



24.026

## Messaggio

### **concernente l'iniziativa popolare «Per un'imposizione individuale a prescindere dallo stato civile (Iniziativa per imposte eque)» e il controprogetto indiretto (Legge federale sull'imposizione individuale)**

del 21 febbraio 2024

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre al voto del Popolo e dei Cantoni l'iniziativa popolare «Per un'imposizione individuale a prescindere dallo stato civile (Iniziativa per imposte eque)» con la raccomandazione di respingerla. Contemporaneamente vi sottoponiamo, per approvazione, la legge federale sull'imposizione individuale come controprogetto indiretto.

Inoltre, vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- |      |   |         |  |
|------|---|---------|--|
| 2005 | M | 04.3276 | Passaggio all'imposizione individuale<br>(N 15.6.05, Gruppo liberale-radical; S 28.9.05;<br>proposta di stralcio, FF 2009 4095)    |
| 2009 | M | 05.3299 | Misure urgenti in vista del passaggio all'imposizione<br>individuale<br>(N 9.5.06 Gruppo liberale-radical; S 10.8.09)              |
| 2011 | P | 11.3545 | Imposizione e rendite indipendenti dallo stato civile<br>(N 23.12.11, Gruppo BD)   |
| 2014 | P | 14.3005 | Conseguenze economiche e fiscali di differenti<br>modelli di imposizione individuale<br>(N 4.6.14, Commissione delle finanze CN)   |
| 2015 | M | 10.4127 | Eliminazione della penalizzazione del matrimonio<br>(N 17.6.11, Bischof; S 4.3.15)   |
| 2016 | M | 16.3044 | Eliminazione della penalizzazione del matrimonio<br>(S 13.6.16, Bischof; N 14.12.16)   |
| 2021 | P | 21.3284 | Imposizione congiunta con splitting integrale o imposizione<br>individuale. Valutazione di entrambi i modelli<br>(S 2.6.21, Würth) |

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

21 febbraio 2024

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola Amherd

Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

## Compendio

***L'iniziativa popolare «Per un'imposizione individuale a prescindere dallo stato civile (Iniziativa per imposte eque)» chiede che le persone fisiche siano soggette a imposizione individuale. Il Consiglio federale respinge l'iniziativa e le contrappone un controprogetto indiretto, con il quale può essere soddisfatta più rapidamente la richiesta dell'iniziativa, ossia l'imposizione a prescindere dallo stato civile.***

### **Scopi dell'iniziativa e del controprogetto indiretto**

*Gli scopi dell'iniziativa per imposte eque e del controprogetto indiretto (legge federale sull'imposizione individuale) consistono nel realizzare un'imposizione a prescindere dallo stato civile, e quindi anche di abrogare la cosiddetta penalizzazione del matrimonio, incrementare gli incentivi a esercitare un'attività lucrativa per il coniuge che consegue il secondo reddito e migliorare la parità di genere. Il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di elaborare in proposito un progetto nell'ambito del programma di legislatura 2019–2023.*

### **Controprogetto indiretto**

*I fondamenti del controprogetto indiretto sono:*

- le coppie sposate, al pari delle coppie non sposate, sono tassate individualmente;*
- le deduzioni concernenti i figli nell'ambito dell'imposta federale diretta sono in linea di principio ripartite per metà a ciascun genitore;*
- nell'ambito dell'imposta federale diretta la deduzione per i figli passa dagli attuali 6700 a 12 000 franchi;*
- la tariffa dell'imposta federale diretta è modificata;*
- l'imposizione individuale è prevista per tutti i tre livelli statali.*

### **Ripercussioni finanziarie e rapporti tra gli oneri**

*Nell'ambito dell'imposta federale diretta, basandosi sull'anno fiscale 2024, il Consiglio federale stima una diminuzione del gettito di circa 1 miliardo di franchi all'anno, di cui circa 800 milioni di franchi a carico della Confederazione e circa 200 milioni di franchi a carico dei Cantoni.*

*La quota dei contribuenti che a seguito della riforma beneficeranno di una riduzione dell'onere a titolo di imposta federale diretta è nettamente superiore a quella di coloro che subiscono un onere maggiore.*

*Ne risultano sgravi in particolare per le persone sposate con una ripartizione dei redditi piuttosto uniforme. Ciò riguarda anche numerosi coniugi pensionati.*

*Grazie all'adeguamento della tariffa si ottiene uno sgravio anche per la maggior parte delle persone non coniugate senza figli.*

*In base al diritto vigente, le persone non coniugate con figli godono di una tariffa privilegiata. In questo gruppo di persone l'abolizione della tariffa privilegiata com-*

porta nel complesso un aumento dell'onere fiscale, che tuttavia viene fortemente ammortizzato dall'aumento della deduzione per i figli e dagli adeguamenti tariffari e, in caso di redditi medio-bassi, risulta mediamente compensato.

Per i coniugi con un solo reddito o con un secondo reddito esiguo, la riforma può comportare oneri aggiuntivi, in particolare per le coppie con figli nelle classi di reddito medio-alte. Oltre all'abolizione dell'attuale tariffa per coniugi, ciò è dovuto alla ripartizione della deduzione per i figli per metà tra i due genitori. In questo modo la deduzione per i figli non può avere un effetto di sgravio o può avere un effetto di sgravio solo minimo per il genitore che dichiara un reddito basso o che non dichiara alcun reddito. L'aumento della deduzione per i figli contrasta questo effetto.

Lo sgravio, pari a un totale di 1 miliardo di franchi, è ripartito su tutte le classi di reddito; tuttavia, i redditi più bassi ma anche le famiglie con redditi medi continuano a non pagare alcuna imposta federale diretta. Nelle altre classi di reddito la riforma comporta in media uno sgravio.

### **Effetti occupazionali e contributo all'uguaglianza**

L'introduzione dell'imposizione individuale aumenta gli incentivi ad esercitare un'attività lucrativa per i coniugi che conseguono il reddito secondario, poiché reagiscono in maniera più elastica a una variazione dell'onere fiscale. Il maggior potenziale per gli effetti sull'occupazione risiede quindi nel coniuge che percepisce il reddito secondario. In questo scenario, in caso di inizio di un'attività lavorativa o di aumento del secondo reddito, l'imposizione individuale genera un onere fiscale notevolmente inferiore rispetto all'odierna imposizione congiunta. Questi effetti sull'occupazione migliorerebbero lo sfruttamento del potenziale nazionale di manodopera ordinaria e qualificata, stimolando di conseguenza l'attività economica. Inoltre si rafforzerebbe l'autonomia finanziaria di entrambi i coniugi, migliorando la loro previdenza, sia per la vecchiaia sia in caso di divorzio. Oltre a contribuire all'uguaglianza di genere, questo effetto è anche in linea con la recente giurisprudenza del Tribunale federale in merito all'obbligo di mantenimento dopo il divorzio, che sottolinea il principio dell'autosostentamento dopo il divorzio.

### **Onere amministrativo**

L'introduzione dell'imposizione individuale comporta per le amministrazioni cantonali delle contribuzioni un onere dovuto al cambiamento di sistema e a un maggior onere ricorrente. In tutta la Svizzera si prevedono circa 1,7 milioni di dichiarazioni d'imposta supplementari. Un onere aggiuntivo che viene tuttavia relativizzato dalla crescente digitalizzazione delle procedure fiscali. Il progetto evita inoltre in larga misura interdipendenze tra gli incarti dei coniugi sia a livello di contenuto sia procedurale e comporta anche semplificazioni, per esempio nell'ambito dell'imposta alla fonte e in caso di morte del coniuge.

### **Attuazione**

Poiché l'imposizione individuale deve essere attuata a tutti i livelli statali, anche i Cantoni dovranno modificare le proprie leggi. Dovranno pertanto verificare ed eventualmente ridefinire le tariffe fiscali e determinate deduzioni. Il Consiglio federale

*stabilirà l'entrata in vigore della normativa federale, prevedendo un adeguato termine di attuazione pluriennale in base alle esigenze espresse dai Cantoni.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>3</b>
<b>1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa</b>	<b>9</b>
1.1 Testo dell'iniziativa	9
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	9
1.3 Validità	10
<b>2 Genesi dell'iniziativa</b>	<b>10</b>
2.1 Diritto vigente	10
2.2 Precedenti discussioni sulla riforma	12
2.3 Ulteriore iniziativa popolare sull'imposizione delle coppie sposate	15
<b>3 Scopi e tenore dell'iniziativa</b>	<b>15</b>
3.1 Scopi dell'iniziativa	15
3.2 Contenuto della normativa proposta	16
3.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa	16
<b>4 Valutazione dell'iniziativa</b>	<b>17</b>
4.1 Scopi dell'iniziativa	17
4.2 Ripercussioni in caso di accettazione	18
4.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	20
<b>5 Conclusioni</b>	<b>20</b>
<b>6 Controprogetto indiretto</b>	<b>21</b>
6.1 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione	21
6.1.1 Progetto posto in consultazione	21
6.1.2 Risultati della consultazione	21
6.1.2.1 Posizione di massima dei partecipanti alla consultazione	21
6.1.2.2 Misura correttiva per coppie monoreddito	22
6.1.2.3 Ulteriori aspetti	23
6.2 Punti essenziali del progetto	25
6.2.1 Imposizione dei coniugi in base alle regole per le coppie non sposate (diritto civile)	26
6.2.1.1 Principio	26
6.2.1.2 Negozi giuridici tra partner	29
6.2.1.3 Neutralità rispetto allo stato civile	31
6.2.2 Imposizione delle persone con figli	31
6.2.2.1 Considerazione delle spese per i figli	31
6.2.2.2 Imposizione dei figli minorenni	32
6.2.2.3 Ripartizione tra i genitori delle deduzioni concernenti i figli	32
6.2.3 Adeguamento della tariffa	35
6.2.4 Procedura	38

6.2.4.1	In generale	38
6.2.4.2	Diritto di esaminare gli atti	38
6.2.4.3	Revisione	39
6.2.4.4	Procedura di recupero d'imposta	40
6.2.5	Responsabilità	40
6.2.6	Disposizioni penali fiscali	40
6.2.7	Imposizione secondo il dispendio	41
6.2.8	Imposta alla fonte	42
6.2.9	Ripercussioni dell'imposizione individuale su altri settori giuridici	43
6.2.9.1	In generale	43
6.2.9.2	Riduzione dei premi della cassa malati	43
6.2.9.3	Tariffe per strutture di custodia collettiva diurna	45
6.2.10	Attuazione	45
6.2.10.1	Onere amministrativo	45
6.2.10.2	Introduzione dell'imposizione individuale in tutti i tre livelli statali	46
6.3	Impostazione dell'imposizione individuale esaminata ma respinta	47
6.3.1	Modello con tariffa doppia (Ecoplan)	47
6.3.2	Misura correttiva per coniugi con reddito unico	50
6.3.3	Deduzione per economie domestiche composte da una sola persona adulta (famiglie unipersonali e famiglie monogenitoriali)	51
6.3.4	Deduzione per i figli	53
6.4	Excursus: modelli di imposizione congiunta	53
6.4.1	Modelli fondati sullo splitting	53
6.4.1.1	Principio	53
6.4.1.2	Splitting integrale	55
6.4.1.3	Splitting parziale	57
6.4.1.4	Sistema del quoziente familiare	58
6.4.2	Calcolo alternativo dell'imposta	59
6.4.3	Flat rate tax	61
6.5	Imposizione dei coniugi all'estero	64
6.6	Commento ai singoli articoli	65
6.7	Ripercussioni	77
6.7.1	Base dei dati	77
6.7.1.1	Statistica dell'imposta federale diretta	77
6.7.1.2	Casi normali vs. casi speciali	78
6.7.2	Ripercussioni finanziarie	78
6.7.2.1	Ripercussioni finanziarie per la Confederazione	78
6.7.2.2	Ripercussioni finanziarie per i Cantoni	79
6.7.3	Ripercussioni sull'effettivo del personale e sulle TIC	80
6.7.3.1	Confederazione	80
6.7.3.2	Cantoni	80

6.7.4	Ripercussioni sul rapporto tra gli oneri nell'ambito dell'imposta federale diretta	80
6.7.4.1	In generale	80
6.7.4.2	Ripercussioni sui rapporti tra gli oneri a seconda delle diverse tipologie di contribuenti	81
6.7.4.1	Distribuzione dell'effetto di sgravio tra le diverse categorie di persone	90
6.7.4.1	Distribuzione dell'effetto di sgravio tra le classi di reddito	92
6.7.1	Ripercussioni sui rapporti tra gli oneri per le imposte sul reddito cantonali	95
6.7.2	Ripercussioni per il mondo del lavoro	95
6.7.2.1	Situazione di partenza	95
6.7.2.2	Ipotesi sulle stime	97
6.7.2.3	Variazione dell'onere fiscale sul secondo reddito	97
6.7.2.4	Risultati della stima degli effetti occupazionali dovuti alla riforma dell'imposta federale diretta	100
6.7.2.5	Calcolo approssimativo dell'effetto occupazionale sulle imposte cantonali	102
6.7.3	Ripercussioni sulla parità di genere	103
6.8	Aspetti giuridici	104
6.8.1	Costituzionalità	104
6.8.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	107
6.8.3	Subordinazione al freno alle spese	107

**Decreto federale concernente l'iniziativa popolare**

**«Per un'imposizione individuale a prescindere dallo stato civile»**

**(Iniziativa per imposte eque) (Disegno)**

FF 2024 590

**Legge federale sull'imposizione individuale (Disegno)**

FF 2024 591

# Messaggio

## 1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

### 1.1 Testo dell'iniziativa

Il testo dell'iniziativa popolare «Per un'imposizione individuale a prescindere dallo stato civile (Iniziativa per imposte eque)» è il seguente:

La Costituzione federale<sup>1</sup> è modificata come segue:

*Art. 127 cpv. 2<sup>bis</sup>*

<sup>2bis</sup> Le persone fisiche sono soggette a imposizione a prescindere dal loro stato civile.

*Art. 197 n. 12<sup>2</sup>*

*12. Disposizione transitoria dell'art. 127 cpv. 2<sup>bis</sup> (Imposizione individuale a prescindere dallo stato civile)*

L'Assemblea federale emana le disposizioni d'esecuzione dell'articolo 127 capoverso 2<sup>bis</sup> al più tardi entro tre anni dall'accettazione di tale articolo da parte del Popolo e dei Cantoni.

### 1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Per un'imposizione individuale a prescindere dallo stato civile (Iniziativa per imposte eque)» è stata sottoposta a esame preliminare dalla Cancelleria federale il 23 febbraio 2021<sup>3</sup> e depositata l'8 settembre 2022 con le firme necessarie.

Con decisione del 4 ottobre 2022, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 112 218 firme valide<sup>4</sup>.

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale presenta al riguardo un controprogetto indiretto. Conformemente all'articolo 97 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002<sup>5</sup> sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve quindi presentare al Parlamento un disegno di decreto federale e il relativo messaggio entro l'8 marzo 2024. Conformemente all'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito alla raccomandazione di voto entro l'8 marzo 2025 (con riserva di proroga del termine di trattazione in base all'art. 105 LParl).

1 RS 101

2 Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

3 FF 2021 459

4 FF 2022 2386

5 RS 171.10

### 1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa i requisiti di validità ai sensi dell'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.):<sup>6</sup>

- a. è formulata come progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

## 2 Genesi dell'iniziativa

### 2.1 Diritto vigente

L'articolo 9 della legge federale del 14 dicembre 1990<sup>7</sup> sull'imposta federale diretta (LIFD), determinante per l'imposizione dei coniugi, prevede l'imposizione congiunta. La famiglia è considerata una comunione economica e costituisce così un'unità anche dal punto di vista fiscale. I redditi dei coniugi non separati legalmente o di fatto sono cumulati, qualunque sia il regime dei beni (cumulo dei fattori imponibili). Le unioni domestiche registrate di coppie omosessuali hanno il medesimo statuto del matrimonio (art. 9 cpv. 1<sup>bis</sup> LIFD). La LIFD prevede un sistema a tariffa multipla (art. 36 LIFD). Per l'imposizione delle persone fisiche sono infatti previste tre tariffe: una tariffa base per le persone sole, una per i coniugi e una (indipendente dallo stato civile) per i genitori che vivono in comunione domestica con i figli. La tariffa per genitori è costituita dalla tariffa per coniugi (base) e una deduzione annua dall'ammontare dell'imposta pari a 259 franchi per figlio o persona bisognosa. Tale deduzione contemplata dalla tariffa per i genitori è una misura tariffaria diretta e non deve essere intesa quale deduzione sociale. Alle coppie vengono inoltre accordate una deduzione per coniugi (art. 33 cpv. 2 LIFD) per attenuare in certa misura l'effetto della progressione dovuto al cumulo di fattori (la somma dei redditi dei coniugi prevista nell'imposizione congiunta) e una deduzione per doppio reddito che sgrava le coppie con doppio reddito da attività lucrativa.

La legge federale del 14 dicembre 1990<sup>8</sup> sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) segue in linea di massima la LIFD per quanto riguarda l'imposizione delle coppie sposate (art. 3 cpv. 3 LAID) e stabilisce l'imposizione congiunta (art. 3 cpv. 3 LAID). Le unioni domestiche registrate di coppie omosessuali sono equiparate al matrimonio (art. 3 cpv. 4 LAID). In virtù dell'autonomia tariffaria dei Cantoni, compete a questi ultimi definire le tariffe d'imposta, le aliquote fiscali e gli importi esenti da imposta (art. 129 cpv. 2 Cost.).

<sup>6</sup> RS 101

<sup>7</sup> RS 642.11

<sup>8</sup> RS 642.14

Tutte le leggi tributarie cantonali prevedono per le coppie sposate misure di sgravio che rettificano l'effetto della progressione dovuto al cumulo di fattori, sebbene lo sgravio assuma forme ed entità molto diverse (stato: maggio 2023):

- otto Cantoni applicano un sistema a tariffa doppia (ZH, BE, LU, ZG, BS, AR, TI e JU);
- sette Cantoni prevedono lo splitting integrale (FR, BL, AI, SG, AG, TG e GE) e altrettanti lo splitting parziale (SZ, SO, SH e GR: divisore 1,9; NW: divisore 1,85; NE: divisore 1,92; GL: divisore 1,6);
- il Cantone di Vaud applica un sistema di quozienti per famiglia (imposizione secondo le unità di consumo): per determinare l'aliquota d'imposta, il reddito complessivo è diviso per un divisore variabile che dipende dal numero dei membri della famiglia. Si tratta di una forma particolare di splitting;
- il Cantone del Vallese applica una tariffa unitaria. Lo sgravio a favore delle coppie sposate è realizzato sotto forma di deduzione dall'ammontare d'imposta;
- due Cantoni (UR e OW) applicano una tariffa unitaria proporzionale (flat rate tax). Entrambi prevedono uno sgravio a favore delle coppie sposate sotto forma di una maggiore deduzione sociale dalla base di calcolo rispetto alle persone sole.

In combinazione con la tariffa progressiva, l'imposizione congiunta dei coniugi a livello di imposta federale diretta può oggi far sì che, a seconda della situazione, a parità di condizioni economiche i coniugi siano fiscalmente svantaggiati o avvantaggiati rispetto alle coppie non sposate tassate individualmente.

Nell'ambito dell'imposta federale diretta, soprattutto i coniugi che conseguono un reddito elevato la cui ripartizione è relativamente equilibrata sono oggi penalizzati dal punto di vista fiscale rispetto alle coppie non sposate («penalizzazione del matrimonio»). I coniugi con un reddito complessivo basso o non equamente ripartito tendono invece a essere avvantaggiati fiscalmente.

Ai fini della verifica della plausibilità, l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) ha elaborato stime fondate sulla banca dati WiSiER (analisi della situazione economica delle persone in età attiva e in età pensionabile) del 2015 e sulle proiezioni applicate ai dati della statistica dell'imposta federale diretta del 2018. Secondo queste stime, circa 610 000 coppie sposate sono svantaggiate sul piano fiscale e circa 670 000 coppie sposate sono avvantaggiate. Tali stime valgono in entrambi i casi se l'onere dei coniugi nell'ambito dell'imposta federale diretta differisce di oltre il 10 per cento da quello di una coppia non sposata che vive nelle stesse condizioni economiche.

Queste stime implicano notevoli incertezze. Mentre i dati dell'AFC sull'imposta federale diretta non forniscono informazioni sulla ripartizione dei redditi tra i coniugi, tali informazioni sono invece disponibili nella banca dati WiSiER. Tali dati, tuttavia, si riferiscono alle imposte sul reddito cantonali; per l'imposta federale diretta occorre pertanto effettuare una stima della ripartizione dei redditi tra i coniugi dovuta a deduzioni di ammontare diverso. Inoltre, anche i dati di WiSiER non consentono di attribuire in modo univoco tutte le componenti del reddito ai singoli coniugi. A tale riguardo è dunque possibile effettuare unicamente delle ipotesi. Ciò concerne in par-

icolare i redditi da sostanza. Infine, la banca dati WiSiER contiene informazioni solo su dieci Cantoni. Rimane quindi valido il messaggio centrale del comunicato stampa dell'8 novembre 2018: «Le basi statistiche sull'imposta federale diretta a cui può ricorrere l'AFC sono insufficienti. Resta pertanto approssimativa in particolare la stima del numero di persone interessate dalla cosiddetta «penalizzazione del matrimonio»».

## 2.2 Precedenti discussioni sulla riforma

Negli ultimi decenni l'imposizione delle coppie è stata oggetto di numerose discussioni riguardanti una sua eventuale riforma. Nel 1984 il Tribunale federale ha introdotto una nuova giurisprudenza stabilendo in una sentenza che in ambito fiscale i legislatori devono, da un lato, alleviare l'onere fiscale dei coniugi rispetto alle economie domestiche composte da una sola persona e, dall'altro, provvedere affinché l'onere fiscale delle coppie coniugate non superi quello delle coppie non sposate. Di norma l'onere fiscale delle coppie coniugate non dovrebbe dipendere dal fatto che uno solo dei coniugi o entrambi conseguono un reddito, né, nel secondo caso, dal rapporto proporzionale tra i due redditi. In linea di principio eventuali privilegi fiscali dovrebbero essere accordati ai coniugi e non alle coppie non sposate<sup>9</sup>.

Nel 1994, nell'ambito di un esame limitato al rispetto del divieto di arbitrio, il Tribunale federale ha interpretato questa sentenza in rapporto ai coniugi con figli. Secondo tale sentenza, l'attenzione del legislatore è rivolta principalmente al confronto tra coniugi e coppie non sposate senza figli piuttosto che tra coniugi e coppie non sposate con figli, poiché le coppie non sposate senza figli sono di gran lunga più numerose rispetto a quelle con figli. Per il calcolo dell'imposta dovuta dalle coppie coniugate con figli non occorre fare il confronto con l'onere fiscale delle coppie non sposate con figli, bensì bisogna fare riferimento all'onere fiscale delle altre categorie di contribuenti e in special modo a quello delle persone sole e delle coppie di conviventi senza figli. Quindi, dal punto di vista del principio della parità di trattamento non vi è nulla da obiettare se il legislatore in ambito tributario acconsente a caricare maggiormente le coppie coniugate rispetto al numero molto più esiguo di coppie non sposate con figli<sup>10</sup>.

Successivamente, a livello politico sono stati presentati diversi tentativi di ridefinire l'imposizione dei coniugi e delle famiglie.

Nell'ambito del pacchetto fiscale 2001, il Consiglio federale e le Camere federali si erano espressi a favore dell'introduzione di uno *splitting* parziale nell'imposizione delle coppie sposate (v. anche n. 6.4.1), con applicazione di un divisore pari a 1,9. Il progetto fu però respinto nella votazione popolare del 16 maggio 2004.

Nell'ottobre 2006, le Camere federali hanno adottato misure immediate nell'ambito dell'imposta federale diretta. Oltre a un aumento della deduzione per le coppie con doppio reddito, è stata introdotta anche una deduzione per tutte le coppie sposate sotto forma di deduzione sociale. Tuttavia, tali modifiche, entrate in vigore il 1° gennaio

<sup>9</sup> DTF 110 Ia 7, consid. 4c e d.

<sup>10</sup> DTF 120 Ia 329, consid. 6.

2008, non sono bastate a eliminare completamente per tutte le coppie sposate la discriminazione rispetto alle coppie non sposate.

Nel 2007 il Consiglio federale ha indetto una consultazione sulla scelta di fondo tra il sistema di imposizione congiunta o individuale dei coniugi. Il progetto proponeva quattro modelli (imposizione individuale modificata, imposizione congiunta con splitting integrale, diritto di opzione dei coniugi con splitting parziale di principio, nuova tariffa doppia [v. n. 6.4]). L'analisi dei risultati della consultazione ha però evidenziato che in quel momento non vi era una maggioranza in grado di sostenere una soluzione che comportasse una sostanziale modifica del sistema vigente. Tra i partiti non vi era un consenso sociopolitico riguardo al modo in cui il diritto fiscale doveva tenere conto dei mutamenti demografici e socioeconomici degli ultimi decenni.

Nell'agosto del 2012 il Consiglio federale ha nuovamente avviato una consultazione riguardo a proposte per un'imposizione equilibrata delle coppie e delle famiglie.<sup>11</sup> Affinché in futuro le coppie sposate non fossero gravate a livello fiscale più pesantemente delle coppie non sposate, il Governo ha proposto il modello di imposizione congiunta denominato «tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta» (v. n. 6.4.2). I risultati della consultazione<sup>12</sup> hanno evidenziato che continuavano a sussistere opinioni divergenti circa la forma ideale di imposizione delle coppie sposate. Continuava a essere controversa in particolare la questione riguardo all'imposizione individuale o congiunta dei coniugi.

Il 5 novembre 2012 è stata presentata dall'allora PPD (oggi Alleanza del centro) l'iniziativa popolare «Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate» (13.085). Il matrimonio vi è descritto quale convivenza di un uomo e di una donna che, dal punto di vista fiscale, costituisce una comunione economica. Secondo il testo dell'iniziativa, il matrimonio non deve essere svantaggiato rispetto ad altri modelli di vita, segnatamente sotto il profilo fiscale e delle assicurazioni sociali. Il 28 febbraio 2016, nonostante il voto favorevole della maggioranza dei Cantoni, l'iniziativa popolare è stata respinta dal Popolo con il 50,8 per cento dei voti. Il 10 aprile 2019 il Tribunale federale ha annullato la votazione popolare<sup>13</sup>. Il comitato promotore ha ritirato l'iniziativa il 4 febbraio 2020.

Dopo la votazione sull'iniziativa popolare promossa dall'allora PPD, nell'agosto del 2016 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare un nuovo messaggio concernente l'eliminazione della «penalizzazione del matrimonio» nell'ambito dell'imposta federale diretta. Il 21 marzo 2018 il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente l'equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie a livello di imposta

<sup>11</sup> A questo riguardo cfr. il rapporto esplicativo del 29 agosto 2012 concernente una modifica della legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD) (equità dell'imposizione dei coniugi e delle famiglie); [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2012 > DFF.

<sup>12</sup> A questo riguardo cfr. il rapporto del 18 aprile 2013 sui risultati della procedura di consultazione relativa all'equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie; [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2012 > DFF.

<sup>13</sup> Sentenza del Tribunale federale 1C\_315/2018 del 10 aprile 2019.

federale diretta, che prevedeva il modello della tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta<sup>14</sup>.

Il 14 agosto 2019 il Consiglio federale ha adottato un messaggio aggiuntivo concernente il calcolo alternativo dell'imposta con nuove stime sulla «penalizzazione del matrimonio»<sup>15</sup>. Il 18 dicembre 2019 il Parlamento ha rinviato il messaggio concernente il calcolo alternativo dell'imposta al Consiglio federale, incaricandolo di presentare modelli alternativi, in particolare il modello vigente nel Cantone di Vaud (sistema di quozienti per famiglia [v. n. 6.4.1.4]), l'imposizione individuale o eventualmente altri modelli che ritenesse appropriati.

Nella sessione autunnale 2020 il Parlamento ha infine deciso di includere nel programma di legislatura 2019–2023 l'adozione di un messaggio concernente l'introduzione dell'imposizione individuale.

In riferimento all'imposizione delle coppie e delle famiglie negli ultimi 20 anni sono stati trasmessi anche numerosi interventi riguardanti l'imposizione individuale o l'imposizione congiunta:

- mozione del Gruppo liberale radicale del 3 giugno 2004 (04.3276 «Passaggio all'imposizione individuale»);
- mozione del Gruppo liberale radicale del 15 giugno 2005 (05.3299 «Misure urgenti in vista del passaggio all'imposizione individuale»);
- mozione Bischof del 17 dicembre 2010 (10.4127 «Eliminazione della penalizzazione del matrimonio»);
- postulato del Gruppo BD del 15 giugno 2011 (11.3545 «Imposizione e rendite indipendenti dallo stato civile»);
- postulato della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale del 30 gennaio 2014 (14.3005 «Conseguenze economiche e fiscali di differenti modelli di imposizione individuale»);
- mozione Bischof del 3 marzo 2016 (16.3044 «Eliminazione della penalizzazione del matrimonio»);
- postulato Würth del 18 marzo 2021 (21.3284 «Imposizione congiunta con splitting integrale o imposizione individuale. Valutazione di entrambi i modelli»). Il Consiglio federale ha già effettuato una valutazione di entrambi i modelli nella procedura di consultazione concernente l'imposizione individuale.

Sono inoltre state presentate anche quattro iniziative cantonali, il cui esame preliminare non si è ancora concluso (stato gennaio 2024):

- iniziativa del Cantone BS del 6 luglio 2021 (21.317 «Rapida introduzione e attuazione dell'imposizione individuale»);

<sup>14</sup> Messaggio concernente la modifica della legge federale sull'imposta federale diretta (Equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie), FF **2018** 1775.

<sup>15</sup> Messaggio aggiuntivo concernente la modifica della legge federale sull'imposta federale diretta (Equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie), FF **2019** 4801.

- iniziativa del Cantone LU del 23 dicembre 2022 (23.300 «Per una tassazione individuale indipendente dallo stato civile»);
- iniziativa del Cantone GR del 15 marzo 2023 (23.305 «Introduzione dell'imposizione individuale»);
- iniziativa del Cantone BL del 31 agosto 2023 (23.313 «Imposizione individuale. Finalmente l'uguaglianza nel diritto fiscale»).

## 2.3 Ulteriore iniziativa popolare sull'imposizione delle coppie sposate

Il 27 settembre 2022 è iniziata la raccolta di firme relativa all'iniziativa popolare dell'Alleanza del Centro intitolata «Sì a imposte federali eque anche per i coniugi – Basta con la discriminazione del matrimonio!». L'iniziativa chiede che il reddito dei coniugi nel calcolo dell'imposta federale diretta sia cumulato, senza che le coppie sposate siano svantaggiate rispetto agli altri contribuenti. Se dopo l'eventuale adozione di questa iniziativa popolare la trasposizione nelle leggi fiscali non dovesse avvenire entro tre anni, il Consiglio federale deve stabilire mediante ordinanza che per i coniugi, oltre alla tassazione congiunta, è effettuato un calcolo fiscale alternativo sulla base della tariffa e delle deduzioni per le persone non coniugate previste dalla legislazione sull'imposta federale diretta. Tra i due importi calcolati, è poi addebitato il minore quale ammontare dell'imposta. La raccolta delle firme prosegue fino al 27 marzo 2024.

## 3 Scopi e tenore dell'iniziativa

### 3.1 Scopi dell'iniziativa

L'iniziativa popolare chiede che le persone fisiche siano soggette a imposizione a prescindere dal loro stato civile.

L'imposizione a prescindere dallo stato civile significa concretamente che, ai fini dell'imposizione, è irrilevante se una persona fisica è coniugata, divorziata, vedova, celibe o nubile. Ogni persona è tassata individualmente.

L'imposizione congiunta delle coppie sposate attualmente prevista dovrà essere abolita a favore di un'imposizione individuale.

Per il passaggio all'imposizione individuale, i promotori dell'iniziativa adducono in particolare gli argomenti seguenti<sup>16</sup>.

Nella Costituzione è sancito il principio dell'imposizione secondo la capacità economica. Oggi, però, le possibilità finanziarie individuali delle coppie tassate congiuntamente (in caso di matrimonio o unione domestica registrata) sono valutate fiscalmente in maniera diversa rispetto a quelle delle coppie di conviventi o delle economie do-

<sup>16</sup> Cfr. Iniziativa per imposte eque, consultabile nel sito Internet [www.individualbesteuerung.ch](http://www.individualbesteuerung.ch) (stato: novembre 2023).

mestiche composte da una sola persona. Le possibilità finanziarie individuali devono poter essere determinate fiscalmente solo a prescindere dallo stato civile.

Con il sistema fiscale vigente le coppie tassate congiuntamente possono essere penalizzate dal punto di vista fiscale e pagare più imposte rispetto a un'analoga coppia di conviventi sottoposta a regime di imposizione individuale («penalizzazione del matrimonio»), soprattutto se entrambi i coniugi esercitano un'attività lucrativa. L'imposizione individuale eliminerebbe questa penalizzazione del matrimonio.

L'imposizione individuale terrebbe conto di qualsiasi modalità di convivenza; con la sua applicazione il diritto fiscale favorirebbe l'uguaglianza tra tutti i modelli di vita.

Il sistema fiscale attuale favorisce i matrimoni in cui solo un coniuge esercita la propria professione e assicura il reddito dell'economia domestica, tenendo lontano dal mondo del lavoro in particolare le donne con una buona formazione. Ma chi resta per lungo tempo lontano dal mondo del lavoro perde praticamente qualsiasi opportunità di carriera. Con l'imposizione individuale si potrebbero introdurre i giusti incentivi fiscali all'esercizio di un'attività lucrativa, contribuendo in tal modo a contrastare la carenza di manodopera qualificata e migliorando in particolare le pari opportunità sul mercato del lavoro.

## 3.2 Contenuto della normativa proposta

All'articolo 127 Cost. deve essere aggiunto un capoverso 2<sup>bis</sup> nel quale viene stabilito che le persone fisiche sono soggette a imposizione a prescindere dallo stato civile.

Secondo la disposizione transitoria prevista, l'Assemblea federale emana le corrispondenti disposizioni d'esecuzione al più tardi entro tre anni dall'accettazione dell'articolo 127 capoverso 2<sup>bis</sup> Cost. da parte del Popolo e dei Cantoni.

## 3.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa

### *Disposizione costituzionale*

La disposizione costituzionale proposta (art. 127 cpv. 2<sup>bis</sup> Cost.) specifica che le persone fisiche devono essere soggette a imposizione indipendentemente dal loro stato civile. L'imposizione individuale non è prescritta espressamente. Tuttavia, la disposizione transitoria parla di «imposizione individuale a prescindere dallo stato civile». È quindi sufficientemente chiaro che l'iniziativa promuove l'introduzione dell'imposizione individuale. Ne risulta implicitamente che l'imposizione individuale neutrale sotto il profilo dello stato civile deve valere per tutti i tre livelli statali.

Quindi, in caso di accettazione dell'iniziativa popolare, l'imposizione congiunta delle coppie sposate oggi in vigore a livello federale e cantonale sarebbe esclusa senza necessità di un'ulteriore modifica costituzionale.

La disposizione costituzionale non sarebbe applicabile direttamente, ma dovrebbe essere attuata dal legislatore federale apportando le modifiche corrispondenti alla LIFD e alla LAID.

I Cantoni dovrebbero adeguare le proprie legislazioni sulla base della modifica della LAID. Si dovrebbe concedere ai Cantoni tempo sufficiente per verificare ed eventualmente ridefinire tariffe, deduzioni e deduzioni sociali, come pure per adeguare i sistemi informatici per l'elaborazione elettronica dei dati.

Le nuove norme nell'ambito dell'imposta federale diretta e delle leggi tributarie cantonali dovrebbero entrare in vigore contemporaneamente, in virtù del principio dell'armonizzazione di cui all'articolo 129 Cost. L'esistenza di norme diverse, per esempio con la Confederazione che prevede l'imposizione individuale a partire da un determinato momento mentre in tutti o in alcuni Cantoni continua a valere l'imposizione congiunta dei coniugi, comporterebbe un onere eccessivo per i contribuenti e le autorità fiscali.

