritiene opportuno tematizzare tale questione oggi con il Dipartimento federale delle finanze?**

Senza oggetto.

- 7. In un'ottica di finanza pubblica cantonale e comunale, come giudica il Consiglio di Stato le ripercussioni finanziarie dell'AFront-I attualmente in essere?**

Abbiamo in precedenza illustrato i ristorni verso i Comuni italiani e - per differenza - il totale dell'imposta alla fonte percepita dal 1974 al 2013 da Confederazione, Cantone e Comuni ticinesi sono state approssimativamente di 1.9 miliardi di franchi. Segnaliamo inoltre che - oltre all'imposta alla fonte - il lavoro svolto dalla manodopera frontaliera durante questo periodo ha altresì contribuito alla creazione di valore aggiunto in molte società e attività aziendali ticinesi. L'indotto fiscale complessivo sarebbe pertanto maggiore qualora si potesse tener conto anche di questo aspetto.

- 8. In un'ottica di finanza pubblica cantonale e comunale, come giudica il Consiglio di Stato le ripercussioni finanziarie che si avrebbero qualora l'AFront-I venisse emendato così come descritto nella roadmap del 23 febbraio 2015?**

La prima conseguenza positiva deriva dall'aumento della quota di pertinenza ticinese che passerebbe dal 61.2% al 70%. A dipendenza degli anni di riferimento, in questo momento si può arrotondare ad una quindicina di milioni di CHF.

Oltre a questo miglioramento diretto avremmo altre fonti per ora difficilmente stimabili, quali il gettito dovuto alla reciprocità dell'accordo (nell'accordo esistente il gettito dei residenti in Ticino che lavorano in Italia come frontalieri resta totalmente in Italia), una definizione giuridica di frontaliere, che permetterà la lotta agli abusi e altre migliorie tecniche. Per contro, il nuovo accordo e soprattutto la proponenda Legge federale sui quasi residenti andranno ad annullare, in quanto diritto superiore, il moltiplicatore al 100% previsto nella Legge tributaria ticinese. La citata Legge, al momento in discussione presso la Camera Alta, e la data della sua entrata in vigore, sarà molto importante per il nostro Cantone di frontiera.

9. Qual è l'attuale stato delle negoziazioni in corso tra la Confederazione svizzera e la Repubblica italiana in materia di AFront-I e di CDI-I?

L'accordo è stato parafato il 22 dicembre 2015. Seguirà l'usuale iter parlamentare nei due Paesi.

10. Il Consiglio di Stato è coinvolto nei lavori negoziali? Se sì, in che modo e per mezzo di quali persone?

Come qualsiasi accordo internazionale, la competenza dei negoziati spetta alla Confederazione e non ai Cantoni. I lavori negoziali sono stati condotti dalla Segreteria di Stato per le questioni internazionali (SIF). A livello cantonale, data l'importanza del dossier, il tema è seguito dall'intero collegio governativo. Il Dipartimento delle finanze e dell'economia (DFE) è il dipartimento competente. Il Direttore del DFE mantiene i contatti con il Capo negoziatore elvetico. La Divisione delle contribuzioni, per il tramite della Direzione, è stata coinvolta per fornire un supporto tecnico e per esporre le esigenze politiche del Cantone Ticino ai negoziatori della Confederazione.

11. In che lingua avvengono i lavori negoziali tra la Confederazione svizzera e la Repubblica italiana in materia di AFront-I e di CDI-I?

La Segreteria di Stato per le questioni internazionali (SIF) è chiamata a negoziare accordi fiscali con centinaia di Paesi e la lingua standard nel contesto internazionale è l'inglese. Sebbene l'italiano sia contemporaneamente una lingua nazionale svizzera e naturalmente la lingua della Repubblica italiana, è usuale restare sulla lingua di negoziazione standard, che è anche quella del modello OCSE e dei relativi commentari. Segnaliamo comunque che il testo finale ufficiale sul quale verranno apposte le firme sarà in lingua italiana.

