

12.xxx

**Rapporto esplicativo concernente una modifica della legge  
federale sull'imposta federale diretta (LIFD)  
(equità dell'imposizione dei coniugi e delle famiglie)**

del 29 agosto 2012

---

## Compendio

*Nell'ambito dell'imposta federale diretta, determinati coniugi con doppio reddito elevato e numerosi coniugi pensionati con reddito medio o elevato sono tuttora penalizzati rispetto ai concubini nella stessa situazione economica. Laddove ecceda il dieci per cento, tale maggior onere fiscale costituisce una disparità di trattamento anticostituzionale. Taluni ritengono inoltre eccessive le differenze di onere fiscale tra coniugi con reddito unico e coniugi con doppio reddito.*

*La presente revisione si propone di sancire nella legge federale sull'imposta federale diretta un regime di imposizione dei coniugi e delle famiglie conforme alla Costituzione, che sia quanto possibile neutrale rispetto ai vari modelli d'organizzazione della famiglia e della coppia e garantisca un equilibrio dell'onere tra le varie categorie.*

*In vista della revisione il Consiglio federale ha vagliato diversi modelli di imposizione delle famiglie, basati sull'imposizione congiunta o individuale dei coniugi. Esaminati pregi e inconvenienti dei vari modelli, il Consiglio federale ha deciso di mantenere l'attuale sistema di imposizione congiunta, prevedendo nel contempo le seguenti misure nell'ambito dell'imposta federale diretta:*

- *affinché in futuro le coppie sposate non siano più penalizzate rispetto ai concubini, si intende introdurre il modello della «tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta». Secondo questo sistema, l'autorità fiscale calcola dapprima l'onere fiscale dei coniugi in base al metodo attualmente in vigore, vale a dire cumulandone i redditi. Si procede quindi a un calcolo alternativo orientandosi ai principi di imposizione dei concubini. Per determinare l'imposta i due importi così ottenuti vengono confrontati con il risultato della tassazione ordinaria, optando poi per quello meno elevato. Questa soluzione non comporta un onere supplementare per i coniugi, i quali continuano a presentare un'unica dichiarazione fiscale.*

*Il Consiglio federale ritiene che la soluzione proposta permetterà di risolvere gli attuali problemi dell'imposizione dei coniugi, essendo praticabile e attuabile in tempi relativamente brevi. Poiché si concentra in modo specifico sull'eliminazione degli svantaggi fiscali per i coniugi con doppio reddito e i coniugi pensionati, il provvedimento proposto ha il pregio, rispetto ad altri modelli, di ridurre l'entità delle minori entrate;*

- *per equilibrare le differenze di onere fiscale tra le coppie sposate con doppio reddito e quelle con reddito unico, si propone di concedere alle seconde una deduzione di 8100 franchi al massimo;*
- *la penalizzazione fiscale delle coppie sposate deriva anche dal fatto che i concubini con figli beneficiano attualmente di privilegi eccessivi. Le famiglie monoparentali e i concubini con figli saranno pertanto tassati secondo la tariffa di*

---

*base. Alle famiglie monoparentali sarà concessa una deduzione di 11 000 franchi. Le famiglie monoparentali a basso e medio reddito beneficeranno dunque di sgravi o nella peggiore delle ipotesi manterranno inalterato il loro onere fiscale. La deduzione di 251 franchi per figlio introdotta dall'ultima riforma sarà poi mantenuta per tutti i genitori, a prescindere dallo stato civile e dal modello di famiglia;*

- *saranno infine semplificate e armonizzate le condizioni applicabili alle deduzioni e alle tariffe riferite ai figli.*

*Si stima che le misure proposte comporteranno, per quanto riguarda l'imposta federale diretta, una diminuzione del gettito annuo pari a circa 1 miliardo di franchi (stato: periodo fiscale 2012). L'impatto effettivo sulle finanze della Confederazione sarà tuttavia minore, giacché il 17 per cento del gettito dell'imposta viene incamerato dai Cantoni, i quali dovranno quindi far fronte a minori entrate corrispondenti. Il freno all'indebitamento impone che misure strutturali di questa entità siano compensate, a meno che il bilancio federale presenti un'eccedenza strutturale. Il Consiglio federale propone di compensare le minori entrate combinando una riduzione delle spese con provvedimenti che garantiscano maggiori entrate. A tal fine sono prese in considerazione le due varianti seguenti:*

- *aumento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto. Tale misura di controfinanziamento richiederebbe una modifica della Costituzione che dovrà quindi essere sottoposta a votazione popolare;*
- *rinuncia provvisoria alla compensazione degli effetti della progressione a freddo nell'ambito dell'imposta federale diretta sino a quando l'evoluzione del rincaro non abbia toccato il 5,8 per cento.*

# Indice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 Situazione iniziale</b>  | <b>6</b>  |
| 1.1 Introduzione  | 6         |
| 1.2 Diritto vigente   | 7         |
| 1.2.1 L'imposta federale diretta e l'imposizione dei coniugi  | 7         |
| 1.2.1.1 Principio   | 7         |
| 1.2.1.2 Deduzione per doppio reddito  | 8         |
| 1.2.1.3 Deduzione per coniugati   | 8         |
| 1.2.2 L'imposizione dei coniugi nella legge sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni  | 8         |
| 1.2.3 Imposizione dei coniugi nelle legislazioni fiscali cantonali  | 9         |
| 1.2.4 Confronto tra l'onere fiscale di coniugi e concubini nell'ambito dell'imposta federale diretta            | 9         |
| 1.2.4.1 In generale   | 9         |
| 1.2.4.2 Coniugi tuttora penalizzati sotto il profilo fiscale  | 10        |
| 1.2.4.3 Concubini penalizzati sotto il profilo fiscale  | 10        |
| 1.2.5 Imposizione di persone con figli nell'ambito dell'imposta federale diretta                                | 11        |
| 1.2.6 Confronto tra l'onere fiscale di coniugi con doppio reddito e con reddito unico                           | 12        |
| <b>2 Obiettivi della revisione</b>  | <b>12</b> |
| 2.1 Obiettivi   | 12        |
| 2.2 Possibili soluzioni   | 14        |
| 2.3 Decisione del Consiglio federale  | 15        |
| <b>3 Tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta</b>  | <b>16</b> |
| 3.1 Principio   | 16        |
| 3.2 Attribuzione dei singoli fattori ai coniugi secondo il metodo del calcolo alternativo dell'imposta          | 17        |
| 3.2.1 Le singole categorie di reddito   | 17        |
| 3.2.2 Le singole deduzioni  | 18        |
| 3.2.3 Tariffe applicabili   | 20        |
| 3.3 Campo d'applicazione  | 20        |
| 3.3.1 In generale   | 20        |
| 3.3.2 Persone assoggettate alla fonte   | 20        |
| 3.3.2.1 Diritto vigente   | 20        |
| 3.3.2.2 Modifiche previste nell'ambito dell'imposizione alla fonte dei redditi da attività lucrativa dipendente | 21        |
| 3.3.2.2.1 La prevista revisione della LIFD e della LAID riguardo all'imposizione alla fonte                     | 21        |
| 3.3.2.2.2 Necessità di intervento   | 23        |
| 3.3.2.3 Calcolo alternativo dell'imposta per coniugi con doppio reddito assoggettati alla fonte                 | 23        |
| 3.3.3 Imposizione secondo il dispendio  | 24        |
| 3.3.4 Persone senza domicilio fiscale in Svizzera   | 24        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| 3.4      | Imposizione dei coniugi: aspetti procedurali   | 25        |
| 3.5      | Responsabilità dei coniugi   | 26        |
| 3.6      | Aspetti puntuali   | 26        |
| 3.6.1    | Proventi da attività lucrativa indipendente  | 26        |
| 3.6.2    | Liquidazioni in capitale per prestazioni ricorrenti  | 27        |
| 3.6.3    | Prestazioni in capitale provenienti dalla previdenza   | 27        |
| 3.6.4    | Utili di liquidazione  | 27        |
| 3.6.5    | Perdite riportate  | 28        |
| 3.7      | Imposizione di contribuenti con figli o persone bisognose  | 28        |
| 3.7.1    | Imposizione di contribuenti non coniugati con figli  | 28        |
| 3.7.1.1  | Nuova soluzione  | 28        |
| 3.7.1.2  | Famiglie monoparentali   | 29        |
| 3.7.1.3  | Coppie di concubini con figli  | 30        |
| 3.7.2    | Semplificazione delle condizioni per la concessione di deduzioni e tariffe riferite ai figli   | 31        |
| 3.7.3    | Contribuenti, coniugati e non, che convivono con persone bisognose   | 31        |
| 3.8      | Deduzione per coniugi con doppio reddito   | 32        |
| 3.9      | Deduzione per coniugi con reddito unico  | 32        |
| 3.10     | Deduzione per coniugati  | 33        |
| <b>4</b> | <b>Ripercussioni delle misure sul confronto dell'onere fiscale</b>   | <b>34</b> |
| 4.1      | Confronto dell'onere fiscale di coniugi con doppio reddito e di concubini con doppio reddito nonché di coniugi pensionati e concubini pensionati | 34        |
| 4.2      | Confronto dell'onere fiscale di coniugi con reddito unico e di coniugi con doppio reddito  | 34        |
| 4.3      | Confronto dell'onere fiscale di coniugi con reddito unico e di concubini con reddito unico   | 35        |
| 4.4      | Confronto dell'onere fiscale di coppie e di persone sole   | 35        |
| <b>5</b> | <b>Ripercussioni finanziarie</b>   | <b>36</b> |
| <b>6</b> | <b>Ripercussioni economiche</b>  | <b>36</b> |
| 6.1      | Effetti redistributivi   | 36        |
| 6.2      | Effetti sulla crescita   | 37        |
| <b>7</b> | <b>Possibilità di controfinanziamento</b>  | <b>39</b> |
| <b>8</b> | <b>Altri modelli esaminati, ma respinti</b>  | <b>40</b> |
| 8.1      | Splitting  | 40        |
| 8.1.1    | In generale  | 40        |
| 8.1.2    | Caratteristiche principali   | 41        |
| 8.1.3    | Motivi del rifiuto da parte del Consiglio federale   | 42        |
| 8.2      | Imposizione individuale  | 43        |
| 8.2.1    | In generale  | 43        |
| 8.2.2    | Caratteristiche principali   | 44        |
| 8.2.3    | Motivi del rifiuto da parte del Consiglio federale   | 45        |

# Rapporto esplicativo

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Introduzione

Causata dal cumulo degli elementi imponibili, la discriminazione di determinati coniugi con doppio reddito o in pensione rispetto ai concubini con doppio reddito o in pensione nell'ambito dell'imposta federale diretta è da tempo oggetto di critiche. Benché a differenza dei concubini i coniugi beneficino di determinate agevolazioni fiscali (tariffa più conveniente, deduzioni riservate alle coppie sposate), a seconda della situazione i coniugi possono risultare penalizzati sotto il profilo fiscale dal fatto che i loro redditi vengono cumulati. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, se il maggiore onere fiscale di una coppia è superiore al 10 per cento, esso costituisce una discriminazione contraria alla Costituzione.

Dopo la reiezione, nella votazione popolare del 16 maggio 2004, del pacchetto fiscale 2001 e della riforma dell'imposizione dei coniugi e della famiglia prevista in tale contesto, la necessità di una riforma dell'imposizione dei coniugi non è scemata. Nell'ottobre del 2006 le Camere federali hanno adottato relative misure urgenti in materia di imposta federale diretta. Nonostante tali misure siano entrate in vigore il 1° gennaio 2008, nell'ambito dell'imposta federale diretta i coniugi con doppio reddito elevato e i coniugi pensionati con reddito medio e alto sono tuttora penalizzati rispetto ai concubini nella stessa situazione economica. Taluni ritengono inoltre vi sia uno squilibrio eccessivo tra l'onere fiscale dei coniugi con doppio reddito e quello dei coniugi con reddito unico.

La realizzazione di un'imposizione dei coniugi interamente compatibile con la Costituzione avrebbe dovuto prevedere, dopo l'adozione di misure immediate, una riforma globale del sistema d'imposizione dei coniugi. In vista di tale riforma fondamentale, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFE) di preparare un decreto federale che permettesse al Parlamento di prendere una decisione di principio al riguardo, stabilendo se continuare a tassare i coniugi congiuntamente oppure introdurre un'imposizione individuale. Nel 2007 è stata svolta una procedura di consultazione inerente a tale cambiamento di sistema. Il testo inviato in consultazione proponeva quattro modelli d'imposizione (imposizione individuale modificata, imposizione congiunta con splitting totale, opzione di tassazione per i coniugi con splitting parziale quale principio, nuova tariffa doppia).

Dalla consultazione è da un lato emerso che l'ampia maggioranza dei partecipanti riteneva indispensabile una riforma dell'imposizione dei coniugi che garantisse quanto possibile un equilibrio tra i carichi fiscali ed eliminasse qualsivoglia forma di penalizzazione dei coniugi con doppio reddito rispetto ai concubini nella stessa situazione economica.

In merito alla scelta del futuro sistema di imposizione sono per contro stati formulati pareri molto discordanti, benché nel complesso sia stata espressa una preferenza relativamente netta per l'imposizione congiunta con splitting. I Cantoni e la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze si sono espressi quasi all'unanimità a favore dell'imposizione congiunta, privilegiando in tale contesto lo splitting rispetto

alla nuova tariffa doppia. I partiti hanno invece formulato opinioni divergenti. Sei partiti hanno optato per l'imposizione congiunta con splitting o eventualmente con la tariffa doppia (PCC, PEV, PLS, PPD, UDC, UDF), tre partiti per l'imposizione individuale (I Verdi, PCS, PS) e un partito per l'opzione di tassazione (PLR). Anche le organizzazioni (33 delle quali hanno espresso un parere) hanno valutato i modelli in maniera molto differenziata. Sedici organizzazioni hanno scelto l'imposizione congiunta con splitting o con la tariffa doppia, otto l'imposizione individuale, tre l'opzione di tassazione e quattro il modello parentale proposto da Pro Familia.

All'epoca non era dunque possibile individuare una soluzione ampiamente condivisa circa una modifica fondamentale del sistema, dato che i partiti avevano opinioni diverse riguardo al modo in cui il diritto fiscale dovesse tenere conto dei mutamenti demografici e socioeconomici degli ultimi decenni.

In seguito si è pertanto deciso di concentrare gli sforzi sullo sgravio fiscale delle famiglie con figli. Il 25 settembre 2009 le Camere federali hanno così approvato la legge relativa, entrata in vigore il 1° gennaio 2011.

## **1.2 Diritto vigente**

### **1.2.1 L'imposta federale diretta e l'imposizione dei coniugi**

#### **1.2.1.1 Principio**

Nell'articolo determinante ai fini dell'imposizione dei coniugi (art. 9), la legge federale del 14 dicembre 1990<sup>1</sup> sull'imposta federale diretta (LIFD) prevede esplicitamente la tassazione dei redditi cumulati (imposizione congiunta). La famiglia è considerata una comunità economica e pertanto costituisce un'entità anche sotto il profilo fiscale. I redditi dei coniugi non separati legalmente o di fatto sono cumulati, qualunque sia il regime dei beni. Anche i proventi dei figli minorenni, ad eccezione dei redditi da attività lucrativa, sono inclusi nel reddito dei genitori.