### *Disposizione transitoria*

L'iniziativa popolare chiede che l'Assemblea federale emani le disposizioni d'esecuzione dell'articolo 127 capoverso 2<sup>bis</sup> Cost. al più tardi entro tre anni dall'accettazione dell'iniziativa da parte del Popolo e dei Cantoni.

Dal tenore della disposizione transitoria si desume chiaramente che l'Assemblea federale deve adottare, ossia emanare, entro tre anni una legge per l'introduzione dell'imposizione individuale. Il Consiglio federale ne decreta quindi l'entrata in vigore – con riserva dell'eventuale svolgimento di un referendum – salvo il caso in cui il legislatore abbia già fissato tale data.

A favore di questa interpretazione va anche il fatto che il testo dell'iniziativa parla espressamente di disposizioni d'esecuzione e non di entrata in vigore, come avviene in alcune altre disposizioni transitorie relative a iniziative popolari<sup>17</sup>.

## **4 Valutazione dell'iniziativa**

### **4.1 Scopi dell'iniziativa**

Gli scopi dell'iniziativa popolare – ossia l'imposizione a prescindere dallo stato civile e quindi anche l'abrogazione della cosiddetta penalizzazione del matrimonio, l'aumento degli incentivi a esercitare un'attività lucrativa per il partner che consegue il secondo reddito nonché il miglioramento della parità di genere – possono essere raggiunti con il passaggio all'imposizione individuale.

Con la decisione del 2 dicembre 2022, il Consiglio federale si è detto a favore del respingimento dell'iniziativa, proponendo però di contrapporre un controprogetto indiretto, tra l'altro per i motivi seguenti:

- l'eliminazione della penalizzazione del matrimonio nell'ambito dell'imposta federale diretta è una questione aperta da circa 40 anni; sancendo a livello costituzionale l'imposizione a prescindere dallo stato civile si introdurrebbe una decisione di principio vincolante per il legislatore; tuttavia, per l'attua-

<sup>17</sup> Cfr. le disposizioni transitorie relative all'art. 95 cpv. 3 Cost. e all'art. 121a cpv. 2 Cost.

zione della nuova disposizione costituzionale sarebbero in ogni caso necessarie anche misure adeguate;

- l'imposizione individuale può essere introdotta anche senza una disposizione a livello costituzionale. Scegliendo di seguire la via legislativa, lo scopo viene raggiunto in tempi più brevi;
- l'ancoramento nella Costituzione del metodo di imposizione (congiunta per le coppie [sposate] o individuale) limita le competenze del legislatore;
- un progetto di legge corrispondente era già in fase di elaborazione. Nel programma di legislatura 2019–2023 il Parlamento aveva infatti incaricato il Consiglio federale di presentargli un progetto per l'introduzione dell'imposizione individuale.

## 4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

In caso di adozione dell'iniziativa popolare, il legislatore è tenuto a definire misure per l'attuazione della nuova disposizione costituzionale.

Questo varrebbe non solo per la Confederazione, ma anche per i Cantoni (e i Comuni): la disposizione costituzionale riguarda tutti e tre i livelli dello Stato.

L'imposizione neutrale sotto il profilo dello stato civile presuppone inoltre che il legislatore emani le norme legislative corrispondenti e, in caso di referendum, che il Popolo dia il proprio consenso a questo atto legislativo.

### *Imposizione delle coppie*

In caso di introduzione dell'imposizione individuale sulla base della nuova disposizione costituzionale, l'imposizione indipendente dallo stato civile eliminerebbe sia l'avvantaggiamento delle coppie sposate sia la penalizzazione del matrimonio.

Esiste un conflitto tra la neutralità rispetto allo stato civile (imposizione individuale) e l'imposizione del reddito globale (imposizione congiunta). Come indicato qui sotto, in un sistema fiscale progressivo non è possibile realizzare contemporaneamente entrambi i postulati finalizzati all'equità fiscale.

Nel caso dell'imposizione congiunta infatti, l'onere fiscale per le coppie sposate è in linea di principio indipendente dalla ripartizione del reddito. Si ha tuttavia un diverso onere globale in funzione dello stato civile.

L'imposizione individuale porta invece per le coppie sposate a oneri globali diversi, in funzione della ripartizione del reddito, ma l'onere fiscale globale risulta tuttavia indipendente dallo stato civile.

Imposizione congiunta (status quo)	Imposizione individuale
<p>Onere complessivo <i>indipendente</i> dalla ripartizione del reddito (<b>imposizione del reddito globale</b>)</p> 	<p>Onere complessivo <i>dipendente</i> dalla ripartizione del reddito</p> 
<p>Onere complessivo <i>dipendente</i> dallo stato civile</p> 	<p>Onere complessivo <i>indipendente</i> dallo stato civile (<b>neutralità rispetto allo stato civile</b>)</p> 

Poiché, con l'imposizione individuale, il secondo reddito più basso è fiscalmente sgravato rispetto all'odierna imposizione dei coniugi, si creerebbero incentivi occupazionali e di conseguenza migliorerebbe lo sfruttamento del potenziale nazionale di manodopera ordinaria e qualificata. Nella maggior parte dei casi il secondo reddito è quello percepito dalle donne. Pertanto, i maggiori incentivi all'occupazione favorirebbero una ripartizione più uniforme del reddito da attività lucrativa nelle coppie sposate, contribuendo all'uguaglianza e alle pari opportunità di genere.

#### *Limitazione delle competenze del legislatore*

Con l'adozione dell'iniziativa popolare non sarebbe possibile reintrodurre l'imposizione congiunta senza un'ulteriore modifica costituzionale. Il margine d'azione del legislatore sarebbe pertanto limitato.

#### *Onere legato all'applicazione per i Cantoni e i contribuenti*

L'imposizione individuale dovrebbe essere introdotta anche a livello dei Cantoni e dei Comuni. Ciò comporterebbe un onere iniziale relativamente elevato per i Cantoni nella fase legislativa e a livello amministrativo.

L'ulteriore onere amministrativo ricorrente per le amministrazioni cantonali delle contribuzioni dipende in misura determinante dall'impostazione dell'imposizione individuale (due dichiarazioni d'imposta per ogni coppia sposata, connessione delle due dichiarazioni d'imposta p. es. in relazione alle spese per i figli).

Anche per le coppie sposate finora tassate congiuntamente, l'imposizione individuale comporterebbe un onere maggiore perché ciascun coniuge dovrebbe presentare la propria dichiarazione d'imposta con successiva procedura di tassazione ed eventualmente di ricorso. In particolare la prima volta che si attua l'imposizione separata si potrebbe avere non solo un maggior onere formale dovuto alle procedure separate, ma anche un maggior dispendio per questioni di contenuto, per esempio in merito all'attribuzione dei valori patrimoniali.

#### *Altri settori giuridici*

Lo stato civile oggi influisce, tra l'altro, sulle prestazioni delle assicurazioni sociali, in particolare dell'AVS/AI, della previdenza professionale, dell'assicurazione contro

gli infortuni e dell'assicurazione militare, nonché sui sussidi (p. es. riduzioni dei premi della cassa malati). Questi altri settori giuridici fanno riferimento al matrimonio come comunione economica. In caso di introduzione dell'imposizione individuale si avrebbero quindi differenze sistemiche tra il regime fiscale e altri settori giuridici.

Sul piano giuridico è comunque possibile passare all'imposizione individuale continuando a considerare in altri ambiti giuridici le coppie sposate quale comunione economica. A tale proposito va segnalato il postulato 21.4430 Conseguenze di una previdenza per la vecchiaia indipendente dallo stato civile? del Gruppo liberale radicale, adottato dal Consiglio nazionale il 18 marzo 2022, che invita il Consiglio federale a presentare un rapporto sulle possibili conseguenze dell'introduzione di una previdenza per la vecchiaia individuale indipendente dallo stato civile.

### **4.3                   Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

L'iniziativa non ha alcun effetto sugli impegni internazionali della Svizzera.

## **5                       Conclusioni**

L'iniziativa per imposte eque vuole sancire nella Costituzione federale l'imposizione indipendente dallo stato civile. Accogliendo l'iniziativa, il Popolo e i Cantoni prenderebbero una decisione di principio in seguito alla quale spetterebbe al legislatore attuare l'imposizione indipendente dallo stato civile, ossia individuale, a livello legislativo.

Con l'imposizione individuale, per coloro che percepiscono il reddito secondario (in genere le donne) si creerebbe un incentivo a intraprendere o aumentare l'attività lucrativa, con ripercussioni positive sulle pari opportunità e sulla parità di genere (v. n. 6.7.7).

La neutralità dell'imposizione individuale rispetto allo stato civile comporterebbe anche l'eliminazione della penalizzazione del matrimonio.

Dal momento che l'introduzione dell'imposizione individuale non presuppone una disposizione costituzionale e poiché con l'eventuale adozione dell'iniziativa verrebbe presa solo una decisione di principio che richiederebbe ancora l'attuazione a livello legislativo, il Consiglio federale respinge l'iniziativa contrapponendole un controprogetto indiretto sotto forma di legge federale sull'imposizione individuale. Con tale controprogetto lo scopo dell'iniziativa, ossia l'imposizione a prescindere dallo stato civile, può infatti essere raggiunto più rapidamente.

## **6 Controprogetto indiretto**

### **6.1 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione**

#### **6.1.1 Progetto posto in consultazione**

Nella sessione autunnale 2020 il Parlamento ha deciso di includere nel programma di legislatura 2019–2023 l'adozione di un messaggio concernente l'introduzione dell'imposizione individuale. Il 2 dicembre 2022 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di avviare una procedura di consultazione concernente la legge federale sull'imposizione individuale. La consultazione è terminata il 16 marzo 2023.

Il Consiglio federale ha presentato un progetto da porre in consultazione che presenta i seguenti punti essenziali:

- i proventi e i valori patrimoniali dei coniugi devono essere attribuiti, come avviene oggi per le coppie non sposate, in funzione dei rapporti di diritto civile o di altre legittimazioni legali;
- la deduzione per i figli nell'ambito dell'imposta federale diretta deve essere aumentata da 6500 a 9000 franchi;
- per le economie domestiche composte da una sola persona adulta, nell'ambito dell'imposta federale diretta si deve prevedere una deduzione per economia domestica pari a 6000 franchi;
- per i coniugi con un secondo reddito nullo o esiguo sono state elaborate due varianti nell'ambito dell'imposta federale diretta, una con e una senza correttivo;
- l'imposizione individuale deve essere prevista a tutti i livelli dello Stato;
- il Consiglio federale auspica, per entrambe le varianti, di ottenere uno sgravio fiscale e mette quindi in conto nell'ambito dell'imposta federale diretta minori entrate pari complessivamente a 1 miliardo di franchi. Di questo importo, il 78,8 per cento (circa 800 milioni di franchi) ricade sulla Confederazione e il 21,2 per cento (circa 200 milioni di franchi) sui Cantoni. Le stime delle ripercussioni finanziarie si riferiscono all'anno fiscale 2022.

#### **6.1.2 Risultati della consultazione<sup>18</sup>**

##### **6.1.2.1 Posizione di massima dei partecipanti alla consultazione**

L'introduzione dell'imposizione individuale è stata oggetto di un dibattito controverso e le opinioni espresse dai 103 partecipanti alla consultazione indicano il mancato rag-

<sup>18</sup> A questo riguardo cfr. il rapporto sui risultati del 9 agosto 2023 relativo alla procedura di consultazione concernente la legge federale sull'imposizione individuale; [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2022 > DFF.

giungimento del consenso a tale riguardo (7 partiti, 26 Cantoni, 65 organizzazioni, 5 persone fisiche). Pur concordando che nell'ambito dell'imposta federale diretta sarebbe opportuno eliminare definitivamente lo svantaggio fiscale di determinate coppie coniugate rispetto a quelle non coniugate, come in passato i partecipanti hanno però espresso un forte disaccordo circa il modello di imposizione da adottare.

Il passaggio all'imposizione individuale è stato accolto con favore da 4 partiti (PES PLR, PSS, pvl), 5 Cantoni (BE, BS, FR, LU, ZH) e 50 organizzazioni. Essi ritengono che l'imposizione individuale creerebbe forti incentivi al lavoro per le persone che conseguono il secondo reddito e favorirebbe le pari opportunità tra uomini e donne. In questo modo, inoltre, lo stato trarrebbe vantaggio dalle entrate fiscali aggiuntive, l'economia dalla maggiore disponibilità di manodopera qualificata e la società da una migliore sicurezza economica di numerose donne. Infine, questo modello di imposizione sarebbe indipendente dallo stato civile e permetterebbe di eliminare la penalizzazione del matrimonio. Se confrontata con altri modelli fiscali, quindi, l'imposizione individuale sarebbe quella con il miglior rapporto costi-benefici.

L'introduzione di un'imposizione individuale è invece stata respinta da 3 partiti (Alleanza del centro, PEV, UDC), 21 Cantoni (AG, AI, AR, BL, GE, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG), 14 organizzazioni e 3 privati. Chi si oppone all'imposizione individuale sostiene, in particolare, che tale modello introdurrebbe nuove disuguaglianze e incentivi sbagliati, in quanto penalizzerebbe soprattutto le coppie monoreddito e le coppie con una ripartizione ineguale del reddito e che l'introduzione di correttivi mitigherebbe soltanto in parte questo squilibrio. La capacità economica della singola persona all'interno dell'unità economica non dovrebbe quindi essere considerata separatamente da quella della comunità domestica. Il tipo di imposizione non dovrebbe costringere i contribuenti a scegliere un determinato modello di convivenza. Tale modifica comporterebbe inoltre un onere amministrativo decisamente maggiore per i contribuenti e le autorità fiscali e per una grossa fetta della popolazione il diritto fiscale si complicherebbe notevolmente. Gli oppositori hanno messo in dubbio anche gli effetti stimati sull'occupazione. La scelta di intraprendere un'attività lucrativa o di aumentare il grado di occupazione dipende in particolare da numerosi fattori di tipo non fiscale, come l'indipendenza economica, l'offerta d'impiego e le possibilità di far capo a prestazioni di cura dei figli da parte di terzi.

Numerosi partecipanti alla consultazione, tra cui Alleanza del Centro, PEV e UDC, nonché per la maggioranza dei Cantoni, ritengono che ai coniugi si dovrebbe continuare ad applicare un'imposizione congiunta. La penalizzazione del matrimonio nell'ambito dell'imposta federale diretta potrebbe essere eliminata più rapidamente applicando il progetto soltanto a questa imposta.

### **6.1.2.2 Misura correttiva per coppie monoreddito**

Diversi partecipanti alla consultazione non hanno indicato in modo esplicito quale delle due varianti proposte preferiscono.

La variante 1 (senza correttivo o misura di sgravio per le coppie con un reddito unico) è sostenuta da 4 partiti (I Verdi, PLR, PSS, pvl), 3 Cantoni (BS, FR, ZH) e 43 orga-

nizzazioni. A loro avviso, solo evitando l'adozione di misure di sgravio per le coppie con un reddito unico è possibile sfruttare al massimo gli effetti positivi dell'imposizione individuale e applicare un'imposizione realmente indipendente dallo stato civile. Essi ritengono che questa soluzione favorisca maggiormente la partecipazione al mercato del lavoro e richieda un onere minimo in fase di attuazione data la ridotta necessità di coordinamento tra gli incarti fiscali giacché i contribuenti compilano in modo autonomo la dichiarazione d'imposta e le procedure fiscali possono essere svolte in gran parte in modo indipendente tra loro.

Si sono dichiarati a favore della variante 2 (con la misura di sgravio per le coppie con un reddito unico) in particolare i partecipanti alla consultazione che respingono l'iniziativa in sé: 3 partiti (Alleanza del Centro, PEV, UDC), 12 Cantoni (AI, AR, BE, GE, LU, NW, SG, SZ, TG, TI, UR, VS) e 8 organizzazioni. Essi ritengono che questa variante tenga conto più adeguatamente del matrimonio come comunione economica e del principio dell'imposizione secondo la capacità economica. Rispetto alla variante 1, in questo caso le coppie sposate monoreddito sarebbero meno penalizzate delle coppie sposate con doppio reddito. L'imposizione individuale non dovrebbe determinare una modifica sostanziale del rapporto tra gli oneri da sostenere a seconda del tipo di economia domestica scelta. I sostenitori di questa soluzione preferiscono quindi la variante 2, anche se sarebbe più complicata da attuare e richiederebbe un onere maggiore. Questa infatti terrebbe maggiormente conto delle diverse tipologie di famiglia esistenti e rispetterebbe la giurisprudenza del Tribunale federale in materia di imposizione dei coniugi.

### 6.1.2.3 Ulteriori aspetti

L'*attribuzione dei proventi* e dei valori patrimoniali in funzione dei rapporti di diritto civile o di altre legittimazioni legali è stata accolta in generale positivamente. Numerosi Cantoni e, in particolare, la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle finanze (CDF) si sono esplicitamente dichiarati a favore di questo tipo di attribuzione. A loro avviso un'attribuzione diversa causerebbe enormi problemi di natura pratica e giuridica al momento della tassazione dei contribuenti.

L'attribuzione a ciascun genitore della metà delle *deduzioni concernenti i figli* è stata accolta con favore dalla maggior parte dei partecipanti alla consultazione. Sussiste però disaccordo per quanto riguarda l'impostazione della deduzione per i figli. In generale i partecipanti si sono espressi a favore dell'aumento proposto della deduzione per i figli a 9000 franchi poiché, con l'introduzione dell'imposizione individuale, l'effetto di sgravio di tale deduzione non sarebbe più comparabile a quello garantito dalla legislazione vigente. Alcuni hanno addirittura chiesto un aumento maggiore.

Molti ritengono che, per chi ha figli maggiorenni in formazione, la regolamentazione proposta richiederebbe un coordinamento procedurale tra gli incarti fiscali dei genitori al fine di garantire la corretta ripartizione della deduzione per i figli. A loro avviso, quindi, in caso di figli maggiorenni la deduzione dovrebbe essere ripartita per metà, così come per i figli minorenni, se entrambi i genitori contribuiscono al loro mantenimento. Tenuto conto delle spese elevate da sostenere per la formazione dei figli maggiorenni, ritengono che la deduzione potrebbe anche essere aumentata.

PLR, pvl e diverse organizzazioni femministe hanno proposto di introdurre una tassazione privilegiata per le famiglie con figli, ovvero di applicare un'aliquota speciale più moderata, in modo da tenere conto del notevole carico che comporta la cura dei figli (cosiddetto modello Ecoplan, v. n. 6.3.1). Inoltre, dovrebbero ricevere anche le deduzioni concernenti i figli.

La *deduzione per economia domestica* proposta è stata giudicata in modo molto diverso dai vari partecipanti alla consultazione. PLR, Travail.Suisse, GE e VD sono a favore di una simile deduzione per le economie domestiche composte da una sola persona e per le famiglie monogenitoriali. Alcuni dei partecipanti, tra cui numerosi Cantoni, hanno chiesto di rinunciare almeno alla deduzione per economia domestica a favore delle persone sole. L'introduzione di questa deduzione comporterebbe un onere maggiore al momento dell'esecuzione perché per molti contribuenti bisognerebbe accertare se vivono o meno da soli.

Alcuni dei partecipanti alla consultazione, tra cui pvl e varie organizzazioni femministe, si sono detti contrari all'introduzione di misure di sgravio speciali a favore di singole categorie di contribuenti. In alternativa si deve prevedere una «deduzione per economia domestica» uniforme che ammortizzi l'onere fiscale. Questa deve servire ad ammortizzare l'onere fiscale conseguente a una ripartizione dei redditi diseguale tra i partner nonché di famiglie unipersonali e famiglie monogenitoriali (costi per l'economia domestica).

In base alla proposta del Consiglio federale sia le coppie sposate sia quelle non sposate dovrebbero presentare *due dichiarazioni d'imposta separate*. Questo punto nella maggior parte dei casi non è stato criticato. Molti dei partecipanti alla consultazione, tra cui molti Cantoni, hanno però fatto notare che questo comporterebbe un notevole aumento del carico amministrativo poiché l'onere dei Cantoni per l'accertamento e il coordinamento non potrebbe essere completamente automatizzato. Per questo motivo molti dei partecipanti alla consultazione hanno chiesto che l'imposizione individuale sia introdotta secondo modalità il più possibile snelle e semplici a tutti i livelli, in modo da evitare la necessità del coordinamento tra i due coniugi in sede di procedura di tassazione.

Vi è stato un ampio consenso sulla proposta di introdurre l'imposizione individuale solo se verrà attuata *sull'intero territorio svizzero da tutte le autorità fiscali, ovvero a tutti i livelli statali*. I Cantoni hanno fatto notare che, se la Confederazione e i Cantoni applicassero modelli di imposizione differenti per le coppie, la procedura per i contribuenti risulterebbe troppo complicata e per le autorità fiscali l'esecuzione diventerebbe ancora più onerosa e soggetta a possibili errori. In particolare, numerosi Cantoni hanno chiesto un termine di almeno dieci anni per l'attuazione, perché soprattutto i processi politici interni ai Cantoni necessari per riformulare integralmente le tariffe fiscali, le deduzioni e le quote esenti così come i lavori legislativi e le votazioni popolari che ne seguiranno richiederebbero molto tempo.

Secondo la maggior parte dei partecipanti alla consultazione è possibile passare all'imposizione individuale senza dover adottare sistematicamente, per le coppie sposate, un approccio indipendente dallo stato civile anche in *altri ambiti giuridici*.

La discussione sulle *ripercussioni finanziarie* dell'imposizione individuale è stata controversa. Diversi partecipanti alla consultazione, tra cui PLR, pvl e varie organiz-

zazioni femministe, non hanno mosso critiche al fatto che la modifica comporterebbe una riduzione del gettito a titolo di imposta federale diretta, che il progetto posto in consultazione stima a 1 miliardo di franchi. Questo porterebbe a un alleggerimento della pressione fiscale nell'ambito dell'imposta federale diretta per quasi tutti i contribuenti.

Altri partecipanti alla consultazione, tra cui Associazione dei Comuni svizzeri (ACS), CDCF, I Verdi, USS e vari Cantoni sono del parere che una riduzione delle entrate di 1 miliardo di franchi sia decisamente troppo elevata e insostenibile. Per far sì che si conservi il margine di manovra politico-finanziario per i compiti importanti e che il progetto possa ottenere il consenso della maggioranza, si dovrebbe presentare una soluzione che comporti una minore riduzione delle entrate. Secondo I Verdi una soluzione potrebbe essere l'aumento delle aliquote d'imposta marginali, attualmente molto basse, per le fasce di reddito più elevate. Economiesuisse ritiene necessaria una garanzia del finanziamento.

Per alcuni dei partecipanti alla consultazione, tra cui PSS, le minori entrate sarebbero inaccettabili. L'imposizione individuale non dovrebbe avere ripercussioni sulle entrate a livello federale.

## 6.2 Punti essenziali del progetto

Sulla base dei risultati della consultazione dovranno essere attuati i parametri seguenti:

- le coppie sposate sono tassate individualmente come le coppie non sposate. I loro redditi e valori patrimoniali sono ripartiti in funzione dei rapporti di diritto civile, come oggi già avviene per le coppie non sposate. Le coppie sposate devono compilare due dichiarazioni d'imposta separate;
- le deduzioni concernenti i figli nell'ambito dell'imposta federale diretta sono, in linea di principio, ripartite per metà a ciascun genitore;
- nell'ambito dell'imposta federale diretta la deduzione per i figli passa dagli attuali 6700 a 12 000 franchi;
- la tariffa dell'imposta federale diretta viene modificata (riduzione delle aliquote d'imposta per i redditi medio-bassi; aumento della quota esente; riduzione dell'importo che definisce il raggiungimento dell'aliquota massima);
- l'imposizione individuale è prevista per tutti i tre livelli statali;
- a livello di imposta federale diretta si stima una diminuzione del gettito pari a 1 miliardo di franchi (stato: anno fiscale 2024). Di questo importo, circa 800 milioni di franchi ricadono sulla Confederazione e circa 200 milioni sui Cantoni.

## **6.2.1 Imposizione dei coniugi in base alle regole per le coppie non sposate (diritto civile)**

### **6.2.1.1 Principio**

Il Consiglio federale intende introdurre l'imposizione individuale e d'ora innanzi tassare i coniugi separatamente, come già avviene per i partner non coniugati. Secondo il diritto vigente, questi ultimi pagano le imposte sui propri proventi e valori patrimoniali secondo i rapporti di diritto civile. Inoltre, già oggi esistono prassi fondate sulla giurisprudenza (p. es. in caso di proprietà collettiva di un immobile), che in linea di massima possono servire da base per la tassazione delle coppie (sposate) nel quadro dell'imposizione individuale.

Il Consiglio federale vuole quindi attribuire in futuro i proventi e i valori patrimoniali dei coniugi e dei partner non sposati in particolare in funzione dei rapporti di diritto civile o di altre legittimazioni legali.

Nelle situazioni in cui, nell'ambito del diritto vigente, si ha già un'attribuzione secondo punti di riferimento economici, il passaggio all'imposizione individuale non comporta modifiche, come avviene per esempio nel caso di rapporti fiduciari o di trust o di usufrutto. Ciò significa che gli elementi imponibili continuano a essere attribuiti al fiduciante o al beneficiario e non al proprietario secondo il diritto civile.

L'attribuzione degli elementi imponibili si basa soprattutto sulle seguenti linee guida, che discendono dal dettato costituzionale dell'imposizione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost.). Determinati scostamenti avvengono per motivi di economia della tassazione:

- I proventi sono attribuiti alla persona che li consegue. Per i redditi da attività lucrativa ci si basa per esempio sull'esercizio di tale attività, per il reddito da rendita sul diritto alla rendita e per i redditi da sostanza sui diritti di proprietà sul bene in questione.
- I costi di conseguimento del reddito (p. es. spese professionali, spese di gestione del patrimonio, spese di manutenzione di immobili) possono essere fatti valere dalla persona a cui sono attribuiti i proventi corrispondenti, qualunque sia la persona all'interno della coppia a sostenere i costi. Questa soluzione permette di ridurre l'onere di tassazione. In caso contrario, l'autorità di tassazione dovrebbe richiedere dei giustificativi per verificare quale dei partner ha realmente effettuato i pagamenti e se tra i partner sono eventualmente avvenuti pagamenti compensativi.
- Prestazioni volontarie deducibili effettuate a organizzazioni d'utilità pubblica (donazioni), versamenti e contributi dei membri ai partiti politici (donazioni a partiti) e prestazioni volontarie a persone bisognose possono essere fatti valere dalla persona che ha effettivamente sostenuto i relativi costi.
- Determinate deduzioni sono personali, ossia correlate a una determinata persona, come nel caso delle spese di malattia e delle spese di formazione e formazione continua professionali, e possono quindi essere fatte valere solo da tale persona.

- L’attribuzione delle deduzioni concernenti i figli si basa in larga misura sulle regole odierne per le coppie non sposate con autorità parentale congiunta<sup>19</sup>.
- I valori patrimoniali (sostanza mobiliare e immobiliare) sono attribuiti secondo i rapporti di proprietà.
- I debiti e gli interessi su debiti sono attribuiti ai debitori designati nel contratto relativo al debito.

### **Panoramica dell’attribuzione degli elementi imponibili ai partner**

I rimandi alle disposizioni di legge nella tabella seguente si riferiscono al diritto vigente e al disegno di legge. Se il numero dell’articolo nel diritto vigente e nel disegno di legge non coincide, è fatta esplicita menzione anche del disegno (D-LIFD).

Elementi imponibili	Attribuzione in caso di imposizione individuale
<b><i>Proventi</i></b>	
Proventi da	L’attribuzione avviene di regola in base ai rapporti di diritto civile. Per i redditi da attività lucrativa ci si basa sull’esercizio di tale attività, per i redditi da sostanza sui diritti di proprietà sul bene in questione, per i redditi da fonti previdenziali e altri proventi sulla legittimazione a tali redditi.
– attività lucrativa dipendente (art. 16 e 17 LIFD)	
– attività lucrativa indipendente (art. 18 e 19 LIFD)	
– sostanza mobiliare (art. 20 e 20a LIFD)	
– sostanza immobiliare (art. 21 LIFD)	
– fonti previdenziali (art. 22 LIFD)	
– altri proventi (art. 23 LIFD)	
<b><i>Sostanza</i></b>	
Sostanza mobiliare	In base ai diritti reali (rapporti di proprietà); in caso di più proprietari, la sostanza mobiliare viene ripartita per metà.
Sostanza immobiliare	In base ai diritti reali (rapporti di proprietà, di regola secondo il registro fondiario). Se nel registro fondiario sono iscritte più persone, la sostanza immobiliare viene attribuita in funzione della quota della proprietà collettiva.
Debiti	Conformemente al contratto relativo al debito.

<sup>19</sup> [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) > L’AFC > Imposta federale diretta IFD > Informazioni specifiche > Circolari > Circolare n. 30: Imposizione dei coniugi e della famiglia.

Elementi imponibili	Attribuzione in caso di imposizione individuale
<b>Deduzioni</b>	
Spese professionali in caso di attività lucrativa dipendente (art. 26 LIFD)	Alla persona cui sono attribuiti i relativi proventi, vale a dire alla persona che esercita l'attività lucrativa dipendente.
Spese aziendali e professionali giustificate in caso di attività lucrativa indipendente (art. 27 LIFD)	Alla persona cui sono attribuiti i relativi proventi, vale a dire alla persona che esercita l'attività lucrativa indipendente.
Spese derivanti da beni immobili privati (p. es. spese di manutenzione, art. 32 LIFD)	Secondo i rapporti di proprietà, di regola in base al registro fondiario, vale a dire alla persona cui sono attribuiti i relativi proventi della sostanza.
Spese derivanti da beni mobili privati (costi d'amministrazione, art. 32 LIFD)	Secondo i rapporti di proprietà, vale a dire alla persona cui sono attribuiti i relativi proventi della sostanza.
Interessi su debiti privati (art. 33 cpv. 1 lett. a LIFD)	Al debitore designato nel contratto relativo al debito.
Oneri permanenti e rendite vitalizie versate (art. 33 cpv. 1 lett. b LIFD)	Al debitore.
Alimenti versati (art. 33 cpv. 1 lett. c LIFD)	Al debitore.
Contributi al primo e al secondo pilastro (art. 33 cpv. 1 lett. d LIFD)	Alla persona assicurata.
Contributi al pilastro 3a (art. 33 cpv. 1 lett. e LIFD)	Alla persona assicurata.
Premi assicurativi (art. 33 cpv. 1 lett. g LIFD)	Al contraente l'assicurazione o, per gli interessi dei capitali a risparmio, secondo i rapporti di proprietà.
Spese per malattia, infortunio e disabilità (art. 33 cpv. 1 lett. h e h <sup>bis</sup> LIFD)	Alla persona interessata per le spese da lei sostenute.
Contributi a partiti (art. 33 cpv. 1 lett. i LIFD)	Contributi dei membri: alla persona che è membro del partito. Versamenti: alla persona che effettua il versamento.
Spese di formazione e formazione continua professionali (art. 33 cpv. 1 lett. j LIFD)	Alla persona interessata per le spese da lei sostenute.
Deduzione dei premi assicurativi per i figli (art. 33 cpv. 1 <sup>bis</sup> lett. b LIFD)	In base alla deduzione per i figli (cfr. al riguardo art. 35 cpv. 1 lett. a e b D-LIFD).

Elementi imponibili	Attribuzione in caso di imposizione individuale
Spese per la cura dei figli prestata da terzi (art. 33 cpv. 3 LIFD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Al genitore che detiene l'autorità parentale e vive in comunione domestica con il figlio: deduzione integrale.</li> <li>– Ai genitori che detengono l'autorità parentale congiunta e vivono in comunione domestica con il figlio: ripartizione in parti uguali.</li> <li>– Ai genitori separati con autorità parentale congiunta e custodia alternata del figlio: di principio ripartizione in parti uguali.</li> </ul>
Costi delle poste dei giochi in denaro (art. 33 cpv. 4 LIFD)	I costi delle poste giocate possono essere fatti valere dalla persona alla quale è attribuita la vincita.
Prestazioni volontarie (art. 33a LIFD)	Le prestazioni volontarie possono essere fatte valere dalla persona che le paga.
Deduzione per i figli (art. 35 cpv. 1 lett. a LIFD o art. 35 cpv. 1 lett. a e b D-LIFD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La deduzione è ripartita in parti uguali se il figlio sottostà all'autorità parentale congiunta, sempre che non vengono fatti valere alimenti fiscalmente rilevanti. Altrimenti la deduzione per i figli può essere fatta valere dal genitore che percepisce gli alimenti o dal genitore a cui è attribuita l'autorità parentale.</li> <li>– In caso di figli maggiorenni in formazione, l'attribuzione è ripartita in parti uguali se entrambi i genitori contribuiscono al loro mantenimento.</li> </ul>
Deduzione per sostentamento (art. 35 cpv. 1 lett. b LIFD o art. 35 cpv. 1 lett. c D-LIFD)	La persona che provvede al sostentamento può far valere la deduzione se il sostentamento è fornito almeno in misura corrispondente alla deduzione.
Deduzione dall'ammontare dell'imposta per i genitori (art. 36 cpv. 2 <sup>bis</sup> LIFD o art. 36 cpv. 2 D-LIFD)	<p>La deduzione può essere fatta valere da:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– persone che vivono in comunione domestica con figli minorenni o figli maggiorenni in formazione per cui possono far valere una deduzione per i figli. La ripartizione della deduzione tra i genitori corrisponde a quella della deduzione per i figli;</li> <li>– persone che vivono in comunione domestica con persone bisognose per il cui sostentamento possono far valere una deduzione.</li> </ul>

### 6.2.1.2 Negozi giuridici tra partner

Per la valutazione fiscale dei negozi giuridici tra partner si può fare riferimento alla prassi prevista nel diritto vigente in relazione alle coppie di conviventi. Tuttavia, nell'ambito della propria attività di vigilanza l'AFC si è trovata di fronte a casi di questo genere solo in rare occasioni.

Ai sensi dell'articolo 168 del Codice civile svizzero, i negozi giuridici possono essere conclusi anche tra coniugi. A questo proposito il diritto fiscale in genere si basa sull'impostazione del negozio giuridico secondo il diritto civile, sempre che il conte-

nuto del negozio giuridico sia effettivamente vissuto (art. 18 CO, riserva della simulazione).

Le conseguenze fiscali derivanti dall'impostazione dei negozi giuridici secondo il diritto civile sono applicabili a condizione che non vi sia elusione fiscale.

Di seguito sono illustrati alcuni aspetti concernenti i negozi giuridici tra partner. In questo contesto viene fatta distinzione tra negozi giuridici in ambito privato e negozi giuridici in ambito commerciale.

Nei rapporti privati è possibile concludere contratti senza limitazioni. Se il contratto prevede una controprestazione, questa non dovrà essere superiore a una controprestazione conforme al mercato. In caso contrario l'autorità di tassazione apporterà misure correttive adeguate, riducendo la controprestazione al livello di conformità al mercato e considerando la parte eccedente come donazione. Questo vale in particolare per prestiti, contratti di lavoro o di locazione.

La cura dei figli da parte di terzi è considerata un caso particolare. Chi affida la cura dei figli a una persona tenuta anch'essa a provvedere al loro sostentamento secondo il diritto civile non può far valere spese per la cura prestata da terzi ai figli ai sensi dell'articolo 33 capoverso 3 LIFD.

Le conseguenze fiscali sono analoghe se la controprestazione è fornita con la sostanza commerciale. In questo caso l'autorità fiscale si basa sull'articolo 18 capoverso 3 in combinato disposto con l'articolo 58 LIFD.

Per la valutazione fiscale di casi concernenti la messa a disposizione di immobili è determinante in maniera particolare – come già avviene nel diritto vigente – se gli immobili sono di proprietà privata, in comproprietà o in proprietà comune e se possono essere attribuiti alla sostanza privata o commerciale.