12. Come giudica il Consiglio di Stato la probabilità che entro fine 2016 si porti a termine la rinegoziazione dell'Afront-I?

La rinegoziazione dell'Accordo si è conclusa il 22 dicembre 2015 con la parafatura dell'Accordo a Milano.

13. Come giudica il Consiglio di Stato la probabilità che il nuovo AFront-I porti ad un aumento del gettito dell'imposta sul reddito sui lavoratori frontalieri per il Cantone Ticino e per i Comuni ticinesi?

Si veda la risposta 8., dato che l'accordo è conforme alla *roadmap*.

14. Di quale entità annuale sarà tale possibile aumento del gettito dell'imposta sul reddito?

Idem.

- 15. Come giudica il Consiglio di Stato la probabilità che, qualora l'applicazione del nuovo AFront-I conduca ad un gettito fiscale per il Cantone ed i Comuni ticinesi minore rispetto alla semplice applicazione della sola CDI-I secondo il principio del luogo di lavoro, tale gettito sia perlomeno paragonabile a quello in applicazione della CDI-A? La domanda va intesa in termini relativi rapportati al 100% del gettito teorico in assenza di qualsiasi meccanismo di ritorno o split; nel caso della CDI-A l'entità di tale minor gettito corrisponde al ritorno del 12,5 per cento.**

Per rispondere a questa domanda bisognerebbe conoscere il numero esatto dei frontalieri residenti fuori zona di confine (fascia dei 20 Km) e dei frontalieri che non rientrano quotidianamente al proprio domicilio (cosiddetti "falsi frontalieri"). Infatti, con il nuovo accordo, per queste tipologie di frontalieri i redditi da lavoro conseguiti in Svizzera saranno imposti nella misura del 100% (e non con il limite convenuto del 70%), analogamente a quanto previsto dal modello OCSE.

Purtroppo, tali informazioni sono oggi solo parzialmente disponibili in quanto la banca dati per assoggettati alla fonte (Ifonte) è entrata in funzione solamente nel 2014 e comprende solo poco più della metà del totale degli assoggettati alla fonte. Ne consegue che una quantificazione della possibile "entità del minor gettito" con il nuovo accordo non è al momento possibile.

A prescindere da questa constatazione di natura tecnica, reputiamo che abbia comunque poco senso paragonare il nuovo accordo con l'Italia con quello con l'Austria, dal momento che l'accordo con l'Austria - non conoscendo né il concetto della fascia di confine, né quello del rientro giornaliero - ha un campo di applicazione molto più esteso rispetto a quello con l'Italia.

Concludiamo rilevando l'importanza di valutare gli effetti del nuovo accordo con un approccio più globale e maggiormente orientato al medio termine. Lo scenario odierno è contraddistinto da un numero molto elevato di residenti nella fascia di confine (circa 60'000 persone) e un numero molto basso di residenti fuori zona (circa 4'000 persone). In ottica futura, grazie al nuovo accordo, questa situazione è destinata a mutare considerevolmente tenuto conto che, una volta a regime il passaggio ad imposizione piena in Italia, dal profilo fiscale per i frontalieri non vi sarà più alcun interesse nel risiedere nella zona di confine. Questo aspetto è meritevole di attenzione poiché permetterà di eliminare la problematica dei "falsi residenti" e condurrà, verosimilmente, anche ad un calo del numero dei residenti nella fascia di confine, con conseguenti maggiori entrate fiscali per il nostro Paese.

- 16. Il Consiglio di Stato ritiene che il Consiglio federale sia cosciente della situazione nella quale si trova il nostro Cantone, in particolare della sollecitazione dell'infrastruttura di trasporti (stradali e ferroviari) da parte del traffico pendolare transfrontaliero e dei maggiori costi che il Cantone Ticino ed i Comuni ticinesi sono tenuti a sostenere per tale motivo?**

L'argomento degli accresciuti costi delle infrastrutture di trasporto è stato utilizzato nell'ambito dei negoziati per rivendicare e giustificare l'aumento della quota spettante alla Svizzera dal 61,2% al 70%.

