

Messaggio

numero	data	Dipartimento
8005	2 giugno 2021	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato

- **sulla mozione 18 febbraio 2019 presentata da Alex Farinelli per il Gruppo PLR (ripresa da Cristina Maderni) "Accordo sui frontalieri: è ora di rompere gli indugi"**
- **sulla mozione 23 marzo 2015 presentata da Franco Celio e cofirmatari (ripresa da Giorgio Galusero) "Risarcimenti da chiedere alla Confederazione"**

nonché sull'interrogazione 17 settembre 2015 (n. 135.15) di Lorenzo Jelmini "Un accordo dannoso per il mercato del lavoro!"

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con la mozione del 18 febbraio 2019 si chiedeva al Consiglio di Stato di:

- *attivarsi a richiamare – con il sostegno delle diecimila firme ticinesi del 2014 – l'ipotesi di una disdetta unilaterale dell'accordo sui frontalieri del 1974;*
- *farsi promotore di una valutazione giuridica esterna al fine di determinare se un'eventuale disdetta unilaterale dell'accordo sui frontalieri sia o meno collegata alla convenzione sulla doppia imposizione.*

Nel caso il Consiglio federale riteneva di voler attendere ulteriormente:

- *di coordinarsi con la deputazione alle Camere federali per richiedere una compensazione finanziaria perlomeno equivalente a quanto si sarebbe incassato con la sottoscrizione del nuovo accordo (circa 12 milioni all'anno).*

Parimenti, la mozione del 23 marzo 2015 chiedeva al Governo di avanzare richieste di risarcimento verso la Confederazione, e più precisamente:

- *il versamento al Cantone della differenza fra il 78% e il 100% del moltiplicatore d'imposta comunale;*
- *il versamento, sempre al Cantone, della differenza fra il 38,8% delle imposte incassate dai frontalieri che il Ticino deve riversare ai Comuni italiani di frontiera e il rimborso medio dovuto dagli altri Cantoni di frontiera ai rispettivi Stati confinanti.*

L'interrogazione del 17 settembre 2015 poneva infine quattro domande al Consiglio di Stato:

- *È stato chiesto alla delegazione Svizzera, anche tenendo conto del rilevante vantaggio finanziario che il nuovo trattato assegnerebbe all'Italia, di consentire ai Cantoni di prelevare sulle imposte dei frontalieri l'80% in luogo del 70% prospettato?*

- *A quanto ammonterà realmente l'aumento del gettito fiscale per il Ticino vista la costrizione a rinunciare al moltiplicatore comunale massimo (oggi al 100%)?*
- *Se la Confederazione non è stata in grado di chiedere all'Italia di poter prelevare l'80%, è stato chiesto alla Confederazione medesima di poter ripianare il 10% mancante tramite dei versamenti straordinari ai Cantoni di frontiera, i quali sostengono interamente l'emergenza sociale e infrastrutturale creata dal boom di frontalieri?*
- *È stato chiesto alla delegazione Svizzera di stabilire con una norma vincolante quando l'Italia rettificherà l'Accordo in Parlamento?*

1. PREMESSA

È utile ricordare che, oltre alla petizione del 2014 inoltrata dal PLRT alle Camere federali che chiedeva la disdetta unilaterale dell'accordo sulla fiscalità dei frontalieri del 1974, le stesse Camere hanno valutato, senza darvi seguito, l'iniziativa cantonale 14.302 dello stesso anno, che invitava il Consiglio federale ad abrogare l'accordo sui frontalieri e a rinegoziare la Convenzione con l'Italia per evitare le doppie imposizioni. In aggiunta, il 23 febbraio 2015 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati ha depositato il postulato 15.3012, poi adottato dalle Camere, mediante il quale chiedeva al Consiglio federale, tra le altre cose, di elaborare un rapporto e di presentare "in particolare misure, possibilità d'intervento ed eventuali progressi negli ambiti dell'imposizione dei frontalieri, delle convenzioni per evitare la doppia imposizione con l'Italia e della libera circolazione delle persone." Nelle conclusioni del precitato rapporto datato 16 ottobre 2015 si asserisce poi che "le rivendicazioni del Cantone Ticino in materia di imposizione dei lavoratori frontalieri dovrebbero essere in larga parte soddisfatte dal nuovo accordo" (parafato in seguito il 22 dicembre 2015).