I partner possono concedere contrattualmente in uso all'altra persona interi immobili della sostanza privata o parti di essi, a titolo oneroso o gratuito, tramite contratti di locazione e di comodato, usufrutto o diritto di abitazione.

La prassi futura per i coniugi si baserà su quella attuale.

In caso di cessione a titolo gratuito (in particolare usufrutto e diritto di abitazione), in genere non si deve presumere un utilizzo personale e il valore locativo dovrà essere tassato dalla persona avente diritto di utilizzo. Se l'immobile è ceduto a titolo gratuito senza che il fondo sia gravato da un diritto di abitazione o di godimento iscritto nel registro fondiario, si è in presenza di un utilizzo a scopo personale e il valore locativo deve essere tassato da chi detiene la proprietà. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, ciò vale anche in caso di locazione a prezzi di favore. Se viene pagata una pigione conforme al mercato, la prestazione corrispettiva deve essere tassata.

Se un privato mette a totale o parziale disposizione del partner che esercita un'attività lucrativa indipendente un immobile a fronte di una pigione o un affitto adeguato, l'immobile resta nella sostanza privata. Le pigioni e gli affitti devono essere tassati in misura adeguata e per l'impresa individuale o la società di persone sono deducibili come oneri giustificati dall'uso commerciale. Se invece l'immobile viene ceduto a titolo gratuito o a fronte di una pigione o di un affitto troppo elevato o troppo basso, entra a far parte della sostanza commerciale nella misura in cui il partner acquisisce

una posizione di contitolare effettivo o di fatto. In tutti gli altri casi si deve presupporre una messa a disposizione gratuita e l'immobile rimane nella sostanza privata. In questi casi il valore locativo continuerebbe a essere tassato presso chi detiene la proprietà. L'impresa individuale o la società di persone non può far valere alcun onere giustificato dall'uso commerciale per la messa a disposizione gratuita.

### **6.2.1.3 Neutralità rispetto allo stato civile**

L'imposizione risulta neutrale rispetto allo stato civile. I disciplinamenti particolari per le coppie sposate riguardano principalmente le disposizioni inerenti al regime dei beni (successione fiscale art. 12 cpv. 2 LIFD; incremento patrimoniale art. 24 lett. a LIFD).

Con l'imposizione neutrale rispetto allo stato civile è possibile correggere la maggiore o minore imposizione dei coniugi rispetto alle coppie non sposate, inclusa la «penalizzazione del matrimonio». In particolare rinunciando a introdurre una deduzione per la differenza di reddito a beneficio delle coppie sposate con un secondo reddito nullo o esiguo è possibile strutturare l'imposizione in modo che sia neutrale rispetto allo stato civile.

## **6.2.2 Imposizione delle persone con figli**

### **6.2.2.1 Considerazione delle spese per i figli**

La deduzione per i figli nell'ambito dell'imposta federale diretta oggi pari a 6700 franchi deve essere aumentata. L'aumento deve essere maggiore rispetto a quello proposto nel progetto posto in consultazione (12 000 anziché 9000 franchi). Non è invece previsto un aumento delle altre deduzioni concernenti i figli considerate per il calcolo dell'imposta federale diretta, ossia la deduzione per i premi assicurativi pari a un importo massimo di 700 franchi a figlio (art. 33 cpv. 1<sup>bis</sup> lett. b D-LIFD) e la deduzione delle spese per la cura prestata da terzi ai figli pari a un importo massimo di 25 500 franchi a figlio (art. 33 cpv. 3 D-LIFD), e nemmeno della riduzione dell'ammontare dell'imposta di 259 franchi a figlio (art. 36 cpv. 2 D-LIFD).

Il netto aumento della deduzione per i figli da 6700 a 12 000 franchi si contrappone all'aumento dell'onere dovuto al cambiamento di sistema per le famiglie monogenitoriali e per le coppie sposate con figli e con un secondo reddito nullo o esiguo. Il passaggio all'imposizione individuale riduce in particolare l'effetto di sgravio di suddetta deduzione nel caso delle coppie sposate con un secondo reddito nullo o molto esiguo. Con l'imposizione individuale, la persona con il reddito inferiore in molti casi ha un'aliquota d'imposta marginale inferiore e quindi dalla deduzione per i figli trae un effetto di sgravio minore. L'aumento della deduzione per i figli contrasta questo effetto, che però dipende dalle condizioni individuali. Nelle coppie sposate con secondo reddito nullo o esiguo, il beneficio dell'aumento della deduzione per i figli può in parte o completamente venire meno a causa della ripartizione per metà della deduzione, in particolare per la persona con il secondo reddito. Occorre tenere conto di ciò affinché vi sia una tassazione che sia più semplice possibile e che presupponga solu-

zioni schematiche. Un trasferimento all'altro partner delle deduzioni che non hanno alcuna incidenza creerebbe una dipendenza tra i due incarti fiscali, con un conseguente aumento sostanziale dell'onere amministrativo (v. n. 6.2.10.1).

La definizione dell'ammontare e la ripartizione delle deduzioni concernenti i figli a livello cantonale competono ai Cantoni. Spetterà quindi anche in futuro a questi ultimi decidere in che modo e in che misura tenere conto delle spese per i figli sul piano fiscale.

### **6.2.2.2 Imposizione dei figli minorenni**

Si intende continuare a tassare i figli minorenni insieme ai genitori, fatta eccezione per il reddito da attività lucrativa che, come oggi, sarà dichiarato dai figli separatamente.

I restanti redditi e valori patrimoniali dei figli dovranno invece essere dichiarati dai genitori; l'attribuzione avverrà in base all'autorità parentale. In analogia alla vigente imposizione dei figli di genitori assoggettati separatamente<sup>20</sup>, in caso di autorità parentale congiunta – indipendentemente dal fatto che i genitori siano coniugati o no – si procederà sempre a un'attribuzione in parti uguali. Quindi, nelle coppie monoreddito la metà del reddito del figlio potrà «cadere nel vuoto» ed evitare l'imposizione. Qualora l'autorità parentale fosse detenuta da un solo genitore, sarà quest'ultimo a dichiarare per intero i redditi e i valori patrimoniali in questione.

I figli dovranno inoltre continuare a rispondere solidalmente dell'imposta complessiva di ciascun genitore sino a concorrenza della loro quota nella stessa.

### **6.2.2.3 Ripartizione tra i genitori delle deduzioni concernenti i figli**

#### *Figli minorenni*

Per le coppie sposate e non sposate con autorità parentale congiunta, le deduzioni dell'imposta federale diretta concernenti i figli saranno per principio ripartite in parti uguali. La ripartizione per metà delle deduzioni di cui agli articoli 33 capoverso 1<sup>bis</sup> lettera b, 35 capoverso 1 lettera a e 36 capoverso 2 lettera a D-LIFD per i figli minorenni è ammessa a condizione che non siano fatti valere contributi di sostentamento. Chi riceve contributi di sostentamento per il figlio, li dichiara e provvede al sostentamento del figlio. Di conseguenza è quindi giusto che questa persona possa far valere tutte le deduzioni concernenti i figli.

Concretamente ciò avverrà nel modo seguente:

- La deduzione per i figli nel quadro dell'imposta federale diretta, in futuro pari a 12 000 franchi, sarà ripartita in parti uguali tra i genitori. Per le coppie con un secondo reddito nullo o esiguo, con tale soluzione la metà della deduzione

<sup>20</sup> [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) > L'AFC > Imposta federale diretta IFD > Informazioni specifiche > Circolari > Circolare n. 30: Imposizione dei coniugi e della famiglia.

o una parte di essa non esplica alcuna incidenza. Occorre tenere conto di ciò affinché vi sia una tassazione che sia più semplice possibile e che presupponga soluzioni schematiche. (v. n. 6.3.4).

- Anche la deduzione per i premi assicurativi per i figli pari a 700 franchi sarà suddivisa in parti uguali tra i genitori. Come finora, l’attribuzione di tale deduzione ricalca quella della deduzione per i figli; quale novità, tale principio sarà però ora espressamente menzionato nella legge. Anche qui occorre mettere in conto che la deduzione per i premi assicurativi per i figli potrebbe in parte non avere alcuna incidenza.
- La deduzione per la cura prestata da terzi ai figli sarà ripartita per metà a ciascun genitore, in analogia alla regolamentazione vigente per le coppie non sposate con autorità parentale congiunta. Ai fini dell’imposta federale diretta, ciascun genitore potrà quindi dedurre al massimo 12 750 franchi dalle spese comprovate per la cura prestata da terzi ai figli. Come avviene già oggi, non è prevista l’introduzione di una chiave di ripartizione fissa nella LAID per lasciare un certo margine di autonomia in materia ai Cantoni. Ciò comporta – come oggi – una certa asimmetria. La deduzione per la cura prestata da terzi ai figli comporta un lavoro di coordinamento per l’autorità fiscale dal momento che viene accordata solo se entrambi i genitori esercitano un’attività lucrativa. Tale attività di coordinamento dovrà essere svolta anche in caso di ripartizione per metà delle spese per la cura dei figli da parte di terzi.
- Oggi nella LIFD la riduzione dell’ammontare dell’imposta per i contribuenti con figli (art. 36 cpv. 2<sup>bis</sup> LIFD) pari a 259 franchi è vincolata alla tariffa per coniugi (tariffa per coniugi + riduzione dell’ammontare dell’imposta = tariffa per genitori). Scorporandola dalla tariffa, tale riduzione potrà ora essere ripartita tra i genitori analogamente alla deduzione per i figli. Anche in questo caso si presuppone che, per le coppie con un secondo reddito nullo o esiguo, la riduzione potrà in parte non avere alcuna incidenza.

Nel caso di coppie sposate o non sposate in cui solo un genitore detiene l’autorità parentale esclusiva, in linea di massima l’attribuzione delle deduzioni concernenti i figli nell’ambito dell’imposta federale diretta continuerà a essere disciplinata dalla circolare n. 30 dell’AFC. Il genitore che detiene l’autorità parentale può far valere sia la deduzione per i figli che la deduzione dei premi per assicurazioni e degli interessi dei capitali a risparmio dei figli. A questa persona spetta anche la deduzione fino all’importo massimo previsto per la cura prestata da terzi ai figli, purché soddisfatti i presupposti statuiti. Per i dettagli relativi alle diverse tipologie di famiglia si rinvia alla circolare summenzionata.

La vigente imposizione degli alimenti vale sia a livello federale che a livello cantonale. In linea di principio si intende mantenere lo stesso sistema. Per i genitori con figli minorenni continuerà quindi a valere quanto segue: gli alimenti che un genitore percepisce per i figli sotto la sua autorità parentale sono integralmente imponibili presso la persona che li riceve. D’altra parte, questi alimenti sono completamente deducibili dalla persona tenuta a effettuare la prestazione. La deducibilità degli alimenti per i figli minorenni vale tuttavia solo per gli alimenti dovuti secondo il diritto di famiglia, ma non per quelli versati volontariamente.

Nel caso di autorità parentale congiunta, in futuro gli alimenti per i figli saranno tuttavia deducibili solamente se l'altro genitore non vive nella stessa economia domestica. Di conseguenza, solo in questo caso gli alimenti dovranno essere tassati presso il genitore che li percepisce. Nel caso di persone non sposate che esercitano l'autorità parentale congiunta e che vivono in comunione domestica, gli alimenti per il figlio minorenni non saranno più dedotti dalla persona che li versa e non saranno più tassati presso la persona che li percepisce. In questo caso la deduzione per i figli è ripartita per metà. Si raggiunge così una parità di trattamento con le coppie sposate, dal momento che anch'esse non possono dedurre gli alimenti per i figli minorenni, in linea con il principio secondo cui gli alimenti versati a familiari rappresentano a livello fiscale utilizzazioni del reddito e pertanto la loro deduzione non è di principio ammessa. La deduzione degli alimenti versati al genitore divorziato o separato per figli minorenni rappresenta l'eccezione.

### *Figli maggiorenni*

Nella prassi attuale, la norma vigente per i genitori non sposati prevede che il genitore che versa gli aiuti maggiori deve poter far valere la deduzione per i figli e l'altro genitore la deduzione per sostentamento, a condizione che l'aiuto di quest'ultimo uguali almeno l'importo di tale deduzione. Questa norma, che nel progetto posto in consultazione era prevista per tutti i genitori, è stata eliminata dal progetto sulla base dei risultati della consultazione.

In caso di figli maggiorenni in formazione, la deduzione per i figli dovrà essere ripartita in parti uguali tra i genitori a condizione che entrambi i genitori versino gli alimenti. In caso contrario, il genitore che paga gli alimenti al figlio potrà dedurli completamente. Questa norma comporta una dipendenza degli incarti dei genitori a livello materiale.

Come avviene oggi, una circolare dovrà stabilire quando sono considerati soddisfatti i requisiti per cui un genitore o entrambi i genitori provvedono al sostentamento del figlio.

Anche nel caso dei figli maggiorenni in formazione, l'attribuzione della deduzione per i premi assicurativi e della deduzione dall'ammontare dell'imposta dovrà ricalcare quella della deduzione per i figli.

Si pone la questione se occorra modificare l'obbligo del segreto sancito nell'articolo 110 LIFD e nell'articolo 39 capoverso 1 LAID a cui sono tenute le autorità fiscali in riferimento all'ammissibilità di fornire informazioni risultanti dagli atti fiscali a causa di queste possibili correlazioni tra gli incarti dei genitori. Il diritto di esaminare gli atti non autorizza esplicitamente le autorità fiscali a rendere note spontaneamente a un genitore le informazioni derivanti dagli atti fiscali dell'altro genitore. Il diritto vigente prevede tuttavia un margine di autonomia sufficiente per coordinare entrambi gli incarti che presentano correlazioni nel caso di determinate situazioni familiari con genitori non sposati. A questo proposito, il passaggio all'imposizione individuale non comporta modifiche di natura qualitativa. Non è pertanto necessario integrare il testo della legge.

### 6.2.3 Adeguamento della tariffa

La futura tariffa per l'imposizione individuale nell'ambito dell'imposta federale diretta prende come riferimento la tariffa di base vigente per le persone non coniugate (stato: 1.1.2024). Partendo da questa base, la riforma prevede adeguamenti per due ragioni. In primo luogo, un'applicazione della tariffa invariata in combinazione con gli altri elementi della riforma comporterebbe una concentrazione dell'effetto di sgravio sui redditi più elevati. Ciò è dovuto al fatto che il passaggio all'imposizione individuale implica per ragioni legate alla sistematica un indebolimento dell'effetto della progressione dell'imposta federale diretta, perché determina sgravi in particolare per i coniugi con un doppio reddito elevato.

In secondo luogo, nell'ambito dell'imposta federale diretta si deve ottenere un alleggerimento della pressione fiscale con una conseguente riduzione del gettito di un miliardo di franchi affinché la quota dei contribuenti che a seguito della riforma beneficiano di una riduzione dell'onere a titolo di imposta federale diretta risulti nettamente superiore a quella di coloro che subiscono un onere maggiore. L'adeguamento proposto della tariffa permette di raggiungere questo obiettivo.

Partendo dalla tariffa di base vigente, gli adeguamenti avverranno in due fasi.

In una prima fase le aliquote fiscali per i redditi medio-bassi saranno ridotte, mentre saranno leggermente aumentate per i redditi elevati o molto elevati. Concretamente sono previsti gli adeguamenti seguenti:

- aumento della quota esente nella tariffa da 15 000 a 20 000 franchi;
- riduzione dell'importo che corrisponde al raggiungimento dell'aliquota massima costituzionalmente ammessa dell'11,5 per cento (art. 128 cpv. 1 lett. a Cost.), dagli attuali 783 300 a 751 100 franchi;
- riduzione delle aliquote marginali per i redditi bassi e corrispondente aumento delle aliquote marginali per i redditi più elevati, in modo che la tariffa raggiunga l'aliquota massima dell'11,5 % per il summenzionato reddito imponibile di 751 100 franchi.

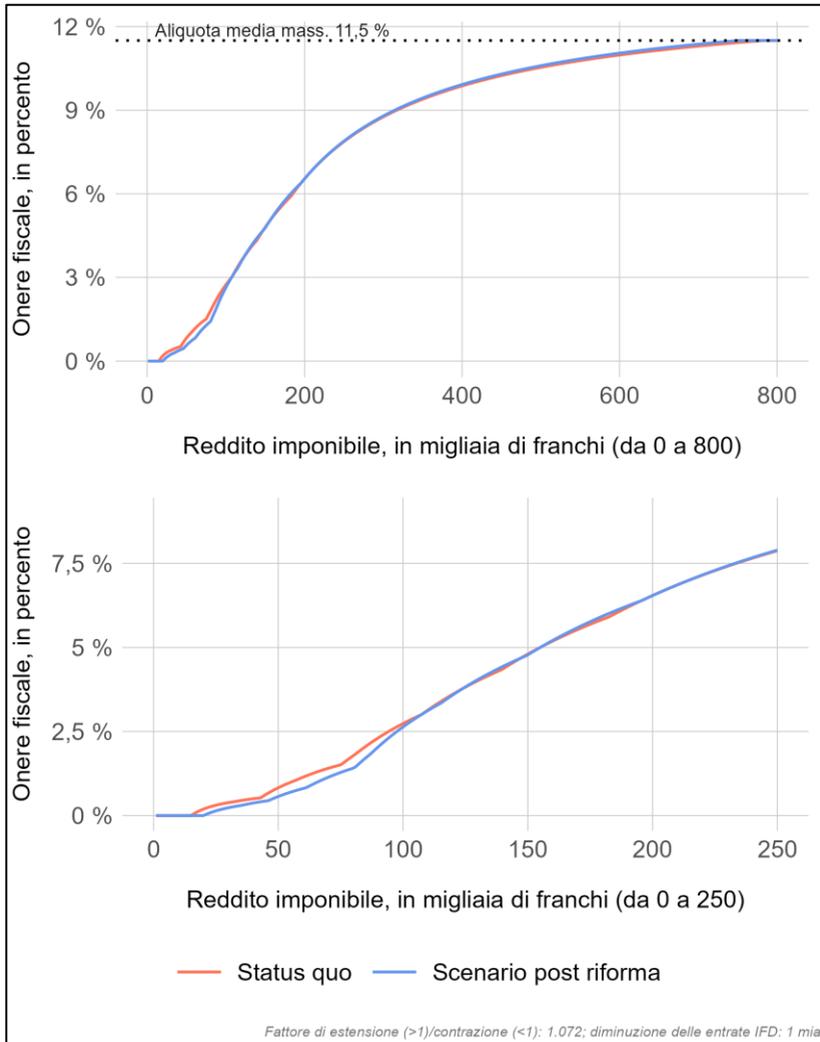
Gli adeguamenti nell'ambito di questa prima fase fanno aumentare la progressività della tariffa contrastando in tal modo l'indebolimento dell'effetto della progressione dovuto al cambiamento del sistema. Consentono inoltre una distribuzione più uniforme dell'effetto di sgravio della riforma a prescindere dalle classi di reddito.

Il secondo intervento consiste nell'estendere la categoria tariffaria (riducendo la tariffa) affinché si ottenga la riduzione del gettito fiscale di 1 miliardo di franchi stimata per la riforma in riferimento all'anno fiscale 2024. La procedura, analoga a quella adottata per compensare gli effetti della progressione a freddo, si traduce nell'estensione di tutte le categorie tariffarie mediante un determinato fattore. L'unica differenza rispetto alla compensazione degli effetti della progressione a freddo consiste nel fatto che la quota esente è esclusa dall'estensione. Il progetto raggiunge la prevista riduzione del gettito di 1 miliardo di franchi con un fattore di estensione pari a circa 1,07. Per esempio: nella tariffa vigente, la terza categoria tariffaria inizia con un reddito imponibile di 42 900 franchi. Applicando l'estensione tramite il fattore di circa 1,07 tale soglia passa a 46 000 franchi ( $1,07 \times 42\,900$ ). L'estensione equivale a una

riduzione della tariffa, poiché la successiva categoria tariffaria più elevata inizia sempre con un reddito imponibile più alto.

La figura 1 mostra la tariffa di base vigente e la nuova tariffa nello scenario post riforma. Il grafico in alto raffigura sull'asse orizzontale i redditi imponibili da 0 a 800 000 franchi (al di sopra di questo importo l'aliquota non aumenta più); per rendere più chiari gli effetti sui redditi bassi e medi, il grafico in basso si limita ai redditi imponibili compresi tra 0 e 250 000 franchi.

Figura 1



Tariffa fiscale nello status quo (tariffa di base per persone non sposate) e nello scenario post riforma dell'imposizione individuale. Nel grafico in alto l'asse orizzontale comprende i redditi imponibili da 0 a 800 000 franchi, nel grafico in basso da 0 a 250 000 franchi.

Nel grafico in basso l'aumento della quota esente è più evidente, dal momento che, nello scenario post riforma, l'onere fiscale interviene in coincidenza con un reddito imponibile maggiore rispetto allo status quo. La riduzione dell'importo che corri-

sponde al raggiungimento dell'aliquota massima dell'11,5 per cento è visibile sul grafico superiore. Il grafico in alto mostra anche che nel caso di redditi molto alti, le tariffe fiscali nello status quo e nello scenario post riforma sono molto simili e quindi l'aumento delle tariffe fiscali espresse in punti percentuali risulta basso in questa fascia di reddito, mentre la loro riduzione è più marcata nella fascia di reddito bassa.

## **6.2.4 Procedura**

### **6.2.4.1 In generale**

In caso di attuazione rigorosa dell'imposizione individuale, ogni persona esercita i propri diritti procedurali e adempie ai relativi obblighi in maniera indipendente. Di conseguenza, anche le comunicazioni delle autorità fiscali devono avvenire separatamente. Ogni persona deve dichiarare i propri elementi imponibili nella propria dichiarazione d'imposta.

Sarebbe certo ipotizzabile che i coniugi presentino una dichiarazione congiunta anche in caso di imposizione individuale, riducendo l'onere amministrativo per le autorità fiscali cantonali e facilitando il coordinamento degli incarti nel quadro della procedura di tassazione.

In ossequio alla filosofia di fondo dell'imposizione individuale, tuttavia, si deve partire dal presupposto che i coniugi presentino due dichiarazioni distinte, anche al fine di rafforzare le competenze finanziarie e l'autonomia degli individui. Per questi motivi, ciascun coniuge dovrà esercitare autonomamente i propri diritti e osservare i propri obblighi procedurali e assumersi la responsabilità per la correttezza della dichiarazione d'imposta e per il versamento dell'imposta. Di conseguenza, ricorsi e impugnazioni di un coniuge non influiranno sulla crescita in giudicato della tassazione dell'altro partner. Nel quadro di un procedimento di tassazione o di ricorso, la possibilità di mettere in dubbio gli elementi imponibili del coniuge comporterebbe notevoli problemi procedurali sotto il profilo dell'accertamento dei fatti, del diritto di essere sentiti e del segreto fiscale.

### **6.2.4.2 Diritto di esaminare gli atti**

In base alla normativa vigente, i coniugi tassati congiuntamente hanno un diritto reciproco di esaminare gli atti (art. 114 cpv. 1 LIFD), che comprende il diritto di entrambi di esaminare tutti gli atti fiscali dell'unione coniugale. Ciò corrisponde alla disposizione di diritto privato dell'articolo 170 CC in combinato disposto con l'articolo 159 CC: per poter cooperare alla prosperità dell'unione, entrambi i coniugi devono essere a grandi linee al corrente della situazione finanziaria reciproca. Ogni coniuge può quindi esigere che l'altro lo informi sui suoi redditi, la sua sostanza e i suoi debiti. Su istanza di un coniuge, il giudice può obbligare l'altro coniuge o terzi a dare le informazioni occorrenti e a produrre i documenti necessari.

Secondo la dottrina dominante, l'articolo 170 CC costituisce una base legale sufficiente a livello federale per la violazione del segreto fiscale a favore dei tribunali civili<sup>21</sup>.

Dal momento della separazione, secondo il diritto vigente un coniuge non può più consultare gli incarti fiscali del partner, dato che l'imposizione avviene ormai separatamente e quindi non si tratta più di incarti fiscali congiunti ai sensi dell'articolo 9 LIFD in combinato disposto con l'articolo 114 capoverso 1 LIFD<sup>22</sup>. Da ciò si desume che è ancora possibile prendere visione degli incarti che si riferiscono al periodo della tassazione congiunta.

Siccome nel sistema dell'imposizione individuale la tassazione dei coniugi avviene separatamente, il diritto reciproco di esaminare gli atti da parte dei coniugi non separati deve essere revocato.

### 6.2.4.3 Revisione

Secondo il diritto vigente, la revisione di una decisione di tassazione o di una sentenza cresciuta in giudicato è possibile in particolare se, dopo la crescita in giudicato di una decisione di tassazione, vengono scoperti fatti rilevanti o mezzi di prova decisivi (art. 147 cpv. 1 lett. a LIFD; art. 51 cpv. 1 lett. a LAID). Si è in presenza di un nuovo fatto rilevante se è stato scoperto successivamente, ossia dopo la crescita in giudicato della decisione di tassazione o della sentenza, ma non se è intervenuto successivamente. Una revisione è, tuttavia, esclusa se l'istante, ove avesse usato la diligenza che da lui può essere ragionevolmente pretesa, avrebbe potuto far valere già nel corso della procedura ordinaria il motivo di revisione invocato (art. 147 cpv. 2 LIFD; art. 51 cpv. 2 LAID).

Ciascun coniuge può esigere che l'altro lo informi sui suoi redditi, la sua sostanza e i suoi debiti (art. 170 cpv. 1 CC). Ne consegue che, in linea di massima, i coniugi dovrebbero essere a conoscenza della situazione finanziaria e fiscale dei propri partner e avere la possibilità, già al momento della compilazione della dichiarazione d'imposta, di accertare i fatti fiscalmente rilevanti in modo da poter valutare se sussiste e a chi spetta il diritto a una determinata deduzione (p. es. deduzioni concernenti i figli in determinate situazioni familiari).

In base al diritto civile, i coniugi sono tenuti a raccogliere presso il partner le informazioni necessarie alla presentazione di una dichiarazione d'imposta completa ed esatta. Se non lo fanno, o perlomeno non in misura considerata sufficiente dalla legge, devono sopportarne le conseguenze e, dunque, anche gli svantaggi.

<sup>21</sup> Peter Locher, *Kommentar zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer*, 1<sup>a</sup> parte, 2<sup>a</sup> ed., 2019, n. marg. 50 ad art. 110 LIFD, con relativi rimandi. In particolare vi si menziona la sentenza del 12 maggio 2009 del tribunale distrettuale di Sion, che ha stabilito che l'art. 170 cpv. 2 CC costituisce una base legale per l'abrogazione del segreto fiscale, per cui le autorità fiscali sono tenute a informare il giudice civile in caso di contenziosi patrimoniali tra i coniugi (*Revue valaisanne de jurisprudence*, 2009, pagg. 256, 258 segg.).

<sup>22</sup> [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) > L' AFC > Imposta federale diretta IFD > Informazioni specifiche > Circolare n. 30: Imposizione dei coniugi e della famiglia, n. 15.6.

Di conseguenza, una conoscenza insufficiente degli elementi imponibili del coniuge non permetterebbe di soddisfare le condizioni per un'istanza di revisione secondo l'articolo 147 LIFD o l'articolo 51 LAID.

Poiché gli incarti dei coniugi sono in linea di massima indipendenti, non sarà necessario che, nel quadro della procedura di tassazione, le relative autorità debbano anche consultare sistematicamente la dichiarazione d'imposta dell'altro coniuge. Già oggi ad ogni modo le autorità di tassazione procedono a controlli incrociati degli incarti (p. es. nell'ambito dell'armonizzazione degli alimenti e della deduzione per i figli o della ripartizione della deduzione per i figli), che rimarranno possibili anche con l'imposizione individuale.

#### **6.2.4.4 Procedura di recupero d'imposta**

Dal momento che in linea di principio le tassazioni dei coniugi non dipendono l'una dall'altra, anche nella procedura di recupero d'imposta questi dovrebbero essere trattati come le altre persone. Ne consegue che un procedimento di recupero d'imposta deve potere essere avviato solamente se sono soddisfatti i presupposti generali di cui all'articolo 151 LIFD o all'articolo 53 LAID. Nell'ambito dell'attribuzione della deduzione per i figli maggiorenni in formazione e della deduzione per la cura prestata da terzi ai figli, possono sussistere correlazioni tra gli incarti dei genitori (v. n. 6.3.4). Qualora in questi casi, a causa della dichiarazione d'imposta o della tassazione dell'altro genitore, dovesse successivamente emergere che una tassazione cresciuta in giudicato è incompleta, sussiste un fatto nuovo ai sensi dell'articolo 151 LIFD o dell'articolo 53 LAID, e questo rappresenta un motivo valido per il recupero d'imposta. Non è necessaria una norma specifica per i genitori.

#### **6.2.5 Responsabilità**

È previsto che i coniugi rispondano soltanto della propria imposta dovuta. Una responsabilità solidale non è necessaria, poiché entrambi i coniugi pagano l'imposta esclusivamente sui propri proventi e valori patrimoniali, sulla propria quota della proprietà in comune e sui relativi introiti.

Ciascun coniuge paga l'imposta sulla metà del reddito del figlio e ne risponde. I figli soggetti all'autorità parentale continueranno dal canto loro a rispondere solidalmente dell'imposta dei genitori sino a concorrenza della loro quota (art. 13 cpv. 1 LIFD).

#### **6.2.6 Disposizioni penali fiscali**

Chiunque può essere multato soltanto per la sottrazione dei suoi elementi imponibili. Come tutti gli altri contribuenti, un coniuge può essere punito per aver partecipato alla sottrazione d'imposta di un'altra persona. Rispetto al diritto vigente non occorrono adeguamenti.

### 6.2.7 Imposizione secondo il dispendio

L'imposizione secondo il dispendio (art. 14 LFID e art. 6 LAID) costituisce un tipo particolare di calcolo dell'imposta per cittadini stranieri che per la prima volta o dopo un'interruzione di almeno dieci anni sono assoggettati illimitatamente alle imposte e non esercitano un'attività lucrativa in Svizzera. Secondo il diritto vigente, i coniugi devono entrambi soddisfare tutte le condizioni per l'imposizione secondo il dispendio, altrimenti soggiacciono ambedue al calcolo ordinario del reddito.

Con l'adozione dell'imposizione individuale, anche l'imposizione secondo il dispendio si baserà esclusivamente sull'esame della situazione personale e non dipenderà più da quella del coniuge. Ne consegue che sono ora possibili situazioni in cui un coniuge senza cittadinanza svizzera potrà essere tassato secondo il dispendio, mentre il suo coniuge svizzero sarà assoggettato in via ordinaria.

L'imposizione secondo il dispendio è calcolata sulla base delle spese annuali corrispondenti al tenore di vita del contribuente e delle persone al cui sostentamento egli provvede, sostenute durante il periodo di calcolo in Svizzera e all'estero.

Con l'imposizione individuale ogni coniuge è valutato individualmente. Per i contribuenti che hanno un'economia domestica propria, l'importo minimo corrisponde al settuplo della pigione annua o del valore locativo della propria abitazione o della propria casa, mentre per gli altri contribuenti è pari al triplo del prezzo di pensione annua per il vitto e l'alloggio. Al riguardo si applica una base di calcolo minima assoluta di 421 700 franchi. Nel caso dell'imposizione individuale questa base di calcolo minima assoluta vale per ogni persona. Oggi tale importo vale per i due coniugi insieme. In determinate circostanze ciò può comportare complessivamente un aumento dell'onere fiscale di una coppia rispetto a oggi.

In caso di figli in comune, l'attribuzione delle spese di mantenimento dei figli deve avvenire secondo la modalità di attribuzione della deduzione per i figli. In altre parole: se un contribuente può far valere soltanto la metà della deduzione per i figli nel quadro dell'imposizione ordinaria, deve essergli attribuita anche solo la metà delle spese di mantenimento dei figli. In questo modo si vuole evitare che entrambi i genitori possano far valere la deduzione integrale delle spese di mantenimento dei figli.

Se una persona tassata secondo il dispendio sostiene altre persone, la prestazione di sostentamento viene presa in considerazione come spesa nelle sue spese di mantenimento per il minimo vitale.

In relazione alla variazione del numero di persone tassate secondo il dispendio risultano due effetti contrastanti.

Con l'imposizione individuale aumenta il numero di persone che, in caso di acquisizione del domicilio in Svizzera, soddisfano le condizioni per un'imposizione secondo il dispendio. Oggi una coppia ha diritto all'imposizione secondo il dispendio solamente se entrambi i coniugi soddisfano tutte le condizioni. Se i presupposti sono soddisfatti da una persona ma non dal coniuge (p. es. perché ha la cittadinanza svizzera), oggi la coppia è assoggettata secondo la procedura ordinaria. Dopo l'introduzione dell'imposizione individuale, un coniuge che soddisfa le condizioni ha il diritto alla tassazione secondo il dispendio, a prescindere dalla situazione del partner.

A ciò si contrappone l'effetto che rende questo tipo di imposizione meno attrattivo per le coppie sposate, perché in futuro si applicherà individualmente a entrambi i coniugi la base di calcolo minima di 421 700 franchi. Per la coppia sposata, considerata congiuntamente, la base di calcolo minima sarà quindi raddoppiata. In alcuni casi, uno o entrambi i coniugi oggi tassati congiuntamente secondo il dispendio potrebbero in futuro rinunciare a questa modalità di imposizione. Inoltre, in futuro il diritto alla tassazione secondo il dispendio potrebbe essere fatto valere da un numero minore di persone coniugate.

### 6.2.8 Imposta alla fonte

Per determinati dipendenti l'imposta alla fonte, una forma particolare (di riscossione) dell'imposta sul reddito a livello federale, cantonale e comunale, è trattenuta dal debitore della prestazione imponibile (p. es. datori di lavoro, assicurazioni). In linea di massima, le disposizioni relative all'imposta alla fonte ricalcano quelle della procedura di tassazione ordinaria; il calcolo delle tariffe dell'imposta alla fonte prevede però l'applicazione di un regime forfettario.

Le disposizioni odierne sull'imposta alla fonte distinguono sostanzialmente quattro categorie di persone (cfr. art. 1 cpv. 1 dell'ordinanza dell'11 aprile 2018<sup>23</sup> sull'imposta alla fonte, OIFo):

- persone sole senza figli (tariffario A);
- coniugi con reddito unico con o senza figli (tariffario B);
- coniugi con doppio reddito con o senza figli (tariffario C);
- persone sole che vivono in comunione domestica con figli (tariffario H).

Anche con il passaggio all'imposizione individuale, l'applicazione di regole schematiche e soluzioni pratiche dovrà continuare a essere possibile. Si intende soprattutto evitare ai datori di lavoro un aumento degli oneri per l'accertamento dei fatti ai fini della ritenuta d'imposta alla fonte.

In base al diritto vigente, un contribuente non separato legalmente o di fatto e domiciliato in Svizzera che sarebbe assoggettato all'imposta alla fonte non sottostà a tale imposta se vive in comunione domestica con un coniuge che ha la cittadinanza svizzera o detiene il permesso di domicilio. In un caso del genere, la coppia viene tassata congiuntamente secondo la procedura ordinaria (art. 83 cpv. 2 LIFD). Anche con il sistema dell'imposizione individuale, il contribuente dell'esempio precedente dovrà essere assoggettato a tassazione ordinaria se il coniuge possiede la cittadinanza svizzera o il permesso di domicilio. La tassazione avviene tuttavia a livello individuale.

A causa della misura prevista (aumento della deduzione per i figli) nonché della parziale soppressione delle deduzioni (deduzione per i coniugi, deduzione per coniugi con doppio reddito) e dell'adeguamento della tariffa, occorre adeguare anche le tariffe dell'imposta alla fonte.

<sup>23</sup> RS 642.118.2

La tariffa applicabile si basa sulla situazione personale del contribuente tassato alla fonte al momento del pagamento, del versamento, dell'accreditamento o della scadenza della prestazione imponibile (cfr. art. 2 cpv. 1 OIFo). A differenza della tassazione ordinaria, non è tuttavia possibile considerare individualmente l'ammontare delle deduzioni: per l'imposta alla fonte, queste ultime sono integrate in maniera forfettaria nella tariffa.