La LIFD prevede tre tariffe per l'imposizione delle persone fisiche (sistema a tariffa multipla): l'articolo 214 LIFD contempla infatti una tariffa di base, una tariffa per le persone sposate (tariffa per coniugati) e una tariffa per le persone che vivono in comunione domestica con i figli (tariffa per i genitori). Le tariffe tengono conto delle differenze di capacità economica delle tre categorie di contribuenti. Il reddito complessivo dei coniugi è tassato applicando la tariffa per i coniugi (art. 214 cpv. 2 LIFD). Ai coniugi che vivono in comunione domestica con figli o persone bisognose al cui sostentamento provvedono in modo essenziale si applica la tariffa per i genitori (art. 214 cpv. 2<sup>bis</sup> LIFD), che in sostanza consiste nel dedurre 251 franchi per figlio dall'ammontare dell'imposta ottenuto applicando la tariffa per i coniugi.

A differenza delle coppie coniugate coniugi, i concubini sono sempre tassati individualmente: i loro redditi non sono dunque cumulati. In assenza di figli, ciascuno dei concubini è tassato come una persona sola, applicando la tariffa di base. La tariffa per i genitori si applica invece, a seconda della situazione, a uno o a entrambi i

<sup>1</sup> RS 642.11

concubini con figli (in merito all'imposizione dei concubini con figli si vedano i n. 1.2.5 e 3.7).

Dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 2007, della legge federale del 18 giugno 2004<sup>2</sup> sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali (legge sull'unione domestica registrata, LUD), i partner registrati sono equiparati ai coniugi sotto il profilo fiscale (art. 9 cpv. 1<sup>bis</sup> LIFD). Le considerazioni concernenti i coniugi si applicano pertanto per analogia anche alle coppie omosessuali registrate.

### **1.2.1.2 Deduzione per doppio reddito**

In forza della nuova deduzione per coniugi con doppio reddito (art. 212 cpv. 2 LIFD), entrata in vigore il 1° gennaio 2008, dal reddito lavorativo più basso dei due coniugi è dedotto il 50 per cento, ma almeno 8100 franchi e al massimo 13 400 franchi. La deduzione è accordata se i coniugi non sono separati legalmente o di fatto e se ambedue percepiscono un reddito da attività lucrativa.

La deduzione per doppio reddito è concessa non soltanto in caso di attività dipendente dei coniugi ma anche quando uno dei coniugi collabora in modo determinante alla professione, al commercio o all'impresa dell'altro coniuge. In tal caso a ogni coniuge viene attribuita la metà del reddito lavorativo comune. Una diversa ripartizione deve essere dimostrata dai coniugi.

### **1.2.1.3 Deduzione per coniugati**

Dal 1° gennaio 2008 le persone spostate beneficiano di una deduzione per coniugati (art. 213 cpv. 1 lett. c LIFD). La deduzione per coniugati è una deduzione fissa di carattere sociale, il cui ammontare è di 2600 franchi, che tiene conto in modo sommaro dello stato civile dei coniugi e implica una leggera diminuzione del loro onere fiscale. Combinata con l'aumento della deduzione per doppio reddito, questa deduzione attenua la discriminazione incostituzionale dei coniugi con doppio reddito rispetto ai concubini nella stessa situazione economica, ma non per tutti i coniugi con doppio reddito o in pensione.

## **1.2.2 L'imposizione dei coniugi nella legge sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni**

Per quanto riguarda l'imposizione dei coniugi e delle famiglie, la legge federale del 14 dicembre 1990<sup>3</sup> sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) si rifà in linea di principio alla LIFD. L'articolo 3 capoverso 3 LAID enuncia il principio secondo cui il reddito e la sostanza dei coniugi non separati legalmente o di fatto si cumulano, senza riguardo al regime dei beni. Le unioni domestiche registrate di coppie omosessuali sono equiparate ai coniugi (art. 3 cpv. 4 LAID).

<sup>2</sup> RS 211.231

<sup>3</sup> RS 642.14

## 1.2.3 **Imposizione dei coniugi nelle legislazioni fiscali cantonali**

Dopo la sentenza del Tribunale federale del 1984 in re Hegetschweiler<sup>4</sup>, i Cantoni hanno adeguato la propria legislazione fiscale apportandovi i correttivi necessari allo scopo di ridurre l'onere fiscale delle coppie coniugate.

Tutte le leggi fiscali cantonali prevedono correttivi a favore dei coniugi, tuttavia secondo modalità assai diverse tra loro:

- sette Cantoni prevedono lo splitting totale (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 1,8181; GL: divisore 1,6);
- i Cantoni di Argovia, Berna, Basilea Città, Giura, Lucerna, Ticino, Zurigo e Zugo<sup>5</sup> si basano sul sistema della tariffa doppia;
- il Cantone di Vaud applica il sistema del quoziente familiare (imposizione in base alle unità di consumo): per determinare l'aliquota, al reddito complessivo è applicato un divisore che varia in base al numero di componenti della famiglia<sup>6</sup>;
- tre Cantoni prevedono un altro sistema: si tratta di Uri (che non applica più lo splitting, poiché con aliquote lineari vengono meno gli effetti penalizzanti della progressione), OW (deduzione consistente in una percentuale del reddito netto) e VS (sconto d'imposta).

## 1.2.4 **Confronto tra l'onere fiscale di coniugi e concubini nell'ambito dell'imposta federale diretta**

### 1.2.4.1 **In generale**

Dal 2008, anno dell'entrata in vigore delle misure immediate nell'ambito dell'imposizione dei coniugi e delle deduzioni per doppio reddito e per coniugati previste in tale contesto, circa 160 000 delle 240 000 coppie di coniugi con doppio reddito interessate (vale a dire il 66 %) non sono più penalizzate rispetto ai concubini nella stessa situazione economica.

<sup>4</sup> DTF **110** Ia 7

<sup>5</sup> Nel Cantone di Zugo la tariffa per i coniugati corrisponde in pratica a uno splitting totale.

<sup>6</sup> I quozienti familiari sono i seguenti:

- 1,0 per celibi/nubili, separati, divorziati e vedovi;
- 1,8 per le coppie sposate che vivono in comunione domestica (corrisponde allo splitting per i coniugi senza figli);
- 1,3 celibi/nubili, separati, divorziati e vedovi che vivono in comunione domestica con figli minorenni, in tirocinio o agli studi totalmente a loro carico. I concubini non hanno diritto a questo quoziente;
- 0,5 per ogni figlio minorenne, in tirocinio o agli studi al quale il contribuente provvede interamente.

#### 1.2.4.2 Coniugi tuttora penalizzati sotto il profilo fiscale

La discriminazione nei confronti delle rimanenti 80 000 coppie di **coniugi con doppio reddito** è stata attenuata. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale<sup>7</sup>, un maggior onere fiscale non superiore al 10 per cento non lede il principio di uguaglianza. Devono tuttora far fronte a un onere fiscale maggiore:

- **coniugi con doppio reddito senza figli** con un reddito netto da attività lucrativa a partire da 80 000 franchi (ripartizione del reddito da attività lucrativa 50:50) o da circa 110 000 franchi (ripartizione del reddito da attività lucrativa 70:30). Per reddito netto si intende il reddito lordo da attività lucrativa al netto dei contributi sociali (AVS, AI, AD) e delle deduzioni per le spese professionali;
- **coniugi con doppio reddito con figli** con un reddito netto da attività lucrativa a partire da 120 000 franchi (ripartizione del reddito da attività lucrativa 50:50) o da 190 000 franchi (ripartizione del reddito da attività lucrativa 70:30).

Devono far fronte a un maggior onere fiscale anche i **coniugi pensionati** con un reddito da pensione a partire da 50 000 franchi (ripartizione del reddito da pensione 50:50) o da 60 000 franchi (ripartizione del reddito da pensione 70:30).

#### 1.2.4.3 Concubini penalizzati sotto il profilo fiscale

Benché abbia stabilito la soglia oltre la quale il maggior onere fiscale dei coniugi debba essere considerato una disparità di trattamento incostituzionale, il Tribunale federale non ha invece mai chiarito dove si situi tale soglia nel caso dei concubini. Confrontando l'onere fiscale dei coniugi e dei concubini si rileva nondimeno quanto segue:

- **i concubini con doppio reddito** con o senza figli e con un reddito netto da attività lucrativa relativamente basso nonché i **concubini pensionati** con reddito da pensione modesto sono penalizzati rispetto ai coniugi nella stessa situazione economica. Tale discriminazione colpisce in misura maggiore i concubini senza figli, giacché in presenza di figli uno dei partner beneficia di norma della tariffa per coniugati;
- in genere, vale a dire prescindendo dal reddito netto dell'economia domestica, i **concubini con reddito unico con o senza figli** sono penalizzati rispetto ai coniugi con reddito unico nella stessa situazione economica: nel caso dei concubini con figli ciò è dovuto in particolare al fatto che questi non possono far valere la deduzione per coniugati, mentre in quello dei concubini senza figli ciò è riconducibile anche all'applicazione di una tariffa meno favorevole. In mancanza di un proprio reddito, il concubino che non esercita un'attività lucrativa non può inoltre far valere nessuna deduzione. Secondo il diritto vigente è escluso il trasferimento al partner professionalmente attivo.

<sup>7</sup> DTF 120 Ia 329, consid. 6.

## 1.2.5 Imposizione di persone con figli nell'ambito dell'imposta federale diretta

La LIFD accorda le seguenti deduzioni alle persone con figli (stato: 2012):

- deduzione annua per figli pari a 6500 franchi per figlio (art. 213 cpv. 1 lett. a LIFD);
- deduzione annua per premi di assicurazione e interessi di capitali a risparmio di 700 franchi per figlio (art. 212 cpv. 1 LIFD);
- deduzione annua delle spese comprovate, ma al massimo 10 100 franchi, per la cura prestata da terzi a ogni figlio che non ha ancora compiuto i 14 anni (art. 212 cpv. 2<sup>bis</sup> LIFD).

I contribuenti con figli sono inoltre tassati in base alla tariffa per genitori, la quale si compone della tariffa per coniugati (base) e di una deduzione dall'ammontare d'imposta pari a 251 franchi per figlio. Il diritto vigente non consente di combinare la tariffa di base e la deduzione dall'ammontare d'imposta.

I diversi modelli familiari oggi sono dunque tassati come segue:

- i coniugi con figli sono tassati congiuntamente secondo la tariffa per i genitori;
- anche le famiglie monoparentali sono tassate secondo la tariffa per i genitori;
- nel caso dei concubini con figli, a seconda della situazione si applica a un partner la tariffa di base e all'altro la tariffa per genitori oppure entrambi beneficiano della tariffa per genitori (se ognuno ha figli da precedenti relazioni)<sup>8</sup>. Ciò è dovuto al fatto che il diritto vigente considera «famiglia monoparentale» anche una persona che vive in concubinato. Tale sgravio eccessivo accordato ai concubini è una delle cause dell'attuale penalizzazione fiscale dei coniugi.

<sup>8</sup> **Genitori separati con figlio minorenne:** In caso di genitori separati, divorziati o non coniugati con due economie domestiche, nell'attribuzione della tariffa per i genitori occorre distinguere se l'autorità parentale viene esercitata congiuntamente oppure no. Se solo un genitore detiene l'autorità parentale, si presume che provveda al sostentamento del figlio in modo essenziale e pertanto gli viene concessa la tariffa per i genitori. Se l'autorità parentale è esercitata congiuntamente, il genitore che riceve gli alimenti viene tassato secondo la tariffa per i genitori. Se non sono versati alimenti da un genitore all'altro, occorre distinguere se il figlio si trova in custodia alternata o no. In assenza di custodia alternata, il genitore che vive in comunione domestica con il figlio viene tassato secondo la tariffa per i genitori. In caso di custodia alternata si presuppone che il genitore con il reddito netto superiore provveda in modo essenziale al sostentamento del figlio e perciò gli viene riconosciuta la tariffa per i genitori.

**Concubini con figlio minorenne:** in caso di genitori non coniugati che convivono, ai fini dell'attribuzione della tariffa per i genitori occorre distinguere se l'autorità parentale è esercitata congiuntamente e se un genitore versa alimenti all'altro. Se l'autorità parentale non è esercitata congiuntamente, il genitore che la detiene e riceve di norma gli alimenti può far valere la tariffa per i genitori. Se non sono versati alimenti, la tariffa per i genitori è concessa al genitore che detiene l'autorità parentale. In caso di esercizio congiunto dell'autorità parentale, il beneficiario degli alimenti per il figlio è tassato secondo la tariffa per i genitori. Se non sono versati alimenti, si presuppone che il genitore con il reddito superiore provveda in modo essenziale al sostentamento del figlio e gli viene pertanto accordata la tariffa per i genitori.

## **1.2.6 Confronto tra l'onere fiscale di coniugi con doppio reddito e con reddito unico**

Nel 1994 il Tribunale federale ha stabilito<sup>9</sup> che l'onere fiscale dei coniugi che esercitano entrambi un'attività lucrativa può essere inferiore a quello dei coniugi con un reddito unico, poiché l'esercizio di una professione comporta spese supplementari. Non ha tuttavia precisato quale sia il divario massimo ammissibile, a parità di reddito delle economie domestiche, tra l'onere fiscale dei coniugi con reddito unico e quello dei coniugi con doppio reddito.

In determinate fasce di reddito medie e basse si riscontra oggi un considerevole maggior onere fiscale a carico dei coniugi con reddito unico, riconducibile alla deduzione per doppio reddito. Un maggiore onere è senz'altro legittimato dal fatto che per la cura dell'economia domestica i coniugi monoreddito sostengono spese inferiori rispetto ai coniugi con doppio reddito il cui grado d'occupazione complessivo superi nettamente il 100 per cento. Nel caso in cui il grado d'occupazione complessivo dei coniugi con doppio reddito sia nettamente inferiore, questo argomento non può tuttavia giustificare la penalizzazione dei coniugi con reddito unico.

## **2 Obiettivi della revisione**

### **2.1 Obiettivi**

Il diritto tributario non dovrebbe influenzare il contribuente nella scelta del modello di famiglia o di vita più appropriato, ma rimanere per quanto possibile neutrale rispetto alle diverse costellazioni. Oggi l'imposta federale diretta non rispetta ancora tale principio in tutti i settori. Mentre negli ultimi anni i Cantoni hanno introdotto nelle loro leggi tributarie i correttivi necessari per accordare sgravi fiscali ai coniugi, a livello federale determinati coniugi subiscono tuttora una discriminazione anticostituzionale rispetto ai concubini. La Confederazione ha l'obbligo di eliminare questa discriminazione.

Lo scopo della revisione è quindi di ancorare nella LIFD un'imposizione dei coniugi e delle famiglie compatibile con il diritto costituzionale che rimanga per quanto possibile neutrale rispetto ai diversi modelli di coppia o di famiglia e che crei relazioni equilibrate tra i carichi fiscali.

Ai fini dell'imposta diretta, l'articolo 128 Cost. conferisce alla Confederazione la facoltà di riscuotere un'imposta diretta sul reddito delle persone fisiche. In virtù dell'articolo 128 capoverso 2 Cost., nella determinazione delle aliquote la Confederazione prende in considerazione l'onere causato dalle imposte dirette cantonali e comunali. Inoltre, il legislatore deve in particolare osservare i principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, come pure il principio dell'imposizione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost.).

<sup>9</sup> DTF 120 Ia 329, consid. 4b. Secondo il Tribunale federale, nelle spese supplementari derivanti dall'esercizio di una professione da parte di entrambi i coniugi occorre considerare anche le spese di cura dei figli da parte di terzi. Dal 1.1.2011 i coniugi con doppio reddito beneficiano della nuova deduzione per la cura dei figli da parte di terzi, pari al massimo a 10 100 franchi per figlio.