Inoltre il 16 maggio 2018, in risposta alla mozione 18.3155, il Consiglio federale rispose che "l'accordo del 3 ottobre 1974 tra la Svizzera e l'Italia relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri ed alla compensazione finanziaria a favore dei Comuni italiani di confine è parte integrante della Convenzione per evitare le doppie imposizioni conclusa con l'Italia (art. 15 par. 4 CDI-I). Ciò significa che i due accordi costituiscono formalmente un unico accordo." Il Consiglio federale ricordò altresì che "la denuncia di una parte di un accordo internazionale è possibile solo in casi limitati e a determinate condizioni. Sapere se queste condizioni sono adempite può essere oggetto di pareri giuridici divergenti."

Per quanto concerne la questione relativa al diritto di una compensazione finanziaria per la mancata sottoscrizione dell'accordo parafato il 22 dicembre 2015, è utile ricordare la risposta del Consiglio federale del 25 ottobre 2017 alla mozione 17.3639, in cui afferma che "in osservanza dell'articolo 5 capoverso 1 della Costituzione federale (RS 101), qualsiasi attività dello Stato deve avere una base legale. Quindi, in mancanza di una regolamentazione che permette di procedere nel modo richiesto dall'autore della mozione, la Confederazione non può versare compensazioni finanziarie. Infine, il Consiglio federale conferma la sua posizione espressa in passato (v. I. 11.1043 o Ip. 11.3797), secondo la quale un tale risarcimento a favore del Cantone Ticino costituisce una discriminazione nei confronti degli altri Cantoni che, in alcuni casi, si trovano confrontati con soluzioni meno vantaggiose rispetto all'accordo sui lavoratori frontalieri del 1974. Il Consiglio federale ritiene dunque che la richiesta dell'autore di compensare finanziariamente il Cantone Ticino non sia giustificabile sotto l'aspetto legale e politico".

2. DISDETTA UNILATERALE DELL'ACCORDO DEL 1974 E VALUTAZIONE GIURIDICA

Il Consiglio di Stato in passato si è già attivato a varie riprese e tramite differenti canali istituzionali per chiedere al Consiglio federale di valutare la disdetta unilaterale dell'accordo relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri e alla compensazione finanziaria a favore dei Comuni italiani di confine. Tuttavia, in considerazione dei negoziati che hanno portato alla parafatura del nuovo accordo nel dicembre del 2015, lo stesso Consiglio di Stato ha privilegiato la via del dialogo, come è d'uopo nell'ambito delle relazioni internazionali, tanto più se si tratta di relazioni con gli Stati vicini.

Dopo 5 anni da quella firma e grazie agli sforzi politici e diplomatici profusi il 23 dicembre 2020 la Svizzera e l'Italia hanno firmato a Roma un nuovo accordo sull'imposizione dei lavoratori frontalieri e un Protocollo che modifica la Convenzione per evitare le doppie imposizioni. Il nuovo accordo sostituirà quello attualmente in vigore, risalente al 1974.

Per favorire un esito positivo delle trattative, il Consiglio di Stato si è reso parte attiva tramite un approccio dal basso, complementare e in simbiosi all'azione della Confederazione, che lo ha visto dialogare con la Regione Lombardia nell'ambito della *Roadmap* sulle questioni di interesse transfrontaliero, firmata a Milano il 17 dicembre 2018. Tale dialogo si è concluso il 30 aprile 2019 mediante la firma congiunta e trasmissione ai Ministri delle finanze di Svizzera e Italia, da parte di Cantone Ticino e Regione Lombardia, di una lettera di raccomandazioni all'attenzione delle rispettive autorità nazionali competenti in materia di accordi internazionali, con lo scopo di facilitare la firma dell'accordo parafato nel dicembre del 2015. La Segretaria di Stato del DFF/SIF, Daniela Stoffel, nell'ambito della conferenza stampa tenutasi a Bellinzona il giorno stesso della firma dell'accordo ha poi riconosciuto l'importanza del ruolo svolto dal Cantone nel favorire la finalizzazione e firma dell'accordo.