Con l'imposizione individuale verranno inoltre soppresse tutte le disposizioni inerenti all'imposta alla fonte che riguardano anche il coniuge, per esempio quelle in relazione all'esecuzione della tassazione ordinaria ulteriore o che considerano i suoi redditi.

Con l'imposizione individuale, l'applicazione dell'imposta alla fonte potrebbe nel complesso risultare più semplice rispetto al diritto vigente (v. al riguardo il n. 6.2.10).

## **6.2.9 Riperussioni dell'imposizione individuale su altri settori giuridici**

### **6.2.9.1 In generale**

Lo stato civile oggi influisce, tra l'altro, sulle prestazioni delle assicurazioni sociali, in particolare dell'AVS/AI, della previdenza professionale, dell'assicurazione contro gli infortuni e dell'assicurazione militare, nonché sulle prestazioni a titolo di riversamento (p. es. riduzioni dei premi della cassa malati, borse di studio) e sull'imposta di culto. Questi settori giuridici fanno riferimento al matrimonio come comunione economica. Introducendo l'imposizione individuale, il sistema fiscale presenterebbe dunque una differenza «sistemica» rispetto ad altri settori giuridici. Tuttavia, già oggi ci sono settori giuridici nell'ambito delle assicurazioni sociali nei quali si tiene conto delle coppie non sposate. Se sono soddisfatte determinate condizioni (p. es. una certa durata dell'unione, figli comuni ecc.), molte casse pensioni versano al partner superstito una rendita o un capitale a tantum garantito in caso di decesso.

Sul piano giuridico è possibile passare all'imposizione individuale in ambito fiscale continuando a considerare in altri settori giuridici le coppie sposate una comunione economica. A tale proposito va segnalato il postulato del Gruppo liberale radicale (21.4430 Conseguenze di una previdenza per la vecchiaia indipendente dallo stato civile?), adottato dal Consiglio nazionale il 18 marzo 2022, che invita il Consiglio federale a presentare un rapporto sulle possibili conseguenze dell'introduzione di una previdenza per la vecchiaia individuale, ossia completamente indipendente dallo stato civile.

### **6.2.9.2 Riduzione dei premi della cassa malati**

In base agli articoli 65–66a della legge federale del 18 marzo 1994<sup>24</sup> sull'assicurazione malattie (LAMal), i Cantoni accordano riduzioni dei premi agli assicurati di condizione economica modesta.

<sup>24</sup> RS 832.10, cfr. anche le relative ordinanze, RS 832.112.4 e RS 832.112.5.

I Cantoni dispongono di un ampio margine di autonomia nella configurazione di queste riduzioni<sup>25</sup>.

La cerchia dei beneficiari delle riduzioni dei premi è pertanto disciplinata a livello cantonale. Tra i criteri determinanti figurano il reddito, la sostanza, lo stato civile o il tipo di economia domestica nonché il numero di figli. Le riduzioni sono calcolate sulla base della tassazione. I sistemi cantonali adottati in materia divergono fortemente tra loro.

Per i coniugi, attualmente i calcoli delle riduzioni dei premi si fondano sul reddito e sulla sostanza familiare, che possono essere desunti dalla tassazione congiunta. Con l'introduzione dell'imposizione individuale si pone dunque la questione della base da considerare per determinare le riduzioni in questione. È lecito chiedersi se occorra tenere conto unicamente del reddito e della sostanza della singola persona, indipendentemente dallo stato civile e dalla situazione familiare, oppure se per le coppie sposate si debba continuare a basarsi sul reddito e sulla sostanza familiare. In quest'ultimo caso, le autorità competenti o i richiedenti dovrebbero essere a conoscenza degli elementi imponibili del coniuge. Qualora ci si basasse esclusivamente sulla situazione reddituale e patrimoniale individuale, potrebbe per esempio accadere che una persona con un reddito e una sostanza modesti, ma sposata con un coniuge facoltoso e con un reddito elevato, benefici di riduzioni dei premi.

Siccome le disposizioni cantonali in materia di riduzione dei premi della cassa malati costituiscono in linea di massima un diritto di esecuzione indipendente dalla legislazione federale<sup>26</sup>, l'introduzione dell'imposizione individuale non richiede modifiche alla LAMal. I Cantoni dovranno tuttavia valutare l'opportunità di adeguare la loro legislazione in materia modificando la base giuridica che definisce la condizione economica modesta. In altre parole, il diritto federale lascia ai Cantoni la libertà di decidere se considerare anche il reddito e la sostanza del partner o eventualmente delle persone che vivono in comunione domestica con il contribuente. Già oggi alcuni Cantoni, per valutare se accordare una riduzione dei premi alle coppie non sposate, tengono conto del reddito del partner.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Cfr. a tale proposito le considerazioni di Rolf Frick in Gabor P. Blechta / Philomena Colatrell / Hubert Rüedi / Daniel Staffelbach (a c. di), *Basler Kommentar zum Krankenversicherungsgesetz (KVG)*, 1ª edizione, Basilea 2020, n. marg. 12 ad art. 65 LAMal. L'autore sottolinea che i Cantoni non solo possono stabilire come ripartire le risorse a disposizione per la riduzione dei premi, ma disciplinano anche la cerchia degli aventi diritto, l'ammontare delle riduzioni, le relative procedure, le modalità di versamento e le soglie di reddito. I Cantoni pertanto – continua Frick – decidono autonomamente cosa si debba intendere con la nozione giuridica vaga di «condizione economica modesta», per cui anche i sistemi per la riduzione dei premi previsti dalle disposizioni esecutive cantonali risultano assai eterogenei. Cfr. al riguardo anche DTF **136 I 220**.

<sup>26</sup> DTF **134 I 313**, consid. 3 pag. 315 con rinvii.

<sup>27</sup> Cfr. p. es. § 9 cpv. 2 della relativa legge (Gesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung [KVGGG]) del Cantone di Argovia, SAR **837.200**.

### **6.2.9.3 Tariffe per strutture di custodia collettiva diurna**

I Comuni sussidiano la cura dei figli complementare alla famiglia in modo eterogeneo. Le tariffe delle strutture di custodia collettiva diurna (asili nido) dipendono fortemente dall'ammontare del reddito dei genitori e dai sussidi pubblici. Gli emolumenti sono in genere calcolati in base al numero di figli, al reddito e alla sostanza annuali determinanti della famiglia e alla durata della cura prestata da terzi.

È considerato il reddito dei genitori che vivono in comunione domestica con il figlio per il quale si avvalgono di prestazioni di cura da parte di terzi. Se questo figlio vive con un solo genitore, oltre al reddito e alla sostanza di quest'ultimo di regola vanno computati anche il reddito e la sostanza del partner (coniuge, partner registrato o convivente) con cui questo genitore convive. Nel caso dei conviventi, si tiene conto del reddito e della sostanza del partner per esempio se hanno figli in comune o convivono da più di cinque anni.

Per i coniugi, oggi il reddito e la sostanza familiare possono essere desunti dalla dichiarazione d'imposta congiunta. Con l'introduzione dell'imposizione individuale, anche in questo caso si pone la questione della base da considerare per il calcolo futuro delle tariffe degli asili nido.

## **6.2.10 Attuazione**

### **6.2.10.1 Onere amministrativo**

La tassazione e la riscossione dell'imposta federale diretta spettano ai Cantoni sotto la vigilanza dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (art. 2 LFID). L'introduzione dell'imposizione individuale comporta oneri aggiuntivi per le amministrazioni cantonali delle contribuzioni, in particolare se i coniugi devono presentare due dichiarazioni d'imposta separate. A livello nazionale, le dichiarazioni da evadere aumenterebbero così di circa 1,7 milioni. Ciò corrisponde a un aumento pari a circa un terzo delle attuali dichiarazioni.

Nell'interesse della maggiore semplificazione possibile dell'esecuzione, occorre evitare il più possibile interdipendenze a livello sia di contenuto che procedurale tra gli incarti dei partner (coniugati). Per le autorità fiscali, l'esigenza di coordinare le tassazioni renderebbe più macchinosa l'esecuzione delle procedure di massa.

In linea di principio, le due dichiarazioni d'imposta di una coppia sposata non devono essere evase in maniera coordinata. Se hanno figli comuni, in caso di deduzione per figli maggiorenni in formazione si genera tuttavia una dipendenza a livello materiale, perché la ripartizione a metà avverrà solo se entrambi i genitori provvedono al sostentamento del figlio maggiorenne. Si ha una dipendenza sul piano del contenuto anche nel caso della deduzione delle spese per la cura dei figli da parte di terzi, ammessa solo se entrambi i genitori soddisfano determinate condizioni, per esempio esercitano contemporaneamente un'attività lucrativa (cfr. art. 33 cpv. 3 D-LIFD).

In determinate circostanze, la suddivisione degli elementi imponibili dei coniugi in due dichiarazioni è alquanto complessa (p. es. riguardo a veicoli od opere d'arte). Non sussistono invece problemi per gli immobili e i conti bancari. In futuro anche i negozi

giuridici tra coniugi (p. es. prestiti) assumeranno rilevanza fiscale. L'imposizione individuale comporta tuttavia anche delle semplificazioni: la morte di un coniuge, per esempio, non si ripercuoterà più sulla tassazione del coniuge rimasto in vita, per il quale oggi, ai fini della determinazione dell'aliquota, si procede a una conversione del reddito imponibile.

L'imposizione individuale dei coniugi può offrire alcune possibilità di ottimizzazione fiscale di cui si avvalgono già oggi le coppie non sposate. In un ordinamento giuridico liberale, le operazioni quali il trasferimento di valori patrimoniali, la concessione di prestiti, il trasferimento dell'usufrutto vanno però in linea di massima accettate. Nel caso di prestazioni eccessive può essere effettuata una correzione (v. n. 6.2.1.2). È difficile stabilire in che misura le autorità fiscali siano in grado di individuare e trattare simili casi con un onere ragionevole. Misure legali di più ampia portata per limitare le ottimizzazioni fiscali non appaiono tuttavia opportune.

L'imposizione individuale si ripercuote anche sull'imposta alla fonte. È necessario adeguare i tariffari e abrogare alcuni tariffari attuali (p. es. quelli per coniugi con doppio reddito). Soprattutto al momento dell'introduzione, ciò comporta oneri aggiuntivi per le amministrazioni cantonali delle contribuzioni e i datori di lavoro. Le nuove tariffe devono essere programmate. Di regola le amministrazioni delle contribuzioni ricalcolano ogni anno le relative tabelle. Come finora, i datori di lavoro dovranno scegliere il tariffario e raccogliere determinate informazioni. Tuttavia non dovranno più accertare se anche il coniuge di un collaboratore consegue un reddito e chi tra i due percepisce il reddito maggiore. L'imposizione individuale dovrebbe nel complesso comportare una semplificazione per i datori di lavoro.

Va altresì tenuto conto del fatto che, per ogni nuova tariffa ordinaria dell'imposta alla fonte (attualmente A, B, C e H), occorre creare un nuovo tariffario per i frontalieri tedeschi e per quelli italiani.

### **6.2.10.2                    Introduzione dell'imposizione individuale in tutti i tre livelli statali**

L'imposizione individuale deve essere applicata a tutti i livelli dello Stato federale. Norme divergenti tra Confederazione, Cantoni e Comuni implicherebbero un'asimmetria e accrescerebbero notevolmente la complessità del sistema fiscale. L'ancoramento dell'imposizione individuale a tutti e tre i livelli impone ai Cantoni di adeguare la propria legislazione, verificare ed eventualmente ridefinire le proprie tariffe fiscali e determinate deduzioni. Si dovrà attuare l'iter legislativo, eventualmente tramite una votazione popolare. Le amministrazioni cantonali delle contribuzioni dovranno predisporre anche l'esecuzione delle nuove disposizioni, la formazione del personale e i necessari adeguamenti a livello informatico. Ai Cantoni verrà accordato tempo sufficiente a tale scopo. Le modifiche apportate nell'ambito dell'imposta federale diretta e delle leggi tributarie cantonali dovranno entrare in vigore contemporaneamente. Secondo il disegno di legge, il Consiglio federale deve stabilire la data di entrata in vigore. Ai sensi dell'articolo 72 LAID, ai Cantoni è di norma accordato un termine di almeno due anni per adeguare la propria legislazione. Tuttavia, vista la portata del passaggio fondamentale all'imposizione individuale, verrà concesso un termine più

esteso. Come sempre, il Consiglio federale consulterà la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze in merito alla possibile data di entrata in vigore.

Se un Cantone non ha attuato l'imposizione individuale nel diritto cantonale entro il termine stabilito, si applicano le disposizioni della LAID (art. 72 cpv. 2 LAID). Ciò presuppone però che la LAID contenga normative direttamente applicabili. Questo però non è il caso per tutte le disposizioni dell'imposizione individuale. Occorre in particolare stabilire a quale tariffa devono essere tassati i contribuenti, ma questo non è specificato nella LAID. Per questi casi l'articolo 72 capoverso 3 LAID autorizza il governo cantonale a emanare le necessarie disposizioni provvisorie. Ai governi cantonali vengono tuttavia imposti limiti: essi possono infatti derogare al diritto cantonale solo se imperativamente necessario per l'esecuzione della LAID<sup>28</sup>.

## 6.3 Impostazione dell'imposizione individuale esaminata ma respinta

### 6.3.1 Modello con tariffa doppia (Ecoplan)

In occasione di una consultazione delle due Commissioni parlamentari dell'economia e dei tributi (CET-N e CET-S) in merito all'imposizione individuale a inizio 2022, entrambe le Commissioni hanno proposto di prevedere una tariffa privilegiata per i contribuenti con figli. Tale modello era stato proposto da Ecoplan in uno studio del 2019<sup>29</sup>. Nella procedura di consultazione la proposta è stata sostenuta in particolare dal PLR, dal pvl e da varie organizzazioni femministe.

Diversamente dagli altri modelli d'imposizione individuale, il modello Ecoplan non parte da una tariffa unitaria, ma da una tariffa doppia che prevede una tariffa di base per i contribuenti senza figli e una tariffa privilegiata per i contribuenti con figli.

Diversi motivi si oppongono a una tariffa doppia nell'ambito dell'imposizione individuale:

- La tariffa per coniugi prevista nel diritto vigente ha lo scopo di tenere conto del fatto che nelle coppie sposate i redditi vengono sommati (si tratta quindi del reddito di due persone adulte; il cosiddetto cumulo di fattori). Oltre a prevedere una quota esente più alta, la tariffa per coniugi ha anche un'altra progressività. Siccome nell'imposizione individuale ogni persona è tassata singolarmente, la tariffa doppia non sarebbe più appropriata. Applicando l'odierna tariffa per coniugi nel contesto dell'imposizione individuale secondo il modello Ecoplan, per i contribuenti con figli verrebbe compensato il cumulo dei fattori che in realtà non risulta.

<sup>28</sup> Silvia Hunziker / Corinna Bigler, in Martin Zweifel / Michael Beusch (a. c. di): *Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG)*, 4<sup>a</sup> ed., 2022, n. marg. 20 ad art. 72.

<sup>29</sup> Rapporto di ricerca di Ecoplan, *Auswirkungen einer Individualbesteuerung: Vergleich verschiedener Steuersysteme in der Schweiz*, Berna 2019.

- La tariffa fiscale determina l'onere fiscale sulla base del reddito imponibile. Il reddito imponibile o il reddito determinante per l'aliquota rappresenta la capacità economica. È ammessa una deroga esclusivamente nel caso di deduzioni non fiscali, che non sono fondate sulla capacità economica e pertanto richiedono una base costituzionale specifica (p. es. la deduzione per investimenti in immobili finalizzati al risparmio energetico e alla protezione dell'ambiente, che si basa sull'art. 108 Cost. sulla promozione della costruzione d'abitazioni e dell'accesso alla proprietà). Solo applicando la stessa tariffa a tutti i contribuenti si garantisce che, a parità di capacità economica, le persone sono soggette allo stesso onere fiscale. Nell'ambito dell'imposizione individuale l'applicazione di una tariffa unitaria per tutti i contribuenti è quindi dettata dal principio della parità di trattamento.
- Il diritto fiscale vigente tiene conto dei costi per i figli in due modi:
  - la deduzione pari a 6700 franchi per figlio segue la logica secondo cui, con ogni figlio, il minimo vitale esente da imposta viene aumentato aggiungendo l'importo della deduzione per i figli. Ciò si ottiene attraverso la deduzione dalla base di calcolo, che è indipendente dall'ammontare del reddito. A questo si aggiungono ulteriori deduzioni dalla base di calcolo riferite ai figli;
  - la deduzione dall'ammontare dell'imposta pari a 259 franchi per figlio segue la logica secondo cui, per ogni figlio, viene erogato un determinato contributo di sostegno. Questo avviene riducendo della stessa misura l'ammontare dell'imposta per ogni figlio, indipendentemente dal reddito. Poiché nel diritto vigente non è ammesso alcun ammontare d'imposta negativo, il contributo di sostegno viene tuttavia erogato completamente solo ai contribuenti che pagano imposte federali dirette.

Nel caso di una tariffa doppia il tipo di sgravio dipende invece dall'impostazione della tariffa privilegiata rispetto alla tariffa di base. In generale, in questo contesto lo sgravio per i contribuenti con figli non segue però alcuna logica riconoscibile, come illustrano i due casi seguenti. Primo caso: l'effetto di sgravio dovuto alla tariffa privilegiata può essere convertito in una deduzione per i figli. A tal fine si calcola a quanto dovrebbe ammontare la deduzione per i figli per ottenere lo stesso sgravio che si avrebbe con la tariffa privilegiata. Il risultato mostra che una tariffa privilegiata equivale a una deduzione per i figli, che però varia notevolmente secondo l'ammontare del reddito. Esempio: con un reddito (reddito netto secondo le statistiche fiscali federali) di 70 000 franchi, il privilegio tariffario corrisponde a una deduzione di 11 300 franchi (oltre alla deduzione ordinaria per i figli di 6700 dalla base di calcolo e alla deduzione di 259 franchi dall'ammontare dell'imposta). Se il reddito ammonta a 100 000 franchi, il privilegio corrisponde a una deduzione di 10 800 franchi e con un reddito di 150 000 franchi a una deduzione di 15 000 franchi. Secondo caso: una tariffa più conveniente porta a uno sgravio per il primo figlio, ma nessuno sgravio ulteriore per ogni altro figlio. La tariffa tiene quindi esclusivamente conto del fatto che il contribuente ha dei figli ma, diversamente dalla deduzione per i figli, non considera il loro numero.

- SeQualora si applicasse come tariffa privilegiata per i contribuenti con figli l’odierna tariffa per coniugi come previsto nel modello Ecoplan, o una tariffa analoga, lo sgravio per i contribuenti con figli sarebbe eccessivo. Ciò risulta evidente osservando l’aumento della quota esente in seguito all’arrivo del primo figlio. Nel caso di una persona adulta, la tariffa nel diritto vigente (stato 1.1.2024) prevede una quota esente di 15 000 franchi. Applicando la tariffa per coniugi, con il primo figlio aggiungendo alla quota esente la deduzione per i figli si arriverebbe a circa 36 000 franchi, ai quali si aggiunge la deduzione dall’ammontare dell’imposta, che di fatto comporta un ulteriore aumento della quota esente di circa 24 700 franchi. In tal modo, nel caso di contribuenti con figli, applicando la vigente tariffa per coniugi insieme alla deduzione per i figli sull’ammontare dell’imposta, con l’arrivo del primo figlio l’ammontare esente da imposta sarebbe di gran lunga maggiore rispetto a quello per una persona adulta.
- Nel caso di coppie con figli, questo modello non chiarisce quale genitore riceve la tariffa privilegiata o se la ricevono entrambi. Se la tariffa privilegiata è attribuita al genitore con il reddito più alto, come previsto nel modello Ecoplan, in molte situazioni la persona con il reddito più alto avrebbe l’onere fiscale più basso rispetto al genitore con il reddito più basso, conseguenza che solleverebbe dubbi a livello di costituzionalità. Inoltre, una regola simile presupporrebbe un certo coordinamento tra gli incarti fiscali dei genitori.

I rapporti tra gli oneri fiscali risultanti con un modello a tariffa doppia tendono a essere tanto più problematiche quanto più la tariffa privilegiata si discosta dalla tariffa di base. Un caso particolare è rappresentato da una tariffa privilegiata che, rispetto alla tariffa di base, ha esclusivamente una quota esente maggiore mentre, per il resto, presenta la stessa progressività. Per utilizzare un’immagine, sull’asse orizzontale di un grafico questo corrisponde a un mero spostamento della tariffa di base verso destra. Un semplice spostamento verso destra equivale tuttavia a una deduzione dalla base di calcolo. Una tariffa privilegiata che corrisponde a un mero spostamento verso destra non genererebbe rapporti tra gli oneri problematici come sopra indicato, come avverrebbe invece con una progressività della tariffa sostanzialmente diversa. Tuttavia, in questo caso una deduzione sarebbe più trasparente.

L’applicazione di una tariffa privilegiata per i contribuenti con figli e le ripercussioni problematiche sui rapporti tra gli oneri sussistono anche nel diritto vigente. Il Consiglio federale in passato ha valutato infatti questa regola come una violazione del principio dell’imposizione secondo la capacità economica, quindi come un privilegio anticostituzionale.<sup>30</sup> Nell’esprimere tale valutazione, si è basato tra l’altro su una decisione del Tribunale federale risalente al 2005, secondo cui accordare alle famiglie monogenitoriali e ai contribuenti che provvedono a persone bisognose la stessa tariffa agevolata prevista per i coniugi è in contrasto con il principio dell’imposizione secondo la capacità economica<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Cfr. il messaggio 18.034 del 21 marzo 2018 concernente la modifica della legge federale sull’imposta federale diretta (Equità dell’imposizione delle coppie e delle famiglie).

<sup>31</sup> Cfr. al riguardo DTF 131 II 710 e DTF 131 II 697 e i rimandi alla dottrina ivi contenuti.

### 6.3.2 Misura correttiva per coniugi con reddito unico

Nel progetto posto in consultazione il Consiglio federale ha presentato due varianti: una senza correttivo e una con un correttivo per le coppie sposate monoreddito o con un secondo reddito esiguo.

Come correttivo il Governo ha proposto di accordare al coniuge con il reddito superiore una deduzione (deduzione per differenza di reddito) nell'ambito dell'imposta federale diretta. Questa dovrebbe ammontare a 14 500 franchi se l'altro coniuge non percepisce alcun reddito. Per evitare effetti soglia, la deduzione dovrebbe diminuire progressivamente all'aumentare del secondo reddito. Per i genitori, l'ammontare massimo della deduzione per ogni figlio dovrebbe aumentare, aggiungendo un importo pari alla metà della deduzione per i figli, ossia 4500 franchi, nonché alla metà della deduzione per i premi assicurativi per i figli, ossia 350 franchi. In tal modo si potrebbe evitare che, per le coppie sposate con un secondo reddito nullo o esiguo, la metà della deduzione o una parte di essa non abbia alcuna incidenza. La deduzione dovrebbe essere accordata solo ai coniugi non separati legalmente o di fatto.

Nella procedura di consultazione, la maggior parte dei fautori del passaggio all'imposizione individuale si è detta contraria a una misura di sgravio speciale per le coppie monoreddito. Secondo questi partecipanti, solo senza una misura di questo genere l'imposizione individuale potrebbe dispiegare appieno i propri effetti positivi, in particolare in relazione agli incentivi a esercitare un'attività lucrativa e al raggiungimento di un'imposizione indipendente dallo stato civile.

Nella sentenza Hegetschweiler<sup>32</sup> del 1984, il Tribunale federale aveva tuttavia sottolineato che, per preservare la costituzionalità, l'imposizione individuale doveva prevedere dei correttivi a favore delle coppie sposate con un unico reddito. Secondo il Tribunale, se nel caso di una coppia sposata monoreddito il reddito del coniuge che esercita un'attività lucrativa fosse tassato sulla base di una tariffa unitaria, i coniugi – malgrado l'esenzione dall'imposta del coniuge che non esercita un'attività lucrativa – risulterebbero tassati per il loro unico reddito nella stessa misura di una persona non sposata con il medesimo reddito.<sup>33</sup>

Molti oppositori dell'imposizione individuale hanno condiviso questo parere. Un'imposizione individuale senza misura di sgravio sarebbe secondo loro chiaramente in contrasto con l'imposizione del reddito globale. Svuoterebbe di significato la definizione prevista dal diritto civile del matrimonio come comunione economica, e andrebbe notevolmente e in maniera ingiustificata a discapito delle famiglie monoreddito. Ciò sarebbe inconciliabile con il principio costituzionale dell'imposizione secondo la capacità economica e, quindi, incostituzionale. Con una misura di sgravio, invece, il sistema fiscale sarebbe più equilibrato.

<sup>32</sup> DTF 110 Ia 7

<sup>33</sup> DTF 110 Ia 7, consid. 3b.

Dopo aver ponderato vantaggi e svantaggi di entrambe le varianti, nell'ambito dell'imposta federale diretta non occorre comunque prevedere misure di sgravio per i coniugi con reddito unico o con secondo reddito esiguo (v. n. 6.8.1), per i motivi seguenti:

- visto che oggigiorno il fatto che le donne esercitino un'attività lucrativa è diventato un'ovvietà, la valutazione della capacità economica in base all'individuo e non più alla comunione coniugale sembra appropriata. Questa impostazione è anche in linea con la nuova giurisprudenza del Tribunale federale in merito all'obbligo di mantenimento dopo il divorzio, secondo cui il coniuge che non esercitava un'attività lucrativa dopo il divorzio deve divenire economicamente indipendente<sup>34</sup>;
- gli incentivi occupazionali vengono migliorati e l'imposizione individuale così impostata dovrebbe quindi comportare un beneficio economico maggiore rispetto alla misura che prevede un correttivo;
- se la misura di sgravio venisse accordata solo alle coppie sposate, l'imposizione non sarebbe indipendente dallo stato civile. Se la misura di sgravio dovesse essere concessa anche alle coppie non sposate, si dovrebbe stabilire a quali condizioni la relazione in una coppia non sposata è considerata consolidata a tal punto da giustificare la concessione della misura di sgravio. Questo potrebbe comportare nuove ingiustizie;
- l'introduzione di una deduzione digressiva – come esaminata nella procedura di consultazione – comporterebbe un onere di lavoro aggiuntivo per le autorità di tassazione. Gli incarti dei coniugi dovrebbero essere considerati congiuntamente: in altre parole, il coordinamento delle relative procedure di tassazione risulterebbe indispensabile. I Cantoni sono decisamente contrari a un tale coordinamento obbligatorio.

I Cantoni sono liberi di decidere se introdurre nella propria legislazione un correttivo per le coppie con un reddito unico, per esempio una deduzione per differenza di reddito impostata come deduzione sociale.

### **6.3.3 Deduzione per economie domestiche composte da una sola persona adulta (famiglie unipersonali e famiglie monogenitoriali)**

Il progetto posto in consultazione prevedeva per le economie domestiche composte da una sola persona adulta (famiglie unipersonali e monogenitoriali) una deduzione per economia domestica pari a 6000 franchi nell'ambito dell'imposta federale diretta. Ciò per tenere conto del fatto che, indipendentemente dallo stato civile e dall'esistenza di un rapporto di coppia, le economie domestiche formate da almeno due persone

<sup>34</sup> Cfr. al riguardo p. es. DTF 5A\_907/2018 del 3 novembre 2020, DTF 5A\_104/2018 del 2 febbraio 2021, DTF 5A\_311/2019 dell'11 novembre 2020, DTF 5A\_891/2018 del 2 febbraio 2021 e DTF 5A\_800/2019 del 9 febbraio 2021.

adulte conseguono un certo risparmio, soprattutto per quanto riguarda le spese di locazione.

Nella procedura di consultazione la deduzione è stata valutata in modo controverso. Alcuni partecipanti alla consultazione, tra cui pvl e varie organizzazioni femministe, si sono detti contrari all'introduzione di misure di sgravio speciali a favore di singoli gruppi. In alternativa si dovrebbe prevedere una «deduzione per economia domestica» uniforme che ammortizzi l'onere fiscale. Questa dovrebbe servire ad ammortizzare l'onere fiscale conseguente a una ripartizione diseguale dei redditi tra i partner nonché di famiglie unipersonali e famiglie monogenitoriali (spese legate all'economia domestica).

In particolare i Cantoni hanno proposto di introdurre tutt'al più una deduzione per i contribuenti che vivono in comunione domestica con figli o persone bisognose. Una deduzione per economia domestica comporterebbe però difficoltà al momento dell'esecuzione e quindi anche un considerevole onere aggiuntivo, perché per molti contribuenti bisognerebbe accertare se vivono o meno da soli. In molti Cantoni inoltre non è possibile prendere visione della composizione delle economie domestiche indicata nel relativo Registro federale (identificatore federale dell'edificio e identificatore federale dell'abitazione). I Cantoni ritengono pertanto che sia meglio rinunciare completamente a una deduzione per economia domestica.

Dopo aver ponderato vantaggi e svantaggi si è giunti alla conclusione di dover rinunciare a una deduzione per economia domestica nell'ambito dell'imposta federale diretta per i motivi seguenti:

- la domanda sulla concessione di una deduzione per economia domestica non si pone solo nel caso dell'imposizione individuale bensì per tutti i modelli di imposizione dei coniugi e delle famiglie. Considerare la situazione abitativa mediante una deduzione per economia domestica per le famiglie unipersonali e monogenitoriali è una soluzione difendibile soprattutto se vengono previste misure di sgravio anche per altre categorie di contribuenti. Se invece si rinuncia in particolare a una misura di sgravio per le coppie monoreddito, la proposta deduzione per economia domestica non è più giustificabile in considerazione del rapporto tra gli oneri delle economie domestiche monoreddito rispetto alle economie domestiche unipersonali. Altrimenti una famiglia unipersonale pagherebbe meno imposte rispetto a una coppia monoreddito di pari reddito, sebbene con tale reddito debbano vivere due persone;
- la verifica della deduzione per economia domestica comporta un onere aggiuntivo per l'autorità di tassazione;
- concedere la deduzione per economia domestica a tutte le persone o unicamente alle economie domestiche composte da un solo adulto non modificherebbe il rapporto tra gli oneri delle diverse tipologie di economie domestiche. In relazione al rapporto tra gli oneri delle coppie monoreddito e di quelle con doppio reddito, la deduzione uniforme per economia domestica non comporterebbe alcun miglioramento a beneficio delle coppie monoreddito, poiché entrambe le categorie riceverebbero la stessa deduzione;
- concedere la deduzione per economia domestica solo alle famiglie monogenitoriali è problematico nel contesto dell'imposizione secondo la capacità eco-

nomica. Le famiglie unipersonali non possono beneficiare dei risparmi legati al fatto di condividere un'economia domestica con altri adulti, proprio come le famiglie monogenitoriali. In queste ultime le spese per i figli vengono considerate attraverso le deduzioni relative ai figli.

I Cantoni sono liberi di decidere se introdurre nella propria legislazione una deduzione per economia domestica impostata come deduzione sociale.

### **6.3.4 Deduzione per i figli**

Dal momento che in caso di autorità parentale congiunta le deduzioni concernenti i figli dovrebbero di principio essere ripartite per metà tra i due genitori, tali deduzioni possono risultare, in particolare nel caso di persone con reddito nullo o esiguo, in parte o completamente senza incidenza. Allo stesso tempo la persona che consegue il reddito principale può far valere solo la metà della deduzione per i figli.

In alternativa, la deduzione forfettaria per i figli si potrebbe basare sull'ipotesi secondo cui i genitori sostengono le spese per i figli in misura proporzionale al proprio reddito, assegnando quindi le spese per i figli secondo lo stesso rapporto. In molti casi una regola simile potrebbe portare a risultati adeguati, ma creerebbe una dipendenza molto elevata a livello materiale tra i due incarti e, di conseguenza, complicherebbe notevolmente l'esecuzione. Anche una modifica minima degli elementi imponibili di un genitore avrebbe ripercussioni dirette sull'imposizione dell'altro genitore.

Un'ulteriore alternativa potrebbe prevedere, nell'ambito della ripartizione a metà della deduzione per i figli (secondo la normativa proposta), di trasferire all'altro genitore la parte di deduzione per figli che risulta senza incidenza. Ma anche questo creerebbe un'elevata dipendenza tra i due incarti a livello materiale.

Infine, la deduzione per i figli potrebbe in alternativa essere assegnata anche al genitore con il reddito più alto; questa regola appare problematica nel caso di coppie con doppio reddito, perché anche la persona che consegue il secondo reddito sostiene una parte delle spese per i figli, ma non le può far valere; inoltre, anche in questo caso si creerebbe una dipendenza tra gli incarti a livello materiale.

Non esiste una soluzione percorribile che tenga conto di tutte le possibili situazioni familiari. Pertanto, nell'interesse di una tassazione che sia la più semplice possibile e che presuppone soluzioni schematiche, il Consiglio federale ha optato per la variante che comporta il minimo onere amministrativo.

## **6.4 Excursus: modelli di imposizione congiunta**

### **6.4.1 Modelli fondati sullo splitting**

#### **6.4.1.1 Principio**

Lo splitting è una forma di imposizione congiunta, che considera i coniugi come una comunione economica. Ogni persona non sposata è tassata individualmente.

Rispetto a una persona non sposata con reddito uguale, lo splitting sgrava la coppia sposata perché, per determinare l'aliquota d'imposta da applicare, il reddito imponibile dei coniugi viene diviso per il fattore di splitting (divisore). L'aliquota d'imposta così calcolata viene applicata all'intero reddito imponibile della coppia sposata. Nello splitting integrale il fattore di splitting è pari a due, mentre nello splitting parziale è inferiore a due.

Sotto il profilo concettuale, lo splitting presenta forti analogie con il modello a tariffa doppia valido per l'imposta federale diretta. In entrambi i casi, l'aliquota per i coniugi è inferiore a quella applicata a una persona non coniugata di pari reddito. Un modello fondato sullo splitting può essere trasferito in un sistema a tariffa doppia solo teoricamente, producendo esattamente lo stesso rapporto tra gli oneri.

Il principio dello splitting tiene conto del fatto che, in caso di imposizione congiunta di una coppia sposata, i redditi di due persone vengono sommati (cosiddetto cumulo dei fattori). Secondo tale logica, il vantaggio derivante dallo splitting dovrebbe essere concesso unicamente alle coppie sposate assoggettate a imposizione congiunta. Se si introducesse un modello fondato sullo splitting, sarebbe necessario riconsiderare l'attuale riduzione tariffale applicabile anche alle persone non sposate con figli che già oggi sono tassate individualmente.

Quale modello di imposizione congiunta, lo splitting segue il principio dell'imposizione del reddito globale. In altre parole, per l'onere fiscale risulta determinante il reddito complessivo dei coniugi. La ripartizione del reddito tra i due coniugi non influisce sull'onere fiscale, per cui, a parità di reddito complessivo, l'onere fiscale dei coniugi con un unico reddito equivale a quello dei coniugi con doppio reddito.

Tassando individualmente le persone non sposate e congiuntamente quelle sposate, lo splitting lede il principio della neutralità rispetto allo stato civile, in quanto con il modello fondato sullo splitting l'onere fiscale dipende dallo stato civile. Il conflitto tra i principi dell'imposizione del reddito globale e della neutralità rispetto allo stato civile sussiste in generale, dato che nessun sistema fiscale progressivo può rispettare contemporaneamente entrambi i principi.

Teoricamente, l'applicazione dello splitting potrebbe essere estesa anche alle coppie non sposate. Si porrebbe però la questione di quali coppie possano essere considerate coppie di conviventi ai fini del diritto fiscale. Le coppie che non soddisfano i pertinenti criteri e le persone sole rimarrebbero escluse dallo splitting, per cui un'estensione della sua applicazione sposterebbe soltanto i confini della disparità di trattamento fiscale e creerebbe problemi di demarcazione.

