



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale delle finanze DFF

Amministrazione federale delle contribuzioni AFC
Divisione principale imposta federale diretta,
imposta preventiva, tasse di bollo

Stato maggiore Legislazione, febbraio 2011

Procedura di consultazione concernente la legge federale sul trattamento fiscale delle spese di formazione e perfezionamento professionali

Rapporto sui risultati

Compendio

La stragrande maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione sostiene il progetto integralmente o con determinate riserve. Soltanto 3 Cantoni, 2 partiti e 5 organizzazioni respingono le modifiche di legge proposte. Complessivamente sono pervenuti 81 pareri entro la scadenza prorogata (20 agosto 2010).

Favorevoli

L'Unione svizzera dei contadini appoggia integralmente l'avamprogetto, poiché in genere esso promuove la professionalità e la mobilità professionale.

Favorevoli con riserva

23 Cantoni, 5 partiti e 32 organizzazioni approvano in linea di principio l'avamprogetto e riconoscono la necessità di intervenire.

Sono tuttavia espresse riserve soprattutto sull'introduzione di un limite superiore per la nuova deduzione e sull'ammontare di tale limite. È altresì controversa la questione se le spese della prima formazione debbano essere ammesse in deduzione e se la deduzione deve essere intesa come deduzione generale o come deduzione a titolo di spese di conseguimento del reddito.

Contrari

3 Cantoni, 2 partiti e 5 organizzazioni respingono l'avamprogetto. Essi criticano tra l'altro il fatto che il progetto non apporta semplificazioni, ma procrastina semplicemente i problemi attuali. Inoltre, questa legge non attuerebbe la volontà politica.

1. Situazione iniziale

La legislazione tributaria vigente (LIFD e LAID) stabilisce che le spese inerenti al perfezionamento e alla riqualificazione connessi all'esercizio dell'attività professionale siano deducibili quali spese professionali. Per contro, la deducibilità delle spese di formazione è espressamente esclusa. Questa distinzione causa numerosi problemi di delimitazione che spesso si possono risolvere soltanto ricorrendo alle vie legali.

Siccome le differenze cantonali nell'interpretazione dei diversi concetti di spese di formazione, l'indeducibilità di determinate spese di formazione e le relative difficoltà di delimitazione hanno viepiù contribuito ad accentuare il malcontento, negli ultimi anni sono stati presentati vari interventi e iniziative parlamentari sul trattamento fiscale delle spese di formazione e di perfezionamento.

In qualità di seconda Camera, il 23 settembre 2009 il Consiglio nazionale ha trasmesso una mozione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (08.3450; Trattamento fiscale corretto delle spese di formazione e perfezionamento), incaricando il Consiglio federale di sottoporre al Parlamento un progetto che modifichi LIFD e LAID. La mozione richiede che le spese di formazione e perfezionamento sostenute dal contribuente per ragioni professionali siano deducibili fiscalmente. Devono essere considerate spese sostenute per ragioni professionali tutte quelle che permettono a un lavoratore dipendente di mantenere il suo posto di lavoro o di avanzare professionalmente (carriera) o che sfociano in una qualifica che permetta di esercitare una nuova attività lucrativa dipendente o indipendente o di riprenderne una (riqualificazione, reinserimento). Secondo il tenore della mozione, il progetto deve prevedere la fissazione dell'importo massimo ammesso in deduzione. Inoltre, le spese della formazione professionale iniziale continuano a non essere deducibili. È considerata formazione professionale iniziale la formazione che permette alla persona che l'ha conclusa di iniziare per la prima volta un'attività professionale che le consente di provvedere da sola al proprio sostentamento.

Il 14 aprile 2010 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di indire una procedura di consultazione sul trattamento fiscale delle spese di formazione e perfezionamento presso i Cantoni, i partiti politici, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello nazionali dell'economia e altri ambienti interessati.

La procedura si è svolta dal 14 aprile 2010 al 7 agosto 2010. L'elenco dei destinatari della consultazione e i pareri pervenuti (comprese abbreviazioni) figurano nell'allegato.

Complessivamente sono pervenuti 81 pareri.

2. Il progetto posto in consultazione

Ai fini dell'attuazione della mozione si propone di introdurre una nuova deduzione delle spese di formazione in relazione alla professione, che deve essere concepita quale deduzione generale e integrata sia nell'articolo 33 capoverso 1 LIFD sia nell'articolo 9 capoverso 2 LAID. Diversamente dalle disposizioni vigenti occorre ammettere in deduzione anche le spese di formazione e perfezionamento non inerenti alla professione esercitata, quindi anche le

spese di riqualificazione in un'altra professione. Solo le spese della prima formazione e quelle per gli hobby o l'autorealizzazione sono escluse.