- 17. Come giudica il Consiglio di Stato la probabilità che in futuro il Cantone Ticino riceva dalla Confederazione, attraverso meccanismi direttamente o indirettamente connessi al fenomeno del frontalierato, un indennizzo finanziario o di altra natura, segnatamente la compensazione all'interno della perequazione intercantonale per il maggior uso dell'infrastruttura viaria ad opera del traffico frontaliero o altri?**

La direzione del DFE si era già attivata in passato con altri cantoni di frontiera per ottenere una corretta ponderazione del potenziale delle risorse legato ai frontalieri utilizzato in ambito di

perequazione finanziaria. Questa azione congiunta ha permesso di ottenere una riduzione dei redditi imposti alla fonte considerati nel potenziale delle risorse dal 100% al 75%.

Più recentemente, il Consiglio di Stato ha sollevato la questione durante l'incontro dell'8 marzo 2016 ad Agno con il Consigliere federale Ueli Maurer, ottenendo segnali incoraggianti. Allo stato attuale è però prematuro esprimersi sui risultati che si potranno raggiungere.

Vero è che il Consiglio federale si esprimerà comunque al riguardo di questa richiesta nell'ambito del prossimo rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria, previsto nel 2018. Rispondendo a un postulato della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale, il Consiglio federale ha infatti espresso il 6.3.2015 la propria disponibilità ad analizzare in quel rapporto anche le modalità di ponderazione dei redditi dei frontalieri nel potenziale delle risorse.

Attualmente, il Consiglio di Stato è in contatto con il Dipartimento federale delle finanze (DFF) su questo specifico tema.

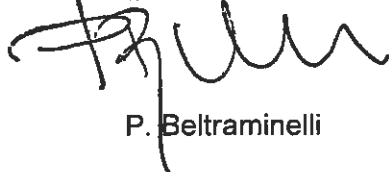
- 18. Entro quali scadenze e quali prossimi passi si impegna ad intraprendere il Consiglio di Stato per avanzare nella risoluzione dei problemi descritti nelle sezioni che precedono, ossia il perdurare di un minor gettito fiscale (se rapportato alla semplice applicazione della CDI-I e del principio del luogo di lavoro) e di maggiori costi infrastrutturali a confronti di cantoni non periferici?**

Rimandiamo al punto precedente.

Voglia gradire, signor deputato, l'espressione della nostra stima.

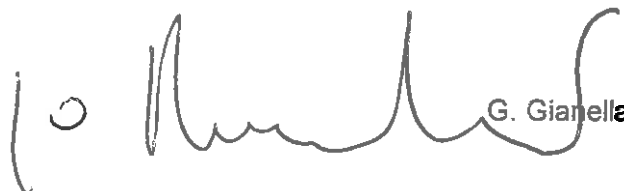
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



P. Beltraminelli

Il Cancelliere:



G. Gianella

ALLEGATO: importi dei ristorni all'Italia sul periodo 1974-2013 (cifre in mio di fr.)

Anno	Ristorno Italia
1974	5.92
1975	8.82
1976	7.44
1977	7.02
1978	10.02
1979	10.44
1980	9.24
1981	9.59
1982	10.71
1983	15.93
1984	17.66
1985	24.91
1986	23.68
1987	24.27
1988	29.39
1989	32.02
1990	39.07
1991	40.57
1992	40.85
1993	35.60
1994	36.35
1995	30.47
1996	30.35
1997	28.41
1998	27.43
1999	28.54
2000	32.47
2001	34.61
2002	38.75
2003	32.14
2004	36.58
2005	37.75
2006	42.91
2007	48.22
2008	51.68
2009	53.98
2010	56.84
2011	55.59
2012	55.96
2013	58.71
Totale	1'220.88