Il principio del cumulo dei fattori attualmente in vigore in Svizzera non è di per sé anticostituzionale. Per contro, secondo dottrina e giurisprudenza l'assoggettamento dei coniugi a un onere fiscale maggiore a parità di capacità economica rispetto alle persone non coniugate, siano esse persone sole o concubini, non è compatibile con il precetto dell'uguaglianza giuridica ancorato nell'articolo 8 Cost.

Per sgravare i coniugati nei confronti delle persone sole e dei concubini, il legislatore dispone di diversi correttivi. Secondo il Tribunale federale la scelta del metodo non è prescritta dalla Costituzione<sup>10</sup>, ma si tratta piuttosto di una decisione del legislatore.

In base alla giurisprudenza del Tribunale federale è possibile definire l'obiettivo dell'eliminazione della discriminazione anticostituzionale dei coniugi nei confronti dei concubini nella medesima situazione economica. Una disparità di trattamento anticostituzionale è data quando una coppia coniugata sopporta un maggior onere di almeno il 10 per cento rispetto a una coppia di concubini nella medesima situazione economica. È tuttavia poco chiaro dove si situa il limite del maggior onere anticostituzionale per i concubini.

Se si pone l'accento soprattutto sull'eliminazione di questo svantaggio fiscale dei coniugi, occorre intervenire con misure mirate laddove sussiste questo problema, ossia presso i coniugi interessati con doppio reddito o pensionati. Questi devono essere sgravati fiscalmente mediante misure adeguate. Per contro non vi è alcuna necessità di sgravare i coniugi con reddito unico poiché nel diritto vigente godono di un trattamento analogo o migliore rispetto ai concubini nella medesima situazione. La necessaria conseguenza di questo approccio è un'imposizione minore di determinate coppie di coniugi con doppio reddito rispetto a coppie di coniugi con reddito unico.

Questa disparità può tuttavia creare un conflitto rispetto allo scopo di raggiungere relazioni dei carichi fiscali possibilmente equilibrate tra i diversi modelli di economie domestiche. Il legislatore gode di un ampio margine di manovra al riguardo, in quanto non è ancora chiaro in che misura sia ammesso un onere minore dei coniugi con doppio reddito rispetto ai coniugi con reddito unico. La ponderazione tra i due obiettivi è una questione di diritto costituzionale e di valutazione politica:

- se si sostiene la posizione secondo cui i coniugi con reddito unico e quelli con doppio reddito che dispongono del medesimo reddito complessivo debbano in linea di massima accollarsi lo stesso onere fiscale, occorre optare per un sistema tariffale in cui la ripartizione dei redditi tra i due coniugi è irrilevante (ad es. lo splitting). Se si vuole inoltre eliminare lo svantaggio fiscale dei coniugi, ciò comporta uno sgravio non solo per i coniugi interessati con doppio reddito e quelli pensionati, ma anche per i coniugi con reddito unico. In tal modo, rispetto al diritto vigente, i coniugi con reddito unico ricavano però un vantaggio ancora maggiore dal matrimonio nei confronti dei concubini nella medesima situazione economica;
- se si pone invece l'accento sul fatto che per gestire la propria economia domestica i coniugi con reddito unico hanno uscite più basse rispetto a coniugi con doppio reddito che dispongono del medesimo reddito compless-

<sup>10</sup> DTF 110 Ia 7

sivo, il maggior onere fiscale dei coniugi con reddito unico è giustificato. Un (mero) sistema di splitting non risulta efficace, poiché non tiene conto della diversa ripartizione del reddito all'interno dell'economia domestica.

Sebbene l'impostazione dettagliata consenta misure correttive, il contrasto generale tra i due approcci non può comunque essere eliminato.

Al momento della valutazione occorre tenere presente anche il fabbisogno di (contro-) finanziamento. È imprescindibile che la revisione consideri la realtà politico-finanziaria. Le misure e i modelli di imposizione possibili si differenziano per le loro ripercussioni finanziarie. Le minori entrate fiscali che comporta il conseguimento dell'obiettivo sono in ogni caso considerevoli, in particolare se per i contribuenti non devono risultare maggiori oneri rispetto al diritto vigente.

## **2.2 Possibili soluzioni**

È possibile raggiungere un'imposizione fiscale equa a livello orizzontale sia con la tassazione separata che con quella congiunta. Entrambe le forme di imposizione permettono di spostare le relazioni tra carichi fiscali in una o nell'altra direzione. L'avvicinamento di un sistema d'imposizione alle caratteristiche dell'altro sistema è possibile grazie a una pertinente scelta di deduzioni o di misure tariffarie. Dato che la struttura delle relazioni tra carichi fiscali è molto complessa e ogni adeguamento di una categoria di contribuenti incide sulle relazioni con i carichi fiscali delle altre categorie, è praticamente impossibile rispettare completamente le relazioni ideali e conformi alla Costituzione sviluppate dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Un sistema d'imposizione che comporta in ogni situazione una relazione equilibrata tra carichi fiscali è pertanto irrealizzabile. Rimane pertanto solo la possibilità di ridurre al massimo le disparità di trattamento esistenti nel sistema fiscale.

Per raggiungere un'imposizione equilibrata più ampia possibile, il legislatore dispone pertanto di diversi modelli per ogni sistema. Per quanto concerne la tassazione congiunta prevalgono in particolare il sistema dello splitting con una tariffa unitaria o il sistema a tariffa multipla, entrambi accompagnati da alcune misure correttive. Anche per la tassazione individuale esistono differenti modelli, che riprendono fedelmente i rapporti di diritto civile dei coniugi oppure, per motivi pratici, prevedono soluzioni forfetarie nell'attribuzione di determinati fattori fiscali (tassazione individuale modificata).

Tuttavia, in singoli casi, con i due sistemi principali non è possibile raggiungere relazioni completamente identiche a livello di onere fiscale, dato che a seconda del sistema le deduzioni si ripercuotono in misura diversa. Tendenzialmente la tassazione congiunta con splitting privilegia i coniugi con reddito unico, mentre quella individuale privilegia i coniugi con doppio reddito. Questa tendenza può tuttavia essere in parte contrastata con adeguate misure. Sarebbe pure ipotizzabile un modello in cui la scelta tra i due sistemi di tassazione spetta ai coniugi.

## 2.3

### Decisione del Consiglio federale

In vista degli obiettivi fissati per l'imminente revisione il Consiglio federale ha esaminato diversi modelli d'imposizione delle famiglie che poggiano su una imposizione congiunta (tariffa multipla, splitting – cfr. al riguardo il n. 8.1, sistema dei quozienti familiari) o su una tassazione individuale (tassazione individuale modificata – cfr. al riguardo il n. 8.2, opzione di tassazione) dei coniugi.

Tra i modelli d'imposizione esaminati non ve ne è alcuno neutrale dal profilo dello stato civile. Trattare i coniugi e i concubini allo stesso modo nel diritto tributario è un'impresa difficile, poiché l'assenza di un riferimento nel diritto civile rende difficile determinare a quali condizioni la relazione tra partner conviventi è considerata consolidata a tal punto da giustificare nel diritto tributario il pari trattamento rispetto ai coniugi. Alla luce di questo contesto, il nostro Collegio ritiene che occorre accettare una certa disparità di trattamento di determinate coppie di concubini nei confronti dei coniugi, poiché il vigente ordinamento giuridico accorda all'istituto del matrimonio, quale più importante forma di unione della società, una posizione speciale<sup>11</sup>.

Dopo aver soppesato vantaggi e svantaggi dei diversi modelli d'imposizione possibili, il Consiglio federale ha deciso di mantenere il vigente sistema d'imposizione congiunta e il 12 ottobre 2011 ha incaricato il DFF di elaborare entro il mese di agosto del 2012 un avamprogetto da porre in consultazione.

Affinché in futuro i coniugi non siano gravati più dei concubini, il Consiglio federale propone l'introduzione del modello della «tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta». Il Governo è del parere che per eliminare i problemi dell'attuale imposizione dei coniugi la soluzione proposta sia una via praticabile e attuabile in tempi relativamente rapidi. La misura interviene in modo molto mirato sull'eliminazione dello svantaggio fiscale dei coniugi con doppio reddito e dei pensionati e riduce pertanto le minori entrate rispetto ad altri modelli che hanno effetti più dispersivi.

Inoltre è prevista una ridefinizione dell'imposizione delle famiglie monoparentali e dei concubini con figli, poiché privilegiare i concubini con figli rispetto ai coniugi con figli rappresenta uno dei motivi dell'attuale svantaggio fiscale dei coniugi. Le famiglie monoparentali e i concubini con figli dovranno essere tassati sempre in base alla tariffa di base. Alle famiglie monoparentali effettive verrà concessa una deduzione (cfr. al riguardo il n. 3.7.1.2). L'entità della deduzione è stata fissata in modo da non generare un onere maggiore per le famiglie monoparentali con basso o medio reddito. Tutti i genitori potranno ancora far valere la deduzione dall'ammontare dell'imposta di 251 franchi per figlio, introdotta con l'ultima riforma, a prescindere dallo stato civile e dal modello di vita.

Con riferimento alla differenza di onere tra coniugi con reddito unico e quelli con doppio reddito, il modello rispetto al diritto in vigore comporta un aumento della differenza dei carichi fiscali tra coniugi con reddito unico e quelli con doppio reddito

<sup>11</sup> Solo considerando l'aspetto dell'imposizione secondo la capacità economica i coniugi e i concubini nella medesima situazione dovrebbero essere tassati in egual misura.

che si trovano nella fascia di reddito più elevata, ovvero nella fascia in cui – secondo il diritto vigente – i coniugi con doppio reddito sono tuttora svantaggiati rispetto ai concubini. Di conseguenza il Consiglio federale ha deciso di prevedere per i coniugi con reddito unico un'ulteriore deduzione al fine di ridurre tale differenza (cfr. al riguardo il n. 3.9).

Infine, ai fini dell'imposizione delle persone con figli occorre semplificate le condizioni per la concessione delle deduzioni e delle tariffe riferite ai figli (cfr. al riguardo il n. 3.7.2).

### **3 Tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta**

#### **3.1 Principio**

Il modello della «tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta» si basa sull'imposizione congiunta e sul sistema a tariffa multipla previsti dal diritto vigente. La coppia coniugata e la famiglia sono tuttora considerate quale comunione economica e dal punto di vista fiscale costituiscono un'unità. Per raggiungere un rapporto più equilibrato dal profilo dell'onere tra coniugi e concubini, per i coniugi l'autorità di tassazione opera la prima fase del calcolo dell'onere fiscale come finora, sommando i redditi dei coniugi. Nel caso di coniugi senza figli si applica la tariffa per coniugati, per coniugi con figli la tariffa per genitori (tariffa per coniugati combinata con la deduzione dall'ammontare dell'imposta).

In una seconda fase l'autorità di tassazione opera un calcolo alternativo dell'imposta, che si orienta all'imposizione dei concubini. Questo calcolo attribuisce i redditi da attività lucrativa, i redditi sotto forma di rendita e le deduzioni collegate a tali redditi a entrambi i coniugi secondo la situazione effettiva, sulla base della dichiarazione fiscale. Per motivi di semplicità, gli altri redditi (redditi patrimoniali, vincite alle lotterie, ecc.) non sono tuttavia ripartiti secondo i rapporti effettivi o di diritto civile, ma sono assegnati a metà in modo forfettario. Anche nel caso delle altre deduzioni si opera una ripartizione a metà tra i coniugi.

Ai fattori fiscali così accertati per ogni coniuge si applica la tariffa di base (cfr. n. 3.2.3). L'ammontare dell'imposta che ne risulta per i singoli coniugi viene poi sommato. La cifra finale viene confrontata con il calcolo fiscale secondo la tariffa multipla tradizionale. L'ammontare più basso viene infine applicato d'ufficio.

La misura unisce i vantaggi amministrativi dell'imposizione congiunta con i vantaggi economici dell'imposizione individuale. Questi ultimi consistono nella mobilitazione dell'offerta di lavoro dei coniugi che realizzano il secondo reddito (cfr. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Al contrario di quanto avviene nel caso dell'imposizione individuale, i coniugi continueranno ad essere tassati congiuntamente. Il calcolo alternativo dell'imposta operato dalle autorità di tassazione consiste tutto sommato in una mera correzione di tariffa volta a eliminare un'eventuale svantaggio fiscale dei coniugi. Rispetto al diritto vigente, il calcolo alternativo dell'imposta non apporta modifiche alla base di calcolo e il reddito imponibile rimane invariato. Nel calcolo di tasse, contributi e prestazioni (ad es. riduzioni dei premi, prestazioni complementari, contributi per gli asili nido o borse di studio) ci si continuerà a basare sul reddito netto della coppia coniugata confor-

memente all'imposizione ordinaria. Anche in futuro i coniugi risponderebbero inoltre in solido per il debito fiscale (cfr. n. 3.5).

I coniugi esercitano congiuntamente i diritti e gli obblighi procedurali anche con il nuovo modello (cfr. n. 3.5), che non causa oneri supplementari ai contribuenti. I coniugi continuano a compilare una dichiarazione fiscale congiunta, che rispetto al diritto vigente non prevede alcuna indicazione supplementare.

Grazie all'attribuzione individuale del reddito da attività lucrativa e del reddito sotto forma di rendita – da operarsi nell'ambito del calcolo alternativo dell'imposta – e alla ripartizione a metà degli altri redditi, i coniugi possono interrompere la loro progressione. Il modello della «tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta» porta a un netto sgravio fiscale soprattutto per i coniugi il cui reddito da attività lucrativa o rendita è ripartito in modo uniforme su entrambi. La ripartizione a metà dei proventi patrimoniali può essere vantaggiosa anche per le coppie in cui un coniuge dispone di un patrimonio considerevole con relativo reddito patrimoniale significativo e l'altro coniuge possiede un patrimonio molto modesto. Per le autorità di tassazione dei Cantoni il calcolo di controllo da operare per tutte le coppie coniugate rappresenta un onere amministrativo supplementare, in particolare nella fase introduttiva. Dovrebbe però essere possibile automatizzare ampiamente le procedure. Per quanto riguarda le coppie coniugate si prevedono anche in futuro circa 1,7 milioni di dichiarazioni fiscali.

I Cantoni hanno adeguato la loro legislazione fiscale alla giurisprudenza del Tribunale federale in modo tale che di regola il diritto cantonale non svantaggia le coppie coniugate rispetto ai concubini. Nella maggior parte dei casi i coniugi sono persino tassati in modo più moderato. La tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta verrebbe pertanto introdotta unicamente nell'ambito dell'imposta federale diretta e non avrebbe conseguenze sulle imposte cantonali. L'autonomia tariffale dei Cantoni verrebbe così salvaguardata.

## **3.2 Attribuzione dei singoli fattori ai coniugi secondo il metodo del calcolo alternativo dell'imposta**

### **3.2.1 Le singole categorie di reddito**

Nel quadro del calcolo alternativo dell'imposta per i coniugi vengono conteggiati in modo individuale i redditi il cui avente diritto è facilmente accertabile in base alle circostanze effettive. Sono assegnati ai coniugi in modo individuale in particolare i seguenti proventi:

- la totalità dei proventi derivanti da attività lucrativa dipendente conformemente all'articolo 17 LIFD;
- il reddito da attività lucrativa indipendente ai sensi dell'articolo 18 LIFD;
- i proventi derivanti dalla previdenza come ad esempio dall'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità, dalla previdenza professionale o dalla previdenza individuale vincolata ai sensi dell'articolo 22 capoverso 1 LIFD;

- i proventi sostitutivi di provento da attività lucrativa ai sensi dell'articolo 23 lettera a LIFD come ad esempio i proventi derivanti dall'assicurazione malattie, dall'assicurazione contro gli infortuni, dall'assicurazione militare o dall'assicurazione contro la disoccupazione;
- le somme periodiche versate in seguito a danni corporali o pregiudizi della salute ai sensi dell'articolo 23 lettera b LIFD (riguardo alle somme uniche cfr. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**);
- gli indennizzi per la cessazione o il mancato esercizio di un'attività ai sensi dell'articolo 23 lettera c LIFD come ad esempio in caso di divieto di concorrenza.