La deduzione è limitata verso l'alto come auspicato dalla mozione. Nella LIFD il limite superiore è fissato a 4000 franchi. Si stima che per la Confederazione la deduzione delle spese di formazione professionale proposta provocherà minori entrate di circa 5 milioni di franchi all'anno.

La LAID lascia liberi i Cantoni di stabilire nelle loro legislazioni l'importo del limite superiore. Nell'ambito dell'imposta sul reddito di Cantoni e Comuni, le ripercussioni finanziarie non possono essere quantificate a causa del limite massimo della deduzione che non è stato prescritto.

3. Risultati della procedura di consultazione

3.1. Piena adesione

L'Unione svizzera dei contadini sostiene completamente l'avamprogetto di legge.

Motivazione:

- in generale la deducibilità dalle imposte promuove la professionalità e la mobilità professionale;
- l'importo totale di 4000 franchi è considerato adeguato.

3.2. Adesione di massima con riserve

23 Cantoni (AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH), 5 partiti (PPD, PLR, I Radicali, PCS, I Verdi, UDC) e 32 organizzazioni (BIS, CP, curaviva, crus.ch, economie-suisse, CDPE, CDCF, FER, FSP, FHO, USAM, Unione delle arti e mestieri del Cantone di Lucerna, HWZ, INSOS, ODEC, physioswiss, Arge RSS, SGPP, USS, FSA, SVIT Svizzera, FST, CSP, Swissuni, H+, Conferenza fiscale delle Città Svizzere, UCS, suissetec, USIC, FSEA, USIE, FSSP) sono in linea di principio favorevoli all'avamprogetto e riconoscono la necessità di intervenire.

Motivazione:

- la nuova normativa deve comportare una uniformità e una semplificazione;
- la certezza del diritto deve essere aumentata;
- l'attuale problematica di delimitazione è complessa;
- una nuova normativa è economicamente indispensabile;
- in questo modo viene raggiunta una maggiore flessibilità sul mercato del lavoro.

In particolare sui seguenti punti sono state sollevate riserve:

- la deduzione deve essere concepita come deduzione generale o come deduzione a titolo di spese di conseguimento?
- Come devono essere descritti nel testo di legge i concetti di «formazione e perfezionamento» e di «prima formazione»?
- È necessario introdurre un limite superiore e a quanto deve ammontare?
- I costi per la prima formazione devono essere deducibili?
- Come deve essere delimitata la «prima formazione» dai «corsi di riqualificazione»?
- È giusto trattare in modo diverso i lavoratori dipendenti da quelli indipendenti?
- La deduzione delle spese di formazione e di perfezionamento professionale spetta a ciascuno dei coniugi?

- data dell'entrata in vigore a livello federale e cantonale.

3.3. Contrari

3 Cantoni (AG, GR, JU), 2 partiti (PSS, PEV) e 5 organizzazioni (AUF, kvschweiz, FSA, Camera fiduciaria) respingono l'avamprogetto.

Motivazione:

- l'avamprogetto non produce alcuna semplificazione;
- i problemi attuali vengono rinviati nel tempo;
- la deducibilità delle spese di perfezionamento professionale è limitata in modo anticostituzionale;
- l'attuale prassi è facilmente spiegabile ai contribuenti;
- l'attuale prassi è di facile attuazione;
- l'avamprogetto non attua la volontà politica;
- le deduzioni fiscali non consentono di raggiungere l'obiettivo e non sono efficienti;
- le deduzioni fiscali non raggiungono le fasce di popolazione meritevoli di essere incentivate;
- le deduzioni fiscali dovrebbero essere maggiormente differenziate;
- la tematica non è prioritaria;
- le nuove minori entrate non sono opportune.

3.4. Riserve diverse

3.4.1. Deduzione generale o deduzione a titolo di spese di conseguimento del reddito

11 Cantoni (AR, BL, BS, GL, OW, SZ, TG, VD, VS, ZG, ZH) si esprimono esplicitamente a favore dell'istituzione di una deduzione generale.

Per contro, 4 Cantoni (BE, GR, LU, SO), 2 partiti (PPD, I Verdi) e 7 organizzazioni (HWZ, INSOS, kvschweiz, FSEA, SMC, FSA, veb.ch) approvano una deduzione a titolo di spese di conseguimento del reddito.