#### *Onere amministrativo derivante dal cambiamento di sistema*

Per l'imposta federale diretta, un modello fondato sullo splitting potrebbe essere applicato senza oneri eccessivi per l'autorità di tassazione cantonale. Non ci sarebbe alcun cambiamento per quanto riguarda l'odierna dichiarazione degli elementi fiscalmente rilevanti. Sulla base del diritto vigente, le autorità di tassazione non necessiterebbero di informazioni aggiuntive. Come finora, i coniugi dichiarerebbero i propri elementi imponibili in maniera congiunta.

### 6.4.1.2 Splitting integrale

Nel caso dello splitting integrale si applica il fattore di splitting pari a due; ciò significa che ai coniugi si applica l'aliquota che la tariffa prevede per la metà del reddito totale imponibile. Se, per esempio, una coppia sposata consegue un reddito imponibile complessivo di 150 000 franchi, l'aliquota applicata sarà quella stabilita dalla tariffa per un reddito imponibile di 75 000 franchi. Nell'ambito dell'imposta federale diretta, il passaggio allo splitting integrale equivarrebbe sostanzialmente a una riduzione della tariffa per i coniugi su gran parte del ventaglio dei redditi.

#### *Rapporto tra gli oneri di coniugi e persone non sposate*

In ragione del fattore di splitting pari a due, l'onere fiscale di una coppia sposata corrisponde alla somma degli oneri fiscali di due persone non sposate con metà reddito ciascuno.

Se i redditi dei coniugi si equivalgono esattamente, l'onere fiscale calcolato secondo il modello di splitting integrale corrisponde a quello dell'imposizione individuale. Quando invece i redditi divergono, in un sistema fiscale progressivo le coppie sposate beneficiano di un onere fiscale inferiore rispetto a due persone non sposate con i medesimi redditi. Il vantaggio fiscale dei coniugi è tanto maggiore quanto più i loro redditi divergono.

Nell'ottica del principio costituzionale dell'imposizione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost.), il trattamento fiscale privilegiato che garantisce lo splitting integrale ai coniugi praticamente in tutte le situazioni familiari appare problematico. In una decisione del 1994, il Tribunale federale ha posto dei paletti per quanto riguarda l'onere fiscale delle diverse tipologie di economia domestica, stabilendo che il suddetto principio è rispettato quando l'onere fiscale di una coppia sposata è inferiore a quello di una persona sola di pari reddito, ma superiore a quello di due persone sole che conseguono ciascuna la metà del reddito dei coniugi<sup>35</sup>.

Alla luce di queste considerazioni del Tribunale federale, si tratta di chiarire se uno splitting integrale senza misure di sgravio per persone sole e famiglie monoparentali sia conforme al principio dell'imposizione secondo la capacità economica. In assenza di simili misure, l'onere fiscale dei coniugi non è superiore a quello di due persone sole che conseguono ciascuna la metà del reddito dei coniugi. Stando alle suddette considerazioni, le due persone sole sopportano pertanto un onere fiscale eccessivo rispetto ai coniugi. In un modello di splitting integrale, il rapporto tra gli oneri auspicato dal Tribunale federale potrebbe essere corretto prevedendo una deduzione per economia domestica per le persone sole e le famiglie monoparentali.

#### *Necessità di adeguare la legislazione*

In caso di attuazione dello splitting integrale nell'imposta federale diretta, diventerebbero superflue le deduzioni legate allo stato civile accordate alle coppie sposate, vale a dire la deduzione per i coniugi (art. 35 cpv. 1 lett. c LIFD) e la deduzione per doppio reddito (art. 33 cpv. 2 LIFD). In combinazione con lo splitting integrale, tali deduzioni penalizzerebbero infatti le persone non sposate rispetto ai coniugi.

<sup>35</sup> DTF 120 Ia 329, consid. 4b.

Inoltre, considerando il rapporto tra gli oneri, l'attuazione dello splitting integrale nell'imposta federale diretta solleverebbe, come menzionato in precedenza, la questione se, in ossequio al principio dell'imposizione secondo la capacità economica, occorra prevedere una deduzione per economia domestica per le persone sole e le famiglie monoparentali.

Tecnicamente, uno splitting integrale sulla base della tariffa vigente per le persone sole (art. 36 cpv. 1 LIFD) sarebbe possibile. Tuttavia, le tariffe vigenti con la progressione continua non si conciliano con l'idea dello splitting. Nel diritto vigente l'aliquota media massima prevista dalla Costituzione, ossia l'11,5 per cento, viene raggiunta con un reddito imponibile di 783 300 franchi. Siccome nelle fasce di reddito più basse i tassi sono nettamente inferiori, le aliquote marginali devono pertanto superare momentaneamente l'11,5 per cento.

Nella tariffa vigente con la progressione continua l'aliquota d'imposta media si mantiene costante non appena raggiunge l'11,5 per cento. Ne consegue che, a partire da un determinato ammontare del reddito, l'applicazione del fattore di splitting non riduce più l'aliquota d'imposta che deve essere applicata. Soprattutto nelle situazioni con un reddito molto elevato e uno molto basso può accadere che lo splitting integrale comporti oneri maggiori rispetto all'imposizione individuale. Questo effetto è in contrasto con l'idea dello splitting integrale. Si pone dunque la questione se combinare l'introduzione dello splitting integrale con un adeguamento della tariffa.

Nell'ottica dell'armonizzazione fiscale verticale formale, l'introduzione dello splitting integrale per l'imposta federale diretta non richiederebbe adeguamenti delle imposte sul reddito cantonali. Lo splitting integrale costituisce infatti un modello di imposizione congiunta, così come previsto dal diritto federale e cantonale vigente.

#### *Ripercussioni sugli incentivi a esercitare un'attività lucrativa*

Analogamente al sistema vigente, a parità di gettito fiscale lo splitting integrale comporta un onere fiscale minore per il coniuge che consegue il reddito superiore e uno maggiore per il coniuge con il reddito più basso. Grazie allo sgravio garantito dallo splitting integrale, la tassazione del reddito più elevato risulta inferiore a quanto ammonterebbe in caso di imposizione individuale. L'onere fiscale sul secondo reddito è invece maggiore rispetto all'imposizione individuale, dato che a causa del primo reddito ai coniugi viene applicato un livello di progressione più elevato (v. n. 6.7.6).

Stando alle indagini empiriche condotte, chi percepisce il secondo reddito è più sensibile agli stimoli provenienti dal regime di imposizione fiscale (v. indicazioni bibliografiche nella nota 50). Inoltre, in Svizzera il potenziale di manodopera tra chi consegue il primo reddito è già sfruttato in ampia misura, mentre le possibilità di accrescere la partecipazione al mercato del lavoro delle persone che percepiscono il secondo reddito facendo leva su riforme fiscali sono nettamente maggiori.

Date queste premesse, lo splitting integrale non appare adatto a incentivare l'esercizio di un'attività lucrativa. Gli stimoli in tal senso indotti dall'introduzione dello splitting integrale dipenderebbero in primo luogo dalla tariffa. Una sua configurazione neutrale sotto il profilo dei proventi probabilmente ridurrebbe gli incentivi a esercitare un'attività lucrativa, soprattutto se si eliminasse la deduzione per doppio reddito per ragioni legate al rapporto tra gli oneri dei coniugi e delle persone sole.

Rafforzare gli stimoli ad accrescere il grado d'occupazione comporterebbe una riduzione del gettito decisamente maggiore, dato che gli effetti negativi intrinseci dello splitting integrale su tali incentivi dovrebbero essere compensati con una riduzione della tariffa.

### 6.4.1.3 Splitting parziale

Nel caso dello splitting parziale, il fattore applicato è maggiore a uno ma inferiore a due. Ne risulta uno sgravio fiscale per una coppia sposata rispetto a una persona non sposata di pari reddito. Tuttavia, lo sgravio è minore rispetto allo splitting integrale. I Cantoni che applicano lo splitting parziale prevedono fattori di splitting compresi tra 1,6 e 1,9. Esempio con un fattore di splitting pari a 1,7: se una coppia sposata consegue un reddito imponibile complessivo di 150 000 franchi, l'aliquota applicata sarà quella stabilita dalla tariffa per un reddito imponibile di 88 200 franchi. L'onere fiscale risultante per la coppia sposata è quindi maggiore in un sistema fiscale progressivo rispetto allo splitting integrale, dove l'aliquota d'imposta applicata sarà quella stabilita dalla tariffa per 75 000 franchi (v. più sopra).

Nell'ambito dell'imposta federale diretta, il passaggio allo splitting parziale equivarrebbe sostanzialmente a un adeguamento della tariffa per i coniugi, che dipende dal fattore di splitting scelto. Nel caso dei redditi bassi l'adeguamento della tariffa secondo lo splitting parziale comporterebbe un aumento dell'aliquota d'imposta, mentre nel caso dei redditi elevati una riduzione dell'aliquota d'imposta. Più il fattore di splitting si avvicina a due, maggiore è la percentuale di coppie sposate che beneficerebbero di una riduzione dell'aliquota d'imposta.

#### *Rapporto tra gli oneri di coniugi e persone non sposate*

Nel caso dello splitting parziale, il rapporto tra gli oneri dei coniugi e delle persone non sposate dipende dal fattore di splitting applicato. Più alto è il fattore, maggiore sarà lo sgravio per la coppia sposata rispetto alle persone non sposate di pari reddito. Poiché nello splitting parziale il fattore applicato è inferiore a due, lo sgravio per le coppie sposate sarà minore rispetto allo splitting integrale. Di conseguenza, l'onere fiscale dei coniugi è superiore a quello di due persone sole che conseguono ciascuna la metà del reddito dei coniugi.

A seconda della ripartizione del reddito e del fattore di splitting applicato, una coppia sposata potrà avere un onere maggiore o minore rispetto a una coppia non sposata. Quanto più equa è la ripartizione del reddito tra i coniugi e quanto più basso è il fattore di splitting, tanto più alto sarà l'onere fiscale per una coppia sposata rispetto a una coppia non sposata.

#### *Necessità di adeguare la legislazione*

In caso di attuazione nell'imposta federale diretta, la deduzione per i coniugi (art. 35 cpv. 1 lett. c LIFD) diventerebbe superflua. Tale deduzione equivale a una misura tariffaria che verrebbe riprodotta nel fattore di splitting.

L'impostazione della deduzione per doppio reddito (art. 33 cpv. 2 LIFD) dovrebbe essere esaminata ed eventualmente adeguata in funzione del fattore di splitting appli-

cato. Più alto è il fattore scelto, minore è il margine per un ulteriore sgravio delle coppie sposate attraverso la deduzione per doppio reddito.

Come per lo splitting integrale, si pone la questione dell'impostazione della tariffa. Come menzionato nelle considerazioni sullo splitting integrale, l'impostazione della tariffa vigente con la progressione continua comporta che, nel caso di redditi molto elevati, l'applicazione del fattore di splitting non genera alcuna riduzione dell'aliquota d'imposta da applicare. Dal momento che questo effetto è in contrasto con l'idea dello splitting parziale, si pone la questione se combinare l'introduzione dello splitting con un adeguamento della tariffa.

Anche nell'ottica dell'armonizzazione fiscale verticale formale, l'introduzione dello splitting parziale avrebbe lo stesso effetto dello splitting integrale. Non sarebbero necessari adeguamenti delle imposte cantonali sul reddito.

#### *Ripercussioni sugli incentivi a esercitare un'attività lucrativa*

In riferimento agli incentivi a esercitare un'attività lucrativa, lo splitting parziale deve essere valutato in maniera analoga allo splitting integrale. Dal momento che lo splitting parziale comporta uno sgravio minore per il primo reddito, per un dato livello di entrate fiscali è possibile scegliere una tariffa più bassa rispetto allo splitting integrale. Così facendo, nello splitting parziale si avrebbero oneri fiscali leggermente inferiori sul secondo reddito. Alla luce di queste considerazioni, lo splitting parziale è leggermente più vantaggioso rispetto allo splitting integrale in termini di effetti occupazionali. Lo è ancora di più se combinato con una deduzione per doppio reddito. Tuttavia, anche in tal caso gli incentivi a esercitare un'attività lucrativa saranno minori rispetto a un modello di imposizione individuale a parità di gettito fiscale.

### **6.4.1.4 Sistema del quoziente familiare**

Quale forma particolare di imposizione con splitting, il sistema del quoziente familiare si basa su una tariffa unitaria, applicata sia alle persone sole che a quelle coniugate. In Svizzera soltanto il Cantone di Vaud prevede questo sistema secondo il modello francese.

A differenza dei sistemi di splitting tradizionali, in questo caso il reddito complessivo della famiglia non è diviso per un divisore fisso, bensì per un divisore variabile dipendente dalle dimensioni dell'economia domestica, ovvero per un quoziente familiare commisurato al numero dei membri che compongono la famiglia. I costi dei figli sono principalmente presi in considerazione non mediante la deduzione per i figli ma mediante lo splitting. I figli sono inclusi nello splitting in quanto il divisore applicato alla coppia sposata viene aumentato per ogni figlio di un determinato fattore. Per quanto riguarda i coniugi, il sistema del quoziente familiare può essere concepito come splitting integrale o splitting parziale.

## 6.4.2 Calcolo alternativo dell'imposta

### *Principio e progetto del Consiglio federale del 21 marzo 2018*

Il 21 marzo 2018 il Consiglio federale ha proposto un progetto relativo all'equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie con un calcolo alternativo dell'imposta<sup>36</sup>. Il modello si basava sull'imposizione congiunta e sul sistema a tariffa multipla del diritto vigente. Tale modello prevede che l'autorità di tassazione calcoli in una prima fase l'onere fiscale a carico dei coniugi nell'ambito della tassazione congiunta ordinaria, cumulando i redditi dei coniugi. In una seconda fase è effettuato un calcolo alternativo dell'onere fiscale, che si orienta all'imposizione delle persone non sposate. Questo calcolo attribuisce i redditi da attività lucrativa, i redditi da rendita e le deduzioni collegate a tali redditi ai coniugi secondo la situazione effettiva, sulla base della dichiarazione fiscale. Agli elementi imponibili dei coniugi così accertati si applica la tariffa di base. Ai coniugi viene quindi fatturato l'ammontare dell'imposta più basso.

Al fine di semplificare la procedura, nel progetto il Consiglio federale proponeva di ripartire a metà tra i coniugi gli altri redditi (redditi da sostanza) e le altre deduzioni.

Dal momento che il calcolo alternativo dell'imposta avrebbe sgravato soprattutto le coppie con doppio reddito, il progetto prevedeva l'introduzione di una deduzione per reddito unico, al fine di contenere le differenze tra l'onere fiscale dei coniugi con reddito unico e quello dei coniugi con doppio reddito.

Infine, il progetto prevedeva l'abrogazione della tariffa privilegiata per i coniugi di cui beneficiano anche le persone non sposate con figli. Per contenere il maggior onere che ne derivava, il progetto prevedeva una deduzione per le famiglie monogenitoriali.

La riforma non avrebbe comportato necessità di adeguamento per le imposte cantonali.

### *Rapporto tra gli oneri di coniugi e persone non sposate*

Il modello proposto con il progetto del 21 marzo 2018 contiene sia elementi dell'imposizione individuale che elementi dell'imposizione congiunta.

In definitiva, il progetto non apporterebbe alcun cambiamento per i coniugi con reddito unico, poiché l'attuale imposizione congiunta comporta un onere fiscale inferiore rispetto al calcolo alternativo dell'imposta. Nel caso dei coniugi con doppio reddito e dei coniugi pensionati, il calcolo alternativo dell'imposta si applicherebbe soprattutto ai coniugi con redditi elevati e a quelli con una ripartizione dei redditi equa, avvicinando l'onere di queste coppie a quello delle coppie non sposate di pari reddito.

Nel caso dei coniugi con doppio reddito, dei coniugi pensionati con un reddito piuttosto basso e dei coniugi con reddito unico, l'onere fiscale continuerebbe a essere inferiore a quello delle coppie non sposate con redditi equivalenti. Nelle fasce di reddito basse e in parte in quelle medie – grazie alla tariffa per coniugi e alle deduzioni legate allo stato civile – l'onere fiscale dei coniugi sarebbe inferiore a quello di due persone sole che conseguono ciascuna la metà del reddito dei coniugi. L'onere fiscale dei coniugi è quindi più basso rispetto a quello che risulterebbe in caso di splitting integrale.

<sup>36</sup> FF 2018 1775. Cfr. anche il messaggio aggiuntivo del 14 agosto 2019 sull'«equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie», FF 2019 4801.

Come menzionato nelle considerazioni relative allo splitting integrale, nell'ottica del principio costituzionale dell'imposizione secondo la capacità economica questo trattamento appare problematico.

Con l'introduzione della deduzione per reddito unico aumenterebbe il numero di coniugi il cui onere fiscale sarebbe inferiore a quello risultante dallo splitting integrale.

Per le persone non sposate senza figli, il progetto non comporterebbe cambiamenti rispetto al diritto vigente. Nel caso delle persone non sposate con figli, l'abolizione della tariffa privilegiata determinerebbe un aumento dell'imposta e la deduzione prevista per le famiglie monoparentali andrebbe a compensare questo maggiore onere a seconda dell'entità del reddito.

#### *Onere amministrativo derivante dal cambiamento di sistema*

Per l'imposta federale diretta, il calcolo alternativo dell'imposta potrebbe essere applicato senza oneri eccessivi per l'autorità di tassazione. Non ci sarebbe alcun cambiamento per quanto riguarda la dichiarazione degli elementi fiscalmente rilevanti. Sulla base del diritto vigente, le autorità di tassazione non necessiterebbero di informazioni aggiuntive. Come finora, i coniugi dichiarerebbero i propri elementi imponibili in maniera congiunta. Le autorità fiscali dovrebbero attuare una tantum la ripartizione a metà di determinati elementi del reddito e di determinate deduzioni nei sistemi di tassazione.

Dando seguito alla proposta del Consiglio federale del 21 marzo 2018 di introdurre una deduzione per famiglie monoparentali, le autorità fiscali dovrebbero anche determinare quali persone non sposate con figli siano da considerare famiglie monoparentali e quali vivono in unione domestica.

#### *Ripercussioni sugli incentivi a esercitare un'attività lucrativa*

Per le coppie sposate alle quali si applica il calcolo alternativo dell'imposta, l'adozione del modello avrebbe ripercussioni analoghe all'imposizione individuale. La riduzione dell'onere fiscale marginale sul secondo reddito aumenterebbe gli incentivi per le persone che percepiscono il reddito più basso ad aumentare il grado di occupazione dell'attività lucrativa.

L'applicazione del calcolo alternativo nell'ambito dell'imposta federale diretta produrrebbe un effetto occupazionale di gran lunga inferiore rispetto all'adozione dell'imposizione individuale a livello federale e cantonale. Due sono i motivi: in primo luogo, in virtù del maggior volume delle imposte sul reddito cantonali, il potenziale derivante dagli effetti occupazionali è nettamente maggiore rispetto all'imposta federale diretta. Secondariamente, con il calcolo alternativo dell'imposta per molti coniugi continuerebbe a essere applicata l'imposizione congiunta, il che non modificherebbe gli incentivi a esercitare un'attività lucrativa.

### 6.4.3 Flat rate tax

Il concetto della flat rate tax si riferisce all'impostazione tariffaria. La flat rate tax può essere prevista sia nell'ambito dell'imposizione congiunta delle coppie sposate sia nell'ambito dell'imposizione individuale.

Di norma la flat rate tax è impostata in modo da lasciare una parte del reddito esente da imposta, mentre al reddito imponibile che si situa al di sopra di tale quota si applica un'aliquota marginale unitaria. Si tratta di una tariffa a progressione indiretta. L'effetto progressivo si realizza perché l'importo esente da imposta diminuisce proporzionalmente all'aumentare del reddito. Per differenziarsi, le tariffe vigenti dell'imposta federale diretta sono a progressione diretta, per cui anche le aliquote marginali aumentano progressivamente fino a un reddito imponibile di 182 600 franchi (tariffa di base) o di 150 300 franchi (tariffa per coniugi; secondo il diritto in vigore dall'1° gennaio 2024).

Insieme al progetto del Consiglio federale posto in consultazione il 2 dicembre 2022, l'AFC ha presentato stime quantitative relative all'introduzione di una flat rate tax per l'imposta federale diretta nell'ambito di un'imposizione individuale<sup>37</sup>. Come nelle varianti sottoposte a consultazione, secondo le stime il modello determina una riduzione del gettito di 1 miliardo di franchi (dati relativi all'anno fiscale 2019, proiezione per il 2022). Le stime si basavano su una quota esente di 14 500 franchi e un'aliquota marginale unitaria del 3,44 per cento. Ciò significava per tutti i contribuenti, a prescindere dallo stato civile, che i primi 14 500 franchi del reddito imponibile sarebbero stati esenti da imposta, mentre ogni franco al di sopra di tale soglia sarebbe stato tassato al 3,44 per cento. Il progetto non prevedeva deduzioni speciali per coppie con un solo reddito o per economie domestiche composte da un solo adulto. Secondo il diritto in vigore nel 2022, la deduzione per figli era di 6500 franchi e la deduzione per figli sull'ammontare dell'imposta di 251 franchi.

Scegliendo la quota esente e adeguando di conseguenza l'aliquota marginale unitaria è possibile in certa misura controllare le ripercussioni di una flat rate tax. Maggiore è la quota esente, maggiore deve essere l'aliquota marginale per raggiungere un dato livello di gettito fiscale. Nella flat rate tax, più alta è la quota esente, più l'effetto tenderà a essere progressivo. Allo stesso tempo, più aumenta la quota esente, più aumenta il numero di contribuenti che non versano l'imposta federale diretta. Il limite costituzionale posto all'aumento della quota esente è costituito dal principio della generalità dell'imposizione (art. 127 cpv. 2 Cost.), secondo cui tutte le persone che dispongono di una certa capacità economica minima devono pagare le imposte.

#### *Rapporti tra gli oneri di coniugi e persone non sposate*

Con la flat rate tax è possibile ottenere un'imposizione completamente neutrale sotto il profilo dello stato civile solo se la si applica nel contesto di un'imposizione individuale. Nel quadro di un'imposizione congiunta, la flat rate ha certamente l'effetto di ridurre le differenze di oneri tra coniugi e persone non sposate rispetto alla vigente tariffa a progressione diretta, ma non consente comunque di raggiungere la piena neutralità rispetto allo stato civile. Il motivo principale è la quota esente che, nel caso

<sup>37</sup> [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) > L'AFC > Politica fiscale > Temi di politica fiscale > Imposizione dei coniugi e famiglia > Imposizione individuale.

dell'imposizione congiunta, deve essere fissata separatamente per le persone non sposate e per i coniugi. Se per le coppie non sposate è mantenuta la ripartizione per metà delle deduzioni concernenti i figli, anche queste concorrono a non realizzare la neutralità rispetto allo stato civile. A differenza delle coppie sposate, tali deduzioni potrebbero risultare senza incidenza in situazioni con un secondo reddito esiguo o nullo. Per escludere questa evenienza, sarebbe necessario trasferire sistematicamente le deduzioni concernenti i figli non utilizzate.

In un contesto di imposizione congiunta, la flat rate tax è neutrale sotto il profilo dello stato civile solo se entrambi i redditi sono sufficientemente alti da superare la quota esente e se le deduzioni per figli non perdono efficacia. Ciò avverrebbe nelle coppie con redditi almeno di fascia media ripartiti in modo piuttosto uniforme. Se la riforma venisse attuata secondo l'avamprogetto del 2 dicembre 2022, nel contesto di un'imposizione congiunta, una coppia con due figli dovrebbe conseguire due redditi imponibili pari ad almeno 28 300 franchi ( $= 14\,500 + 6500 + 251 / 0,0344$ ) per raggiungere un'imposizione neutrale sotto il profilo dello stato civile (ipotesi: quota esente doppia per i coniugi rispetto alle persone non sposate e ripartizione a metà delle deduzioni concernenti i figli per le coppie non sposate). Se uno dei due redditi non raggiunge tale soglia, l'onere fiscale dei coniugi sarebbe inferiore rispetto a quello della coppia non sposata in condizioni economiche uguali, motivo per cui la neutralità rispetto allo stato civile non viene raggiunta.

#### *Onere amministrativo*

Dato che il concetto della flat rate tax si riferisce all'impostazione della tariffa, dal punto di vista amministrativo questo tipo di imposta non influisce praticamente sull'applicazione del diritto presso le autorità di tassazione.

L'introduzione della flat rate tax per l'imposta federale diretta nel quadro della vigente imposizione congiunta dei coniugi non comporterebbe praticamente alcun cambiamento a livello amministrativo. I Cantoni potrebbero procedere alla tassazione con i dati attualmente disponibili. In caso di introduzione nel quadro di un'imposizione individuale, la flat rate tax genererebbe un onere attuativo in particolare per i Cantoni, analogamente a quello previsto nel progetto del Consiglio federale.

L'introduzione della flat rate nel quadro di un'imposizione individuale lascia meno margine di manovra per realizzare ottimizzazioni fiscali attraverso negozi giuridici tra coniugi (p. es. attraverso un rapporto di lavoro) rispetto a una tariffa a progressione diretta. Appena il reddito supera la quota esente e le deduzioni concernenti i figli risultano avere un'incidenza, per entrambi i coniugi si ha la stessa aliquota marginale. Eventuali negozi giuridici tra coniugi che riducono il reddito di una persona e fanno aumentare quello dell'altro non modificano la somma degli oneri fiscali dei due coniugi.

Indipendentemente dal tipo di imposizione della coppia, la flat rate tax comporta determinate semplificazioni grazie all'aliquota marginale unitaria. Appena il reddito supera la quota esente e le deduzioni concernenti i figli risultano avere un'incidenza, resta poco margine per la pianificazione fiscale. Quindi non è più rilevante se un riscatto nella Cassa pensioni è ripartito su più anni o effettuato in un unico anno. Si potrebbero inoltre eliminare le disposizioni speciali intese a correggere l'effetto della progressione diretta per redditi una tantum od occasionali (utili di liquidazione, pre-

stazioni in capitale provenienti dalla previdenza, ev. anche liquidazioni in capitale per prestazioni ricorrenti).

#### *Effetto redistributivo sulle classi di reddito*

Essendo limitata a un'aliquota marginale unitaria, la flat rate tax produce un effetto di progressione minore rispetto alla tariffa a progressione diretta. Secondo le stime dell'AFC, la variante di flat rate tax presentata in relazione all'avamprogetto del 2 dicembre 2022 comporta uno sgravio fiscale nell'ambito dell'imposta federale diretta di circa 4,67 miliardi di franchi per il decile di reddito più alto. Di conseguenza, per gli altri nove decili di reddito risulta un maggior onere stimato di circa 3,67 miliardi di franchi in totale, che determina una riduzione complessiva del gettito fiscale di 1 miliardo di franchi. Nel complesso, si stima che una simile riforma aumenti l'onere fiscale per circa il 64 per cento dei contribuenti, mentre lo riduca per circa il 9 per cento.

Le rappresentazioni della modifica dell'onere fiscale per determinate tipologie di contribuenti, pubblicate nell'ambito della procedura di consultazione, confermano questo quadro. In tutte le situazioni illustrate (coniugi e persone non sposate, con e senza figli) la flat rate tax comporta rispetto allo status quo aumenti delle imposte per le fasce di reddito basse, medie e in parte elevata, mentre riduzioni delle imposte per le fasce di reddito alte o altissime.

#### *Necessità di adeguare la legislazione*

L'introduzione della flat rate tax nel quadro di un'imposizione individuale comporterebbe le stesse modifiche legislative del controprogetto indiretto del Consiglio federale. La differenza riguarderebbe l'impostazione tariffaria (art. 36 LIFD). Inoltre, sul piano tecnico si dovrebbe valutare se la quota esente debba essere considerata nella tariffa o impostata come deduzione sociale.

L'introduzione di una flat rate tax nel quadro della vigente imposizione congiunta richiederebbe un adeguamento della tariffa (art. 36 LIFD). La deduzione per i coniugi (art. 35 cpv. 1 lett. c LIFD) diventerebbe superflua, dal momento che viene espressa nella quota esente. Come per lo splitting integrale, occorre inoltre considerare il rapporto tra gli oneri richiesto dal Tribunale federale, secondo cui l'onere fiscale dei coniugi deve essere superiore a quello di due persone sole che conseguono ciascuna la metà del reddito dei coniugi. Se per i coniugi la quota esente ammonta al doppio rispetto a quella prevista per le persone non sposate, ci si chiede se, in ossequio al principio dell'imposizione secondo la capacità economica, occorra prevedere una deduzione per economia domestica per le persone sole e le famiglie monogenitoriali. In questo caso la deduzione per coniugi con doppio reddito (art. 33 cpv. 2 LIFD) sarebbe superflua perché comporterebbe un aggravio eccessivo per le persone non sposate rispetto alle coppie sposate.

#### *Ripercussioni sugli incentivi a esercitare un'attività lucrativa*

Nel caso dell'imposizione individuale con flat rate tax si prevedono minori effetti sull'occupazione rispetto al progetto proposto dal Consiglio federale, che si fonda sulla vigente tariffa di base a progressione diretta. Secondo la stima relativa alla flat rate tax effettuata nel quadro dell'avamprogetto del 2 dicembre 2022, gli effetti

sull'occupazione sarebbero quasi la metà di quelli previsti dalle varianti dell'imposizione individuale, poste in consultazione dal Consiglio federale. Questo perché, se associata alla flat rate tax, l'imposizione individuale generalmente riduce l'onere fiscale marginale sul secondo reddito di una coppia sposata in misura minore rispetto alla tariffa a progressione diretta. Poiché la flat rate tax comporta aliquote d'imposta più elevate sui redditi bassi, per la maggior parte delle persone che conseguono il secondo reddito con un basso tasso di occupazione gli incentivi ad aumentare il grado di occupazione sono minori rispetto all'imposizione individuale secondo la tariffa di base vigente. Per contro, la flat rate tax genera una notevole riduzione dell'onere fiscale marginale sui redditi alti o altissimi. Tuttavia, questi ultimi sono meno rilevanti in termini quantitativi.

Nel quadro dell'imposizione congiunta, gli effetti occupazionali della flat rate tax sono meno favorevoli rispetto a un'imposizione individuale. Questo in particolare perché, in virtù del cumulo dei fattori, nel caso dei coniugi il partner che potenzialmente consegue il secondo reddito è generalmente già tassato all'aliquota d'imposta marginale unitaria a partire dal primo franco guadagnato, e questo a causa del primo reddito del coniuge. Per equiparare il rapporto tra gli oneri dei coniugi e delle persone sole, la deduzione per doppio reddito dovrebbe essere perlomeno limitata.

## 6.5 Imposizione dei coniugi all'estero

I sistemi fiscali dei Paesi membri dell'Unione europea prevedono sia modelli di imposizione congiunta che modelli di imposizione individuale di vario tipo.

Negli ultimi decenni molti Paesi europei sono passati dall'imposizione congiunta all'imposizione individuale<sup>38</sup>. Tuttavia, gli ordinamenti fiscali dei Paesi in questione non sono in prevalenza paragonabili al sistema applicato in Svizzera. Nella maggior parte degli Stati europei vige un sistema fiscale centralizzato e materialmente uniforme. Alcuni Paesi prevedono un'imposizione alla fonte del reddito da attività lucrativa (in parte senza la necessità di presentare una dichiarazione d'imposta) o un sistema che predilige l'erogazione di sussidi rispetto alla concessione di deduzioni generali e sociali. Di regola inoltre non è prevista un'imposta sulla sostanza.

In virtù del federalismo fiscale prevalente in Svizzera e dell'imposta sulla sostanza, l'attuazione dell'imposizione individuale in Svizzera potrebbe risultare più complessa rispetto a questi Paesi.

Riguardo alle normative concernenti l'imposizione individuale nei singoli Paesi si rinvia al *rapporto esplicativo* del 2 dicembre 2022<sup>39</sup> concernente la legge federale sull'imposizione individuale.

<sup>38</sup> Cfr. a tale proposito la panoramica in «Veranlagung von Ehepartnern zur Einkommenssteuer in Deutschland und anderen europäischen Staaten», Deutscher Bundestag, 26 ottobre 2021.

<sup>39</sup> Consultabile nel sito Internet [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2022.

## 6.6 Commento ai singoli articoli

### Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta

#### *Osservazioni preliminari*

- Nel testo di legge tedesco i termini «Steuerpflichtige(n)» e «Mithaftende(r)» vengono riformulati in modo neutro sotto il profilo del genere.
- Per compensare gli effetti della progressione a freddo, il DFF ha adeguato le tariffe e le deduzioni nell'ambito dell'imposta federale diretta con effetto dal 1° gennaio 2024. In questo modo si garantisce che l'aumento del reddito, che compensa esclusivamente la perdita del potere d'acquisto dovuta al rincaro, non comporti per i contribuenti maggiori oneri fiscali in percentuale. Il progetto posto in consultazione si basava sulle tariffe e sulle deduzioni vigenti nel 2022. Il presente progetto contiene gli importi adeguati con effetto dal 1° gennaio 2024.

#### *Art. 3 cpv. 5, quarto periodo*

Nel quarto periodo del capoverso 5 decade il rimando all'articolo 9 LIFD.

#### *Art. 8a*

Nel diritto vigente, il principio dell'imposizione congiunta dei coniugi è sancito nell'articolo 9 capoverso 1. Dal punto di vista della sistematica fiscale, quest'articolo è collocato sotto il capitolo 3 della legge, che disciplina le norme speciali concernenti l'imposta sul reddito. Poiché l'imposizione individuale prevede la tassazione separata dei redditi di ogni persona fisica, le disposizioni di principio non possono situarsi sotto le norme speciali. Le regole per l'attribuzione degli elementi imponibili dei contribuenti sono pertanto disciplinate in un nuovo capitolo, il capitolo 2a, intitolato «Attribuzione dei proventi e delle deduzioni». In base a queste regole, gli elementi imponibili (proventi e deduzioni) devono essere attribuiti anche per i coniugi secondo i rapporti di diritto civile o secondo altri diritti previsti dalla legge. Il capoverso 1 contiene una clausola generale che esplicita questo aspetto. Ne consegue, per esempio, che per le coppie che possiedono un bene immobile comune la tassazione è definita in funzione dei rapporti di proprietà in base al diritto reale. Poiché gli interessi dei debiti ipotecari possono essere stabiliti in base al diritto reale (quota-parte iscritta nel registro fondiario per il fondo specifico) o al diritto delle obbligazioni, al capoverso 2 si stabilisce anche che gli interessi sui debiti sono in genere attribuiti in base a quanto previsto dai contratti sottostanti (p. es. contratto di prestito o contratto ipotecario). È inoltre statuito che i costi di conseguimento sono attribuiti in funzione dei relativi proventi. Dal momento che non è possibile attribuire tutti gli elementi imponibili in funzione dei rapporti di diritto civile (p. es. diritto reale o diritto delle obbligazioni), in questi casi si procede secondo gli altri diritti legali, come per esempio il diritto delle assicurazioni sociali per le rendite AVS o AI ecc. A tale proposito si rinvia anche a quanto riportato al numero 6.2.1.

In determinate situazioni, l'attribuzione secondo i rapporti di diritto civile può risultare alquanto complessa, in particolare alla prima dichiarazione d'imposta secondo il

nuovo sistema, soprattutto in presenza di una forte interdipendenza tra i valori patrimoniali di entrambi i coniugi.

#### *Art. 9* Figli sotto l'autorità parentale

Il presente articolo disciplina ora soltanto l'imposizione del reddito dei figli soggetti all'autorità parentale.

Il *capoverso 1* stabilisce che i genitori che esercitano congiuntamente l'autorità parentale su un figlio pagano ciascuno le imposte sulla metà del reddito del figlio. Finora, in base alla circolare numero 30<sup>40</sup> dell'AFC, si è fatto riferimento alla custodia. Nell'ottica della semplificazione, l'attribuzione dovrà essere sempre della metà ciascuno per i genitori che condividono l'autorità parentale, indipendentemente dal fatto che siano sposati o no. Se i genitori non esercitano l'autorità parentale congiunta, il reddito del figlio è attribuito alla persona che esercita l'autorità parentale esclusiva sul figlio.