Per motivi di economia procedurale gli altri proventi sono ripartiti a metà tra i coniugi. Questo concerne in modo particolare anche i redditi patrimoniali, i proventi dei figli nonché tutti i proventi riguardanti i figli (alimenti ecc.). Si tratta ad esempio dei seguenti proventi:

- redditi da sostanza mobiliare ai sensi degli articoli 20 e 20a LIFD;
- redditi da sostanza immobiliare ai sensi dell'articolo 21 LIFD;
- indennizzi per il mancato esercizio di un diritto ai sensi dell'articolo 23 lettera d LIFD come le indennità per la rinuncia o il ritiro di un ricorso in materia edilizia;
- proventi da lotterie e da manifestazioni analoghe ai sensi dell'articolo 23 lettera e LIFD;
- alimenti percepiti dal contribuente in caso di divorzio o separazione, nonché alimenti percepiti da un genitore per i figli sotto la sua autorità parentale (art. 23 lett. f LIFD).

### 3.2.2 Le singole deduzioni

Le deduzioni legate al reddito da attività lucrativa sono assegnate ai coniugi in funzione delle circostanze effettive, vale a dire in modo individuale. Si tratta in particolare delle seguenti deduzioni:

- spese professionali (art. 26 LIFD), ovvero spese di trasporto, spese supplementari necessarie per pasti fuori domicilio, altre spese necessarie per l'esercizio della professione nonché spese inerenti al perfezionamento e alla riqualificazione connessi con l'esercizio dell'attività professionale;
- spese aziendali e professionali giustificate in caso di attività indipendente, come ammortamenti e accantonamenti o acquisti sostitutivi, interessi su debiti commerciali e perdite (art. 27–31 LIFD);
- versamenti, premi e contributi all'AVS, a istituzioni di previdenza professionale e alla previdenza individuale vincolata (art. 33 cpv. 1 lett. d ed e LIFD);

- premi e contributi per l'indennità per perdita di guadagno (IPG), l'assicurazione contro la disoccupazione (AD) e l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni (AINF) (art. 33 cpv. 1 lett. f LIFD).

Per motivi di praticità le altre deduzioni sono assegnate a ogni coniuge in ragione della metà. Ciò concerne segnatamente le seguenti deduzioni e deduzioni sociali:

- interessi maturati su debiti privati (art. 33 cpv. 1 lett. a LIFD);
- rendite vitalizie e oneri permanenti (art. 33 cpv. 1 lett. b LIFD), ad esempio legati a immobili o successioni;
- alimenti versati al coniuge divorziato o separato legalmente o di fatto nonché alimenti versati a un genitore per i figli sotto la sua autorità parentale (art. 33 cpv. 1 lett. c LIFD);
- deduzione per premi assicurativi e interessi dei capitali a risparmio dei coniugi e dei loro figli (art. 212 cpv. 1 LIFD);
- spese per malattia e infortunio nonché spese per disabilità del contribuente e delle persone al cui sostentamento egli provvede (art. 33 cpv. 1 lett. h e h<sup>bis</sup> LIFD);
- versamenti e contributi dei membri ai partiti (art. 33 cpv. 1 lett. i LIFD);
- deduzione per spese comprovate per la cura prestata da terzi a ogni figlio (art. 212 cpv. 2<sup>bis</sup> LIFD);
- prestazioni volontarie a persone giuridiche con scopo pubblico o di utilità pubblica (art. 33a LIFD);
- deduzione per ogni figlio minore dei coniugi, a tirocinio o agli studi (deduzione per figli; art. 213 cpv. 1 lett. a LIFD). Non vi è distinzione tra figli di un solo coniuge o di entrambi;
- deduzione per ogni persona totalmente o parzialmente incapace d'esercitare un'attività lucrativa, al cui sostentamento provvedono i coniugi (deduzione per sostentamento; art. 213 cpv. 1 lett. b LIFD).

La deduzione per coniugi con doppio reddito (art. 212 cpv. 2 LIFD), la prevista deduzione per coniugi con reddito unico (art. 212 cpv. 1<sup>bis</sup> progetto LIFD; cfr. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**) nonché la deduzione per coniugati (art. 213 cpv. 1 lett. c LIFD) rappresentano misure tariffali nel quadro dell'imposizione ordinaria al fine di attenuare gli svantaggi fiscali delle coppie coniugate rispetto ai concubini e di ridurre la differenza di onere tra coniugi con reddito unico e con doppio reddito. Nell'ambito del calcolo alternativo dell'imposta, che analogamente all'imposizione dei concubini si fonda su un'imposizione separata dei coniugi, queste deduzioni non sono considerate. Anche le coppie di concubini non possono far valere tali deduzioni.

### **3.2.3 Tariffe applicabili**

Dopo l'assegnazione individuale o a metà dei proventi e delle deduzioni, sui fattori fiscali risultanti per ogni coniuge si applica la tariffa di base per persone non coniugate. Qualora vi siano figli, a ogni coniuge viene inoltre assegnata la metà della deduzione dall'ammontare dell'imposta.

Questa regola corrisponde al nuovo trattamento tariffale delle coppie di concubini con figli con autorità parentale congiunta e senza pagamenti di alimenti (cfr. n. 3.7)

## **3.3 Campo d'applicazione**

### **3.3.1 In generale**

Il calcolo alternativo dell'imposta va applicato solo se i coniugi hanno il domicilio fiscale in Svizzera e sottostanno all'imposizione ordinaria. Negli altri casi l'applicazione del calcolo alternativo dell'imposta non sarebbe praticabile o porterebbe a risultati oggettivamente non sostenibili.

Nel diritto vigente concernente l'imposizione alla fonte sussiste già la necessità di intervento riguardo alla parità di trattamento. Questa problematica dovrà però essere oggetto di un ulteriore progetto legislativo (cfr. in merito n. 3.3.2.2).

### **3.3.2 Persone assoggettate alla fonte**

#### **3.3.2.1 Diritto vigente**

All'imposta alla fonte sottostanno i lavoratori esteri senza permesso di domicilio nonché le persone senza domicilio o dimora fiscale in Svizzera che percepiscono un reddito nel nostro Paese (ad es. frontalieri, artisti, sportivi, membri di consigli d'amministrazione). Se il reddito lordo del lavoratore tassato alla fonte supera l'importo di 120 000 franchi all'anno, viene effettuata un'imposizione ordinaria a posteriori nel caso in cui il contribuente è domiciliato in Svizzera. In questi casi l'imposta alla fonte ha pertanto puramente carattere di garanzia. Negli altri casi, vale a dire se il reddito da attività lucrativa è inferiore a 120 000 franchi o il contribuente è domiciliato all'estero, l'imposta alla fonte rappresenta fundamentalmente un'imposizione definitiva e ha quindi carattere liberatorio.

Nel 2009 sono state tassate circa 750 000 persone<sup>12</sup> alla fonte, di cui circa 430 000 persone domiciliate in Svizzera e circa 320 000 domiciliate all'estero.

Una deduzione fiscale alla fonte con carattere liberatorio (senza imposizione ordinaria a posteriori dello stesso reddito) è inevitabilmente legata a semplificazioni e forfetizzazioni. Queste di regola portano a risultati che differiscono dall'imposizione ordinaria, pertanto determinate disparità di trattamento sono inerenti al sistema.

<sup>12</sup> Le cifre sono tratte dalle comunicazioni dei Cantoni per la NPC concernente il periodo fiscale 2009 e sono disponibili presso la Divisione Basi fiscali dell'AFC. Attualmente non sono ancora disponibili cifre più recenti. Non è possibile escludere che singoli contribuenti siano stati considerati più volte, ad es. in caso di cambiamento di Cantone.

### 3.3.2.2 **Modifiche previste nell'ambito dell'imposizione alla fonte dei redditi da attività lucrativa dipendente**

#### 3.3.2.2.1 **La prevista revisione della LIFD e della LAID riguardo all'imposizione alla fonte**

#### Decisioni giudiziarie

Conformemente alla decisione del Tribunale federale del 26 gennaio 2010<sup>13</sup> riguardo a persone senza residenza in Svizzera (cosiddetti «alloctoni», art. 91 segg. LIFD e art. 35 segg. LAID) l'odierna regolamentazione dell'imposizione alla fonte viola in determinati casi l'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC)<sup>14</sup>.

Nel caso concreto è stato giudicato il ricorso di un cittadino svizzero che viveva in Francia e lavorava a Ginevra quale frontaliere. Il 95 per cento dei suoi proventi complessivi derivavano dal salario percepito in Svizzera. Quali deduzioni gli erano stati riconosciuti i contributi al pilastro 3a e i contributi di riscatto versati nel secondo pilastro, mentre gli era stata rifiutata la considerazione di diversi costi effettivi di conseguimento del reddito (in particolare spese di trasporto) che superavano i costi considerati nella tariffa in modo forfetario, i contributi ordinari al secondo pilastro, i premi versati all'assicurazione malattie, all'assicurazione contro gli infortuni e a un'assicurazione sulla vita. È stata quindi contestata una violazione dell'obbligo di non discriminazione previsto all'articolo 2 ALC nonché della clausola sulla parità di trattamento ai sensi dell'articolo 9 capoverso 2 allegato I ALC.

Il Tribunale federale si è fondato in particolare su sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), specialmente quelle riguardanti i casi Schumacker, Gschwind, Wielockx, Asscher e Zurstrassen<sup>15</sup>. Secondo tale giurisprudenza, si è in presenza di una discriminazione illecita se i contribuenti alloctoni sono trattati in modo diverso rispetto ai contribuenti residenti sul territorio nazionale, nella misura in cui si trovino in una situazione paragonabile. Secondo la giurisprudenza costante della CGUE una situazione paragonabile va presupposta nei casi in cui i contribuenti alloctoni nello Stato di domicilio non percepiscono proventi degni di nota e il loro reddito imponibile deriva sostanzialmente da un'attività esercitata nello Stato in cui è situato il luogo di lavoro. Tuttavia, tra tale situazione di un cittadino alloctone e la situazione di un residente che esercita un'attività paragonabile e non indipendente non sussiste alcuna differenza oggettiva che possa giustificare una disparità di trattamento nella considerazione della situazione personale e dello stato civile del contribuente in sede di imposizione (cfr. la sentenza Schumacker, n. 36 e 37). Se questa condizione è soddisfatta, tale Stato è tenuto ad accordare alle persone alloctone le stesse agevolazioni fiscali concesse ai cittadini residenti. Per descrivere questi

<sup>13</sup> DTF 26.01.2010, 2C 319/2009

<sup>14</sup> **RS 0.142.112.681**

<sup>15</sup> CGUE, causa C-279/93, *Schumacker*, Racc. 1995, pag. I-225; CGUE, causa C-391/97, *Gschwind*, Racc. 1999, pag. I-5451; CGUE, causa C-80/94, *Wielockx*, Racc. 1995, pag. I-2493; CGUE, causa C-107/94, *Asscher*, Racc. 1996, pag. I-3089; CGUE, causa C-87/99, *Zurstrassen*, Racc. 2000, pag. I-3337.

casi, la CGUE ha proposto il termine di «quasi residente», adottato dal Tribunale federale nella sentenza del 26 gennaio 2010 riguardante il diritto tributario svizzero.

Conformemente alla menzionata sentenza Gschwind della CGUE i contribuenti alloctoni sono da considerare «quasi residenti» se percepiscono il 90 per cento o più del loro reddito globale nello Stato in cui è situato il luogo di lavoro. Questa definizione è stata adottata per la prima volta dal Tribunale federale. Se qualificata come «quasi residente», la persona interessata deve essere trattata alla stregua di un contribuente con domicilio in Svizzera e la sua situazione personale e familiare va considerata in modo corrispondente.

Il Tribunale amministrativo del Cantone di Neuchâtel in data 2 giugno 2010<sup>16</sup> ha deciso che le considerazioni formulate nella sentenza del Tribunale federale del 26 gennaio 2010 sono applicabili per analogia anche alle persone che risiedono in Svizzera («residenti») e che in determinati casi anche la loro imposizione alla fonte viola l'ALC.

Il Tribunale amministrativo del Cantone Ticino nel corso del 2009, quindi prima della citata sentenza ginevrina del Tribunale federale del 26 gennaio 2010, ha accolto diversi ricorsi adottando la categoria dei **quasi** residenti nel diritto tributario svizzero conformemente alla CGUE.<sup>17</sup> Il Tribunale amministrativo ha abrogato le relative decisioni negative dell'Amministrazione cantonale delle contribuzioni rinviandole per nuova decisione, così che l'Amministrazione delle contribuzioni potesse esaminare se i contribuenti in questione tassati alla fonte avessero percepito almeno il 90 per cento dei proventi da fonti svizzere e quale fosse il modo più opportuno per eliminare la discriminazione giuridicamente illecita. Materialmente il Tribunale amministrativo ha stabilito per analogia che, anche se nella prassi tributaria possono presentarsi difficoltà ad esempio nell'accertamento di proventi e valori patrimoniali detenuti all'estero, tali ostacoli pratici non possano essere adottati in modo generale per giustificare la disparità di trattamento a discapito delle persone assoggettate all'imposta alla fonte. Conformemente ai consueti principi della ripartizione dell'onere della prova spetta inoltre al contribuente tassato alla fonte produrre l'esposizione dei fatti e i mezzi di prova necessari al corretto rilevamento o alla correzione dell'imposta.

Le autorità ticinesi hanno contestato questi tre procedimenti davanti al Tribunale federale. Il 4 ottobre 2010 il Tribunale federale ha fondamentalmente confermato le tre sentenze del Tribunale amministrativo.<sup>18</sup>

### Comité Mixte per l'ALC

Il controllo della corretta applicazione dell'ALC spetta a un comitato misto (comité mixte). La delegazione dell'Unione europea critica da tempo la diversa imposizione dei cittadini dell'UE in base al loro statuto di soggiorno. Concretamente si deplora che i cittadini dell'UE che risiedono e lavorano in Svizzera e detengono un permesso di dimora B sono tassati alla fonte, mentre cittadini dell'UE con un permesso di domicilio C sottostanno all'imposizione ordinaria come i cittadini svizzeri. Questo rappresenterebbe una discriminazione illecita.

<sup>16</sup> Tribunale amministrativo Neuchâtel 02.06.2010, TA.2009.161

<sup>17</sup> Camera di diritto tributario CdT 80.2007.79, 80.2007.157, 80.2008.78 e 80.2008.138

<sup>18</sup> DTF del 04.10.2010, tre sentenze: 2C 33/2010, 2C 34/2010 e 2C 35/2010

### **3.3.2.2 Necessità di intervento**

In base alle citate sentenze e alle richieste della delegazione dell'UE nell'ambito dell'ALC sussiste la necessità di un intervento legislativo. L'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) in collaborazione con la Conferenza svizzera delle imposte (CSI) e la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF) ha esaminato alcune proposte e intende elaborare un progetto di revisione della LIFD e della LAID nell'ambito dell'imposta alla fonte.