Motivazione:

- le spese di perfezionamento devono continuare ad essere ammesse come spese di conseguimento del reddito, in quanto diversamente si commette una violazione della tassazione in funzione della capacità economica;
- sarebbero favoriti i contribuenti, il cui perfezionamento è a carico del datore di lavoro;
- sarebbe meglio e risulterebbe più semplice introdurre un'integrazione per una deduzione a titolo di spese di conseguimento del reddito;
- con una deduzione a titolo di spese di conseguimento del reddito si risolverebbero tutti i problemi sollevati;
- una deduzione a titolo di spese di conseguimento del reddito sarebbe conforme alla mozione;
- il carattere delle spese di conseguimento del reddito deve essere mantenuto, ma bisogna introdurre un limite superiore;
- uno scostamento dalla deduzione a titolo di spese di conseguimento del reddito è un peggioramento rispetto alla situazione attuale.

3.4.2. Introduzione di un limite superiore della deduzione

12 Cantoni (AG, AI, BE, BL, GL, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, ZG), 3 partiti (PPD, PCS, I Verdi) e 22 organizzazioni (curaviva, CDPE, FSP, FHO, USAM, Unione delle arti e dei mestieri)

del Cantone di Sciaffusa, Unione delle arti e dei mestieri del Cantone di Lucerna, ODEC, physioswiss, Arge RSS, FSA/FSN, FSA, SVIT Svizzera, FST, swissuni, Conferenza fiscale delle Città Svizzere,USIC, Camera fiduciaria, veb.ch, ASMAC, USIE, FSSP) sono in linea di massima contrari a un limite superiore della deduzione o formulano la riserva di un limite superiore di deduzione molto più elevato.

Motivazione:

Se il limite superiore non dovesse essere aumentato in maniera considerevole, la deduzione di 4000 franchi proposta dal Consiglio federale rappresenterebbe un peggioramento rispetto alla situazione attuale anche perché i corsi di perfezionamento attuali sono molto più costosi.

3.4.3. Discussione sull'ammontare di un limite superiore da introdurre

Per quanto concerne il limite superiore vengono menzionati differenti importi. 41 pareri richiedono un importo ben determinato.

L'Unione svizzera dei contadini approva un limite superiore di 4000 franchi. Gli altri pareri concordano sul fatto che tale limite dovrebbe essere sensibilmente aumentato. Tra i pareri contrari all'introduzione di un limite superiore, ve ne sono di quelli favorevoli a condizione che il limite venga notevolmente aumentato rispetto a quanto previsto nell'avamprogetto. 28 pareri chiedono un limite superiore di 12 000 franchi, segnatamente 11 Cantoni (AR, BL, FR, GL, NW, SH, SZ, TG, VD, VS, ZG), 2 partiti (PCS, I Verdi) e 15 organizzazioni (CP, CDCF, USAM, Unione delle arti e dei mestieri del Cantone di Sciaffusa, ODEC, Arge RSS, USS, FSA, SVIT Svizzera, H+, FSEA, SMC, veb.ch, USIE, FSSP).

Altre cifre suggerite sono 8000 franchi (AUF, suissetec), 10 000 franchi (PLR.I Liberali, crus.ch, FER, Unione delle città, Fiduciari Suisse), 15 000 franchi (UDC, CDPE), 20 000 franchi (INSOS), 25 000 franchi (HWZ) e 40 000 franchi (FHO).

Motivazione:

- la deduzione dovrebbe essere coordinata con l'obbligo di dichiarazione secondo il nuovo certificato di salario. Ciò comporterebbe un'equiparazione di quei lavoratori che sostengono personalmente le proprie spese con coloro ai quali tali spese vengono pagate dal datore di lavoro;
- i contributi del datore di lavoro inferiori a 12 000 franchi non sono considerati come componenti del salario e non devono quindi figurare nel certificato di salario;
- dopo intensi dibattiti tra le associazioni economiche e le Amministrazioni delle contribuzioni della Confederazione e dei Cantoni e con uno stretto accompagnamento da parte di diverse Commissioni delle Camere federali, l'importo di 12 000 franchi è stato fissato come soglia per la dichiarazione dei costi per la formazione nel nuovo certificato di salario ed è stato accettato;
- nel caso di un altro importo questa regolamentazione per il certificato di salario non potrebbe più essere mantenuta;
- infine, bisognerebbe esigere che il datore di lavoro indichi nel certificato di salario i contributi che ha versato per la formazione e il perfezionamento indipendentemente dal loro importo.
- la proposta del Consiglio federale (4000 franchi) sarebbe sufficiente per il perfezionamento, ma non per le spese di formazione e di avanzamento professionali.