Inoltre, è doveroso ricordare che il Consiglio di Stato, nel ribadire la volontà di ottenere una rapida firma, ratifica e entrata in vigore dell'accordo, in aperta discussione con la Confederazione, chiese un parere legale alla Professoressa Dr. iur. Andrea Opel, volto ad analizzare le possibilità e le conseguenze di un'eventuale disdetta unilaterale dell'Accordo del 1974 tra la Svizzera e l'Italia relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri; tale parere è stato trasmesso alla Confederazione quale possibile argomento negoziale.

3. COMPENSAZIONE FINANZIARIA

Il Consiglio federale ha indicato in modo chiaro nelle risposte agli atti parlamentari precitati la mancanza di una base legale che permetta alla Confederazione di versare compensazioni finanziarie al Cantone Ticino, ricordando inoltre che un simile risarcimento – oltre a violare l'art. 5 cpv. 1. della Costituzione – rappresenterebbe una discriminazione nei confronti degli altri Cantoni che, in alcuni casi, si trovano confrontati con soluzioni meno vantaggiose rispetto all'accordo sui lavoratori frontalieri del 1974. Tuttavia, il Consiglio di Stato si riserva la possibilità di richiedere un eventuale riconoscimento che possa avere degli effetti finanziari positivi per il nostro Cantone.

4. CONCLUSIONI

Preso atto della firma del nuovo accordo fiscale avvenuta il 23 dicembre 2020 e della sua possibile entrata in vigore, previa ratifica dei rispettivi parlamenti, entro il 1° gennaio 2023 e tenuto conto della posizione del Consiglio federale che ritiene inattuabile da un punto di vista

giuridico la richiesta di una compensazione finanziaria della Confederazione per il mancato incasso dei benefici derivanti dal nuovo accordo fiscale parafato nel 2015, si invita il Gran Consiglio a ritenere evase le mozioni e l'interrogazione oggetto di questo messaggio. Il Consiglio di Stato si riserva tuttavia la possibilità di richiedere un eventuale riconoscimento che possa avere degli effetti finanziari positivi per il nostro Cantone. Inoltre, coerentemente con le rivendicazioni sin qui formulate nell'ambito della roadmap per la prosecuzione del dialogo sulle questioni finanziarie e fiscali siglata dai ministri delle finanze di Svizzera e Italia il 25 febbraio 2015 a Milano, lo scrivente Consiglio continuerà ad attivarsi nei confronti della Confederazione e della controparte italiana al fine di ottenere lo stralcio della Svizzera dalla lista nera italiana del 1999 concernente le persone fisiche, nonché a ribadire la richiesta di accesso diretto al mercato dei servizi finanziari transfrontalieri, che costituisce un'importante contropartita sulla libertà di movimento di aziende e persone.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Manuele Bertoli
Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Annesse:

- Mozione 18 febbraio 2019
- Mozione 23 marzo 2015

MOZIONE

Accordo sui frontalieri: è ora di rompere gli indugi

del 18 febbraio 2019

Correva l'estate del 2014 quando il PLRT ha consegnato una petizione di oltre 10'000 firme (diecimila!) per chiedere la disdetta unilaterale dell'accordo sui frontalieri con l'Italia, ormai risalente al 1974. L'allora Consigliera federale Eveline Widmer-Schlumpf, il 3 giugno 2014, si era impegnata a concludere un'intesa entro metà 2015, spiegando che se i negoziati fossero falliti sarebbe stata pronta ad attuare misure unilaterali come la disdetta degli accordi settoriali con l'Italia, tra cui quello che prevede che il Canton Ticino riversi il 38.8% dell'imposta alla fonte dei frontalieri allo Stato italiano (nel 2017 oltre 80 milioni di franchi). Infatti, disdire l'accordo permetterebbe da un lato al Ticino di incassare di più (non vi sarebbero più i ristorni) e dall'altro di fare in modo che i frontalieri non godano più di un privilegio fiscale (che consente loro di pagare delle imposte molto più basse di quelle italiane), riequilibrando dunque un po' la situazione sul mercato del lavoro. Ad oggi però possiamo dire, solo parole al vento.