Al *capoverso 2* rimane invariato il principio secondo cui il figlio è tassato individualmente se consegue un reddito da attività lucrativa.

#### *Art. 9a* Persone in unione domestica registrata

Lo statuto giuridico delle persone in unione domestica registrata è disciplinato ora dall'articolo 9a. Qualunque norma speciale venga inserita nella LIFD (p. es. imposizione degli alimenti, successione fiscale, incremento patrimoniale derivante da liquidazione del regime patrimoniale) vale anche per le persone in unione domestica registrata. Questa precisazione rimane necessaria per le persone che non hanno trasformato la propria unione domestica registrata in matrimonio. Per queste persone rimane in essere lo stato civile «in unione domestica registrata».

#### *Art. 13, rubrica nonché cpv. 1 e 2*

Con l'introduzione dell'imposizione individuale, ogni persona risponde solo del proprio debito fiscale. La responsabilità solidale dei coniugi è obsoleta. I capoversi 1 e 2 sono quindi abrogati.

È altresì abrogata la responsabilità solidale dei coniugi per la parte di imposta inerente al reddito dei figli.

Resta tuttavia la responsabilità solidale dei figli minorenni con il detentore dell'autorità parentale per il debito fiscale risultante dagli elementi di loro competenza (cpv. 3 lett. a).

#### *Art. 14 cpv. 2 e 4*

In base al diritto vigente, i coniugi possono essere tassati secondo il dispendio solo se entrambi soddisfano le condizioni di cui all'articolo 14 capoverso 1.

<sup>40</sup> [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) > L'AFC > Imposta federale diretta IFD > Informazioni specifiche > Circolare n. 30

Con l'imposizione individuale ogni persona è tassata singolarmente. Ciò significa che in futuro sarà possibile tassare secondo il dispendio solo uno dei due coniugi e tassare secondo le modalità ordinarie il coniuge che non soddisfa le condizioni previste. Il *capoverso 2* può quindi essere abrogato.

Il *capoverso 4* opera un adeguamento alla tariffa unitaria dell'articolo 36 capoverso 1 D-LIFD e alla deduzione dall'ammontare dell'imposta scorporata dalla tariffa per i coniugi dell'articolo 36 capoverso 2 D-LIFD. Ciò significa che l'imposta viene calcolata in base alla nuova tariffa unitaria e la deduzione dall'ammontare dell'imposta continua a non essere applicata per i figli minorenni o maggiorenni a tirocinio o agli studi e per le persone bisognose che vivono in comunione domestica con il contribuente.

#### *Art. 23 lett. f*

Gli alimenti che il partner di una coppia non sposata percepisce per i figli minorenni saranno ora imponibili solamente se i genitori che esercitano l'autorità parentale congiunta non vivono in comunione domestica. Anche le coppie sposate non sono più tenute a dichiarare tali alimenti per i figli versati tra i partner. Di conseguenza deve ora essere disciplinata anche la deduzione degli alimenti. Al riguardo si vedano i commenti all'articolo 33 capoverso 1 lettera c D-LIFD.

#### *Art. 33 cpv. 1 lett. c, g, h e h<sup>bis</sup>, cpv. 1<sup>bis</sup> lett. b e c, nonché cpv. 2 e 3*

Il *capoverso 1 lettera c* disciplina la deduzione degli alimenti per i figli minorenni. In linea con l'articolo 23 lettera f D-LIFD, nel caso delle persone non sposate che esercitano l'autorità parentale congiunta e che vivono in comunione domestica, gli alimenti per i figli minorenni non potranno più essere dedotti dal genitore che li versa. La situazione di queste coppie è analoga a quella delle coppie sposate con figli comuni, che non possono dedurre gli alimenti per i figli. Se, in una coppia non sposata che vive in unione domestica solo uno dei genitori esercita l'autorità parentale sul figlio comune, continuerà ad applicarsi l'imposizione degli alimenti già oggi vigente secondo cui gli alimenti che un genitore percepisce per i figli sotto la sua autorità parentale sono imponibili per chi ne beneficia. Allo stesso tempo, questi alimenti sono completamente deducibili per la persona che li versa.

Al *capoverso 1 lettera g* (deduzione dei premi assicurativi e degli interessi dei capitali a risparmio) non si distingue più tra i coniugi che vivono in comunione domestica e le altre persone. Ogni contribuente può dedurre dai proventi i versamenti, i premi e i contributi per assicurazioni sulla vita, assicurazioni contro le malattie e, laddove non compresi sotto la lettera f, quelli per assicurazioni contro gli infortuni, nonché gli interessi dei capitali a risparmio fino a concorrenza di una somma globale di 1800 franchi. Le deduzioni dei premi assicurativi per le persone al cui sostentamento il contribuente provvede sono ora disciplinate soltanto al capoverso 1<sup>bis</sup> lettere b e c.

*Capoverso 1 lettere h e h<sup>bis</sup>*: in base al diritto vigente il contribuente può dedurre le proprie spese per malattia, infortunio e disabilità nonché le spese delle persone al cui sostentamento egli provvede. Tra queste rientrano, da un lato, i figli per i quali il contribuente può far valere una deduzione. Dall'altro, in base alla circolare numero 11

dell'AFC<sup>41</sup> è considerata a carico anche ogni persona bisognosa al cui sostentamento il contribuente provvede. Sono considerate bisognose le persone che soddisfano le condizioni per la deduzione per sostentamento di cui all'articolo 35 capoverso 1 lettera b LIFD (ora lett. c D-LIFD), ovvero persone totalmente o parzialmente incapaci d'esercitare attività lucrativa. La persona sostenuta, che può anche essere il coniuge o il partner non coniugato, deve risultare non essere in grado, per motivi oggettivi, di provvedere al proprio sostentamento in via temporanea o definitiva. È il caso di una persona che – indipendentemente dalla propria volontà – è parzialmente o completamente impossibilitata a esercitare un'attività lucrativa.

Questa prassi vigente verrà inserita esplicitamente nel testo della legge, specificando che le persone a carico del contribuente ai sensi delle lettere h e h<sup>bis</sup> sono persone totalmente o parzialmente inabili al lavoro, per le quali il contribuente può far valere una deduzione per sostentamento.

Alla lettera h viene inoltre ripresa la prassi vigente secondo cui le spese per malattia e infortunio possono essere dedotte se superano il 5 per cento dei proventi imponibili, dopo le deduzioni di cui agli articoli 26–32 e le altre deduzioni di cui all'articolo 33. Con questa formulazione vengono escluse le spese di cui alla lettera h per evitare che si crei un circolo vizioso.

In base alla circolare numero 11 dell'AFC le spese per disabilità delle persone a carico sono deducibili soltanto se superano l'importo della deduzione per sostentamento. Anche questo punto dovrà ora essere esplicitato nella legge. È possibile dedurre unicamente le spese effettive.

Non sono considerate persone a carico il coniuge divorziato o separato per il quale il contribuente deduce gli alimenti secondo l'articolo 33 capoverso 1 lettera c LIFD. In questo caso il sostentamento rientra già negli alimenti deducibili. Sarà così anche con l'imposizione individuale.

Per entrambe le lettere h e h<sup>bis</sup> verrà inoltre eliminata la precisazione attualmente presente nel diritto vigente secondo cui è consentita la deduzione solo delle spese sopportate dal contribuente medesimo. Questa specificazione, che non è presente nelle altre deduzioni generali (p. es. nell'art. 33 cpv. 1 lett. g e j), non è necessaria perché chiaramente possono essere fatte valere solo le spese effettivamente sostenute dal contribuente. Tra queste, alle lettere h e h<sup>bis</sup> sono considerate tali le spese residue una volta dedotte tutte le prestazioni fornite da assicurazioni e istituzioni pubbliche, professionali o private (AVS, AI, SUVA, assicurazione militare, cassa malati, assicurazione di responsabilità civile e assicurazione contro gli infortuni privata, istituzioni di soccorso e fondazioni ecc.).

Attualmente, in base alla circolare numero 30 dell'AFC, per i contribuenti con figli minorenni o maggiorenni in formazione, la deduzione dei premi per assicurazioni e degli interessi dei capitali a risparmio per i figli è già di norma collegata alla deduzione per i figli. Il capoverso 1<sup>bis</sup> lettera b esplicita questa ripartizione della deduzione dei premi assicurativi per i figli. Ne deriva che, in tutti i casi in cui la deduzione per i figli

<sup>41</sup> [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) > L'AFC > Imposta federale diretta IFD > Informazioni specifiche > Circolare n. 11 sulla deduzione delle spese di malattia e infortunio nonché delle spese per disabilità

è ripartita a metà tra i genitori, anche la deduzione dei premi assicurativi continuerà a essere ripartita in parti uguali. La deduzione dei premi assicurativi per le persone bisognose a carico del contribuente è ora disciplinata nel capoverso 1<sup>bis</sup> lettera c.

La deduzione per coniugi con doppio reddito disciplinata al *capoverso 2* rappresenta una misura nell'ambito dell'imposizione congiunta che considera il matrimonio quale comunione economica<sup>42</sup>. L'introduzione dell'imposizione individuale e della tariffa unitaria porta all'abrogazione della deduzione per coniugi con doppio reddito.

Il *capoverso 3* disciplina la deduzione delle spese sostenute per la cura prestata da terzi ai figli. La deduzione è ora collegata anche all'autorità parentale. I contribuenti che non esercitano l'autorità parentale non devono poter dedurre le spese per la cura prestata da terzi ai figli. In questo modo sarà possibile uniformare altre deduzioni legate ai figli perché saranno anch'esse subordinate all'autorità parentale. Le altre condizioni restano invariate.

Come per tutte le altre deduzioni legate ai figli, anche in questo caso si pone la questione della ripartizione della deduzione tra i genitori. Questo aspetto sarà disciplinato in tre nuove lettere:

La lettera a stabilisce il principio generale: il contribuente che vive in comunione domestica con il figlio soggetto alla sua autorità parentale esclusiva o ad autorità parentale congiunta e che è assistito da terzi deve poter detrarre l'importo massimo. Questa norma si applica soprattutto ai genitori (separati, divorziati o non coniugati) che non vivono in comunione domestica. In questi casi si tratta generalmente del genitore che percepisce gli alimenti per il figlio secondo l'articolo 23 lettera f LIFD. La stessa norma può trovare applicazione anche nel caso di genitori coniugati o non coniugati che vivono in comunione domestica, ma in cui l'autorità parentale è esercitata da un solo genitore.

Se entrambi i genitori vivono in comunione domestica con il figlio e detengono l'autorità parentale congiunta, la deduzione deve essere ripartita per metà. Alla lettera b è quindi necessario specificare che, per le persone coniugate o no che esercitano l'autorità parentale congiunta, valgono le stesse norme previste oggi in base alla circolare numero 30 dell'AFC per le persone non sposate. Ciascun genitore può dedurre fino alla metà dell'importo massimo (fr. 12 500) delle spese sostenute per la cura dei figli prestata da terzi. Al riguardo è irrilevante a chi è intestata la fattura per la cura dei figli prestata da terzi o chi ha effettuato il pagamento.

Infine, la lettera c prevede che questa norma si applichi di principio anche ai genitori separati che condividono l'autorità parentale e i cui figli vivono alternatamente in comunione domestica con i genitori (custodia alternata). Se, in caso di custodia alternata, le spese per la cura prestata da terzi sono a carico di un solo genitore, quest'ultimo ha diritto alla deduzione massima, come accade per il genitore che esercita l'autorità parentale esclusiva. Questa situazione può verificarsi per esempio nei casi in cui solo un genitore esercita un'attività lucrativa durante il tempo di custodia del figlio e pertanto soddisfa le condizioni previste per la deduzione. In questi casi la ripartizione della deduzione per metà non è opportuna.

<sup>42</sup> Cfr. al riguardo il messaggio concernente la modifica della legge federale sull'imposta federale diretta (Equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie), FF 2018 1775.

In nessuna situazione deve essere prevista la possibilità di richiedere una ripartizione diversa (in base alla circolare n. 30 dell'AFC, oggi questo è consentito alle coppie non coniugate), in particolare per ragioni di economia procedurale.

#### *Art. 35 cpv. 1*

La deduzione per i figli è ora disciplinata in due lettere separate: la lettera a fissa la deduzione per i figli minorenni, mentre la lettera b quella per i figli maggiorenni in formazione.

#### *Let. a*

La deduzione passerà da 6700 a 12 000 franchi all'anno per ogni figlio minorenne. Inoltre, per i figli minorenni, il diritto alla deduzione sarà collegato all'autorità parentale. Lo scopo è di uniformare le deduzioni concernenti i figli (deduzione dei premi assicurativi per i figli, deduzione per la cura prestata da terzi ai figli, deduzione dall'ammontare dell'imposta) subordinando il loro diritto all'esercizio dell'autorità parentale, oltre che ad altre condizioni.

Con l'imposizione individuale deve ora essere disciplinata anche la ripartizione della deduzione tra i coniugi, che fino ad oggi erano tassati congiuntamente. Anche in questo caso, come per le altre deduzioni concernenti i figli, la norma seguente attualmente in vigore si applica anche alle coppie non sposate.

Se il figlio sottostà all'autorità parentale congiunta e non sono versati alimenti secondo l'articolo 33 capoverso 1 lettera c, la deduzione per i figli è ripartita in parti uguali tra i genitori (cfr. in merito al diritto vigente la circolare n. 30 dell'AFC).

#### *Let. b*

Per i figli maggiorenni, a tirocinio o agli studi, il genitore che versa gli alimenti deve poter far valere la deduzione di 12 000 franchi. Se entrambi i genitori provvedono al sostentamento del figlio, la deduzione dovrà essere ripartita per metà tra i genitori. La soluzione proposta dal Consiglio federale nel quadro del progetto posto in consultazione, secondo cui il genitore che versa gli aiuti maggiori deve poter far valere la deduzione per i figli, mentre l'altro genitore la deduzione per sostentamento, sempre che il suo aiuto uguagli almeno l'importo di tale deduzione, ha riscontrato diversi pareri critici. Tale soluzione richiederebbe un coordinamento procedurale tra gli incarti fiscali dei genitori, che complicherebbe l'esecuzione.

Una circolare sull'imposizione individuale deve stabilire quando è soddisfatta la condizione secondo cui un genitore provvede effettivamente al sostentamento del figlio. Le prestazioni in natura devono essere considerate nel calcolo.

La *lettera c* introduce le nuove disposizioni sulla deduzione per sostentamento.

A livello terminologico viene apportata una modifica redazionale: l'espressione «ogni persona totalmente o parzialmente incapace d'esercitare attività lucrativa» è sostituita con «ogni persona bisognosa». A livello materiale non cambia nulla. Già nella prassi attuale il bisogno di sostentamento costituisce la condizione per la deduzione. La deduzione per sostentamento non viene accordata se la persona incapace d'esercitare un'attività lucrativa dispone di un reddito o di una sostanza sufficiente.

Il diritto vigente non ammette la deduzione per sostentamento per il coniuge. Nella dottrina questa prassi è motivata con il fatto che il sostegno reciproco è già considerato nel quadro della tariffa per coniugi e della deduzione per coniugi<sup>43</sup>.

Dal momento che, con l'imposizione individuale, i redditi di entrambi i coniugi possono essere calcolati individualmente, ne consegue che si deve fiscalmente tenere conto delle prestazioni di assistenza. Dato che è possibile applicare la deduzione per sostentamento anche tra persone indipendenti, l'ammissibilità di tale deduzione tra i coniugi risponde al principio della neutralità rispetto allo stato civile.

La concessione della deduzione per sostentamento deve tuttavia essere collegata a condizioni, come avviene oggi anche tra persone non coniugate. La semplice assenza di attività lucrativa, come in tutti i casi, non sarebbe però una condizione sufficiente a giustificare l'esigenza di sostentamento. La necessità di sostentamento deve essere supportata da ulteriori motivi. Per poter usufruire della deduzione per sostentamento, anche in questo caso, è necessario soddisfare le condizioni generali: la persona aiutata non può oggettivamente provvedere essa stessa al proprio sostentamento in via provvisoria o definitiva. Questa condizione risulta soddisfatta in tutti i casi in cui una persona, indipendentemente dalla propria volontà, non sia in grado di condurre un'attività lucrativa o riesca farlo solo parzialmente. Non vi è invece esigenza di sostentamento quando la persona bisognosa rinuncia volontariamente e senza motivo imperativo al conseguimento di un reddito sufficiente. I contributi di sostentamento devono inoltre essere gratuiti o effettuati senza controprestazione. I contributi di sostentamento compensati con prestazioni economicamente misurabili del beneficiario dei contributi, come per esempio il disbrigo dei lavori casalinghi, non costituiscono contributi di sostentamento ai sensi della lettera b; ciò significa che la deduzione è esclusa (circolare n. 30 dell'AFC).

La deduzione per sostentamento deve invece continuare a essere esclusa per i figli per i quali il contribuente può far valere la deduzione per i figli secondo la lettera a o b o per gli alimenti (secondo l'articolo 33 capoverso 1 lettera c LIFD).

Inoltre, la deduzione per sostentamento non dovrà essere garantita nemmeno a coniugi divorziati o separati, nel caso in cui il contribuente possa dedurre gli alimenti (secondo l'art. 33 cpv. 1 lett. c LIFD). In questi casi l'esigenza di sostentamento dovrebbe essere sufficientemente coperta dagli alimenti.

Il capoverso 1 lettera c del diritto vigente disciplina la deduzione per i coniugi che, nel quadro dell'imposizione congiunta, rappresenta una misura tariffaria finalizzata a mitigare la condizione fiscale sfavorevole delle coppie coniugate rispetto a quelle non coniugate. Con l'introduzione dell'imposizione individuale, questa deduzione diventa obsoleta.

<sup>43</sup> Ivo P. Baumgartner / Olivier Eichenberger, in Martin Zweifel / Michael Beusch (a c. di), *Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG)*, 4<sup>a</sup> ed., 2022, n. marg. 31 ad art. 35 LIFD; cfr. al riguardo Peter Locher, *Kommentar zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer*, 1<sup>a</sup> parte, 2<sup>a</sup> ed., 2019, n. marg. 51 ad art. 35 cpv. 1 lett. b LIFD.

*Art. 36*

La tariffa multipla attualmente vigente sarà sostituita da una tariffa unitaria applicata a tutti i contribuenti, indipendentemente dal loro stato civile. A tal fine occorre riformulare la tariffa di cui al *capoverso 1* (v. n. 6.2.3).

L'introduzione dell'imposizione individuale comporta l'abrogazione della tariffa per i coniugi indicata al *capoverso 2*.

Con la proposta di riforma avanzata dal Consiglio federale, la vigente tariffa per i genitori indicata al *capoverso 2<sup>bis</sup>* (che si compone della tariffa per i coniugi e della deduzione dall'ammontare dell'imposta) diventa obsoleta. Sarà invece mantenuta la deduzione dall'ammontare dell'imposta attualmente compresa nella tariffa per i genitori, pari a 259 franchi per figlio all'anno. La tariffa per i genitori è ora disciplinata nel *capoverso 2*. Scorporando questa deduzione dalla tariffa, diventa possibile ripartire la deduzione tra i genitori. Nel diritto vigente, la tariffa per i genitori – e quindi anche la deduzione dall'ammontare dell'imposta – può essere attribuita a un solo genitore.

La deduzione dall'ammontare dell'imposta dovrà continuare a essere accordata per i figli e le persone bisognose. Questa disposizione è ora disciplinata in due lettere distinte. Secondo la *lettera a*, la deduzione deve essere accordata da un lato alle persone che vivono in comunione domestica con figli minorenni o figli maggiorenni in formazione per i quali possono far valere una deduzione per i figli secondo l'articolo 35 *capoverso 1 lettera a o b*. L'attribuzione della deduzione ai genitori deve avvenire in base alla deduzione per i figli (v. art. 35 cpv. 1 lett. a e b D-LIFD). Ciò significa che ora la deduzione dall'ammontare dell'imposta viene ripartita per metà tra i genitori se la deduzione per i figli viene attribuita in ragione della metà.

Dall'altro lato, conformemente alla *lettera b* devono poter beneficiare della deduzione dall'ammontare dell'imposta anche le persone che vivono con una persona bisognosa e per la quale può essere fatta valere la deduzione per sostentamento secondo l'articolo 35 *capoverso 1 lettera c*.

*Art. 37b cpv. 1, terzo periodo*

Al *capoverso 1*, la disposizione sugli utili di liquidazione deve essere adattata alla tariffa unitaria facendo riferimento non più alle «tariffe», ma alla «tariffa» di cui all'articolo 36.

*Art. 38 cpv. 2*

Al *capoverso 2*, anche la disposizione sulle prestazioni in capitale provenienti dalla previdenza deve essere adattata alla tariffa unitaria facendo riferimento non più alle «tariffe», ma alla «tariffa» di cui all'articolo 36.

*Art. 39 cpv. 1*

In base alla legge vigente, gli effetti della progressione a freddo sono compensati integralmente mediante pari adeguamento delle categorie tariffarie e delle deduzioni in franchi attuate sul reddito. Considerando che con l'imposizione individuale la dedu-

zione attuata sull'ammontare dell'imposta è svincolata dalla tariffa, il capoverso 1 deve indicare gli oggetti dell'adeguamento della deduzione, perché altrimenti non è chiaro se la compensazione sia possibile in caso di rincaro. Generalmente l'importo compensato per la deduzione attuata sull'ammontare dell'imposta è a una sola cifra, a differenza delle deduzioni dalla base di determinazione. Quindi la deduzione dall'ammontare dell'imposta non andrebbe arrotondata ai 100 franchi superiori o inferiori, bensì ai 10 franchi anziché a 1 franco come avveniva finora.

#### *Art. 42*

Questa disposizione disciplina la tassazione in caso di matrimonio o scioglimento del matrimonio nell'ambito dell'imposizione congiunta. Con l'imposizione individuale questa disposizione non è più applicabile e quindi deve essere abrogata.

#### *Art. 85 cpv. 1–3*

Il *capoverso 1* richiede unicamente l'adeguamento alla tariffa unitaria per le persone fisiche sostituendo il termine «tariffe» con «tariffa».

Il *capoverso 2* indica le deduzioni di cui occorre tenere conto nelle tariffe per l'imposta alla fonte. Questa disposizione viene leggermente riformulata con un rimando esplicito alle deduzioni da considerare per oneri familiari (deduzione per i figli minorenni e per i figli maggiorenni in formazione). Rispetto al diritto vigente l'unica modifica è che la deduzione per coniugi non è più prevista nemmeno per l'imposta alla fonte (v. al riguardo i commenti all'art. 35 cpv. 1 lett. c D-LIFD).

Per quanto concerne le deduzioni per i figli potrebbero essere necessarie alcune regole schematiche dal momento che, in caso di riscossione dell'imposta alla fonte, si può pretendere che i datori di lavoro accertino la situazione solo in misura limitata. Per il datore di lavoro potrebbe non essere possibile verificare se tra i genitori vengono versati gli alimenti. Maggiori dettagli e precisazioni seguiranno a livello di ordinanza o di circolare.

*Capoverso 3*: con l'introduzione dell'imposizione individuale è possibile abrogare il diritto vigente per i coniugi.

#### *Art. 89 cpv. 3*

Le persone assoggettate all'imposta alla fonte sono tassate retroattivamente secondo la procedura ordinaria ulteriore se il loro reddito lordo raggiunge o supera un determinato importo nel corso di un anno fiscale o se dispongono di proventi non imponibili alla fonte (art. 89 cpv. 1 lett. a e b LIFD). In base al diritto vigente, la procedura ordinaria ulteriore si applica anche al coniuge non separato legalmente o di fatto che vive in comunione domestica con una persona tassata secondo la stessa procedura. L'introduzione dell'imposizione individuale comporta l'abrogazione dell'articolo 89 capoverso 3.

*Art. 89a cpv. 2 e 3*

Con l'imposizione individuale la richiesta di tassazione ordinaria ulteriore non concerne più anche il coniuge. Il *capoverso 2* deve quindi essere abrogato.

Ne consegue che anche l'incipit del *capoverso 3* necessita di una riformulazione (sostituendo «essa» con «la richiesta») affinché il riferimento sia chiaro.

*Art. 99a cpv. 1 lett. a*

I non residenti (in particolare i lavoratori frontalieri) possono attualmente richiedere la tassazione ordinaria ulteriore se soddisfano, tra le altre cose, la seguente condizione: la parte preponderante dei proventi mondiali del contribuente, compresi i proventi del coniuge, è imponibile in Svizzera.

Con l'imposizione individuale i proventi del coniuge non vengono più tenuti in considerazione. Ciascuno deve soddisfare le condizioni previste dall'articolo 99a capoverso 1 LIFD, per sé e unicamente per i propri proventi.

*Art. 113*

Con l'introduzione dell'imposizione individuale è possibile abrogare l'articolo che concerne la situazione procedurale dei coniugi e il titolo che precede «Capitolo 2: Situazione procedurale dei coniugi». Ciò significa che i coniugi esercitano i propri diritti e doveri procedurali individualmente come tutti gli altri contribuenti. Ciascuno deve sottoscrivere la propria dichiarazione d'imposta e decidere personalmente se avvalersi di rimedi giuridici, con effetti rivolti unicamente alla propria persona. Le comunicazioni delle autorità fiscali devono essere indirizzate alla singola persona.

*Art. 114 cpv. 1*

Con l'introduzione dell'imposizione individuale, ciascun coniuge deve poter esaminare unicamente gli atti che ha prodotto o firmato, al pari dei partner non coniugati. Il diritto reciproco di esaminare gli atti può quindi essere abrogato.

*Art. 117 cpv. 3 e 4*

L'introduzione dell'imposizione individuale comporta l'abrogazione delle disposizioni relative alla notificazione ai coniugi di decisioni, comunicazioni, atti ecc. Tutte le comunicazioni delle autorità fiscali indirizzate ai coniugi devono essere personali, esattamente come avviene oggi per i contribuenti separati, divorziati o non coniugati.

*Art. 180*

Con l'imposizione individuale i coniugi sono trattati come tutti gli altri contribuenti, motivo per cui l'articolo 180 non è più necessario ed è quindi abrogato.

*Art. 205g cpv. 1 e 2*

La disposizione transitoria del capoverso 1 stabilisce che ai periodi fiscali precedenti l'entrata in vigore dell'imposizione individuale continua ad applicarsi il diritto anteriore che prevede l'imposizione congiunta. Ciò significa, per esempio, che per questi periodi fiscali continuerà a valere il diritto reciproco dei coniugi di esaminare gli atti nonché la loro responsabilità solidale.

I dibattiti parlamentari intorno al progetto di imposizione individuale e il periodo tra la votazione finale e l'entrata in vigore del progetto potrebbero durare diversi anni. Durante questo lasso di tempo la compensazione degli effetti della progressione a freddo proseguirà secondo il diritto vigente. Per contro, le nuove tariffe e l'ammontare delle deduzioni nell'ambito dell'imposizione individuale si basano sul messaggio del Consiglio federale e su eventuali modifiche decise dal Parlamento. Nel periodo compreso tra la votazione finale e l'entrata in vigore, in assenza di ulteriori normative gli effetti della progressione a freddo non saranno compensati nel testo di legge deliberato. Ciò può comportare, se l'inflazione tocca livelli abbastanza elevati, che fino all'entrata in vigore del progetto il rapporto tra gli oneri messo a punto nel corso delle consultazioni parlamentari rispetto allo status quo risulti superato. Per evitare un simile aumento nascosto delle imposte, occorre prevedere nel capoverso 2 una disposizione transitoria sulla compensazione degli effetti della progressione a freddo al momento dell'entrata in vigore. Gli effetti della progressione a freddo devono essere compensati conformemente all'articolo 39. Al riguardo sono determinanti l'ultimo stato dell'indice il 30 giugno prima della votazione finale sulla legge federale sull'imposizione individuale e lo stato dell'indice il 30 giugno dell'anno precedente l'entrata in vigore. Il periodo intermedio deve essere compensato.

**Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni**

*Art. 3 cpv. 3 e 4*

Si vedano i commenti agli articoli 8a, 9 e 9a D-LIFD.

*Art. 6 cpv. 2*

Si vedano i commenti all'articolo 14 D-LIFD.

*Art. 7 cpv. 4 lett. g*

Si vedano i commenti all'articolo 23 lettera f D-LIFD.

*Art. 9 cpv. 2 lett. c, g, h, h<sup>bis</sup> e k*

Si vedano i commenti all'articolo 33 capoverso 1 lettere c, g, h e h<sup>bis</sup> oltre all'articolo 33 capoverso 2 D-LIFD.

*Art. 11 cpv. 1*

Il *capoverso 1* prevede che i Cantoni riducano in modo adeguato l'imposta per i coniugi non separati legalmente o di fatto rispetto all'imposta dovuta dalle persone sole.

Con l'imposizione individuale ogni persona è tassata per sé, quindi questa norma non è necessaria e verrà abrogata. I Cantoni devono decidere autonomamente come trattare le diverse categorie di contribuenti nell'ottica del principio costituzionale dell'imposizione secondo la capacità economica.

*Art. 18*

Si vedano i commenti all'articolo 42 D-LIFD.

*Art. 33 cpv. 1–3*

Il *capoverso 1* richiede unicamente l'adeguamento alla tariffa unitaria per le persone fisiche. Il termine «tariffe» deve essere sostituito con «tariffa».

In merito ai *capoversi 2 e 3* si vedano i commenti all'articolo 85 capoversi 2 e 3 D-LIFD.

*Art. 33a cpv. 3*

Si vedano i commenti all'articolo 89 capoverso 3 D-LIFD.

*Art. 33b cpv. 2 e 3*

Si vedano i commenti all'articolo 89a capoversi 2 e 3 D-LIFD.

*Art. 35a cpv. 1 lett. a*

Si vedano i commenti all'articolo 99a capoverso 1 lettera a D-LIFD.

*Art. 36a cpv. 2*

La rettifica determinante ai fini dell'aliquota prevista per i coniugi con doppio reddito nel quadro dell'imposizione alla fonte non è più necessaria con l'imposizione individuale e quindi il capoverso è abrogato.

*Art. 40*

Si vedano i commenti all'articolo 113 D-LIFD.

*Art. 57 cpv. 4*

Si vedano i commenti all'articolo 180 D-LIFD.

*Art. 78h*

Si vedano i commenti all'articolo 205g capoverso 1 D-LIFD.

## **6.7 Ripercussioni**

### **6.7.1 Base dei dati**

#### **6.7.1.1 Statistica dell'imposta federale diretta**

Tutte le stime quantitative relative alle ripercussioni si basano sui dati della statistica dell'imposta federale diretta (statistiche fiscali federali) del 2020. Partendo da questi dati viene effettuato un calcolo approssimativo delle ripercussioni finanziarie stimate al 2024 sulla base delle presunte entrate provenienti dall'imposta federale diretta delle persone fisiche nel 2024.

Il set di dati utilizzato comprende tutte le persone assoggettate all'imposta federale diretta, ma contiene solo informazioni puntuali. Nello specifico, sono contenuti lo stato civile, il reddito imponibile, l'importo d'imposta, il numero di deduzioni per figli, la deduzione relativa ai premi dell'assicurazione e la deduzione per doppi redditi. Non sono contenute informazioni sugli altri componenti della dichiarazione d'imposta. Il set di dati è quindi insufficiente per stimare le ripercussioni dell'imposizione individuale in modo quantitativamente affidabile. Ciò richiederebbe in particolare informazioni sulla ripartizione dei redditi tra i due coniugi. Più il reddito è uniformemente ripartito tra coppie sposate, maggiori sono le minori entrate o maggiore diventa l'adeguamento della tariffa se si intende contenere la riduzione delle entrate provenienti dall'imposta federale diretta (limitandola a ca. 1 mia. di fr.).

Per le stime quantitative, i redditi delle coppie sposate devono quindi essere ripartiti tra i coniugi. Questa ripartizione è stimata con l'aiuto dei dati WiSiER, rilevati a tantum, che contengono informazioni più dettagliate sulle imposte cantonali sul reddito per il 2015. Anche i dati WiSiER non consentono di attribuire in modo univoco tutte le componenti del reddito (v. n. 2.1), motivo per cui la ripartizione stimata dei redditi tra i coniugi e quindi tutte le stime quantitative sono caratterizzate da un notevole livello di incertezza. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali non aggiorna i dati WiSiER. Questi dati non sono la fonte principale dei dati utilizzati per le stime, ma vengono consultati a integrazione delle informazioni sulla ripartizione dei redditi tra i coniugi nelle statistiche fiscali federali. Nel corso del progetto si dovrà comunque valutare per quanto tempo sarà ancora ragionevole utilizzare i dati del 2015.

Le statistiche fiscali federali presentano ulteriori lacune che fanno sì che non tutti gli elementi della riforma possano essere illustrati nelle stime. Per esempio, nelle statistiche non è possibile distinguere le deduzioni di cui all'articolo 35 capoverso 1 lettera a LIFD (per un minore o un figlio in formazione professionale o scolastica) da quelle di cui all'articolo 35 capoverso 1 lettera b LIFD (per una persona inabile al lavoro o con capacità lavorativa limitata). Il progetto di riforma propone di aumentare le prime da 6700 a 12 000 franchi e di lasciare le seconde a 6700. In mancanza delle informazioni necessarie nei dati, per la stima quantitativa tutte queste deduzioni vengono aumentate a 12 000 franchi. Questo elemento di incertezza nelle stime porta a sovrastimare leggermente la riduzione delle entrate dovuta alla riforma.

Alcune informazioni contenute nel set di dati sono imprecise. In alcuni Cantoni, per esempio, la variabile corrispondente al numero di deduzioni per figli può essere espressa esclusivamente in numeri interi. Se le deduzioni per figli vengono ripartite

(p. es. nel caso delle coppie non sposate con figli), possono risultare deduzioni per figli dimezzate che tuttavia non sono riprodotte nel set di dati. Pertanto, anche la stima relativa agli effetti dell'aumento della deduzione per figli è caratterizzata da incertezza. A partire dal 2024 i dati forniti ai fini della perequazione finanziaria nazionale e utilizzati anche per le statistiche fiscali federali dovranno considerare in tutti i Cantoni anche deduzioni per figli dimezzate. Se questi aggiornamenti vengono effettuati nel corso del progetto, l'adeguamento dei dati forniti potrebbe determinare talune variazioni delle ripercussioni stimate sui rapporti tra gli oneri.

Inoltre, le statistiche fiscali federali non contengono informazioni sulla composizione delle economie domestiche. A causa di queste lacune nel set di dati, la rappresentazione delle ripercussioni finanziarie per i diversi tipi di contribuenti (v. n. 6.7.4.3) non può distinguere tra coppie non sposate e altre persone non sposate (p. es. persone sole o figli maggiorenni che vivono ancora con i genitori).

### **6.7.1.2                   Casi normali vs. casi speciali**

Per circa il 90 per cento dei contribuenti, il reddito imponibile corrisponde al reddito determinante ai fini dell'aliquota (i cosiddetti casi normali). Per circa il 10 per cento dei contribuenti, il reddito determinante ai fini dell'aliquota si discosta dal reddito imponibile (i cosiddetti casi speciali). Questa circostanza si verifica in caso di assoggettamento inferiore a un anno (trasferimenti o decesso) o in caso di rapporto fiscale internazionale (p. es. casa di vacanze all'estero). Per alcuni Cantoni, le statistiche fiscali federali indicano solo il reddito imponibile ma non il reddito determinante ai fini dell'aliquota.

La stima delle ripercussioni della riforma considera solo i casi normali. Sulla base dei dati ottenuti viene effettuato un calcolo approssimativo forfetario per la totalità dei casi (casi normali + casi speciali). La procedura è descritta in dettaglio in un rapporto disponibile sul sito Internet dell'AFC<sup>44</sup>.