3.4.4. Formulazione della nuova deduzione per la formazione e il perfezionamento professionali e contestuale delimitazione concernente gli hobby

11 Cantoni (SO, BL, BS, FR, GE, GL, NW, OW, SG, SZ, ZH) e 2 organizzazioni (CP, CDCF) propongono di sostituire l'espressione di «spese inerenti alla formazione e al perfezionamen-

to connessi con l'esercizio dell'attività professionale» con quella di «spese per la formazione e il perfezionamento professionali».

Motivazione:

- In questo modo è possibile rendere ancora più chiaro che queste spese non devono essere connesse con l'esercizio dell'attività professionale attuale;
- è possibile garantire che possono essere dedotte solo le «spese per la formazione e il perfezionamento professionali», ma non quelle per i cicli di formazione seguiti per hobby o che servono all'autorealizzazione.

Ulteriori osservazioni:

Il Cantone SZ desidera sapere quali componenti delle spese possono essere riconosciuti in caso di deducibilità di un ciclo di formazione e propone di catalogarli nel materiale legislativo o eventualmente in una circolare.

Alcuni pareri sono restii ad accettare il presupposto di una capacità teorica di svolgere una nuova professione al fine di rendere deducibili le spese. Il Cantone TG, ad esempio, propone di non qualificare per la deducibilità fiscale neanche in futuro la semplice capacità teorica di guadagnarsi da vivere, ma ritiene che debba sussistere una connessione diretta con un'attività concreta nell'ambito del perfezionamento. Anche l'USIC auspica che la deduzione venga accettata solo se il nuovo orientamento istituisce effettivamente una nuova base economica.

3.4.5. Rivendicazione della deduzione per i coniugi

11 Cantoni (AI, BS, GL, NW, OW, SG, SO, SZ, UR, VD, ZH) chiedono che qualora le spese di formazione e perfezionamento professionali siano ammesse in deduzione solo fino a un determinato importo, le deduzioni spettino a ciascuno dei coniugi in caso di tassazione congiunta degli stessi.

Motivazione:

- ciascun coniuge è un contribuente autonomo;
- diversamente sarebbero svantaggiate le persone coniugate.

3.4.6. Deducibilità delle spese per la prima formazione

A favore:

3 Cantoni (OW, SG, ZG), il PPD, I Verdi e 7 organizzazioni (curaviva, CDPE, INSOS; Arge RSS, USS, CSP, FSSP) chiedono che anche le spese per la prima formazione siano ammesse in deduzione. Tuttavia, devono essere deducibili soltanto le vere e proprie spese per la prima formazione.

Motivazione:

- le differenziazioni nella procedura di massa causano problemi;
- il pericolo di disparità di trattamento è grande;
- le definizioni nel rapporto esplicativo non sono convincenti; manca la necessaria chiarezza;
- sotto il profilo qualitativo una discriminazione della prima formazione rispetto a una seconda formazione non è oggettivamente motivabile;
- determinate perdite di entrate dovrebbero essere pressoché irrilevanti, poiché, da un lato, la prima formazione non è solitamente finanziata dai contribuenti, ma da terzi (genitori) e, dall'altro, i contribuenti finché si trovano nella prima formazione generalmente non conseguono un reddito rilevante;

- sotto il profilo della prassi e della semplificazione del sistema fiscale sarebbe deplorabile se con la delimitazione tra prima e seconda formazione venisse ora fornito un nuovo spunto per discussioni di diritto fiscale.

Il Cantone ZG va oltre e chiede che siano ammesse in deduzione anche le spese di formazione e perfezionamento (compresa la prima formazione) di figli e persone a carico ai sensi dell'articolo 35 LIFD e delle deduzioni cantonali per i figli e le persone a carico. In ogni caso, con un adeguamento della LAID dovrebbe essere offerta almeno ai Cantoni la facoltà di introdurre nelle loro legislazioni cantonali le deduzioni per le spese effettive di formazione e perfezionamento dei figli e delle persone a carico fino a un determinato limite superiore da definirsi secondo il diritto cantonale e/o una franchigia da definirsi pure a livello cantonale.

Contrari:

4 Cantoni (FR, SO, SZ, VD), il PLR.I Liberali e 3 organizzazioni (CDCF, H+, USAM) sono espressamente contrari a una deducibilità delle spese per la prima formazione.