### **3.3.2.3 Calcolo alternativo dell'imposta per coniugi con doppio reddito assoggettati alla fonte**

Nel caso di persone tassate alla fonte domiciliate in Svizzera che percepiscono un reddito annuo superiore a 120 000 franchi viene attuata una imposizione ordinaria a posteriori. In tale procedimento viene poi eseguito il calcolo alternativo dell'imposta come susposto (n. 3.3.4). Per queste persone viene quindi eliminato l'eventuale svantaggio anticostituzionale oggi esistente a discapito dei coniugi nei confronti delle coppie di concubini.

Negli altri casi, quindi per le persone tassate alla fonte residenti in Svizzera che percepiscono un reddito inferiore a 120 000 franchi e le persone non residenti, nelle attuali condizioni quadro l'applicazione del calcolo alternativo dell'imposta non è praticabile. Il motivo risiede nel fatto che il datore di lavoro che deve operare il calcolo dell'imposta non conosce il reddito dell'altro coniuge. Mancano pertanto le basi concrete per poter eseguire un calcolo alternativo dell'imposta. Alla luce di tale situazione sussistono tre opzioni:

- opzione 1: rilevamento del reddito da attività lucrativa dell'altro coniuge da parte del datore di lavoro;
- opzione 2: ipotesi di un reddito fittizio dell'altro coniuge ed esecuzione del calcolo alternativo dell'imposta su tale base fittizia;
- opzione 3: rinuncia all'esecuzione del calcolo alternativo dell'imposta.

L'opzione 1 comporterebbe un significativo onere amministrativo supplementare per i datori di lavoro. L'opzione 2 porterebbe sistematicamente a risultati falsi dal profilo materiale. Secondo il parere del Consiglio federale l'opzione 3 rappresenta la miglior variante per i motivi seguenti:

L'AFC ha calcolato, considerando diversi rapporti reddituali (entità e ripartizione del reddito), quante imposte deve pagare una coppia con doppio reddito tassata alla fonte. Il risultato è stato confrontato con l'importo dell'imposta risultante da un'imposizione ordinaria e dal calcolo alternativo dell'imposta.

Il confronto ha rivelato quanto segue:

- le diseguaglianze esistenti tra imposizione alla fonte e imposizione ordinaria non vengono eliminate tramite il calcolo alternativo dell'imposta, ma neppure aumentate in modo sistematico;
- l'entità dell'imposta nel caso di imposizione alla fonte, imposizione ordinaria o calcolo alternativo dell'imposta non dipende solo dall'entità del reddito ma anche dall'esistenza di figli e dalla ripartizione del reddito stesso fra i coniugi. A seconda delle costellazioni per i contribuenti si rivela più vantaggiosa l'imposizione alla fonte o l'imposizione ordinaria (compreso il calcolo alternativo dell'imposta);
- non è pertanto possibile affermare in modo univoco e generale quale modalità di imposizione sia più vantaggiosa per i contribuenti;
- nei casi in cui il calcolo alternativo dell'imposta comporta un risultato più vantaggioso per i contribuenti rispetto all'imposizione alla fonte, la differenza è perlopiù inferiore a 100 franchi all'anno;
- unicamente nel caso di contribuenti con figli e ripartizione equa del reddito tra i coniugi (50:50) esistono situazioni in cui rispetto all'imposizione alla fonte il calcolo alternativo dell'imposta risulterebbe più vantaggioso per i contribuenti per un importo superiore a 100 franchi all'anno.

### 3.3.3 Imposizione secondo il dispendio

I contribuenti che acquisiscono domicilio o dimora fiscale in Svizzera per la prima volta o dopo un'assenza di almeno dieci anni dal Paese hanno il diritto di pagare, invece dell'imposta sul reddito, un'imposta calcolata sul dispendio se non esercitano un'attività lucrativa in Svizzera (art. 14 LIFD).

L'imposizione calcolata sul dispendio consiste in una particolare modalità di calcolo del reddito. Le imposte non sono infatti calcolate in base al reddito effettivo, ma secondo il **tenore di vita** del contribuente e delle persone al cui sostentamento egli provvede. Poiché il tenore di vita per questo tipo di imposizione rappresenta la base di calcolo, in mancanza delle pertinenti indicazioni non è possibile ripartire i proventi tra i coniugi come avviene nel caso dell'imposizione ordinaria. L'attuazione del calcolo alternativo dell'imposta non è pertanto possibile per le persone tassate in funzione del dispendio. Il pericolo che la rinuncia all'applicazione del calcolo alternativo dell'imposta a queste persone porti a una discriminazione dovrebbe essere relativamente esiguo. Inoltre le persone tassate secondo il dispendio possono optare in ogni momento per il passaggio all'imposizione ordinaria.

### 3.3.4 Persone senza domicilio fiscale in Svizzera

Anche le persone senza domicilio fiscale in Svizzera a determinate condizioni sono assoggettate all'imposta sul reddito nel nostro Paese. A tale proposito vanno distinte due costellazioni fondamentali.

Le persone senza domicilio o dimora fiscale ma con determinati valori imponibili in Svizzera sottostanno all'assoggettamento limitato. I casi d'applicazione più importanti sono fondi, imprese e stabilimenti d'impresa situati in Svizzera (art. 4 LIFD) nonché l'esercizio di attività lucrativa in Svizzera, mandati in consigli di amministrazione di società svizzere e la riscossione di prestazioni di previdenza provenienti dalla Svizzera (art. 5 LIFD).

L'istituto della dimora fiscale nella prassi ha un'importanza secondaria. È vero che numerose persone realizzano la fattispecie lavorando in Svizzera alcuni mesi. Il centro degli interessi vitali di queste persone è però situato all'estero. Nella misura in cui con lo Stato interessato sussiste una convenzione per evitare la doppia imposizione, l'assoggettamento limitato in Svizzera viene respinto. Di fatto rimane quindi – tutt'al più – un'imposizione del reddito da attività lucrativa (cfr. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** per quanto riguarda le persone tassate alla fonte).

In ragione dell'assoggettamento limitato, per i casi di imposizione alla fonte sulla base di attività lucrativa dipendente si può pure rimandare al numero **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** Rimangono poi in primo luogo le costellazioni riguardanti fondi o stabilimenti di impresa situati in Svizzera nonché imprese svizzere. Appare opportuno trattare questi casi allo stesso modo dell'esercizio di un'attività lucrativa dipendente, vale a dire senza applicazione del calcolo alternativo dell'imposta. Non sussiste infine alcuna ragione per eseguire il calcolo alternativo dell'imposta nei rimanenti casi quali mandati in consigli di amministrazione o prestazioni di previdenza, per i quali la Svizzera riscuote un'imposta alla fonte proporzionale.

### 3.4 Imposizione dei coniugi: aspetti procedurali

I coniugi non separati legalmente o di fatto sono tassati congiuntamente. Essi esercitano in comune i diritti e i doveri procedurali loro spettanti secondo la legge (art. 113 cpv. 1 LIFD). Marito e moglie sono parificati dal profilo fiscale. Entrambi sono contribuenti e sono loro riconosciuti gli stessi diritti e obblighi di partecipazione.

Il calcolo alternativo non modifica la posizione dei coniugi nella procedura fiscale. I coniugi firmano congiuntamente la dichiarazione fiscale (art. 113 cpv. 2 LIFD). Ogni coniuge dichiara soltanto i fattori del reddito che gli sono attribuibili. I rimedi giuridici e le altre notificazioni sono considerati inoltrati tempestivamente se uno dei coniugi ha agito in tempo utile (art. 113 cpv. 3 LIFD).

Già il diritto vigente prevede che l'autorità di tassazione comunica, nella decisione di tassazione, gli elementi imponibili, l'aliquota e l'importo dell'imposta (art. 131 LIFD). Queste indicazioni hanno lo scopo di permettere al contribuente di verificare tutti gli elementi della decisione e, se del caso, impugnare la stessa. Per garantire anche in futuro la massima trasparenza dell'imposizione dei coniugi, il calcolo alternativo deve essere parte integrante della decisione di tassazione, affinché i coniugi possano verificare il calcolo che porta all'ammontare dell'imposta applicabile. Una coppia di coniugi può pertanto impugnare la decisione di tassazione se ritiene che vi sia motivo di contestare il calcolo alternativo e che di conseguenza debba essere fatturato un importo più basso.

### **3.5 Responsabilità dei coniugi**

I coniugi non separati legalmente o di fatto rispondono solidalmente dell'imposta complessiva (art. 13 cpv. 1 LIFD). La responsabilità solidale dei coniugi è una conseguenza del principio dell'unità fiscale della famiglia e si estende all'importo complessivo dell'imposta dovuta dai coniugi, sia che essa derivi dall'imposizione ordinaria o dal calcolo alternativo dell'imposta.

Nel caso dei coniugi tassati congiuntamente la responsabilità solidale decade nella misura in cui uno di essi sia insolubile (art. 13 cpv. 1 LIFD). In tal caso ogni coniuge risponde soltanto nella misura della propria quota per l'imposta complessiva ancora dovuta. Tali quote vanno determinate nella procedura di tassazione se in tale momento l'insolubilità è già data; se invece l'insolubilità interviene soltanto dopo il passaggio in giudicato della decisione di tassazione, le quote dei coniugi sono stabilite in una decisione particolare concernente la responsabilità che può essere impugnata separatamente con mezzi ordinari, senza che ciò abbia ripercussioni sul passaggio in giudicato della decisione di tassazione.

La quota di ciascun coniuge all'imposta dovuta corrisponde al rapporto tra il suo reddito imponibile rispetto al reddito imponibile complessivo dei coniugi. Secondo il nuovo modello tale quota è determinata in base ai dati della procedura ordinaria; se l'importo risultante dal calcolo alternativo da luogo a un'imposta più bassa, il calcolo va eseguito sulla base di quest'ultima. Il calcolo alternativo non ha ripercussioni sulle quote di responsabilità dei coniugi.

### **3.6 Aspetti puntuali**

#### **3.6.1 Proventi da attività lucrativa indipendente**

Nell'ambito del calcolo alternativo i proventi derivanti da attività lucrativa indipendente (art. 18 LIFD) sono attribuiti al coniuge che esercita tale attività.

Se un coniuge aiuta l'altro nella professione, nel commercio o nell'impresa, nella procedura ordinaria fa stato in primo luogo il salario che gli è stato versato. Tuttavia, in caso di collaborazione rilevante del coniuge o se il salario versato non corrisponde a quello usuale nel settore per l'attività svolta, il diritto vigente prevede che i proventi possano essere suddivisi a metà tra i coniugi ai fini del calcolo della deduzione per doppio reddito. Per motivi di praticabilità occorre rinunciare a questa possibilità nell'ambito del calcolo alternativo e prevedere invece che sia determinante soltanto il certificato salariale del coniuge che collabora. In assenza di un certificato salariale, i proventi sono attribuiti per intero al coniuge che esercita l'attività lucrativa indipendente.

Se ambedue i coniugi esercitano un'attività lucrativa indipendente nell'impresa comune, nel calcolo alternativo i proventi sono suddivisi a metà. In ogni caso spetta ai coniugi fornire la prova dell'esercizio comune dell'attività indipendente; i contratti di società e di lavoro come pure i conteggi dei contributi alle assicurazioni sociali forniscono indicazioni importanti a tal fine.

### **3.6.2 Liquidazioni in capitale per prestazioni ricorrenti**

La liquidazione in capitale per prestazioni ricorrenti consiste in un versamento unico che sostituisce le prestazioni ricorrenti: un caso tipico è il versamento a posteriori delle rendite mensili d'invalidità al momento della decisione di attribuzione della rendita. Questi versamenti comportano per il destinatario un inasprimento della progressione e quindi un onere non più corrispondente al principio dell'imposizione secondo la capacità economica, dato che l'aliquota progressiva dell'imposta federale diretta è impostata in funzione di proventi periodici. Per questo motivo le liquidazioni in capitale per prestazioni ricorrenti, pur rimanendo in linea di massima sottoposte alla procedura ordinaria, subiscono un trattamento speciale nell'ambito della determinazione dell'aliquota determinante: a tal fine il pagamento unico mediante un calcolo è trasformato in prestazione ricorrente e tassato in base alla cosiddetta aliquota di rendita (art. 37 LIFD).

In questi casi, nel calcolo alternativo si dovrà dapprima verificare se vi è una relazione tra la liquidazione in capitale e il reddito da attività lucrativa o quello conseguito sotto forma di rendita. In caso affermativo, la prestazione in capitale è attribuita individualmente al coniuge avente diritto e l'aliquota di rendita è applicata soltanto a tale coniuge. Se invece si tratta di proventi attribuiti per metà a ciascun coniuge, la riduzione del reddito determinante va effettuata per entrambi i coniugi.

### **3.6.3 Prestazioni in capitale provenienti dalla previdenza**

Sono tassate separatamente anche le prestazioni in capitale versate dall'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità e da istituzioni di previdenza professionale o da forme riconosciute di previdenza individuale vincolata, nonché le somme versate in seguito a decesso, lesioni corporali permanenti o pregiudizio durevole della salute. Per tali prestazioni uniche l'imposta è calcolata separatamente dagli altri redditi in base a una tariffa preferenziale pari a un quinto della tariffa determinante (art. 38 LIFD).

Tutte le prestazioni in capitale secondo l'articolo 38 LIFD percepite dai coniugi nel corso dell'anno sono sommate e tassate alla tariffa per coniugati. Ciò vale per tutte le prestazioni in capitale provenienti dalla previdenza che sono loro versate nel corso dell'anno.

Questa procedura può comportare uno svantaggio per le coppie sposate rispetto alle coppie di concubini in situazione analoga nei casi in cui nel corso dell'anno ambedue i coniugi ricevano ciascuno una o più prestazioni in capitale provenienti dalla previdenza. Anche nell'ambito di questa imposizione annuale ad hoc occorrerà pertanto effettuare un calcolo alternativo dell'imposta con attribuzione individuale delle singole prestazioni in capitale, e anche in questo caso sarà fatturato d'ufficio il più basso dei due importi così ottenuti. Le prestazioni di cui all'articolo 38 continueranno a essere tassate separatamente rispetto agli altri proventi.

### **3.6.4 Utili di liquidazione**

Se il contribuente cessa definitivamente l'attività lucrativa indipendente dopo il compimento dei 55 anni o per incapacità di continuare a esercitare tale attività in

seguito a invalidità, le riserve occulte realizzate nel corso degli ultimi due esercizi sono sommate e imposte separatamente dagli altri redditi (art. 37b LIFD). Per individuare l'aliquota applicabile all'importo restante dell'utile di liquidazione (art. 9 ordinanza del 17.2.2010<sup>19</sup> concernente l'imposizione degli utili di liquidazione in caso di cessazione definitiva dell'attività lucrativa indipendente; OULiq) è determinante un quinto dell'importo restante; in ogni caso è riscossa un'imposta a un'aliquota del 2 per cento almeno (art. 37b cpv. 1 LIFD e art. 10 OULiq).

Come nel caso delle prestazioni in capitale provenienti dalla previdenza, anche nel caso di siffatti utili di liquidazione occorrerà effettuare un calcolo alternativo dell'imposta nell'ambito di un'imposizione separata, per evitare che le coppie sposate subiscano uno svantaggio fiscale.

### **3.6.5 Perdite riportate**

Le perdite concernenti al massimo sette esercizi precedenti il periodo fiscale possono essere dedotte a condizione che non se ne sia potuto tener conto al momento del calcolo del reddito imponibile di tali anni (art. 211 LIFD).

Nell'ambito del nuovo sistema le perdite potranno essere riportate sia nella procedura ordinaria che nel calcolo alternativo dell'imposta. Nel primo caso le perdite d'esercizio di un coniuge sono computate nel reddito complessivo della coppia, mentre nel calcolo alternativo le perdite sono attribuite individualmente al coniuge che esercita l'attività lucrativa indipendente e dedotte dai suoi proventi. L'ammontare dell'imposta ottenuta con i due calcoli è paragonato e ai coniugi è fatturato l'importo più basso. Se rimane una perdita riportata, questa è dedotta nell'anno successivo a prescindere dal fatto che dal paragone dell'ammontare dell'imposta risulti determinante l'imposizione ordinaria o il calcolo alternativo.