## **6.7.2                       Ripercussioni finanziarie**

### **6.7.2.1                   Ripercussioni finanziarie per la Confederazione**

In caso di passaggio all'imposizione individuale, il Consiglio federale è disposto ad accettare sgravi fiscali e quindi una riduzione del gettito per un totale di 1 miliardo di franchi nell'ambito dell'imposta federale diretta. Attualmente, però, il margine di manovra politico-finanziario sarebbe insufficiente. Considerato il lungo orizzonte temporale per l'attuazione del cambiamento di sistema, la diminuzione delle entrate avverrà solo tra alcuni anni.

<sup>44</sup> Quantitative Schätzungen zu Reformen der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen (3.2.2023), consultabile all'indirizzo: Amministrazione federale delle contribuzioni AFC > L'AFC > Politica fiscale > Accesso documenti ufficiali > Steuerpolitische Notizen und Arbeitspapiere.

Per ottenere l'impatto finanziario previsto occorre un adeguamento della tariffa (v. n. 6.2.3). Le ripercussioni stimate sono in ogni caso una proiezione sull'anno fiscale 2024. Esse rappresentano quindi gli effetti finanziari di un'introduzione teorica dell'imposizione individuale nel 2024. Le ripercussioni finanziarie non dovrebbero subire variazioni notevoli rispetto al gettito totale dell'imposta federale diretta. Poiché si prevede che nei prossimi anni le entrate generate dall'imposta federale diretta aumenteranno, è probabile che anche gli effetti finanziari stimati della riforma aumentino di conseguenza.

Le minori entrate stimate di 1 miliardo di franchi corrispondono a circa l'1,2 per cento delle entrate ordinarie della Confederazione, al 3,5 per cento delle entrate dell'imposta federale diretta (persone fisiche e giuridiche) e a circa il 7,3 per cento delle entrate dell'imposta federale diretta delle persone fisiche (secondo il preventivo 2024).

Le entrate dell'imposta federale diretta vanno per il 78,8 per cento alla Confederazione e per il 21,2 per cento ai Cantoni (art. 196 LIFD). Pertanto, circa 800 milioni di franchi svizzeri delle minori entrate stimate saranno a carico della Confederazione.

Le minori entrate si riducono se il passaggio all'imposizione individuale porta ad adeguamenti comportamentali sotto forma di occupazione aggiuntiva, che a sua volta porta a entrate fiscali aggiuntive (v. n. 6.7.6). La misura in cui gli adeguamenti comportamentali riducono le minori entrate per la Confederazione dipende anche dall'attuazione concreta dell'imposizione individuale nei Cantoni, segnatamente dall'impostazione tariffaria (v. n. 6.7.5).

### **6.7.2.2 Ripercussioni finanziarie per i Cantoni**

Le minori entrate stimate di 1 miliardo di franchi per l'imposta federale diretta ricadono sui Cantoni nella misura della quota cantonale del 21,2 per cento. Le minori entrate per i Cantoni dovute alla riforma dell'imposta federale diretta ammontano quindi a circa 200 milioni di franchi (sempre stimate sulla base dei dati dell'anno fiscale 2020, con proiezione al 2024).

Le ripercussioni finanziarie per i Cantoni e i Comuni, risultanti dall'implementazione dell'imposizione individuale nel diritto cantonale, dipendono dalla struttura delle riforme e in particolare dall'impostazione della tariffa. In virtù dell'autonomia tariffaria dei Cantoni, la Confederazione non può imporre ai Cantoni norme tariffarie (art. 129 cpv. 2 Cost.). Il Consiglio federale non può quindi esprimersi sulle ripercussioni finanziarie che si produrranno a livello cantonale e comunale.

Il passaggio all'imposizione individuale modifica i rapporti tra gli oneri dei contribuenti. Queste variazioni tendono a essere tanto maggiori quanto più progressiva è la tariffa di un Cantone. In nessun Cantone esiste un'imposizione completamente proporzionale; tutti i Cantoni conoscono almeno un'imposizione a progressione indiretta in relazione al reddito.

L'imposizione individuale porta quindi a determinate variazioni del rapporto tra gli oneri in tutti i Cantoni. Un'implementazione neutrale dal punto di vista del gettito comporta quindi sia sgravi che oneri aggiuntivi per alcuni contribuenti. Se la riforma dell'imposizione individuale esclude oneri aggiuntivi per tutti i contribuenti, porterà

inevitabilmente a minori entrate anche a livello di imposte cantonali. Quanto più progressivo è il sistema dell'imposta sul reddito in un Cantone, tanto più forti sono tendenzialmente questi effetti. Al tempo stesso, in un sistema fiscale con una progressione maggiore è più facile finanziare eventuali minori entrate dovute a una riforma con gli effetti della progressione reale. Infatti, più il sistema fiscale è progressivo, maggiore sarà l'aumento delle entrate dovuto all'incremento dei redditi reali nel corso del tempo.

La situazione di partenza si evolve se il passaggio all'imposizione individuale porta ad adeguamenti comportamentali sotto forma di occupazione aggiuntiva, che a sua volta porta a entrate fiscali aggiuntive. Tenendo conto di questi effetti sull'occupazione, le minori entrate di una riforma per i Cantoni senza oneri aggiuntivi dei contribuenti si riducono e/o gli oneri aggiuntivi dei contribuenti di una riforma neutrale dal punto di vista del gettito si riducono.

### **6.7.3 Ripercussioni sull'effettivo del personale e sulle TIC**

#### **6.7.3.1 Confederazione**

Poiché l'imposta federale diretta viene imposta e riscossa dai Cantoni, le misure proposte nell'ambito dell'imposta federale diretta per la Confederazione non hanno ripercussioni sostanziali sull'effettivo del personale né sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC).

#### **6.7.3.2 Cantoni**

L'introduzione dell'imposizione individuale comporta spese aggiuntive per le amministrazioni fiscali cantonali, soprattutto perché i due coniugi devono presentare due dichiarazioni d'imposta separate (v. n. 6.2.10). Tuttavia, questo onere aggiuntivo è relativizzato dal fatto che le procedure fiscali saranno elaborate sempre più spesso per via elettronica.

Non sono disponibili stime dei Cantoni relative alle ripercussioni sull'effettivo del personale e sulle TIC.

### **6.7.4 Ripercussioni sul rapporto tra gli oneri nell'ambito dell'imposta federale diretta**

#### **6.7.4.1 In generale**

La variazione stimata dell'onere fiscale dovuta al progetto è illustrata di seguito sotto forma di grafici e tabelle. Le ripercussioni sugli oneri fiscali sono rappresentate in due modi. L'analisi al numero 6.7.4.2 rappresenta la variazione dell'onere fiscale dovuta alla riforma in alcune circostanze scelte. Questa analisi non si basa sui dati delle statistiche fiscali federali, bensì esclusivamente sul diritto in vigore prima e dopo la ri-

forma e pertanto non fornisce alcuna informazione sul numero di persone interessate dalle varie situazioni.

I numeri 6.7.4.3 e 6.7.4.4 mostrano le ripercussioni stimate per diverse categorie di persone e classi di reddito. Queste analisi indicano l'aumento o la riduzione media degli oneri per ciascun gruppo. Tuttavia, non permettono di ricavare l'esatta variazione dell'onere fiscale in ogni singolo caso.

La rappresentazione dello status quo si riferisce alla legge applicabile a partire dal 1° gennaio 2024. La definizione di reddito utilizzata per rappresentare le ripercussioni sull'onere fiscale corrisponde al reddito imponibile più deduzione dei premi assicurativi, deduzione dei premi assicurativi per i figli e deduzione per figli, e, nello status quo per le coppie sposate, più deduzione per le coppie sposate e deduzione per doppio reddito. Il reddito così definito corrisponde al reddito netto secondo la definizione fornita dalla statistica dell'imposta federale diretta, leggermente diversa rispetto alla definizione di reddito netto secondo la legge federale sull'imposta federale diretta.

Sul sito web dell'AFC sono pubblicati ulteriori dettagli relativi alle stime illustrate nonché i risultati delle stime con altre ripercussioni finanziarie per la Confederazione (riforma neutrale dal punto di vista del gettito e riforma con riduzione delle entrate di 0,5 mia., di 0,75 mia. o di 1,5 mia. di fr.)<sup>45</sup>.

Le impostazioni della riforma con ripercussioni finanziarie alternative presentano rapporti tra gli oneri molto simili per i diversi tipi di contribuenti (persone non sposate, coppie con reddito unico/reddito doppio, pensionati). Maggiore è la riduzione delle entrate, minore è l'onere fiscale medio nello scenario post riforma e maggiore è il numero di contribuenti che ne trae beneficio.

Le diverse ripercussioni finanziarie vengono raggiunte attraverso un'estensione (riduzione; per aumentare le minori entrate) o una contrazione (aumento; per ridurre le minori entrate) della tariffa. L'estensione della tariffa corrisponde in ampia misura alla procedura adottata per compensare gli effetti della progressione a freddo. La contrazione corrisponde alla procedura opposta (v. n. 6.2.3).

Una contrazione tenderebbe ad amplificare l'effetto progressivo della tariffa, per cui la riduzione delle minori entrate rispetto all'impostazione proposta con un miliardo di franchi graverebbe maggiormente sulle persone con reddito elevato rispetto a quelle con basso reddito. Di contro, un'estensione volta ad aumentare le minori entrate avrebbe un effetto di sgravio maggiore sulle persone con reddito elevato rispetto a quelle con basso reddito.

### **6.7.4.2 Ripercussioni sui rapporti tra gli oneri a seconda delle diverse tipologie di contribuenti**

La figura 2 e la figura 3 mostrano gli oneri fiscali di una coppia sposata senza figli o con due figli nello status quo e gli oneri fiscali di entrambi i coniugi nello scenario post riforma. I grafici sopra mostrano la situazione nel caso di una ripartizione del

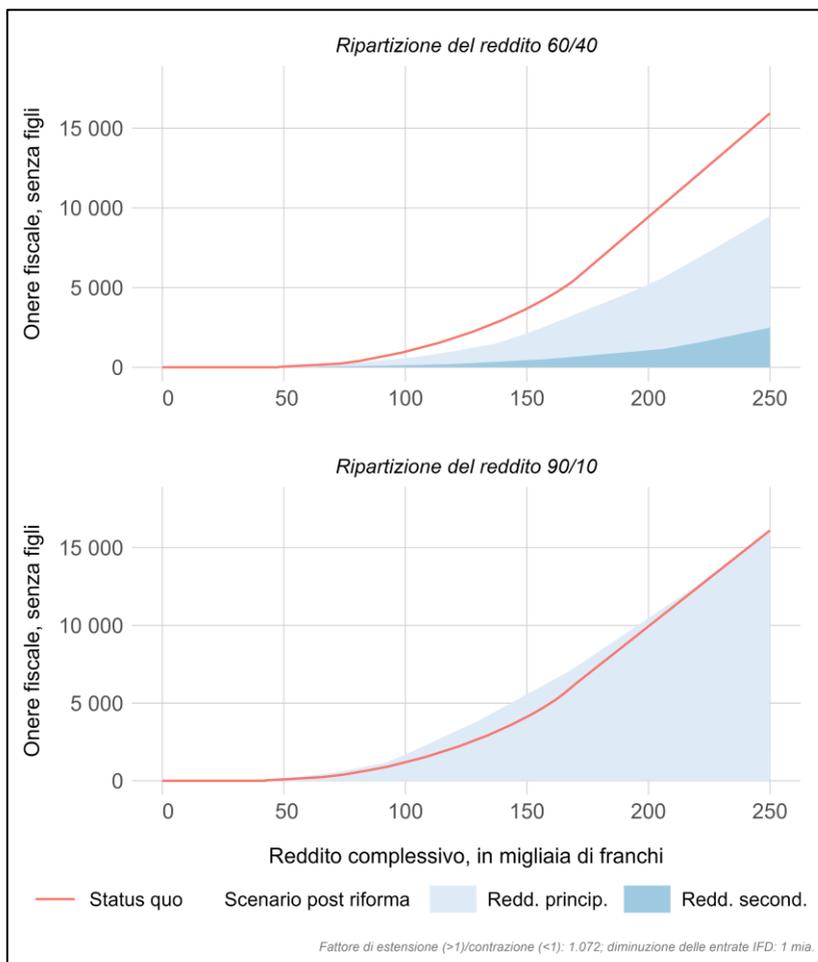
<sup>45</sup> Cfr. [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) > L'AFC > Politica fiscale > Temi di politica fiscale Imposizione dei coniugi e famiglia > Imposizione individuale.

reddito tra i coniugi pari a 60/40, quelli sotto illustrano la situazione nel caso di una ripartizione pari a 90/10.

Le figure mostrano che la variazione dell'onere fiscale dipende dalla ripartizione del reddito tra i coniugi. Se la ripartizione del reddito è uniforme (60/40), la somma degli oneri fiscali nello scenario della riforma potrebbe essere in molti casi significativamente inferiore rispetto allo status quo. Oltre all'equa ripartizione del reddito, anche la riduzione della tariffa contribuisce allo sgravio fiscale. Nel caso di una ripartizione ineguale del reddito (90/10), nella maggior parte delle situazioni rappresentate risultano oneri aggiuntivi. L'adeguamento della tariffa attenua il maggiore onere fiscale, in particolare per i redditi medio-bassi. Nel complesso, tuttavia, in questa situazione l'adeguamento della tariffa non permette di compensare il maggiore onere dovuto al cambiamento di sistema. Nel caso dei coniugi senza figli con una ripartizione del reddito pari a 90/10, l'onere fiscale aumenta a partire da un reddito complessivo di circa 30 000 franchi.

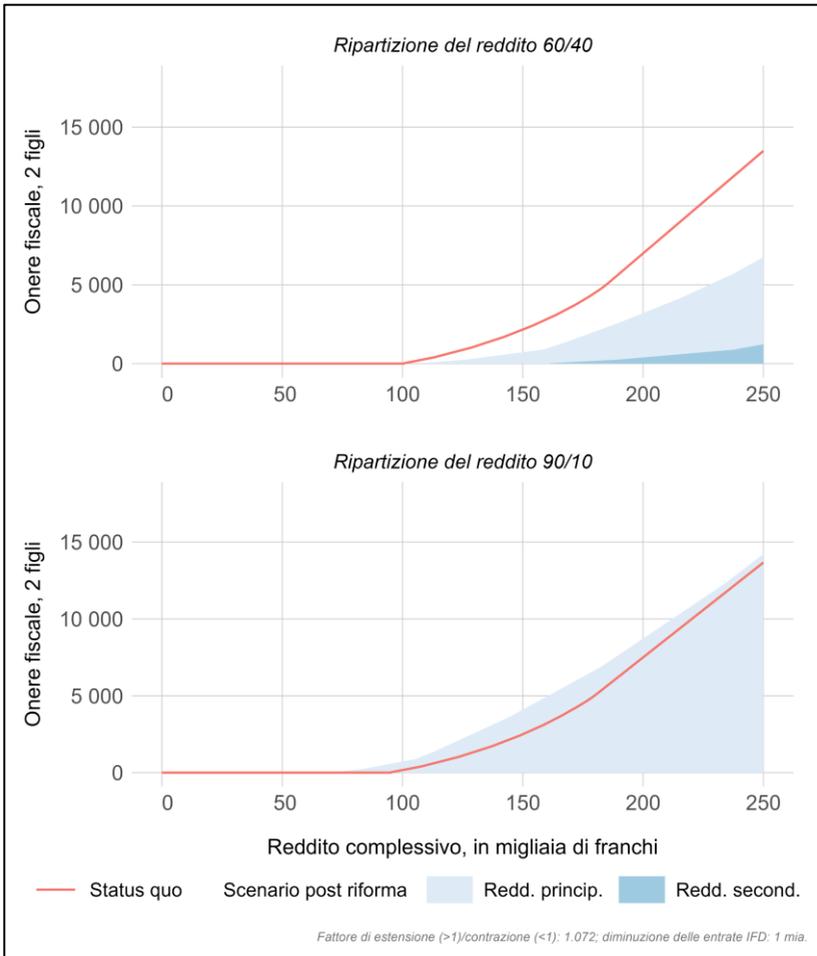
Nel caso dei coniugi con figli, per lo stesso motivo si ottengono sgravi anche con una ripartizione del reddito pari a 60/40, mentre con una ripartizione pari a 90/10 si generano oneri maggiori. Inoltre, la deduzione per i figli influisce in modo significativo sui rapporti tra gli oneri che ne derivano. La ripartizione in ragione della metà della deduzione per i figli concorre ai maggiori oneri che si ottengono nella situazione 90/10, perché la parte attribuita al reddito basso non produce praticamente alcun effetto di sgravio. Se la deduzione per i figli non venisse aumentata da 6700 a 12 000 franchi, questo aumento dell'onere sarebbe ancora maggiore. Nelle situazioni con una ripartizione uniforme del reddito prevale in genere l'effetto di sgravio della maggiore deduzione per i figli rispetto al minor effetto di sgravio dovuto alla ripartizione in parti uguali tra i coniugi. Con una ripartizione ineguale del reddito, di regola l'aumento della deduzione per i figli non permette di compensare il minor effetto di sgravio dovuto all'attribuzione per metà. Nel caso dei coniugi con due figli con una ripartizione del reddito pari a 90/10, l'onere fiscale aumenta a partire da un reddito complessivo di circa 70 000 franchi.

Figura 2



*Onere fiscale di una coppia sposata senza figli nello status quo e onere fiscale di entrambi i coniugi nello scenario post riforma per l'imposta federale diretta in funzione del reddito complessivo dei coniugi. Il grafico sopra rappresenta una ripartizione del reddito tra i coniugi di 60/40, quello sotto di 90/10. Il reddito complessivo si riferisce al reddito netto secondo la definizione fornita dalla statistica dell'imposta federale diretta.*

Figura 3



Onere fiscale di una coppia sposata con due figli nello status quo e onere fiscale di entrambi i coniugi nello scenario post riforma per l'imposta federale diretta in funzione del reddito complessivo dei coniugi. Il grafico sopra rappresenta una ripartizione del reddito tra i coniugi di 60/40, quello sotto di 90/10. Il reddito complessivo si riferisce al reddito netto secondo la definizione fornita dalla statistica dell'imposta federale diretta.

La tabella 1 e la tabella 2 mostrano per diverse forme di coppie sposate l'onere fiscale nello status quo e nello scenario post riforma sulla base dei dati risultanti dalla figura 2 e dalla figura 3:

Tabella 1

Reddito complessivo	40 000	70 000	100 000	150 000	250 000	40 000	70 000	100 000	150 000	250 000
– Reddito principale	24 000	42 000	60 000	90 000	150 000	36 000	63 000	90 000	135 000	225 000
– Reddito secondario	16 000	28 000	40 000	60 000	100 000	4 000	7 000	10 000	15 000	25 000
Ripartizione del reddito	60/40	60/40	60/40	60/40	60/40	90/10	90/10	90/10	90/10	90/10
Numero di figli	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Onere fiscale secondo lo <i>status quo</i>	0	204	982	3 684	15 931	0	312	1 198	4 116	16 113
Onere fiscale nello scenario post riforma	0	195	581	2 139	9 478	99	508	1 692	5 562	16 167
Onere fiscale sul reddito principale	0	151	448	1 692	6 989	99	508	1 692	5 562	16 167
Onere fiscale sul reddito secondario	0	43	133	448	2 493	0	0	0	0	0

*Onere fiscale di una coppia sposata senza figli nello status quo e onere fiscale di entrambi i coniugi nello scenario post riforma per l'imposta federale diretta in funzione del reddito complessivo dei coniugi e della ripartizione del reddito tra i coniugi. Il reddito si riferisce al reddito netto secondo la definizione fornita dalla statistica dell'imposta federale diretta.*

Tabella 2

Reddito complessivo	40 000	70 000	100 000	150 000	250 000	40 000	70 000	100 000	150 000	250 000
– Reddito principale	24 000	42 000	60 000	90 000	150 000	36 000	63 000	90 000	135 000	225 000
– Reddito secondario	16 000	28 000	40 000	60 000	100 000	4 000	7 000	10 000	15 000	25 000
Ripartizione del reddito	60/40	60/40	60/40	60/40	60/40	90/10	90/10	90/10	90/10	90/10
Numero di figli	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Onere fiscale secondo lo <i>status quo</i>	0	0	0	2 162	13 489	0	0	166	2 499	13 671
Onere fiscale nello scenario post riforma	0	0	0	719	6 752	0	0	719	4 096	14 219
Onere fiscale sul reddito principale	0	0	0	719	5 521	0	0	719	4 096	14 219
Onere fiscale sul reddito secondario	0	0	0	0	1 230	0	0	0	0	0

*Onere fiscale di una coppia sposata con due figli nello status quo e onere fiscale di entrambi i coniugi nello scenario post riforma per l'imposta federale diretta in funzione del reddito complessivo dei coniugi e della ripartizione del reddito tra i coniugi. Il reddito si riferisce al reddito netto secondo la definizione fornita dalla statistica dell'imposta federale diretta.*

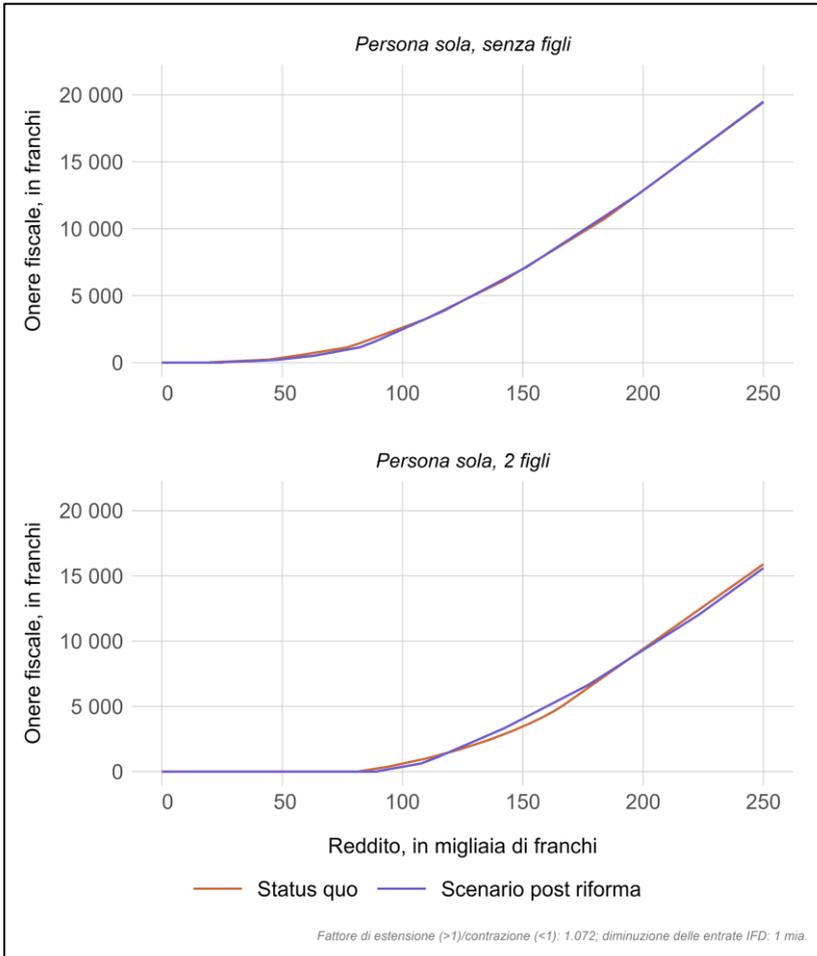
La figura 4 mostra la variazione dell'onere fiscale per una persona sola senza figli (grafico sopra) e con due figli (grafico sotto). Per le persone sole senza figli, la variazione dell'onere fiscale dovuto alla riforma risulta esclusivamente dall'adeguamento della tariffa. Il grafico mostra gli sgravi risultanti per i redditi medio-bassi. Con l'aumento della quota esente, l'onere fiscale nello scenario post riforma interviene solo a partire da un reddito di circa 25 400 franchi anziché di 20 100 franchi come avviene nello status quo. Per i redditi più alti, l'adeguamento della tariffa comporta un leggero aumento dell'onere. In relazione al reddito, gli sgravi per i redditi medio-bassi sono decisamente più consistenti. I maggiori oneri che a volte si verificano per i redditi più alti sono molto esigui in relazione al reddito (v. la rappresentazione della tariffa con la variazione delle aliquote d'imposta al n. 6.2.3).

In presenza di figli, la variazione relativamente minima dell'onere fiscale si spiega con gli adeguamenti della tariffa di base e l'aumento della deduzione per i figli, che si contrappongono alla perdita del privilegio tariffario previsto dal diritto vigente (v. n. 2.1).

Concretamente è previsto che in futuro la tariffa unitaria venga applicata anche alle persone non sposate con figli, come avviene per gli altri contribuenti. L'abolizione della tariffa più vantaggiosa per i coniugi, di cui attualmente beneficia anche questo gruppo di persone, comporta un aumento dell'onere fiscale. Questo maggiore onere viene sgravato con la riduzione delle aliquote d'imposta previste per i redditi medio-bassi e con l'aumento della deduzione per i figli da 6700 a 12 000 franchi. A seconda dell'entità del reddito, si avrà quindi un onere fiscale leggermente maggiore o minore.

Nella situazione rappresentata con due figli, a causa dell'aumento della deduzione per figli l'onere fiscale interviene solo successivamente nonostante la perdita del privilegio tariffario odierno. Nel diritto vigente, l'onere fiscale interviene con un reddito di circa 82 200 franchi, mentre nello scenario post riforma solo con un reddito di 89 600 franchi. Più aumenta il numero di figli di una persona non sposata, maggiore è l'effetto di sgravio risultante dall'aumento della deduzione per figli rispetto all'onere aggiuntivo dovuto all'abolizione del privilegio tariffario.

Figura 4



*Onere fiscale di una persona sola nello status quo e nello scenario post riforma per l'imposta federale diretta. Il grafico sopra rappresenta la situazione senza figli, quello sotto con due figli. Il reddito si riferisce al reddito netto secondo la definizione fornita dalla statistica dell'imposta federale diretta.*

La tabella 3 mostra per diverse forme di persone sole l'onere fiscale nello status quo e nello scenario post riforma sulla base dei dati risultanti dalla figura 4:

Tabella 3

Reddito	40 000	70 000	100 000	150 000	250 000	40 000	70 000	100 000	150 000	250 000
Numero di figli	0	0	0	0	0	2	2	2	2	2
Onere fiscale nello <i>status quo</i>	185	930	2 618	7 005	19 448	0	0	612	3 462	15 894
Onere fiscale nello scenario post riforma	133	737	2 492	6 989	19 492	0	0	371	4 056	15 596

*Onere fiscale di una persona sola nello status quo e nello scenario post riforma per l'imposta federale diretta in funzione del reddito e del numero di figli. Il reddito si riferisce al reddito netto secondo la definizione fornita dalla statistica dell'imposta federale diretta.*

### 6.7.4.3 Distribuzione dell'effetto di sgravio tra le diverse categorie di persone

La tabella 4 mostra la distribuzione dell'effetto di sgravio medio della riforma per l'imposta federale diretta tra le varie categorie di contribuenti. La figura indica l'aumento (+) o la riduzione (-) dell'onere nel caso dell'imposta federale diretta in franchi in relazione al reddito al netto dell'imposta federale diretta e in relazione all'onere fiscale prima della riforma. Nella determinazione del reddito al netto delle imposte si tiene conto solamente dell'imposta federale diretta, dal momento che l'imposta cantonale sul reddito non è nota. La tabella mostra inoltre, per ogni categoria di persone, la percentuale stimata di persone che subiranno un aumento o una riduzione dell'onere a seguito della riforma. Le percentuali con aumenti e riduzioni dell'onere non raggiungono il 100 per cento perché l'onere fiscale per alcune persone non cambia a seguito della riforma (nella maggior parte dei casi, l'onere fiscale prima e dopo la riforma è pari a zero). La rappresentazione parte dal livello individuale; una coppia sposata confluisce quindi nella rappresentazione con due osservazioni. Tutti i dati si riferiscono alla media del rispettivo gruppo di persone rappresentato. In relazione ai singoli contribuenti, gli aumenti e le riduzioni degli oneri all'interno dei gruppi rappresentati possono variare a seconda della situazione concreta (v. n. 6.7.4.2).

In quasi ogni gruppo di persone la riforma determina in media una riduzione dell'onere fiscale. Fanno eccezione i coniugi di una coppia con reddito unico con figli. Ciò è dovuto al fatto che della vigente imposizione congiunta beneficiano in primo luogo i coniugi con un solo reddito o con un secondo reddito esiguo. Per questo gruppo, il passaggio all'imposizione individuale e la ripartizione a metà della deduzione per i figli unitamente alla distribuzione spesso ineguale del reddito tra i coniugi comporta un onere aggiuntivo medio stimato di 56 franchi, pari allo 0,10 per cento del reddito al netto dell'imposta federale diretta o al 2,9 per cento dell'onere fiscale prima della riforma. Lo sgravio maggiore si registra in media per i coniugi con doppio reddito senza figli e per i pensionati sposati (in fr. e in relazione al reddito al netto dell'imposta federale diretta). Lo sgravio di questi gruppi di persone è dovuto al fatto che, nel sistema vigente, le coppie con una distribuzione omogenea del reddito sono spesso colpite dalla «penalizzazione del matrimonio».

Tabella 4

Categoria di persone	Numero di contribuenti	Per contribuente, in fr.	Quota con...		in % del reddito disponibile	in % dell'onere fiscale prima della riforma
			aumento dell'onere (+)	diminuzione dell'onere (-)		
<b>Persona non coniugata</b>	<b>2 447 191</b>	<b>- 73</b>	<b>3,9%</b>	<b>64,7%</b>	<b>- 0,15%</b>	<b>- 8,0%</b>
senza figli	2 133 593	- 82	2,6%	69,0%	- 0,18%	- 9,3%
con figli	313 598	- 9	13,1%	36,0%	- 0,01%	- 0,8%
<b>Coniuge in una coppia con reddito unico</b>	<b>622 112</b>	<b>- 61</b>	<b>26,4%</b>	<b>18,4%</b>	<b>- 0,12%</b>	<b>- 3,2%</b>
senza figli	331 076	- 164	25,4%	26,4%	- 0,35%	- 8,4%
con figli	291 036	56	27,6%	9,3%	0,10%	2,9%
<b>Coniuge in una coppia con doppio reddito</b>	<b>1 474 064</b>	<b>- 165</b>	<b>21,4%</b>	<b>36,2%</b>	<b>- 0,27%</b>	<b>- 10,0%</b>
senza figli	545 802	- 223	20,8%	54,6%	- 0,38%	- 12,0%
con figli	928 262	- 131	21,7%	25,4%	- 0,21%	- 8,5%
<b>Pensionati</b>	<b>1 627 997</b>	<b>- 171</b>	<b>6,5%</b>	<b>63,4%</b>	<b>- 0,40%</b>	<b>- 17,6%</b>
non coniugati	777 849	- 71	2,2%	75,5%	- 0,16%	- 8,6%
coniugati	850 148	- 263	10,5%	52,3%	- 0,61%	- 23,8%
<b>Tutti i contribuenti</b>	<b>6 171 364</b>	<b>- 120</b>	<b>11,1%</b>	<b>52,9%</b>	<b>- 0,24%</b>	<b>- 9,9%</b>

*Variazione dell'onere fiscale per l'imposta federale diretta, aggregata per tipologia di contribuente (categoria di persone). Il gruppo «non coniugati» comprende persone sole, coppie non sposate, figli maggiorenni che vivono nell'economia domestica dei genitori o in una comunità di inquilini (per queste categorie non è possibile effettuare una distinzione). Le coppie con reddito unico e quelle con doppio reddito possono essere distinte in base alla deduzione per doppio reddito. Le informazioni sul numero di contribuenti si riferiscono alle persone fisiche; le coppie sposate confluiscono nell'analisi con due osservazioni. Dati: WiSiER 2015, Statistiche fiscali federali 2020, proiezione dell'impatto finanziario sul 2024.*

#### **6.7.4.4 Distribuzione dell'effetto di sgravio tra le classi di reddito**

La tabella 5 mostra la distribuzione dell'effetto di sgravio tra le classi di reddito. La tabella suddivide i contribuenti in dieci classi di reddito, in modo che in ogni classe di reddito vi sia circa il 10 per cento dei contribuenti. Proprio come nella tabella 4, sono indicati le riduzioni e gli aumenti medi stimati degli oneri per l'imposta federale diretta (in fr., in relazione al reddito al netto dell'imposta federale diretta e in relazione all'onere fiscale prima della riforma) e le percentuali stimate di persone con aumenti e riduzioni degli oneri. Anche in questa rappresentazione, le cifre si riferiscono alla media della rispettiva classe di reddito. La rappresentazione parte dal livello individuale. In una coppia sposata, se una persona ha un reddito netto di 70 000 franchi e l'altra ha un reddito netto di 30 000 franchi, la prima persona rientra nell'ottava classe di reddito ([70 %, 80 %]) e la seconda nella quarta classe di reddito ([30 %, 40]). La stima della ripartizione del reddito utilizzando i dati cantonali è descritta nel numero 6.7.1.1.

La tabella mostra che nel complesso non risultano aumenti degli oneri in nessuna classe di reddito. Le persone nelle due classi di reddito più basse non pagano imposte federali dirette né nello status quo né nello scenario post riforma, per cui non risulta alcun aumento o riduzione dell'onere. Nella penultima classe di reddito si registrano alcune eccezioni per i coniugi con bassi redditi secondari per i quali le imposte nello status quo sono molto basse e nello scenario post riforma arrivano a zero. Anche i contribuenti di tutte le altre otto classi di reddito, considerate complessivamente per gruppo, ottengono uno sgravio fiscale.

Un cambiamento di sistema senza adeguamento della tariffa porterebbe a una concentrazione dell'effetto di sgravio nelle classi di reddito più elevate. La distribuzione più uniforme dell'effetto di sgravio si ottiene adeguando la tariffa, ovvero riducendo le aliquote d'imposta per i redditi medio-bassi, il che determina una maggiore progressione.

Calcolando in franchi, lo sgravio maggiore si registra nel decile di reddito più alto. Rispetto all'onere fiscale prima della riforma, lo sgravio maggiore si registra invece nelle classi di reddito inferiori (ad eccezione del decile più basso). Ai fini dell'impatto della riforma sulla ripartizione dei redditi al netto delle imposte, sono determinanti gli sgravi nelle diverse classi di reddito in rapporto al reddito al netto delle imposte. Rispetto al reddito al netto dell'imposta federale diretta, l'onere fiscale si riduce maggiormente nelle classi di reddito comprese tra 61 300 e 98 100 franchi. In molti casi, le classi di reddito più basse non pagano imposte sul reddito o pagano basse imposte sul reddito a livello federale, motivo per il quale è difficile ottenere uno sgravio comparabile rispetto al reddito netto.

Nella maggior parte delle classi di reddito, la percentuale di persone che a seguito della riforma beneficiano di una riduzione dell'onere è superiore a quella di coloro che subiscono un onere maggiore. Fa eccezione il decile di reddito più basso, che non paga l'imposta federale diretta. Lo stesso vale in larga misura anche per il penultimo decile di reddito. Dalla terzultima alla seconda classe di reddito, la percentuale di persone che beneficia di una riduzione dell'onere è notevolmente superiore a quella che

subisce un onere maggiore. Nel primo decile di reddito la percentuale tra le persone con un onere maggiore e quelle con un onere minore è pressoché uguale.