Motivazione:

- la prima formazione rientra parzialmente nelle spese di mantenimento;
- è in parte compensata dalla deduzione per i figli.

H+ è contraria alla deducibilità delle spese per la prima formazione, ma vorrebbe ammettere eccezioni per gli adulti.

Motivazione:

- una tale deduzione è importante per chi si riqualifica professionalmente, poiché per molti potrebbe costituire la prima formazione.

3.4.7. Definizione del concetto di «prima formazione»

17 pareri si esprimono sulla formulazione del concetto di prima formazione. Vengono proposte diverse possibilità di limitazione:

- 5 Cantoni (BL, GL, SO, SZ, ZH) propongono un approccio per una definizione legale che deve eventualmente essere ancora completata. Tale definizione potrebbe essere: la prima formazione si intende conclusa «se la persona che l'ha completata può iniziare per la prima volta un'attività professionale che le consente di provvedere da sola al proprio sostentamento».
- Il Cantone VS propone una delimitazione fissando un determinato stipendio netto. In ogni modo, l'indipendenza finanziaria dovrebbe durare per più di 12 mesi, affinché non sia considerata come interruzione della prima formazione.
- La CDCF fa riferimento al sistema educativo: rientrano nei costi per la prima formazione quelli «che sono connessi al periodo della scuola dell'obbligo e alle scuole di formazione generale e a quelle che portano alla maturità o alle scuole universitarie nonché i costi per frequentare istituti superiori».

Motivazione:

- il concetto di prima formazione deve essere definito più chiaramente;
- il concetto di prima formazione deve risultare chiaro dal tenore della legge oppure dai materiali legislativi;
- i contorni del concetto di prima formazione non sono ancora chiari.

3.4.8. Confronto fra persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente e quelle che ne esercitano una dipendente

9 Cantoni (AI, BL, BS, GL, GR, JU, SG, SZ, ZH) e la CDCF chiedono di applicare la nuova regolamentazione sia all'attività lucrativa dipendente che a quella indipendente. Occorre ricordare che le spese di formazione e perfezionamento professionali non rientrano nelle «spese consentite dall'uso commerciale o professionale» delle persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente.

Motivazione:

- bisogna osservare la parità di trattamento sancita dalla Costituzione.

3.4.9. Entrata in vigore

Secondo 11 Cantoni (AR, BL, BS, GL, GR, LU, OW, SG, SO, SZ, ZG) e la CDCF bisognerebbe garantire che le nuove disposizioni della LIFD entrino in vigore nel momento in cui i Cantoni siano in grado di adeguare debitamente le loro legislazioni.

Motivazione:

- soluzioni differenti per la Confederazione e i singoli Cantoni non sono comprese né accettate dai contribuenti;
- soluzioni diverse causano difficoltà pratiche nell'attuazione;
- per motivi di economia procedurale deve essere prevista un'entrata in vigore negli stessi modi e tempi.

3.5. Ulteriori osservazioni

3.5.1. BE

La limitazione all'anno civile causa una disparità di trattamento tra i cicli di studio che vengono completati nello stesso anno civile e quelli che durano due anni. Nel caso di cicli di studio più lunghi le spese potrebbero essere fatturate proporzionalmente in due anni civili cosicché l'importo deducibile sarebbe più elevato.

3.5.2. SZ

Occorre inoltre verificare come si presenta la situazione nel caso di figli minorenni che esercitano già una professione. Questi vengono tassati autonomamente per quanto concerne il reddito derivante da attività lucrativa, ma vengono ancora tassati con i genitori per altri redditi. Con la trasformazione dell'attuale deduzione delle spese professionali in una nuova deduzione generale sorgono nuovi interrogativi a questo riguardo.

3.5.3. ZG

Poiché in futuro la deduzione per le spese di formazione e perfezionamento secondo la proposta del Consiglio federale non rientrerà più fra le spese professionali, deve essere modificata anche l'attuale forfetizzazione. In considerazione dell'economia procedurale in ambito di dichiarazione e tassazione urge prevedere anche nel nuovo catalogo delle deduzioni un'adeguata o generosa possibilità di forfetizzazione.

3.5.4. SO

La riqualificazione delle spese per la formazione e il perfezionamento da spese professionali a deduzioni generali dovrebbe per correttezza essere effettuata anche nei moduli fiscali.

Allegato

Elenco dei destinatari della procedura di consultazione e dei pareri pervenuti (comprese abbreviazioni)