## **3.7 Imposizione di contribuenti con figli o persone bisognose**

### **3.7.1 Imposizione di contribuenti non coniugati con figli**

#### **3.7.1.1 Nuova soluzione**

Secondo la dottrina e la giurisprudenza<sup>20</sup> la famiglia monoparentale dispone in linea di massima di una maggiore capacità economica rispetto a una coppia coniugata con uguale reddito e uguale numero di figli, perché nel caso di quest'ultima il reddito deve bastare per due persone adulte. La persona sola con un figlio deve invero sostenere maggiori spese di una persona sola senza figli, ma le sue spese sono inferiori a quelle di una coppia coniugata con un figlio.

La normativa vigente in materia di imposta federale diretta, che concede alle famiglie monoparentali la tariffa per coniugati, appare quindi anticostituzionale. La concessione della deduzione dall'imposta non pone invece problemi dal punto di vista costituzionale.

<sup>19</sup> RS 642.114

<sup>20</sup> Cfr. DTF 131 II 710 e DTF 131 II 697

La tariffa per coniugati è concessa anche ai contribuenti che hanno figli e che convivono con un'altra persona. Se si tratta di figli in comune, a uno dei concubini è applicata la tariffa per genitori mentre all'altro si applica la tariffa di base. Se invece ciascuno dei concubini ha figli non in comune con l'altro, ad ambedue è applicata la tariffa per genitori senza però che i loro redditi siano sommati come nel caso di una coppia coniugata: per questo motivo la dottrina considera la normativa vigente contraria al principio della tassazione in base alla capacità economica. Il minore onere fiscale delle coppie di concubini con figli è uno dei motivi per cui il diritto vigente porta a una discriminazione fiscale dei coniugi.

La LIFD vigente sgrava eccessivamente le famiglie monoparentali e le coppie di concubini con figli rispetto alle coppie di persone coniugate in situazione finanziaria identica. Lo sgravio risulta ancora più forte se si considera che con l'ultima riforma dell'imposizione delle famiglie è stata introdotta, accanto alla tariffa per i genitori, anche una deduzione per i costi della custodia dei figli. Inoltre le famiglie monoparentali e i concubini con figli possono fare valere la deduzione per figli e la deduzione dall'imposta.

A livello cantonale la concessione di una identica riduzione ai genitori sposati e alle famiglie monoparentali è stata già eliminata con la legge federale sullo sgravio fiscale delle famiglie con figli che ha abolito la parità di trattamento tariffale prescritta dalla versione previgente dell'articolo 11 capoverso 1 LAID. In tal modo è stata eliminata la violazione anticostituzionale della sovranità tariffale dei Cantoni, criticata dal Tribunale federale<sup>21</sup>. I Cantoni sono ora liberi di stabilire le modalità di sgravio delle famiglie monoparentali rispetto alle persone sole senza figli, entro i limiti definiti dal principio costituzionale dell'imposizione secondo la capacità economica e dalla corrispondente giurisprudenza del Tribunale federale, secondo cui le famiglie monoparentali devono pagare meno imposte delle persone sole.

Considerato il quadro costituzionale si intende applicare nella LIFD la tariffa di base per tutte le persone non coniugate con figli, senza distinzione tra famiglie monoparentali e coppie di concubini con figli. Come nel caso dei genitori coniugati, cui è applicata la tariffa per coniugati, anche le persone non coniugate con figli potranno far valere la deduzione dall'imposta pari a 251 franchi per figlio.

### **3.7.1.2 Famiglie monoparentali**

Senza correttivi, la nuova tariffa prevista per le famiglie monoparentali (tariffa di base e deduzione dall'imposta per ogni figlio) comporterebbe un maggiore onere fiscale rispetto al diritto vigente e avrebbe così un effetto problematico considerato che le famiglie monoparentali sono tra i gruppi di popolazione maggiormente esposti al rischio di indigenza e di altri svantaggi sociali. Gran parte delle persone sole con figli vivono in condizioni economiche ristrette a causa della difficoltà nel conciliare attività lavorativa e cura dei figli. Gli alimenti non sono sempre versati e anche quando lo sono spesso non sono sufficienti a finanziare il sostentamento della fami-

<sup>21</sup> Ibidem.

glia. Visto che la maggioranza delle persone sole con figli sono donne, queste ultime sono particolarmente colpite da questa forma di «nuova povertà»<sup>22</sup>.

Per motivi di politica sociale appare pertanto opportuno compensare l'onere supplementare correlato alla nuova normativa: a tal fine si propone di introdurre una nuova deduzione per persone sole con figli, concepita come deduzione sociale e finalizzata a garantire che non risulti un maggiore onere complessivo per la categoria delle famiglie effettivamente monoparentali. La misura non incide sul gettito fiscale. Le simulazioni dell'AFC mostrano che una deduzione sociale di questo genere può essere fissata a 11 000 franchi. La combinazione della tariffa di base con deduzione dall'imposta e nuova deduzione sociale comporta invero un maggiore onere fiscale per determinate famiglie monoparentali, tuttavia non per quelle con reddito basso e medio, che potranno invece rallegrarsi di un'imposta meno elevata.

La nuova deduzione sarà concessa soltanto alle persone sole che vivono in comunione domestica con figli per i quali possono far valere una deduzione per figli: in altre parole spetterà soltanto ai genitori soli con figli minorenni o che frequentano una formazione scolastica o professionale. Se la custodia del figlio è alternata, la deduzione è concessa al genitore che provvede in massima parte al sostentamento del figlio, di regola quindi al genitore con il reddito netto più elevato.

### 3.7.1.3 Coppie di concubini con figli

Le coppie di concubini con figli verranno tassate alla tariffa di base (con deduzione dall'imposta), come le persone sole con figli. In tal modo è possibile garantire un'imposizione conforme alla capacità economica di tali famiglie. La deduzione prevista per le persone che di fatto crescono i figli da sole non sarà accordata alle coppie di concubini con figli. In conseguenza, per queste ultime la normativa qui proposta può causare un aumento dell'onere fiscale, soprattutto nei casi in cui uno solo dei concubini esercita un'attività lucrativa. Per attuare la nuova normativa le autorità fiscali dovranno verificare se una persona sola con figli vive o no in comunione domestica con un altro adulto. A tal fine le amministrazioni fiscali dovranno far assegnamento in primo luogo sulle dichiarazioni dei contribuenti medesimi: un controllo sistematico non è infatti possibile a causa della mancata registrazione delle coppie di concubini<sup>23</sup>.

L'applicazione sistematica della tariffa di base alle coppie di concubini si ripercuote anche sul calcolo alternativo dell'imposta, in quanto riduce la differenza tra l'onere fiscale delle coppie di coniugi e di concubini. Questo aspetto influisce anche sulle ripercussioni finanziarie.

<sup>22</sup> Si vedano i dati dell'Ufficio federale di statistica, consultabili in tedesco e francese all'indirizzo Internet seguente:  
[www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/thematische\\_karten/gleichstellungsatlas/familien\\_und\\_haushaltsformen/allein\\_erziehende\\_muetter.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/thematische_karten/gleichstellungsatlas/familien_und_haushaltsformen/allein_erziehende_muetter.html)

Di norma i contribuenti che si trovano in siffatte condizioni economiche difficili non pagano nessuna imposta federale diretta.

<sup>23</sup> L'amministrazione delle contribuzioni del Cantone di Berna si basa sulla dichiarazione dei contribuenti per determinare se vivono effettivamente da soli o da soli con figli, e traccia un bilancio positivo di questa soluzione. Se l'amministrazione constata che le condizioni per la deduzione non sono soddisfatte (condivisione dell'economia domestica con un altro adulto), la deduzione non è concessa.

### 3.7.2

#### **Semplificazione delle condizioni per la concessione di deduzioni e tariffe riferite ai figli**

Il diritto vigente prevede condizioni diverse per la concessione delle deduzioni e delle tariffe riferite ai figli: per esempio, mentre la deduzione per figli è accordata al genitore che provvede al sostentamento del figlio a prescindere da una eventuale comunione domestica con il medesimo, la concessione della tariffa per genitori presuppone invece che il contribuente, oltre a provvedere in modo essenziale al sostentamento del figlio, viva in comunione domestica con lui. L'attribuzione delle singole deduzioni può quindi in molti casi risultare oltremodo complicata, soprattutto nel caso delle persone non coniugate con figli, cioè dei genitori divorziati o separati e dei concubini.

Per semplicità il presente progetto prevede che l'attribuzione della deduzione dall'imposta sia vincolata alle medesime condizioni della deduzione per i figli. Di conseguenza, il contribuente che può far valere una deduzione per i figli secondo l'articolo 213 capoverso 1 lettera a LIFD potrà anche avvalersi della tariffa per genitori. Per quest'ultima si rinuncia quindi alle condizioni attuali secondo cui il contribuente deve vivere *in comunione domestica* con il figlio e provvedere *in modo sostanziale* al suo sostentamento.

A seguito di questa modifica la deduzione dall'imposta sarà applicata anche ai contribuenti (coniugati o no) con figli maggiorenni che seguono una formazione e che hanno un domicilio indipendente da quello dei genitori. Se la deduzione per figli è ripartita per metà, come nel caso dei genitori tassati separatamente, anche la deduzione dall'imposta sarà suddivisa per metà tra i genitori, sempreché i figli sottostiano all'autorità parentale congiunta e non siano versati alimenti. Il progetto non comporta invece modifiche per le altre forme di composizione familiare.

La tariffa per genitori sarà inoltre applicata soltanto ai coniugi e ai contribuenti con figli minorenni o con figli che seguono una formazione scolastica o professionale. I coniugi e i contribuenti non coniugati che convivono con persone bisognose al cui sostentamento provvedono in modo essenziale non potranno più far valere la deduzione dall'imposta. Grazie alla deduzione dall'ammontare dell'imposta compresa nella tariffa per genitori si intende dare maggiore considerazione alle spese relative ai figli. La deduzione è pertanto prevista per persone con figli minorenni o in formazione che possono far valere la deduzione per figli. Finora la tariffa per genitori introdotta con l'ultima revisione è stata tuttavia riconosciuta anche ai contribuenti che vivono in comunione domestica con persone bisognose al cui sostentamento provvedono in modo essenziale, nonostante essi non possano far valere la deduzione per figli. Ora si intende correggere tale situazione. Per questi contribuenti viene tuttavia mantenuta la deduzione per sostentamento, a patto che ne siano soddisfatte le condizioni.

### 3.7.3

#### **Contribuenti, coniugati e non, che convivono con persone bisognose**

Secondo il diritto vigente, la tariffa per genitori (tariffa per coniugati e deduzione dall'imposta) è concessa anche ai contribuenti che vivono in comunione domestica con una persona bisognosa al cui sostentamento provvedono in modo essenziale.

Secondo il presente progetto queste persone potranno avvalersi soltanto della tariffa per coniugati o della tariffa di base (se si tratta di persone non coniugate), senza deduzione dall'imposta. Inoltre le persone non coniugate che vivono in comunione domestica con una persona bisognosa e che provvedono al suo sostentamento non potranno far valere la nuova deduzione per famiglie monoparentali, a prescindere dal fatto che vivano soli o in comunione domestica con un'altra persona adulta.

Il presente progetto comporta quindi un maggiore onere fiscale rispetto al diritto vigente sia per i coniugi che per le persone non coniugate che vivono in comunione domestica con una persona bisognosa.

### **3.8 Deduzione per coniugi con doppio reddito**

L'introduzione del calcolo alternativo dell'imposta permette di ovviare alla penalizzazione dei coniugi con doppio reddito o pensionati, il che consentirebbe in linea di principio di rinunciare all'attuale deduzione per coniugi con doppio reddito. L'abolizione di tale deduzione avrebbe inoltre il pregio che, nell'ambito dell'imposizione ordinaria (vale a dire prima dell'applicazione del calcolo alternativo dell'imposta), si otterrebbe fundamentalmente lo stesso onere fiscale per i coniugi con reddito unico e con doppio reddito. La rinuncia alla deduzione si tradurrebbe tuttavia in un maggior onere fiscale per determinati coniugi con doppio reddito, in particolare (e a prescindere dalla fascia di reddito) quelli con un secondo reddito modesto (a seconda del reddito complessivo, inferiore a un importo oscillante tra fr. 25 000 e fr. 35 000). Tale maggior onere fiscale sarebbe avvertito soprattutto nelle fasce di reddito medie e basse.

Per impedire che si produca tale aumento dell'onere fiscale, la deduzione per coniugi con doppio reddito va sostanzialmente mantenuta anche nell'ambito della tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta. In caso di introduzione di una deduzione per coniugi con reddito unico (cfr. n. 3.9), occorre invece modificare la deduzione per doppio reddito in modo tale che i coniugi con doppio reddito possano sempre beneficiare, a prescindere dall'entità del secondo reddito, di una deduzione di importo quantomeno pari a quello della nuova deduzione per reddito unico. Solo in tal modo è possibile garantire che anche i coniugi con un secondo reddito modesto non siano penalizzati in modo anticostituzionale rispetto ai coniugi con reddito unico complessivo di entità equivalente.

### **3.9 Deduzione per coniugi con reddito unico**

A causa delle norme relative all'attribuzione dei vari redditi e deduzioni esposte al numero 3.2, il calcolo alternativo riduce l'onere fiscale soltanto nel caso dei coniugi con doppio reddito o pensionati. Nel caso dei coniugi con reddito unico che non sono penalizzati rispetto ai concubini nella stessa situazione economica, il calcolo alternativo dell'imposta non comporta quasi mai<sup>24</sup> una riduzione del carico fiscale.

<sup>24</sup> In presenza di redditi da sostanza elevati, il calcolo alternativo dell'imposta può avere effetti positivi anche per i coniugi con reddito unico. Combinata con la tariffa applicabile, la ripartizione a metà di tali redditi può far sì che con il calcolo alternativo dell'imposta si ottenga un'imposta inferiore rispetto a quella ottenuta con l'imposizione ordinaria.

Rispetto al diritto vigente, ne deriva dunque un maggiore divario dell'onere fiscale tra coniugi con doppio reddito e coniugi con reddito unico. Un certo divario è assolutamente giustificato, giacché l'esercizio di un'attività professionale da parte di entrambi i coniugi comporta spese supplementari, ma il Tribunale federale non ha mai stabilito quale sia il divario massimo ammissibile.

Introducendo una deduzione per coniugi con reddito unico, questi ultimi pagheranno meno imposte rispetto a prima, il che ridurrà il divario tra il loro onere fiscale e quello dei coniugi con doppio reddito, divario destinato in taluni casi ad aumentare a seguito dell'introduzione del calcolo alternativo dell'imposta. L'AFC ha vagliato varie forme di deduzione per coniugi con reddito unico, badando a che per effetto di tale deduzione i coniugi con reddito unico non fossero avvantaggiati rispetto ai coniugi con doppio reddito nella stessa situazione economica, in quanto secondo la giurisprudenza del Tribunale federale ciò sarebbe contrario alla Costituzione.

Tale effetto indesiderato può essere evitato introducendo una deduzione di 8100 franchi al massimo per i coniugi con reddito unico e accordando nel contempo ai coniugi con doppio reddito (anche nel caso in cui il secondo reddito sia assai modesto) una deduzione di entità almeno equivalente a tale importo massimo (cfr. anche n. 3.8).