Negli ultimi anni, secondo il Consiglio federale, disdire l'accordo con l'Italia non sarebbe la soluzione più efficace. Da privilegiare vi sarebbe infatti la via del dialogo. Secondo il Governo, la firma di un nuovo accordo è anche nell'interesse della Svizzera. Certo. Ma dopo l'ennesimo incontro tra Svizzera e Italia, alle parole è ora che seguano i fatti. Infatti, le promesse, regolarmente disattese, dei precedenti Ministri italiani e quella recente dell'attuale Ministro degli esteri lasciano il tempo che trovano. O perlomeno è giunta l'ora che il Ticino si attivi in modo da tutelare i propri interessi specie nell'attuale situazione politica italiana, con il Governo giallo-verde che deve ringraziarsi il proprio elettorato, e i frontalieri sono un buon bacino d'elettori.

Considerato che dall'accordo sottoscritto a Milano nel gennaio 2015 dai Ministri delle finanze di Svizzera e Italia, al termine di trattative durate tre anni, sono trascorsi altri tre anni e allo scopo di valutare e implementare delle misure volte a sostenere le rivendicazioni del Canton Ticino, con la presente mozione chiediamo al Consiglio di Stato di:

- attivarsi a richiamare – con il sostegno delle 10'000 firme ticinesi del 2014 – l'ipotesi di una disdetta unilaterale dell'accordo sui frontalieri del 1974;
- farsi promotore di una valutazione giuridica esterna al fine di determinare se un'eventuale disdetta unilaterale dell'accordo sui frontalieri sia o meno collegata alla convenzione sulla doppia imposizione.

Nel caso il Consiglio federale ritenga di voler attendere ulteriormente:

- di coordinarsi con la deputazione alle Camere federali per richiedere una compensazione finanziaria perlomeno equivalente a quanto si sarebbe incassato con la sottoscrizione del nuovo accordo (circa 12 milioni all'anno).

Alex Farinelli
Per il Gruppo PLR

MOZIONE

Risarcimenti da chiedere alla Confederazione

del 23 marzo 2015

Stando a quanto riferito dai mezzi d'informazione, l'accordo concluso negli scorsi giorni a Milano tra la consigliera federale signora Widmer-Schlumpf e il ministro Piercarlo Padoan, rappresentante del Governo italiano, prevederebbe tra l'altro:

- a) di applicare ai frontalieri, per il calcolo dell'imposta comunale, il moltiplicatore medio (pari a circa il 78%), anziché quello del 100% deciso recentemente dal Legislativo cantonale;
- b) la decadenza dell'accordo medesimo, qualora la Confederazione dovesse applicare l'iniziativa popolare "Contro l'immigrazione di massa" in modo sgradito alla controparte. In tal caso, sembra, tornerebbe in vigore il precedente accordo italo-svizzero del 1974.

Considerato che:

1. la Confederazione non ha alcuna competenza per sindacare sulla giustezza o meno di scelte effettuate dai Cantoni nell'ambito di questioni di loro pertinenza, per cui la clausola sopraccitata relativa alle imposte dei frontalieri - oltre ad essere di dubbia legittimità - causerebbe al nostro Cantone perdite fiscali dell'ordine di diversi milioni di franchi all'anno;
2. l'accordo del 1974, qualora tornasse in vigore, imporrebbe al nostro Cantone di continuare a riversare ai Comuni italiani di frontiera il 38,8% delle imposte incassate dai frontalieri, ovvero una percentuale molto più elevata di quella che gli altri Cantoni di frontiera sono tenuti a riversare ai rispettivi Stati confinanti (Francia, Germania, Austria),

appare evidente che il citato accordo - fosse anche positivo sotto altri spetti, o utile da un punto di vista dell'interesse nazionale - creerebbe al Ticino, per i motivi detti, seri problemi. È dunque lecito chiedersi se, in vista dell'eventuale ratifica di detta convenzione da parte del Parlamento federale, non sia il caso di avanzare precise richieste di risarcimento nei confronti della Confederazione, più precisamente:

- il versamento al Cantone della differenza fra il 78% e il 100% del moltiplicatore d'imposta comunale;
- il versamento, sempre al Cantone, della differenza fra il 38,8% delle imposte incassate dai frontalieri che il Ticino deve riversare ai Comuni italiani di frontiera e il rimborso medio dovuto dagli altri Cantoni di frontiera ai rispettivi Stati confinanti.

I sottoscritti deputati chiedono perciò al Consiglio di Stato di attivarsi a tal fine.

Franco Celio
Badaracco - Caprara - Cavadini -
Galusero - Orsi - Steiger