

旧制度的经济逻辑

Dr Alexander Ressos, TEP
Attorney-at-Law (Switzerland), Solicitor (Hong Kong),
Solicitor (England & Wales)

1974 年的制度有着简单的经济逻辑，却带来了两个并不那么简单的后果。对通勤者而言，这意味着瑞士源泉税是其工资所负担的唯一所得税。瑞士对典型雇员收入适用的税率，明显低于意大利个人所得税（IRPEF）及其大区和市镇附加税。再加上瑞士的税前工资水平，由此产生的净收入远高于在伦巴第大区所能获得的水平。对意大利边境市镇而言，*ristorni* 成为一项重要的财政收入来源，在一些小市镇甚至超过了当地税收收入。对提契诺州而言，这一制度意味着日益壮大的劳动力队伍所缴税款中有 38.8% 流出本州，到 2000 年代每年已达数千万瑞士法郎。2010 年，总额约为 5500 万瑞士法郎。¹到 2020 年代中期，随着通勤者人数接近 80,000 人，这一金额大约翻了一番：仅伦巴第大区 2025 年应得的份额就约为 1.09 亿瑞士法郎。²该制度还带来了政治后果。由于税收优惠仅适用于通勤者，它形成了一种继续居住在意大利并跨境通勤的激励，从而加剧了跨境劳动力的增长。在提契诺州，这些付款逐渐被视为对意大利的补贴，而彼时意大利正通过税务特赦追查瑞士银行客户，并将瑞士列入其税务黑名单（第 E.II 章）。在意大利，该制度则因使一部分居民得以规避累进税而受到批评。因此，双方都有理由重新谈判，但目标截然相反：提契诺州希望保留更多税款，意大利则希望对其居民征税。

1 2011 年的冻结

冲突在 2011 年升级。2011 年 6 月 30 日，提契诺州政府以多数票决定，仅支付 2010 年应付 *ristorni* 的一半，另一半存入冻结账户。以绝对金额计，约 2800 万瑞士法郎被扣留，约占总额约 5500 万瑞士法郎的一半。³ 州政府在答复一项议会质询时解释称，支付被冻结的一半款项的条件是：联邦须与意大利启动税务协定谈判，该协定应以经合组织（OECD）信息交换标准、对等原则以及降低补偿比例为基础。若此类谈判未能实现显著降低，则联邦应对该州予以补偿。⁴ 其背景是意大利 2009 年的税务特赦、瑞士被列入意大利黑名单，以及双重征税协定修订陷入僵局。意大利媒体将这一措施报道为对经济和财政部长 Giulio Tremonti 施压的手段。⁵

冻结于 2012 年 5 月解除。在瑞士国际金融事务国务秘书 Michael Ambühl 与意大利大使 Carlo Baldocci 会谈后，两国设立了一个指导委员会来处理悬而未决的问题，包括意大利在瑞士资产的合规化、未来资本收益的预扣税、金融服务的市场准入、黑名单、协定修订以及跨境劳动者协定。联邦财政部宣布，已向意大利发出 2800 万瑞士法郎的付款指令。⁶ 这一事件显示了州层面施压手段的局限性。州无权修改由联邦缔结的国际协定，而扣留根据该协定应付的款项，会使瑞士面临违约的指控。⁷ 它还表明，跨境劳动者制度已成为有关银行保密的更大范围谈判的一部分，这一谈判最终促成了 2015 年 2 月 23 日的路线图。

2 从 2015 年路线图到新协定

两国政府于 2015 年 2 月 23 日在米兰签署的路线图，连同修订双重征税协定的议定书，使两国承诺缔结一项新的跨境劳动者协定。其原则是：通勤者的总体税负起初不应低于 1974 年协定下的水平，此后应逐步接近意大利的全额征税。⁸ 谈判代表于 2015 年 12 月 22 日草签了文本。意大利五年未予签署，因为对通勤者的新征税方

式在伦巴第大区 and 皮埃蒙特大区具有政治敏感性，当地的通勤者及其市镇构成了一个颇具影响力的选民群体。新协定最终于 2020 年 12 月 23 日签署。⁹在这五年间，1974 年制度继续适用，其间提契诺州的跨境劳动力增加了数千人。

3 注释

1. “Frontalieri, congelato il 50% dei ristorni”, Varesenews, 2011 年 6 月 30 日, <https://www.varesenews.it/2011/06/frontalieri-congelato-il-50-dei-ristorni/113760/?output=pdf> (总额约 5500 万瑞士法郎, 其中约 2750 万瑞士法郎被冻结)。
2. 根据 “Deciso il blocco cautelativo dei ristorni” 计算, RSI, 2026 年 6 月 30 日, <https://www.rsi.ch/info/ticino-grigioni-e-insubria/%E2%80%9CDeciso-il-blocco-cautelativo-dei-ristorni%E2%80%9D--3855329.html> (已支付 5890 万瑞士法郎, 扣留 5020 万瑞士法郎, 相当于伦巴第大区份额的 46%)。
3. Varesenews, 2011 年 6 月 30 日 (见上文)。
4. Consiglio di Stato, 2011 年 7 月 12 日对第 91.11 号议会质询的答复, <https://www4.ti.ch/fileadmin/POTERI/GC/allegati/interrogazioni/risposte/pdf/r91.11.pdf> (所载金额为 28,420,929 瑞士法郎)。
5. Varesenews, 2011 年 6 月 30 日 (见上文)。
6. “Sbloccati i ristorni all'Italia”, RSI, 2012 年 5 月 9 日, <https://www.rsi.ch/info/economia/Sbloccati-i-ristorni-allItalia--705758.html>。
7. 联邦在 2026 年的争议中再次提出了这一观点; 参见 “Ristorni, Keller-Sutter conferma l'altolà al Ticino”, RSI, 2026 年 6 月 17 日, <https://www.rsi.ch/info/ticino-grigioni-e-insubria/Ristorni-Keller-Sutter-conferma-l%E2%80%99altol%C3%A0-al-Ticino--3827969.html>。

旧制度的经济逻辑

8. Vorpe (见上文)；联邦委员会，新闻稿“Switzerland and Italy sign agreement on tax issues”，2015年2月23日，<https://admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-56318.html>（由Eveline Widmer-Schlumpf和Pier Carlo Padoan在米兰签署）。
9. Vorpe (见上文)。

仅供一般参考。本文不构成法律或税务意见，不能替代针对个案的专业意见，亦不建立律师与客户关系。本文反映截至2026年9月的法律状况。

在线版本: cn.helveticaregister.com/lugano-the-economics-of-the-old-regime