Se il reddito da attività lucrativa della coppia di coniugi con reddito unico è inferiore a 8100 franchi, la deduzione per reddito unico può essere considerata solo fino all'ammontare di tale reddito. I coniugi che percepiscono un reddito lavorativo modesto e che principalmente finanziano il loro sostentamento tramite rendite e/o redditi patrimoniali non dovrebbero poter dedurre più di quanto hanno percepito con l'attività lucrativa. I coniugi pensionati e i contribuenti benestanti senza reddito lavorativo non possono far valere tale deduzione.

Qualora il secondo reddito delle coppie con doppio reddito sia invece inferiore a 8100 franchi, a differenza di quanto previsto dalla prassi attuale sarà comunque accordata una deduzione per doppio reddito di 8100 franchi. Il mantenimento della prassi attuale potrebbe altrimenti avere come conseguenza che in alcuni casi i coniugi con reddito unico pagherebbero meno imposte rispetto ai coniugi con doppio reddito nella stessa situazione economica. E questo sarebbe in contraddizione con il principio costituzionale dell'imposizione secondo la capacità economica.

Poiché la deduzione per reddito unico è concessa unicamente ai coniugi, la sua introduzione accrescerà il divario tra l'onere fiscale dei coniugi con reddito unico e quello dei concubini con reddito unico.

### **3.10 Deduzione per coniugati**

V'è inoltre da chiedersi se nell'ambito del modello proposto sia possibile sopprimere la deduzione per coniugati. Rispetto a quanto previsto dal diritto vigente, la soppressione della deduzione comporterebbe tuttavia un aumento dell'onere fiscale per i coniugi con reddito unico, che di norma non traggono beneficio dal calcolo alternativo dell'imposta, e in alcuni casi anche un allargamento del divario tra coniugi con reddito unico e coniugi con reddito doppio. Tendenzialmente si riscontrerebbe un aumento dell'onere fiscale anche per i coniugi con doppio reddito o pensionati delle

fasce di reddito medie e inferiori oppure con un secondo reddito o una seconda pensione di entità modesta. È pertanto opportuno mantenere la deduzione per coniugati anche nell'ambito della tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta.

## **4 Ripercussioni delle misure sul confronto dell'onere fiscale**

### **4.1 Confronto dell'onere fiscale di coniugi con doppio reddito e di concubini con doppio reddito nonché di coniugi pensionati e concubini pensionati**

A seguito del calcolo alternativo dell'imposta, i coniugi sono ora tassati in maniera identica o più moderata rispetto ai concubini. In questo modo viene raggiunto lo scopo principale della riforma, ovvero di eliminare il permanere in determinati casi degli svantaggi fiscali delle coppie coniugate rispetto alle coppie non sposate. A causa dell'attribuzione forfettaria a metà del reddito che non proviene né da attività lucrativa né da pensioni, in casi eccezionali possono anche verificarsi costellazioni in cui i coniugi sono gravati in misura maggiore rispetto ai concubini<sup>25</sup>. Lo svantaggio fiscale dei coniugi viene comunque completamente eliminato in quasi tutti i casi, sia per i coniugi con doppio reddito sia per i coniugi pensionati.

### **4.2 Confronto dell'onere fiscale di coniugi con reddito unico e di coniugi con doppio reddito**

Per le categorie di reddito medio-basso, nel diritto vigente esiste già un notevole maggiore onere percentuale dei coniugi con reddito unico rispetto ai coniugi con doppio reddito nella stessa situazione economica (cfr. n. 1.2.6).

Con l'introduzione del modello della tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta, di una deduzione di 8100 franchi al massimo per coniugi con reddito unico e di una deduzione per coniugi con doppio reddito che ammonta almeno a questo importo, rispetto al diritto vigente può essere ampiamente ridotta la differenza dell'onere fiscale tra coniugi con doppio reddito e coniugi con reddito unico. La riduzione dipende nel singolo caso, da un lato, dall'entità del reddito complessivo da attività lucrativa dei coniugi e, dall'altro, dal rapporto del secondo reddito rispetto al reddito complessivo da attività lucrativa. È possibile delimitare i casi in cui le differenze di onere fiscale tra coniugi con doppio reddito e coniugi con reddito unico si riducono a seguito della riforma e i casi in cui le differenze invece aumentano. A dipendenza del reddito da attività lucrativa, in questa delimitazione la quota del secondo reddito diminuisce quindi con l'aumento del reddito complessivo da attività lucrativa dei coniugi. Dai calcoli dell'AFC emerge ad esempio che per un reddito da

<sup>25</sup> In situazioni piuttosto rare in cui uno dei partner consegue esclusivamente o prevalentemente reddito da attività lucrativa e l'altro partner riscuote esclusivamente o prevalentemente un reddito patrimoniale di un importo simile, l'onere fiscale dei coniugi può eventualmente continuare a essere maggiore di quello dei concubini. Il motivo risiede nel fatto che, con il calcolo alternativo dell'imposta, il reddito patrimoniale viene attribuito a ciascun partner per metà. In questo modo la ripartizione del reddito, che è alla base del calcolo alternativo dell'imposta, è meno equa rispetto al concubinato e di conseguenza per le tariffe direttamente progressive risulta un'imposta maggiore.

attività lucrativa dei coniugi di 100 000 franchi, la differenza di onere diminuisce persino se la quota del secondo reddito corrisponde al 50 per cento. Nel caso di un reddito da attività lucrativa dei coniugi di 150 000 franchi, la differenza di onere si riduce unicamente se il secondo reddito non supera i 50 000 franchi, ossia se non costituisce più di un terzo del reddito complessivo. Se il reddito da attività lucrativa dei coniugi ammonta a 200 000 franchi, il limite del secondo reddito è di 36 000 franchi, che corrisponde al 18 per cento del reddito complessivo. Nei casi in cui il reddito da attività lucrativa dei coniugi ammonta a un milione di franchi, il limite del secondo reddito è infine situato a 26 000 franchi, pari unicamente al 2,6 per cento del reddito complessivo. Unitamente alla proposta deduzione per coniugi con reddito unico, il modello della tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta ha quindi complessivamente effetti positivi sulla relazione tra l'onere fiscale di coniugi con reddito unico e di coniugi con doppio reddito. Solamente nelle fasce di reddito più alte, e solo nei casi in cui la ripartizione dei redditi da attività lucrativa è relativamente equilibrata tra i due coniugi, la differenza dell'onere fiscale tra i coniugi con reddito unico e i coniugi con doppio reddito può diventare ancora più grande rispetto al diritto vigente.

### **4.3 Confronto dell'onere fiscale di coniugi con reddito unico e di concubini con reddito unico**

Grazie alla tariffa più moderata e alla deduzione per coniugi, nel sistema vigente dell'imposizione congiunta, i coniugi con reddito unico sono tassati sempre in modo più moderato rispetto ai concubini con reddito unico. Questo privilegio dei coniugi con reddito unico viene ulteriormente rafforzato con la deduzione supplementare per coniugi con reddito unico.

### **4.4 Confronto dell'onere fiscale di coppie e di persone sole**

Per effetto della tariffa più vantaggiosa e della deduzione per coniugi, i coniugi con reddito unico sono tassati in misura più moderata rispetto alle persone effettivamente sole con uguale reddito. Questo è appropriato, poiché l'effetto di vincolo del reddito<sup>26</sup> è maggiore rispetto ai vantaggi derivanti dall'economia domestica<sup>27</sup>. I concubini con reddito unico sono tassati nella stessa misura delle persone effettivamente sole, cosa che, malgrado i vantaggi dovuti all'economia domestica, non corrisponde alla capacità economica a causa dell'effetto di vincolo del reddito. Per correggere questa disparità, i concubini con reddito unico dovrebbero essere tassati nello stesso modo dei coniugi con reddito unico. In mancanza di un punto di riferimento di diritto civile, risulta tuttavia difficile determinare le condizioni che permettano di accertare

<sup>26</sup> Effetto di vincolo del reddito (considerazione della grandezza dell'economia domestica): le possibilità di utilizzazione del reddito sono influenzate in maniera decisiva dal numero di persone a cui spetta il reddito. Se più persone devono vivere di un determinato reddito, la capacità economica si riduce e di conseguenza l'onere fiscale risulta minore.

<sup>27</sup> I vantaggi derivanti dall'economia domestica rappresentano risparmi sotto forma di un minor costo della vita pro capite che due persone conviventi conseguono rispetto a due persone che vivono da sole, poiché vivendo in comunione domestica gli spazi abitativi e l'arredamento possono essere utilizzati contemporaneamente da più persone.

quanto sia stabile la relazione tra due partner conviventi e quindi parificarli ai coniugi nell'ambito del diritto tributario.

## **5 Ripercussioni finanziarie**

La proposta (introduzione del calcolo alternativo dell'imposta per coniugi, nuova deduzione di fr. 8100 per coniugi con reddito unico, deduzione minima di fr. 8100 anche per coniugi con doppio reddito il cui secondo reddito è molto basso, applicazione costante della tariffa di base per persone non coniugate – anche per quelle con figli –, nuova deduzione sociale di 11 000 franchi per famiglie effettivamente monoparentali) per l'imposta federale diretta comporta minori entrate annue di circa 1 miliardo di franchi (stato: periodo fiscale 2012; cfr. in merito anche il n. 6.1).

## **6 Ripercussioni economiche**

### **6.1 Effetti redistributivi**

Con il progetto vengono principalmente sgravati tre differenti gruppi di persone, con l'ausilio di diverse misure parziali:

- (1) L'onere dei coniugi con doppio reddito finora svantaggiati fiscalmente diminuisce con l'introduzione del calcolo alternativo dell'imposta (volume di sgravio 630 mio. fr.);
- (2) il calcolo alternativo dell'imposta riduce inoltre l'onere fiscale della maggior parte dei coniugi pensionati, poiché risulta vantaggioso già nei casi in cui il secondo reddito è leggermente superiore alla rendita AVS minima (volume di sgravio 230 mio. fr.);
- (3) con l'introduzione della deduzione di 8100 franchi al massimo per coppie con reddito unico e l'aumento del limite inferiore dell'esistente deduzione per coniugi con doppio reddito all'importo della deduzione massima per coniugi con reddito unico pari a 8100 franchi, vengono sgravate tutte le coppie di coniugi con reddito unico e i coniugi con doppio reddito il cui secondo reddito è basso (volume di sgravio 140 mio. fr.).

A seguito di questo pacchetto di misure e della nuova regolamentazione neutrale sotto il profilo dei proventi per le famiglie monoparentali risultano i seguenti effetti redistributivi:

- il gruppo dei coniugi viene complessivamente sgravato di 770 milioni di franchi e in questo modo avvantaggiato in maniera assoluta<sup>28</sup> e relativa<sup>29</sup> rispetto al gruppo degli altri contribuenti. Tuttavia, i coniugi con doppio reddito che attualmente hanno diritto all'intera deduzione per coniugi, la quale oscilla tra 8100 e 13 400 franchi, non beneficiano di questo sgravio nella misura in cui il calcolo alternativo dell'imposta non si riveli vantaggioso per loro;
- il gruppo della generazione più anziana viene sgravato complessivamente di 140 milioni di franchi e in questo modo avvantaggiato in maniera assoluta e relativa rispetto al gruppo della generazione più giovane. Il volume di sgravio va

<sup>28</sup> Il loro onere fiscale diminuisce in franchi.

<sup>29</sup> La loro quota all'onere finanziario dell'ente pubblico diminuisce.

a beneficio della maggior parte dei coniugi pensionati. Non approfittano di questo sgravio i coniugi pensionati con una ripartizione delle pensioni particolarmente ineguale nonché i pensionati non coniugati;

- le famiglie monoparentali con redditi bassi e medi nel passaggio alla tariffa di base beneficiano della nuova deduzione sociale, mentre le famiglie monoparentali con un reddito alto vengono in parte gravate maggiormente (cfr. al riguardo le tabelle in allegato);
- il passaggio alla tariffa di base per tutte le persone non coniugate ha come conseguenza che nel caso dei concubini con figli, a partire da un determinato reddito medio dell'economia domestica (di ca. fr. 70 000 nel caso dei concubini con reddito unico, mentre per i concubini con doppio reddito il limite è superiore), l'onere fiscale aumenta poiché queste persone non hanno diritto alla nuova deduzione sociale concepita per le famiglie monoparentali (cfr. al riguardo le tabelle in allegato).

Analizzando il minor gettito previsto sotto l'aspetto della suddivisione dei contribuenti per classi di reddito imponibile, si evince che buona parte del minor gettito (circa 800 milioni di franchi) va a favore dei contribuenti il cui reddito imponibile si situa tra 100 000 e 500 000 franchi. Sostanzialmente si tratta dei coniugi con doppio reddito che oggi fiscalmente sono fortemente svantaggiati rispetto alle coppie non sposate. I contribuenti con un reddito tra 50 000 e 100 000 franchi sono sgravati per un importo approssimativo di 135 milioni di franchi. In questa classe di reddito si trovano numerosi coniugi pensionati. La tabella che segue illustra la suddivisione del minor gettito e del numero di contribuenti in funzione delle classi di reddito imponibile.

Tabella: suddivisione del minor gettito per classi di reddito

| Reddito imponibile |           | Minor gettito   |                               |                             | Contribuenti     |                        |
|--------------------|-----------|-----------------|-------------------------------|-----------------------------|------------------|------------------------|
| da franchi         | a franchi | in mio. fr.     | in % del minor gettito totale | in % del gettito per classe | totale           | in % del numero totale |
| 0                  | 49 900    | -7.1            | 0.7                           | -2.07                       | 2 482 897        | 58.1                   |
| 50 000             | 99 900    | -134.9          | 13.3                          | -7.76                       | 1 362 984        | 31.9                   |
| 100 000            | 199 900   | -394.7          | 38.8                          | -15.64                      | 343 167          | 8.0                    |
| 200 000            | 499 900   | -404.8          | 39.8                          | -15.76                      | 70 801           | 1.7                    |
| 500 000            | e oltre   | -75.0           | 7.4                           | -2.95                       | 12 929           | 0.3                    |
| <b>TOTALE</b>      |           | <b>-1 016.5</b> | <b>100.0</b>                  | <b>-10.21</b>               | <b>4 272 778</b> | <b>100.0</b>           |

## 6.2 Effetti sulla crescita

Le singole misure parziali si ripercuotono in modo diverso sulla crescita. Nel quadro di una riforma dell'imposizione dei coniugi gli eventuali impulsi di crescita *sul*

*fronte della domanda* derivano in particolare da reazioni dell'offerta di lavoro in seguito alla variazione dell'onere fiscale. Una riduzione dell'imposta genera un effetto di reddito e un effetto di sostituzione. A seguito della riduzione d'imposta, le economie domestiche dispongono di un reddito superiore. Ciò può portare a una riduzione dell'attività lucrativa oppure a una maggior domanda di beni di consumo grazie al reddito più elevato risultante dalla diminuzione dell'imposta. L'effetto di sostituzione si ripercuote in maniera opposta: esso si riferisce al fatto che, grazie al maggior reddito dovuto alla riduzione d'imposta, la domanda di beni di consumo delle economie domestiche possa aumentare, cosicché il prezzo del consumo finanziato dal reddito da attività lucrativa si riduce in relazione al tempo libero e alla produzione domestica. In questo modo aumenta l'offerta di lavoro. Per quanto riguarda il coniuge che consegue il primo reddito, l'effetto di reddito e l'effetto di sostituzione tendono più o meno a neutralizzarsi, mentre nel caso del coniuge che consegue il secondo reddito, ovvero spesso la donna, prevale l'effetto di sostituzione.