Tabella 5

Classe di reddito (decile)	Limiti dei decili, in fr	Per contribuente, in fr.	Quota con...		in % del reddito disponibile	in % dell'onere fiscale prima della riforma
			aumento dell'onere (+)	diminuzione dell'onere (-)		
[0%, 10%)	[0, 3 700]	0	0,0%	0,0%	0,00%	0,0%
[10%, 20%)	(3 700, 13 900]	0	0,0%	0,0%	0,00%	- 100,0%
[20%, 30%)	(13 900, 23 400]	- 9	0,0%	23,4%	- 0,05%	- 100,0%
[30%, 40%)	(23 400, 32 900]	- 32	3,2%	70,9%	- 0,12%	- 51,3%
[40%, 50%)	(32 900, 42 600]	- 48	4,4%	77,3%	- 0,13%	- 34,5%
[50%, 60%)	(42 600, 51 600]	- 88	6,1%	78,9%	- 0,19%	- 34,8%
[60%, 70%)	(51 600, 61 300]	- 151	8,8%	77,7%	- 0,27%	- 33,8%
[70%, 80%)	(61 300, 74 300]	- 201	14,4%	77,4%	- 0,30%	- 28,4%
[80%, 90%)	(74 300, 98 100]	- 262	23,9%	73,7%	- 0,31%	- 19,4%
[90%, 100%]	> 98 100	- 408	49,9%	50,1%	- 0,26%	- 4,5%
<b>Tutti i contribuenti</b>		<b>- 120</b>	<b>11,1%</b>	<b>52,9%</b>	<b>- 0,24%</b>	<b>- 9,9%</b>

*Variazione dell'onere fiscale per l'imposta federale diretta, aggregata per classe di reddito. I contribuenti sono distribuiti in classi di reddito in base al loro reddito netto individuale (reddito netto secondo la definizione nelle statistiche fiscali federali). Le informazioni sul numero di contribuenti si riferiscono alle persone fisiche; le coppie sposate confluiscono nell'analisi con due osservazioni. Dati: WiSiER 2015, Statistiche fiscali federali 2020, proiezione dell'impatto finanziario sul 2024.*

## **6.7.5 Ripercussioni sui rapporti tra gli oneri per le imposte sul reddito cantonali**

Considerata la diversa situazione di partenza dei vari Cantoni e il margine di manovra di cui dispongono per determinare le tariffe fiscali e le deduzioni, rimane incerto come l'attuazione dell'imposizione individuale si ripercuoterà sulle imposte sul reddito cantonali nei singoli Cantoni. Potranno risultare maggiori o minori oneri a seconda della categoria di persone e della classe di reddito.

## **6.7.6 Ripercussioni per il mondo del lavoro**

### **6.7.6.1 Situazione di partenza**

Una riduzione dell'onere fiscale ha potenzialmente un impatto positivo sull'occupazione perché aumenta il salario al netto delle imposte. La forza della risposta occupazionale viene rappresentata nelle cosiddette elasticità dell'offerta di lavoro. Nello specifico, questa elasticità comportamentale rappresenta la percentuale di aumento dell'occupazione quando il salario al netto delle imposte aumenta dell'1 per cento. Per le persone occupate, in teoria una riduzione delle tasse può tradursi anche in una riduzione dell'occupazione. Il motivo è che, grazie alla minore pressione fiscale, occorre lavorare di meno per ottenere un determinato reddito (il cosiddetto effetto di reddito). Secondo le stime empiriche della letteratura, tuttavia, in genere prevale l'effetto per cui il lavoro diventa più conveniente con tasse minori (il cosiddetto effetto di sostituzione). In linea di principio, l'effetto occupazionale di una riforma deriva dalla variazione dell'onere fiscale e dall'elasticità dell'occupazione sul salario al netto delle imposte. In letteratura esistono numerose stime empiriche sul livello di elasticità dell'offerta di lavoro che vengono utilizzate per le stime degli effetti sull'occupazione qui presentate. Più precisamente, si dovrebbe parlare dell'influenza dell'onere fiscale sull'«offerta di lavoro». Per semplicità, nel presente rapporto viene utilizzato il termine «occupazione». Un aumento dell'offerta di lavoro può essere equiparato a un aumento dell'occupazione se il mercato del lavoro può assorbire l'offerta di lavoro aggiuntiva (almeno a lungo termine).

Nella presente riforma, le variazioni degli oneri fiscali derivano da un lato dallo sgravio di un totale di circa 1 miliardo di franchi nel caso delle imposte federali dirette riferite all'anno fiscale 2024, e dall'altro da variazioni degli oneri relativi tra i vari gruppi di persone.

Lo sgravio fiscale è legato a una riduzione delle aliquote d'imposta medie (onere fiscale in relazione al reddito) e marginali (onere fiscale sul franco successivo guadagno). Queste riduzioni delle aliquote d'imposta rendono più remunerativa l'attività lavorativa.

La parte principale dell'effetto sull'occupazione deriva dal cambiamento di sistema, che passa dall'imposizione congiunta delle coppie sposate all'imposizione individuale. A parità di gettito fiscale, l'imposizione individuale comporta un'aliquota d'imposta marginale più alta per il primo reddito (più alto) e un'aliquota d'imposta marginale notevolmente più bassa per il secondo reddito (più basso) rispetto all'at-

tuale sistema dell'imposizione congiunta. L'aliquota d'imposta marginale più elevata per il primo reddito è dovuta alla tariffa uniforme prevista dall'imposizione individuale, mentre le coppie sposate beneficiano di una riduzione della tariffa per l'imposizione congiunta. L'aliquota d'imposta marginale più bassa per il secondo reddito deriva dal fatto che i due redditi non vengono più sommati. Con il primo reddito, nel sistema attuale la coppia scivola in uno stadio di progressione con un'aliquota d'imposta marginale più alta, il che significa che l'aliquota d'imposta marginale più alta basata sul primo reddito viene applicata al secondo reddito in entrata.

Questo effetto sugli oneri fiscali marginali del secondo reddito si verifica indipendentemente dal fatto che si applichi un modello di splitting o una tariffa separata per le coppie sposate nel quadro di un'imposizione congiunta. Inoltre, l'imposizione individuale determina oneri fiscali marginali più bassi per il secondo reddito, a prescindere dal maggiore o minor onere che le coppie sposate registrano nello scenario comparativo dell'imposizione congiunta rispetto alle coppie non sposate. Tutte le correlazioni si applicano esclusivamente in un sistema di imposta sul reddito progressivo. Se l'imposta sul reddito fosse proporzionale, a livello di onere non importerebbe se le coppie sono tassate congiuntamente o individualmente.

Gli studi empirici dimostrano che il primo reddito reagisce solo debolmente alle variazioni dell'onere fiscale o dell'onere fiscale marginale (bassa elasticità). Le variazioni del reddito al netto delle imposte modificano quindi solo in minima parte le decisioni occupazionali dei percettori del reddito principale. Per il secondo reddito, le stime empiriche mostrano una maggiore sensibilità o elasticità fiscale. La maggior parte dei percettori del reddito secondario sono donne. Gli studi scientifici dimostrano che le riforme fiscali hanno un impatto in particolare sull'occupazione dei percettori del reddito secondario e che il passaggio dall'imposizione congiunta a quella individuale delle coppie sposate aumenta l'occupazione<sup>46</sup>.

La presente stima si limita all'effetto occupazionale dovuto alla riforma dell'imposta federale diretta. Tuttavia, il potenziale notevolmente maggiore per gli effetti sull'occupazione è rappresentato dall'attuazione dell'imposizione individuale nei Cantoni, in particolare a causa del volume delle imposte che è decisamente maggiore. L'effetto occupazionale delle implementazioni cantonali non può però essere quantificato, in particolare per due motivi. In primo luogo, non si sa come i Cantoni competenti in materia attueranno la riforma. In secondo luogo, la Confederazione non dispone di dati sulle imposte sul reddito cantonali. Tuttavia, è possibile fare una proiezione sulla base anche del volume delle imposte sul reddito cantonali rispetto all'imposta federale diretta (v. n. 6.7.6.5).

<sup>46</sup> Remzi Kaygusuz, «Taxes and female labour supply», in: *Review of Economic Dynamics*, n. 13, 2010, pagg. 725–741; Alexander Bick / Nicola Fuchs-Schündeln, «Taxation and labour supply of married couples across countries: A macroeconomic analysis», in: *Review of Economic Studies*, n. 85, 2018, pagg. 1543–1576; Alexander Bick / Bettina Brüggemann / Nicola Fuchs-Schündeln / Hannah Paule-Paludkiewicz, «Long-term changes in married couples' labour supply and taxes: Evidence from the US and Europe since the 1980s», in: *Journal of International Economics*, n. 118, 2019, pagg. 44–62; Nezih Guner / Remzi Kaygusuz / Gustavo Ventura, «Taxation and Household Labour Supply», in: *Review of Economic Studies*, n. 79 (3), 2012, pagg. 1113–1149; Elliott Isaac, «Suddenly Married: Joint Taxation and the Labor Supply of Same-Sex Married Couples After U.S. v. Windsor», in: *Journal of Human Resources*, n. 58 (6), 2023.

### 6.7.6.2 Ipotesi sulle stime

Le ipotesi centrali per la stima riguardano le elasticità dell'offerta di lavoro. Questo parametro deve essere interpretato come segue (con un esempio): se l'onere fiscale sul salario scende dal 20 per cento al 15 per cento, il reddito salariale al netto delle imposte aumenta, passando dall'80 per cento all'85 per cento del salario lordo. Il salario al netto delle imposte aumenta quindi del 6,25 per cento. Se l'elasticità dell'offerta di lavoro è pari a 0,5, la riduzione dell'onere fiscale porta a un'espansione dell'occupazione del 3,125 per cento ( $6,25 \times 0,5$ ).

Le stime dell'effetto occupazionale si basano su analisi empiriche relative alle elasticità dell'offerta di lavoro secondo la letteratura di ricerca. Per una descrizione dettagliata delle elasticità dell'offerta di lavoro ipotizzate per diversi tipi di contribuenti si rinvia al numero 5.5.2 del rapporto esplicativo del 2 dicembre 2022 concernente la legge federale sull'imposizione individuale<sup>47</sup>.

### 6.7.6.3 Variazione dell'onere fiscale sul secondo reddito

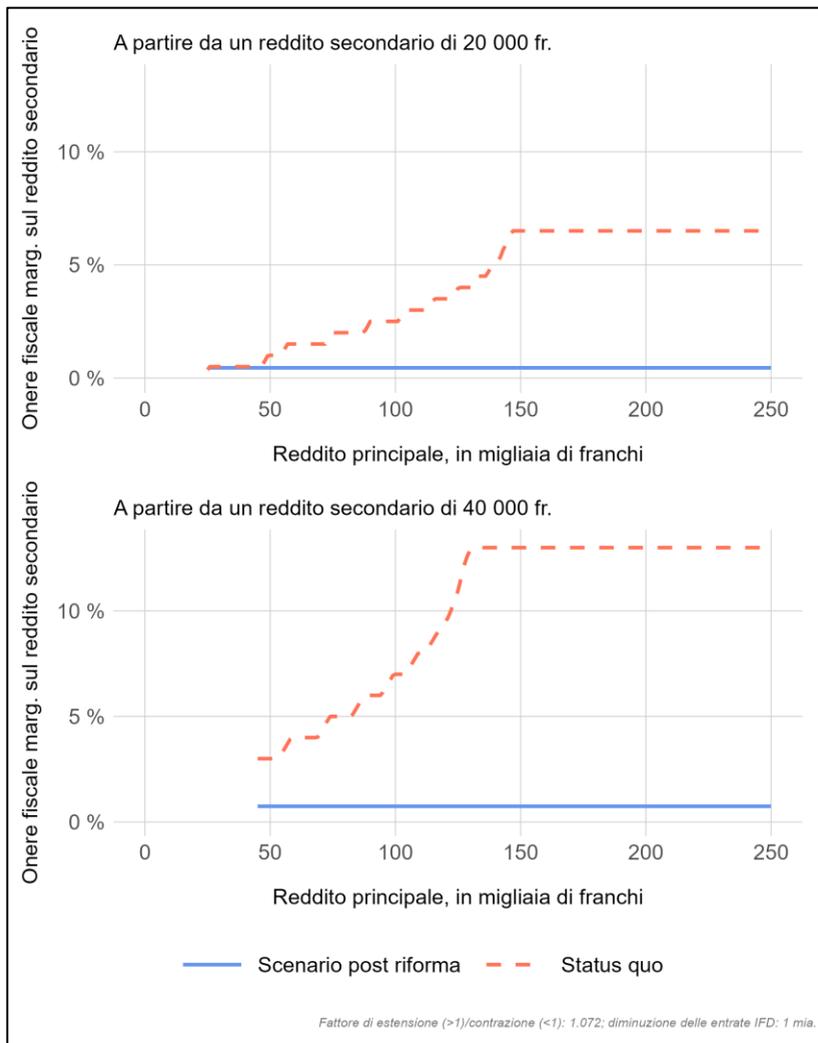
Il maggiore potenziale per gli effetti sull'occupazione risiede nella riduzione, legata alla riforma, dell'onere fiscale sul secondo reddito delle coppie sposate. Da un lato, questo gruppo presenta un'elevata sensibilità fiscale; dall'altro, l'imposizione individuale porta a una riduzione dell'onere fiscale per questo gruppo. Secondo le statistiche fiscali federali, in Svizzera ci sono circa 350 000 coppie con reddito unico con una persona che non lavora e circa 840 000 coppie con doppio reddito (statistica dell'imposta federale diretta, 2020, estrapolazione forfettaria sulla base di casi normali, v. 6.7.1.2). Nella maggior parte dei casi, il secondo reddito (potenziale) proviene dalle donne. Secondo la Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera, il 36 per cento delle donne senza figli che vivono in coppia ed esercitano un'attività lucrativa, e il 77 per cento delle donne con figli che vivono in coppia ed esercitano un'attività lucrativa svolgono un impiego a tempo parziale<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Nell'ambito della dottrina, le fonti principali sulle elasticità sono tre articoli di carattere generale: Costas Meghir / David Phillips, «Labour Supply and Taxes», in James Mirrlees / Adam Stuart / Timothy Besley / Richard Blundell / Stephen Bond / Robert Chote / Malcolm Gammie / Paul Johnson / Gareth Myles / James Poterba (a c. di), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press 2010; Olivier Bargain / Kristian Orsini / Andreas Peichl, «Comparing Labor Supply Elasticities in Europe and the United States: New Results», in: *The Journal of Human Resources*, n. 49 (3), 2014, pagg. 723-838; Olivier Bargain / Andreas Peichl, «Steady-State Labor Supply Elasticities: A Survey», in: *IZA Journal of Labor Economics*, n. 5(10), 2016. Ne va inoltre menzionato un altro, che propone una stima per la Svizzera: Michael Gerfin / Robert E. Leu, «Evaluating the Cost- Effectiveness of In-Work Benefits», in: *German Economic Review*, n. 8 (4), 2007, pagg. 447-467.

<sup>48</sup> Ufficio federale di statistica (UFS), Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS), dati per il 2022. Cifre per il gruppo di età compreso tra i 25 e i 54 anni.

La figura 5 rappresenta l'onere fiscale marginale dei percettori del reddito secondario in un matrimonio in funzione del primo reddito. La figura mostra la percentuale di imposta federale diretta che deve essere pagata su 5000 franchi di guadagno extra. Il grafico superiore mostra la situazione con un secondo reddito di 20 000 franchi, quello inferiore con un reddito di 40 000 franchi. L'asse orizzontale mostra il primo reddito.

Figura 5



*Onere fiscale marginale su un aumento del secondo reddito per le coppie sposate in funzione del primo reddito per l'imposta federale diretta. L'onere fiscale marginale si riferisce a un aumento del reddito di 5000 franchi. Il grafico superiore mostra la situazione con un secondo reddito di 20 000 franchi, quello inferiore con un reddito di 40 000 franchi. Esempio di lettura: se il primo reddito è di 100 000 franchi e il secondo reddito di 40 000 franchi, l'onere fiscale su un aumento di 5000 franchi del secondo reddito è di circa il 7,5 per cento nello status quo e di circa l'1,5 per cento nello scenario post riforma.*

L'andamento delle curve può essere spiegato come segue:

- nello status quo, più alto è il primo reddito, quanto maggiore tende a essere l'onere fiscale marginale sul secondo reddito. Questa conseguenza deriva dall'imposizione congiunta, secondo la quale la coppia viene considerata come una comunità economica e quindi il secondo reddito viene tassato sulla base del primo;
- nello status quo l'onere fiscale marginale con un secondo reddito di 40 000 franchi (grafico inferiore) è di circa il doppio rispetto a quello che si registra con un reddito di 20 000 franchi (grafico superiore). Il motivo è riconducibile alla deduzione per doppio reddito che riduce l'onere fiscale marginale per i secondi redditi bassi. Nel caso di un secondo reddito di 40 000 franchi, la deduzione per doppio reddito è già integralmente sfruttata, poiché viene raggiunto l'importo massimo deducibile di 13 900 franchi; questo importo non aumenta più nemmeno con l'aumentare del secondo reddito;
- nello scenario post riforma, la linea ha un andamento orizzontale. Ciò significa che l'onere fiscale marginale per il secondo reddito non dipende dall'entità del primo reddito. Ciò corrisponde alla logica dell'imposizione individuale, secondo la quale i coniugi vengono tassati indipendentemente l'uno dall'altro. Di regola, nello scenario post riforma si registra un onere fiscale marginale sul secondo reddito molto più basso rispetto allo status quo.

#### **6.7.6.4 Risultati della stima degli effetti occupazionali dovuti alla riforma dell'imposta federale diretta**

Con il passaggio all'imposizione individuale si attendono effetti positivi anche in Svizzera. La forza di questi effetti dipende dalle elasticità comportamentali. La tabella 6 riassume i risultati della stima. Gli effetti stimati sull'occupazione sono convertiti in numero di equivalenti a tempo pieno (posti a tempo pieno). Un equivalente a tempo pieno può riferirsi per esempio anche a due aumenti del grado di occupazione di 50 punti percentuali ciascuno o a 10 aumenti del grado di occupazione di 10 punti percentuali ciascuno. Complessivamente, la stima fornisce un intervallo per l'effetto sull'occupazione dell'imposta federale diretta compreso tra circa 2600 e circa 11 100 equivalenti a tempo pieno.

Tabella 6

		Numero di contribuenti	Effetti occupazionali in equivalenti a tempo pieno secondo lo scenario delle elasticità comportamentali		
			basso	medio (scenario di base)	alto
Persona non coniugata		2 786 600	0	100	200
Coniuge in una coppia con reddito unico	Percettore del reddito principale	354 200	0	- 100	- 100
	Percettore del reddito secondario	354 200	800	2 200	3 600
Coniuge in una coppia con doppio reddito	Percettore del reddito principale	839 200	0	- 200	- 300
	Percettore del reddito secondario	839 200	1 700	4 700	7 700
<b>Totale</b>		<b>5 173 400</b>	<b>2 600</b>	<b>6 800</b>	<b>11 100</b>

*Effetti occupazionali stimati della riforma dell'imposta federale diretta in equivalenti a tempo pieno. I tre scenari rappresentano elasticità comportamentali basse, medie e alte. Più queste elasticità sono elevate, maggiore è l'ampliamento dell'occupazione in seguito alla riforma*

I risultati possono essere spiegati come segue:

- Livello delle elasticità ipotizzate: più alte sono le elasticità ipotizzate, maggiore è l'effetto occupazionale stimato. In tutti gli scenari illustrati, risulta un effetto positivo sull'occupazione. Il motivo è che in tutti gli scenari le elasticità per il secondo reddito sono più alte di quelle per il primo reddito.
- Effetto per le persone sole: per le persone sole, l'effetto è complessivamente ridotto. Da un lato, l'onere fiscale cambia di poco, dall'altro, le elasticità sono basse.
- Effetto per i percettori del reddito principale (coppie con reddito unico e con doppio reddito): per i percettori del reddito principale, l'imposizione individuale tende a portare a un onere fiscale più elevato per via del sistema. L'effetto occupazionale per i percettori del reddito principale è quindi negativo. L'effetto è tuttavia ridotto in tutti e tre gli scenari. Oltre alle basse elasticità, un altro motivo è che il progetto di riforma prevede uno sgravio fiscale generale attraverso la riduzione della tariffa di circa 1 miliardo di franchi. Ciò contrasta l'aumento dell'onere fiscale sul primo reddito.
- Effetto per i (potenziali) percettori del reddito secondario (coppie con reddito unico e con doppio reddito): l'effetto occupazionale più forte risulta per i secondi redditi. Il motivo è la combinazione di una sostanziale riduzione dell'onere fiscale o dell'onere fiscale marginale e della maggiore elasticità del (potenziale) secondo guadagno rispetto al primo. L'effetto sull'occupazione

per questo gruppo dipende fortemente dall'elasticità ipotizzata e quindi varia notevolmente tra i tre scenari.

- Coniugi con reddito unico: per le coppie con reddito unico, l'elasticità della partecipazione è decisiva per l'effetto sull'occupazione. L'elasticità della partecipazione è applicata alla variazione dell'onere fiscale legata alla riforma per un grado di occupazione a tempo parziale, approssimativamente al salario mediano svizzero. Nello scenario della riforma, questo onere fiscale è generalmente inferiore rispetto allo status quo.
- Coniugi con doppio reddito: nelle coppie con doppio reddito, entrambi i coniugi esercitano già un'attività lucrativa nello status quo. Pertanto, l'elasticità oraria è decisiva per l'effetto sull'occupazione. L'elasticità oraria è applicata alla variazione dell'onere fiscale legata alla riforma per un reddito aggiuntivo di 20 000 franchi. Come per i coniugi con reddito unico, nello scenario della riforma questo onere fiscale è generalmente inferiore rispetto allo status quo.

### 6.7.6.5 **Calcolo approssimativo dell'effetto occupazionale sulle imposte cantonali**

Il potenziale maggiore per gli impulsi all'occupazione è rappresentato dall'attuazione dell'imposizione individuale nei Cantoni. Le modalità di attuazione sono però di competenza dei Cantoni, motivo per cui le implementazioni cantonali non possono essere modellate. Tuttavia, è possibile effettuare un calcolo approssimativo sulla base della stima dell'effetto occupazionale dovuto alla riforma dell'imposta diretta federale.

Nel complesso, si prevede che l'implementazione dell'imposizione individuale a livello cantonale abbia un effetto occupazionale significativamente maggiore rispetto all'imposta federale diretta. Alla luce delle diverse situazioni di partenza delle imposte cantonali sul reddito e dell'imposta federale diretta descritte di seguito, ci si potrebbe aspettare un effetto circa tre volte più forte a livello cantonale attraverso l'implementazione dell'imposizione individuale. Sulla base dell'effetto occupazionale stimato dovuto alla riforma dell'imposta federale diretta, l'attuazione a tutti i livelli statali comporterebbe un effetto occupazionale stimato tra 10 000 e 44 000 posti a tempo pieno. Nello scenario di base, l'effetto è di circa 27 000 posti a tempo pieno.

Il contesto di questa proiezione è costituito dalle differenze tra le imposte cantonali sul reddito e l'imposta federale diretta in riferimento ai seguenti aspetti:

- *Volume dell'imposta sul reddito:*  
più elevato è il volume dell'imposta sul reddito, maggiore è il potenziale di ottenere effetti sull'occupazione attraverso un cambiamento del sistema. Le entrate risultanti dalle imposte cantonali sul reddito sono quasi quattro volte superiori a quelle risultanti dall'imposta federale diretta delle persone fisiche (statistiche finanziarie, dati per il 2021).

– *Progressività dell'imposta sul reddito:*

più elevata è la progressione delle imposte sul reddito, maggiori sono le differenze di onere tra imposizione congiunta e imposizione individuale. La progressione dell'imposta federale diretta è più forte che nella maggior parte dei Cantoni.

Grazie alla maggiore progressione e al volume ridotto, per la maggior parte dei contribuenti con redditi bassi o medi l'imposta federale diretta rappresenta un onere fiscale significativamente inferiore rispetto alle imposte sul reddito cantonali. Pertanto, nello status quo l'onere fiscale dell'imposta federale diretta per le persone senza figli inizia con un reddito di circa 20 500 franchi (persone sole) o con un reddito totale di circa 46 700 franchi (coppie sposate, ripartizione del reddito 70/30) e per le persone con due figli con un reddito di circa 82 200 franchi (famiglie monoparentali) o 100 700 franchi (coppie sposate, ripartizione del reddito 70/30). Per una parte rilevante dei contribuenti, le riforme dell'imposta federale diretta non possono quindi innescare alcun impulso all'occupazione. Le imposte sul reddito cantonali riguardano invece una percentuale maggiore di contribuenti e possono quindi potenzialmente innescare effetti sull'occupazione per una parte più ampia della popolazione.

– *Rapporto tra gli oneri nello status quo:*

quanto meno favorevole è il sistema attuale in termini di incentivi all'occupazione, tanto maggiori sono gli effetti sull'occupazione. Un sistema che presenta incentivi all'occupazione sfavorevoli è il modello di splitting integrale. Questo modello crea uno sgravio fiscale relativamente forte per il primo reddito, che difficilmente reagisce agli incentivi fiscali. Sulla base di un modello di splitting integrale (v. n. 6.4.1), il potenziale di effetti sull'occupazione tende quindi ad essere maggiore rispetto a uno splitting parziale o a un modello con tariffa multipla. Molti Cantoni ricorrono allo splitting integrale o a modelli molto simili. Il rapporto tra gli oneri per l'imposta federale diretta si discosta maggiormente dal modello di splitting integrale. A questo si aggiunge per l'imposta federale diretta la deduzione per doppio reddito, generosa rispetto alla maggior parte delle imposte cantonali sul reddito, che riduce l'onere fiscale marginale per i secondi redditi bassi. Partendo da una situazione con una generosa deduzione per doppio reddito, il potenziale degli effetti sull'occupazione dovuto al passaggio all'imposizione individuale è minore.

### 6.7.7 Ripercussioni sulla parità di genere

L'attuale sistema dell'imposizione congiunta spesso comporta un onere fiscale maggiore per i coniugi che passano da uno a due redditi o il cui reddito secondario aumenta. Con l'imposizione individuale il sistema fiscale erige meno ostacoli all'aggiunta o all'incremento di un secondo reddito. Ciò dovrebbe portare a una maggiore partecipazione al mercato del lavoro da parte dei coniugi che percepiscono il secondo reddito, ossia soprattutto delle donne, poiché nella maggior parte dei casi sono loro a percepire il reddito secondario (v. n. 6.7.6).

La ripartizione più equa dell'attività lavorativa rafforza l'indipendenza finanziaria di entrambi i coniugi e migliora la situazione di molte donne, in particolare per quanto riguarda la previdenza per la vecchiaia e in caso di un divorzio (ca. il 40 % dei matrimoni termina con il divorzio)<sup>49</sup>.

Rafforzare l'indipendenza finanziaria di entrambi i coniugi contribuisce alla parità di genere ed è in linea con la più recente giurisprudenza del Tribunale federale in merito all'obbligo di mantenimento dopo il divorzio<sup>50</sup>, che attribuisce maggiore importanza al principio dell'indipendenza economica dopo il divorzio.

## 6.8 Aspetti giuridici

### 6.8.1 Costituzionalità

Nell'ambito delle imposte dirette, l'articolo 128 Cost. conferisce alla Confederazione la facoltà di riscuotere un'imposta sul reddito delle persone fisiche. Nella determinazione delle aliquote, la Confederazione deve prendere in considerazione l'onere causato dalle imposte dirette cantonali e comunali (art. 128 cpv. 2 Cost.).

Inoltre, la Confederazione deve emanare principi per armonizzare le imposte dirette federali, cantonali e comunali; a tal fine prende in considerazione gli sforzi d'armonizzazione dei Cantoni. L'armonizzazione si estende all'assoggettamento fiscale, all'oggetto e al periodo di calcolo delle imposte, alla procedura e alle disposizioni penali. Rimangono escluse dall'armonizzazione in particolare le tariffe e aliquote fiscali e gli importi esenti da imposta (art. 129 cpv. 1 e 2 Cost.).

Oltre ai principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, il legislatore deve osservare il principio dell'imposizione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost.). Secondo la giurisprudenza consolidata del Tribunale federale, ciò significa che ogni persona deve essere tassata uniformemente in proporzione ai suoi mezzi. L'onere fiscale deve tenere conto dei beni economici a disposizione del contribuente e della sua situazione personale<sup>51</sup>.

Nel caso dell'imposizione individuale, si pone la questione se nell'ottica del principio dell'imposizione secondo la capacità economica sia imperativo prendere in considerazione la situazione personale dell'unione coniugale o se sia possibile basarsi su quella delle singole persone. Nel primo caso è necessario considerare se il reddito coniugale è percepito esclusivamente da una persona o da entrambi i coniugi. Se si considera solo la capacità della singola persona, senza tenere conto se il reddito percepito debba o meno servire a mantenere altre persone, il reddito percepito da ogni persona viene tassato senza alcun correttivo, indipendentemente dallo stato civile e dagli obblighi di mantenimento.

<sup>49</sup> Cfr. al riguardo la statistica dei divorzi dell'UFS, [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > 01 – Popolazione > Matrimoni, unioni domestiche registrate e divorzi > Divorzi, divorzialità.

<sup>50</sup> DTF 147 III 249, 147 III 293, 147 III 301, 147 III 308, sentenza del Tribunale federale 5A\_311/2019 dell'11.11.2020.

<sup>51</sup> Cfr. DTF 133 I 206, consid. 7.1.

Nella sentenza Hegetschweiler del 1984<sup>52</sup>, il Tribunale federale ha affermato che l'imposizione individuale dei coniugi non è esclusa dalla Costituzione. Ha tuttavia sottolineato che i sostenitori dell'imposizione individuale non tengono conto del fatto che l'imposizione separata potrebbe in parte rivelarsi relativamente utile solo in singoli casi, ovvero per le coppie con doppio reddito, ma in tal modo si rischia di creare una disuguaglianza importante tra le coppie con reddito unico e quelle con doppio reddito. Se in una coppia sposata il coniuge che percepisce il reddito unico fosse tassato sulla base di una tariffa unitaria – malgrado l'esenzione dall'imposta del coniuge che non esercita un'attività lucrativa – la coppia verrebbe tassata per il proprio reddito singolo nella stessa misura di una persona sola con il medesimo reddito. Lo svantaggio a carico di tutte le coppie sposate con una combinazione di cumulo di fattori e tariffa unitaria persiste anche con l'imposizione individuale con tariffa unitaria, sebbene tale svantaggio è maggiore solo per i coniugi con reddito unico. Per le coppie sposate con reddito unico, l'imposizione individuale – con una tariffa unitaria – non fornisce lo sgravio richiesto dalla Costituzione. Tale situazione è particolarmente discutibile nei casi in cui la coppia deve limitarsi a un unico reddito perché uno dei due coniugi non è in grado di esercitare un'attività lucrativa per ragioni oggettive. Tuttavia, la Costituzione non esclude la possibilità di tassare i coniugi individualmente. Al legislatore è solo vietato di abbinare l'imposizione individuale a una tariffa unitaria, senza alcuna distinzione; come nel caso del cumulo di fattori, il legislatore è tenuto a contrastare un onere eccessivo soprattutto per le coppie sposate con reddito unico prevedendo adeguate misure correttive (differenziazioni tariffarie, deduzioni per le coppie sposate ecc.)<sup>53</sup>. Secondo il Tribunale federale, in virtù della Costituzione sono quindi necessarie misure correttive nell'ambito dell'imposizione individuale in particolare per le coppie sposate con reddito unico, al fine di evitare un onere eccessivo.

Il Consiglio federale si basa su un'interpretazione della capacità economica diversa da quella adottata dal Tribunale federale nella decisione del 1984, perché da allora la situazione di fatto è mutata notevolmente. Nei tempi attuali in cui per le donne è normale esercitare una professione, appare opportuno valutare la capacità economica in base all'individuo e non più alla comunione coniugale. Secondo l'UFS, tra il 1991 e il 2020 il tasso di donne professionalmente attive di età compresa tra i 55 e 64 anni è passato dal 43,8 al 70 per cento<sup>54</sup> e quello delle donne con figli da 0 a 6 anni è passato dal 64,5 al 74,7 per cento<sup>55</sup>. Secondo il Consiglio federale è pertanto costituzionalmente legittimo non prevedere correttivi per le coppie con un reddito unico e le coppie con un secondo reddito esiguo.

L'impostazione senza misure correttive è anche in linea con la più recente giurisprudenza del Tribunale federale in merito all'obbligo di mantenimento dopo il divorzio<sup>56</sup>, che attribuisce maggiore importanza al principio dell'indipendenza economica dopo

<sup>52</sup> DTF 110 Ia 7

<sup>53</sup> DTF 110 Ia 7, consid. 3b.

<sup>54</sup> Tasso di attività professionale – 1991–2022 > Tabella > Ufficio federale di statistica (admin.ch).

<sup>55</sup> Cfr. al riguardo le considerazioni del Consiglio federale in merito all'interpellanza 21.3888 «Nuova giurisprudenza sul diritto in materia di mantenimento. Quali conseguenze per le donne e le famiglie?».

<sup>56</sup> DTF 147 III 249, 147 III 293, 147 III 301, 147 III 308, sentenza del Tribunale federale 5A\_311/2019 dell'11 novembre 2020.

il divorzio. Questa giurisprudenza dovrebbe incoraggiare molte coppie a porre le basi necessarie per l'indipendenza economica dopo il divorzio già durante il matrimonio.

Con il progetto relativo all'imposizione individuale, a parità di reddito complessivo le coppie con reddito unico sono gravate in misura maggiore rispetto a quelle con doppio reddito. Nella sua decisione del 1984, il Tribunale federale ha stabilito per l'imposizione congiunta che l'onere fiscale della coppia sposata, in cui marito e moglie esercitano un'attività lavorativa, può essere inferiore a quello delle coppie sposate in cui solo uno dei coniugi esercita un'attività lavorativa, in quanto l'esercizio di una professione da parte di entrambi i coniugi comporterebbe spese aggiuntive. Tuttavia, il Tribunale federale ha lasciato aperta la questione relativa alla differenza di onere giustificabile tra coppie con reddito unico e coppie con doppio reddito a parità di reddito complessivo<sup>57</sup>. Rimane da vedere se, nel quadro dell'imposizione individuale, il Tribunale federale si pronuncerà in modo analogo sul rapporto tra gli oneri delle coppie con reddito unico e di quelle con doppio reddito.

La deduzione per figli corrisponde a una deduzione sociale. L'ammontare della deduzione non riflette le spese effettive sostenute per il figlio. La deduzione è accordata non appena si prova che il figlio sottostà all'autorità parentale del contribuente e che quest'ultimo provvede al suo sostentamento.

Nelle coppie sposate con un solo reddito, il coniuge che percepisce il reddito principale può far valere solo la metà della deduzione per figli, anche se in molti casi egli provvede completamente al sostentamento del figlio. Questa situazione è in conflitto con il principio costituzionale dell'imposizione secondo la capacità economica. Tale conflitto diventa evidente nel confronto con una famiglia monogenitoriale di pari reddito: anche in questo caso il genitore provvede interamente al sostentamento del figlio, ma può far valere l'intera deduzione per figli. Non esiste una soluzione fiscale percorribile che tenga conto di tutte le possibili situazioni familiari (v. n. 6.3.4). Secondo la più recente giurisprudenza del Tribunale federale, una certa schematizzazione e generalizzazione del diritto fiscale è ammessa e spesso inevitabile<sup>58</sup>. Si tiene pertanto conto di determinati compromessi nella considerazione della capacità economica. Ciò è ammesso a condizione che non si possa affermare che un determinato gruppo di contribuenti subisca in generale un onere notevolmente maggiore o sia sistematicamente svantaggiato<sup>59</sup>. Il Consiglio federale ha optato per la variante che comporta il minor onere amministrativo, al fine di rendere la tassazione il più semplice possibile, il che presuppone soluzioni schematiche.

<sup>57</sup> DTF **120** Ia 329, consid. 4b.

<sup>58</sup> Sentenza del Tribunale federale **2C\_533/2021** del 23 giugno 2022, consid. 9.3.

<sup>59</sup> Loc. cit., consid. 6.4.3.

### **6.8.2                   Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Il progetto è in linea con le misure richieste dalla convenzione del 18 dicembre 1979<sup>60</sup> sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna per garantire la piena parità tra uomo e donna.

### **6.8.3                   Subordinazione al freno alle spese**

Il presente progetto non prevede né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti di impegno o dotazioni finanziarie. Il progetto non è quindi subordinato al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

<sup>60</sup> RS 0.108

