



Rapporto concernente lo stralcio dal ruolo della mozione 14.3299 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati

«Preso in considerazione delle deduzioni generali e sociali delle persone limitatamente assoggettate all'estero»

del 6 settembre 2017

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente rapporto vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2014 M 14.3299 Presa in considerazione delle deduzioni generali e sociali delle persone limitatamente assoggettate all'estero (S 17.6.2014, Commissione dell'economia e dei tributi CS; N 11.12.2014)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

6 settembre 2017

Im nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Rapporto

1 Situazione iniziale

Il 29 aprile 2014 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati ha depositato la mozione 14.3299 «Preso in considerazione delle deduzioni generali e sociali delle persone limitatamente assoggettate all'estero», con cui il Consiglio federale è stato incaricato di garantire, nel quadro dei negoziati sulle convenzioni per evitare le doppie imposizioni (CDI), che le deduzioni generali e sociali dei contribuenti residenti in Svizzera e limitatamente assoggettati all'estero vengano prese in considerazione a pieno titolo.

Oggetto della mozione sono la prassi svizzera, che prevede la concessione di deduzioni generali e sociali soltanto in misura proporzionale ai redditi imponibili in Svizzera, e la conseguenza che una parte delle deduzioni riguardante redditi imponibili all'estero può essere fatta valere soltanto se ciò è previsto dal diritto estero applicabile.

Tale problematica era stata già sollevata nel rapporto del 29 luglio 2013¹ in adempimento del postulato Kaufmann del 5 ottobre 2006 (06.3570 «Svantaggi per il personale di volo svizzero attivo a livello internazionale»). Il postulato riguardava in particolar modo il personale di volo residente in Svizzera con un assoggettamento limitato del salario in Germania.

La mozione Keller-Sutter del 10 dicembre 2013 (13.4111 «Persone limitatamente assoggettate all'estero. Prendere in considerazione a pieno titolo le deduzioni generali e sociali») incaricava il Consiglio federale di modificare la legge federale del 14 dicembre 1990² sull'imposta federale diretta per garantire che le deduzioni generali e sociali dei contribuenti residenti in Svizzera e limitatamente assoggettati all'estero fossero prese in considerazione a pieno titolo. La motivazione asseriva che in molti casi le deduzioni non possono esser fatte valere all'estero, soprattutto in Germania. La mozione 13.4111 è stata ritirata a favore della mozione 14.3299 oggetto del presente rapporto.

Il Consiglio federale aveva proposto di respingere la mozione 14.3299. Nel suo parere aveva affermato che la questione delle deduzioni non è armonizzata a livello internazionale e che da sempre viene quindi trattata secondo le legislazioni nazionali. Nell'ambito delle CDI gli altri Stati contraenti non si impegnerebbero a concedere deduzioni previste dal diritto svizzero per redditi imponibili nel loro Paese. Secondo il Consiglio federale l'unica alternativa è costituita dall'impegno unilaterale della Svizzera a garantire le deduzioni riguardanti i redditi imponibili nell'altro Stato contraente. Le suddette deduzioni potrebbero essere concesse in modo incondizionato o a condizione che non sia possibile richiederle anche nell'altro Stato contraente. Entrambe le ipotesi sono state scartate dal Consiglio federale: la prima comporterebbe un privilegio eccessivo per coloro che potrebbero richiedere le deduzioni anche

¹ Consultabile all'indirizzo: www.sif.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Comunicati stampa / Archivio

² RS 642.11

all'estero, la seconda presenterebbe problemi di attuazione. Occorre considerare che, nei diversi Stati, si ottempera al principio dell'imposizione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 della Costituzione federale³) applicando le deduzioni più disparate o anche tariffe fiscali inferiori. Una verifica delle deduzioni concesse all'estero e dell'eventuale comparabilità delle stesse con quelle garantite in Svizzera risulterebbe quindi estremamente complicata se non addirittura impossibile. Secondo il Consiglio federale la mozione è troppo generica, ma si è dichiarato comunque disponibile a identificare, nel quadro dei negoziati sulle CDI, soluzioni mirate per casi di rigore che hanno condotto alla formulazione della mozione 14.3299.

La mozione è stata adottata dal Consiglio degli Stati il 17 giugno 2014 e dal Consiglio nazionale l'11 dicembre 2014.

2 Consultazione

Il Consiglio federale ha svolto una consultazione presso i Cantoni e la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF) per identificare le possibili modalità di attuazione della mozione e per stimarne le conseguenze finanziarie. I Cantoni e la CDCF sono stati interpellati sulle seguenti questioni:

- *modalità di attuazione*: partendo dal presupposto che solitamente, nell'ambito dei negoziati sulle CDI, non sarà presumibilmente possibile convenire l'attuazione dei contenuti della mozione a carico dell'altro Stato contraente, sorge la seguente domanda: la Svizzera dovrebbe concedere deduzioni generali e sociali per i redditi imponibili all'estero in modo incondizionato o soltanto a condizione che non sia possibile richiederle anche all'estero?
- *conseguenze finanziarie*: ai Cantoni è stato chiesto di presentare dati circa la diminuzione delle deduzioni generali e sociali e di fornire una stima del numero di persone interessate da queste riduzioni.

3 Risultati della consultazione

Hanno espresso il proprio parere la CDCF e tutti i Cantoni, ad eccezione di Ginevra, Giura, Neuchâtel e Vaud. I pareri dei Cantoni hanno confermato il progetto elaborato dalla Conferenza svizzera delle imposte (CSI), pur in presenza di discrepanze circoscritte.

3.1 Pareri sull'attuazione in generale

Oltre alle due questioni menzionate più sopra, la CDCF ha espresso un parere di massima anche sull'attuazione della mozione 14.3299. Ha respinto l'ipotesi di un'attuazione incondizionata poiché risulterebbe dispendiosa, anche in termini di

burocrazia. Più nel dettaglio, vari aspetti corroborano tale posizione, quali la sistemica fiscale, la prassi internazionale delle CDI, considerevoli problemi di attuazione, la riduzione del sostrato fiscale svizzero e possibili privilegi eccessivi.

La CDCF ha altresì respinto l'ipotesi di un'attuazione limitata ai casi di rigore presentati dall'autrice della mozione poiché in tal modo si acuirebbe la disparità di trattamento dei contribuenti.

3.2 Pareri sulla modalità di attuazione

Tutti i partecipanti alla consultazione si sono espressi sulla modalità di attuazione. Le due varianti proposte dal Consiglio federale per un'attuazione a carico della Svizzera sono state respinte all'unanimità.

La concessione incondizionata di deduzioni riguardanti redditi imponibili all'estero è stata respinta poiché questa modalità di attuazione sarebbe interamente a carico della Svizzera e potrebbe inoltre tradursi in privilegi eccessivi per via delle possibili doppie deduzioni.

La concessione delle suddette deduzioni a condizione che non sia possibile richiederle anche nell'altro Stato contraente è stata giudicata impraticabile poiché la verifica delle condizioni risulterebbe estremamente dispendiosa e in taluni casi addirittura impossibile. Oltre a ostacoli di natura linguistica vi è la difficoltà di verificare in primo luogo se e quali deduzioni o agevolazioni tariffarie sono concesse nell'altro Stato. In secondo luogo si dovrebbe accertare se dette deduzioni e agevolazioni previste dal diritto estero sono comparabili con le deduzioni generali e sociali contemplate dal diritto svizzero.

L'unica modalità di attuazione raccomandata consiste nel prevedere all'interno delle CDI una regolamentazione con la quale l'altro Stato contraente si impegna a concedere tali deduzioni che, secondo la prassi elvetica, non sono concesse in Svizzera. Inoltre è stato chiesto di rinunciare alla succitata regolamentazione nel caso in cui l'altro Stato contraente non conceda alcuna deduzione, ma applichi in compenso tariffe fiscali inferiori.

Al contempo la CDCF ha espresso dubbi circa la possibilità di pattuire, nel quadro dei negoziati sulle CDI, un'attuazione a carico dell'altro Stato contraente. Ha pertanto chiesto di rinunciarvi in toto qualora l'attuazione rendesse necessarie, in altri punti della CDI, concessioni da parte della Svizzera.

3.3 Pareri sulle conseguenze finanziarie dell'attuazione

Dei 22 Cantoni che hanno espresso il proprio parere, 8 – in parte ad alta densità di popolazione – non hanno fornito dettagli circa le conseguenze finanziarie della mozione. È quindi impossibile fare una stima completa della riduzione del sostrato fiscale della Svizzera in seguito all'attuazione della mozione.

Dalle stime trasmesse dai Cantoni emerge che le persone interessate dall'attuazione incondizionata sarebbero nel complesso circa 70 000 e che spetterebbero loro

deduzioni aggiuntive dell'ordine di circa 117 milioni di franchi. Nel caso di un'attuazione incondizionata a carico della Svizzera, in detti Cantoni il sostrato fiscale delle persone fisiche si ridurrebbe quindi nel complesso del suddetto importo.

4 Conclusioni e proposta di togliere dal ruolo la mozione

La CDCF ritiene che la mozione non sia in linea di massima attuabile. I Cantoni individuano come unica alternativa l'attuazione a carico degli Stati esteri: nelle CDI gli altri Stati contraenti dovrebbero impegnarsi a concedere in sede di imposizione le deduzioni previste dal diritto elvetico che non possono essere concesse in Svizzera.

Il Consiglio federale ritiene che un'attuazione della mozione a carico degli Stati esteri non sia realizzabile e, per questo motivo, non l'ha proposta come alternativa nella consultazione dei Cantoni e della CDCF. In effetti è improbabile che uno Stato estero si impegni nell'ambito di una CDI a concedere in sede di imposizione deduzioni previste dal diritto svizzero. La questione delle deduzioni e delle tariffe fiscali non è armonizzata a livello internazionale per via dei differenti sistemi nazionali e della sua complessità. Inoltre le raccomandazioni dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) e dell'ONU circa la conclusione di CDI non contengono indicazioni al riguardo. Le deduzioni vengono da sempre trattate secondo le legislazioni nazionali degli Stati e non sono disciplinate all'interno di CDI. Sussistono soltanto rare eccezioni che osservano il principio della parità di trattamento e prevedono la concessione di deduzioni contemplate altresì dal diritto nazionale dello Stato contraente (cfr. ad es. art. 18 par. 2 CDI del 25 ottobre 1993⁴ tra la Svizzera e la Romania). Per contro non sono noti precedenti di impegni assunti da uno Stato a garantire deduzioni previste dalla legislazione di un altro Stato. In quest'ottica la modalità di attuazione proposta dai Cantoni che riguarda pattuizioni specifiche nel quadro dei negoziati sulle CDI non può trovare applicazione. La posizione della CDCF conferma questa analisi.

In sintesi si può affermare che l'ipotesi di un'attuazione a carico degli Stati esteri incontrerebbe lo sfavore degli stessi. D'altro canto l'attuazione a carico della Svizzera, come emerge dalla consultazione svolta, incontrerebbe la resistenza dei Cantoni nei confronti delle relative CDI. Non sono disponibili ulteriori modalità di attuazione. Per questi motivi la mozione non è attuabile e il Consiglio federale propone di toglierlo dal ruolo.

⁴ RS 0.672.966.31