Gli attuali e tuttora esistenti svantaggi fiscali concernono segnatamente i coniugi con redditi medi e alti che esercitano entrambi un'attività lucrativa. Questa situazione può trattenere i coniugi di persone contribuenti che lavorano a tempo pieno dall'esercitare un'attività lucrativa o dall'aumentare il loro impiego a tempo parziale, il quale spesso è già minimo. L'eliminazione dello svantaggio fiscale dei coniugi riduce quindi per molte persone interessate – che spesso hanno un buon livello di istruzione – l'effetto deterrente legato all'imposizione del reddito da attività lucrativa e quindi aumenta la probabilità che queste persone intraprendano un'attività lucrativa o aumentino il tasso di occupazione dell'esistente impiego professionale.

Nella misura in cui le persone che esercitano un'attività lucrativa beneficiano del calcolo alternativo dell'imposta, ogni franco di imposta di cui sono esonerati genera quindi un impulso positivo e relativamente mirato sulla crescita. Il calcolo alternativo dell'imposta va a beneficio dei coniugi con doppio reddito, che tendenzialmente dispongono di un'elevata elasticità in materia di offerta di lavoro, ossia gli attuali coniugi con doppio reddito il cui tasso di occupazione della persona che consegue il secondo reddito è esiguo nonché gli attuali coniugi con reddito unico, il cui coniuge che non esercita alcuna attività lucrativa intenderebbe intraprenderne una, ma ci rinuncia per motivi fiscali. Lo sgravio potrebbe quindi tendenzialmente comportare un ampliamento dell'offerta di lavoro.

Per contro, è naturale che il calcolo alternativo dell'imposta non abbia praticamente ripercussioni sull'attività lucrativa dei coniugi pensionati.

L'introduzione della deduzione per coniugi con reddito unico sgrava le coppie di coniugi che dispongono di un solo reddito. Per questo gruppo lo sgravio fiscale genera unicamente un effetto di reddito (puro effetto di trascinamento) e nessun effetto di sostituzione che promuove la crescita. L'effetto di reddito, generato dalla deduzione per coniugi con reddito unico, può persino comportare una diminuzione del volume dell'attività lucrativa se i coniugi con reddito unico o quelli con doppio reddito il cui secondo reddito è di poca entità riducono il volume dell'attività lucrativa oppure vanno in pensione anticipata, poiché grazie al calcolo alternativo dell'imposta il loro futuro reddito risultante dalla previdenza per la vecchiaia sarà tassato in misura più moderata.

Gli impulsi di crescita possono avere effetti, perlomeno a breve termine, anche sul *fronte della domanda*. Lo sgravio fiscale crea le condizioni necessarie per l'aumento del consumo privato. Questo impulso viene tuttavia fortemente limitato dal controfinanziamento necessario a causa del freno all'indebitamento, poiché in caso di un controfinanziamento la domanda economica globale rimane ampiamente costante. Se il controfinanziamento è effettuato a livello di entrate, esso riduce nuovamente l'impulso sul consumo privato dovuto alla riforma; se il controfinanziamento si verifica invece a livello di uscite, l'aumento del consumo privato è controbilanciato da un calo delle uscite statali per beni di consumo o degli investimenti pubblici.

Nel complesso, è da presumere che l'impulso positivo del calcolo alternativo dell'imposta prevalga, cosicché, mediante l'ampliamento dell'attività lucrativa, sul fronte dell'offerta si possano attendere leggeri impulsi di crescita.

## 7 Possibilità di controfinanziamento

L'introduzione di un calcolo alternativo dell'imposta nonché di uno sgravio adeguato dei coniugi con reddito unico comporta per l'imposta federale diretta minori entrate di circa 1 miliardo di franchi all'anno. Per il bilancio della Confederazione, gli oneri effettivi sono tuttavia inferiori del 17 per cento poiché si riducono le quote dell'imposta federale diretta spettanti ai Cantoni (di conseguenza però anche i bilanci dei Cantoni sono gravati in maniera corrispondente). In conformità al freno all'indebitamento, minori entrate strutturali di tale ordine necessitano di un controfinanziamento, sempreché il bilancio della Confederazione non registri un'eccedenza strutturale. Se non viene stabilito nessun controfinanziamento sul versante delle entrate, le riduzioni a livello di uscite devono imperativamente garantire il controfinanziamento della riforma.

Nella prospettiva attuale, la Confederazione non dispone a medio termine del margine di manovra politico finanziario necessario per realizzare la riforma senza adottare misure di controfinanziamento: il Piano finanziario 2014–2016, approvato materialmente dal Consiglio federale nel mese di giugno 2012, dal profilo strutturale presenta un equilibrio precario. Inoltre non considera ancora possibili oneri supplementari né il desiderio esplicito del Parlamento di apportare sgravi strutturali al bilancio (mozione 11.3317). La Confederazione – indipendentemente dalla riforma dell'imposizione dei coniugi e della famiglia – nei prossimi anni potrebbe quindi essere comunque obbligata a ridurre le uscite. Di conseguenza, un controfinanziamento della riforma dell'imposizione dei coniugi e della famiglia che si basa esclusivamente sulle uscite non è una soluzione praticabile, soprattutto perché tagli alle uscite di tale entità inciderebbero anche su settori di compiti di priorità politica come «Educazione e Ricerca», «Trasporti» o «Cooperazione allo sviluppo».

Il Consiglio federale ritiene pertanto che un controfinanziamento sul fronte delle uscite debba essere combinato con misure volte ad accrescere le entrate. A questo fine entrano in considerazione in particolare due varianti:

- **aumento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto:** al fine di coprire integralmente l'effettivo – ovvero tenendo conto delle quote cantonali – fabbisogno annuo di controfinanziamento di 830 milioni con maggiori entrate, sa-

rebbe necessario aumentare l'aliquota dell'IVA dello 0,3 per cento. Mediante una combinazione con tagli alle uscite, l'aumento dell'aliquota risulterebbe minore. Questa misura di controfinanziamento esige una modifica della Costituzione e quindi sottostà al voto del Popolo;

- **rinuncia temporanea alla compensazione degli effetti della progressione a freddo:** con questa variante si rinuncia alla compensazione degli effetti della progressione a freddo nell'ambito dell'imposta federale diretta, fino al raggiungimento di un'evoluzione del rincaro del 5,8 per cento. Successivamente le deduzioni e le tariffe dell'imposta federale diretta verrebbero nuovamente adeguate annualmente al tasso di rincaro secondo l'indice nazionale dei prezzi al consumo. Uno svantaggio della rinuncia temporanea alla compensazione degli effetti della progressione a freddo è costituito dal fatto che il controfinanziamento non potrebbe essere garantito immediatamente in misura sufficiente. A seconda dell'andamento del rincaro, nei primi anni dopo l'entrata in vigore la misura non genera infatti ancora mezzi sufficienti cosicché, per rispettare il principio del freno all'indebitamento, all'inizio sono necessari maggiori riduzioni a livello di uscite.

Queste due varianti a complemento della riduzione delle uscite si differenziano tra l'altro in relazione ai loro effetti di redistribuzione: un aumento dell'imposta sul valore aggiunto grava, in termini relativi, in particolare sulle economie domestiche a basso reddito. La mancata compensazione della progressione a freddo concerne invece in misura molto maggiore le economie domestiche abbienti.

## 8 Altri modelli esaminati, ma respinti

### 8.1 Splitting

#### 8.1.1 In generale

Per quanto riguarda l'imposizione congiunta con splitting, il matrimonio è considerato come nel sistema vigente una comunità economica e pertanto costituisce anche nell'ottica fiscale un'unità. I redditi dei coniugi non separati legalmente o di fatto sono cumulati, qualunque sia il regime dei beni. Mentre nel caso dello **splitting totale** il reddito comune è tassato all'aliquota equivalente alla metà del reddito complessivo (divisore 2), nel caso dello **splitting parziale** il divisore corrisponde a una determinata quota superiore al 50 per cento del reddito complessivo. Il divisore è quindi inferiore a 2, ma superiore a 1. Nello splitting totale, i coniugi sono sempre avvantaggiati rispetto ai concubini a parità di reddito complessivo, tranne se i due concubini dispongono esattamente del medesimo reddito. In questo caso il loro onere fiscale corrisponde a quello dei coniugi con reddito complessivo di entità equivalente. Nello splitting parziale, la relazione tra l'onere fiscale di coniugi e di concubini dipende dal fattore di splitting. Più questo fattore di splitting è inferiore e più la ripartizione dei redditi tra i due partner è equilibrata, tanto meno vantaggioso diventa il matrimonio.

In caso di splitting totale, i coniugi con doppio reddito e i coniugi con reddito unico che dispongono del medesimo reddito netto da attività lucrativa pagano, in ragione del sistema, imposte di uguale entità.

Dal punto di vista fiscale, i concubini non sono equiparati ai coniugi. Ciò emerge soprattutto dalla relazione tra l'onere fiscale di coniugi con reddito unico e di concubini con reddito unico. Questi ultimi sono infatti gravati molto di più rispetto ai coniugi con reddito unico e nella stessa situazione, in quanto non beneficiano dello splitting. Anche i coniugi con doppio reddito la cui ripartizione dei redditi all'interno della coppia è meno equilibrata, nello splitting totale sono gravati considerevolmente meno rispetto ai concubini con doppio reddito nella stessa situazione.

Lo splitting totale sgrava sensibilmente i coniugi. Di conseguenza si pone la questione, se i risparmi conseguiti dalle economie domestiche composte da più persone nei confronti delle economie domestiche con una sola persona debbano essere considerati fiscalmente anche nello splitting. Tutti i contribuenti che non realizzano tali vantaggi, ossia le persone effettivamente sole nonché le famiglie monoparentali di fatto, dovrebbero avere diritto a una deduzione per l'economia domestica. Questo potrebbe tuttavia influenzare la relazione tra l'onere fiscale delle persone sole e dei concubini con reddito unico. Questi ultimi non beneficerebbero di nessuna deduzione per l'economia domestica, pur dovendo provvedere alle spese di sostentamento di una seconda persona adulta.

### **8.1.2 Caratteristiche principali**

- Il sistema fiscale si basa su un'unica tariffa che viene applicata a tutte le persone fisiche contribuenti. A differenza del sistema vigente, la diversa capacità economica delle persone coniugate rispetto a quella delle persone sole non è più presa in considerazione con la tariffa per coniugati, bensì con lo splitting;
- per il contribuente il sistema dello splitting non comporta nessun cambiamento sostanziale di carattere amministrativo rispetto al sistema vigente. I proventi e tutti i valori patrimoniali dei coniugi continuano a essere cumulati, qualunque sia il regime dei beni;
- nell'ambito dello splitting a seguito dell'imposizione congiunta non vi è la possibilità di interrompere la progressione attraverso una ripartizione dei redditi più favorevole tra i coniugi o, più precisamente, il fattore di splitting la rende superflua;
- il sistema dello splitting non deve essere imperativamente previsto a tutti e tre i livelli statali, poiché sia la Confederazione sia i Cantoni conoscono già oggi l'imposizione congiunta. Esiste quindi la possibilità che i Cantoni ad esempio continuino a prevedere una tariffa doppia, un'imposizione in base alle unità di consumo o uno sconto d'imposta;
- anche per le autorità di tassazione, dopo i dovuti adeguamenti a livello informatico, il passaggio a un sistema di splitting nell'ambito dell'imposta federale diretta non comporta oneri amministrativi supplementari di rilievo. Il numero delle dichiarazioni fiscali dei coniugi rimane di circa 1,7 milioni;

- l'effetto deterrente<sup>30</sup> è maggiore rispetto all'imposizione individuale, poiché – nonostante lo splitting totale – l'aliquota marginale dell'imposta è superiore per il coniuge che consegue il secondo reddito e che reagisce in maniera più elastica. I motivi risiedono da un lato nell'imposizione congiunta e dall'altro – in confronto a un sistema d'imposizione individuale con medesimo gettito fiscale – nella base fiscale più ridotta a causa del forte sgravio dei coniugi con reddito unico che reagiscono in maniera meno elastica.

### 8.1.3 Motivi del rifiuto da parte del Consiglio federale

- Il sistema dello splitting comporta il medesimo onere fiscale per coniugi con reddito unico e coniugi con doppio reddito. A seguito dello splitting, i coniugi con reddito unico sono tuttavia sgravati in misura molto maggiore, cosicché la differenza tra l'onere fiscale di coniugi con reddito unico e di concubini con reddito unico verrebbe aumentata a tal punto da non rispettare più l'obiettivo a lungo termine di un'imposizione indipendente dallo stato civile;
- nel caso dello splitting (totale) una persona che guadagna molto bene può interrompere la progressione e quindi ridurre sensibilmente il suo onere fiscale coniugandosi con una persona che non consegue alcun reddito (o solo un reddito minimo). Nella procedura di splitting questo «effetto coniuge di milionario» è dovuto alla natura del sistema;
- in confronto alla tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta, con lo splitting totale l'obiettivo di eliminare completamente lo svantaggio fiscale dei coniugi rispetto ai concubini potrebbe inoltre essere raggiunto unicamente con minori entrate annue molto più elevate, ammontanti a circa 2,3 miliardi di franchi (con deduzione per coniugi con doppio reddito e soppressione della deduzione per coniugati) oppure di circa 2 miliardi di franchi (senza la deduzione per coniugi con doppio reddito e con la soppressione della deduzione per coniugati). Tuttavia, senza correzioni supplementari, per le fasce di reddito più basse di coniugi con doppio reddito e per le famiglie monoparentali nella seconda ipotesi si verificherebbero maggiori oneri rispetto a oggi (a causa della soppressione della deduzione per coniugi con doppio reddito e del mancato splitting per famiglie monoparentali). Inoltre, per le famiglie monoparentali risulta un onere fiscale molto elevato rispetto ai coniugi;
- con lo splitting parziale costituito ad esempio con un divisore dell'1,7, il maggiore onere dei coniugi con doppio reddito potrebbe essere evitato o perlomeno sensibilmente ridotto con un minor gettito di circa 1,6 miliardi di franchi (con la deduzione per coniugi con doppio reddito e la soppressione della deduzione per coniugati) oppure di circa 1,2 miliardi di franchi (senza deduzione per coniugi con doppio reddito e soppressione della deduzione per coniugati). A seguito della soppressione della deduzione per coniugi con doppio reddito, lo svantaggio fi-

<sup>30</sup> A seguito dell'imposizione congiunta dei coniugi e della conseguente maggiore imposizione marginale del secondo reddito, il coniuge che consegue il secondo reddito può essere indotto a rinunciare a intraprendere un'attività lucrativa rispettivamente ad aumentare il suo tasso di occupazione.

scale delle coppie coniugate non potrebbe tuttavia essere eliminato per tutti i coniugi con doppio reddito e i coniugi pensionati.

## **8.2 Imposizione individuale**

### **8.2.1 In generale**

L'imposizione individuale vera e propria attribuisce a ogni contribuente, indipendentemente dallo stato civile e senza correttivi, unicamente il reddito da esso conseguito. Lo stesso discorso vale per analogia per l'attribuzione della sostanza. Il numero di persone che vive dello stesso reddito non è tuttavia preso in considerazione. Per le coppie di coniugi o concubini in cui uno dei partner non consegue alcun reddito, non sono dunque previste misure di sgravio. La minore capacità economica dei contribuenti con obblighi famigliari è presa in considerazione o attraverso deduzioni dalla base di calcolo concernenti i figli (deduzione per i figli, deduzione per la cura dei figli o deduzione dei premi per la cassa malati dei figli) oppure mediante altre misure (assegni esenti da imposta per i figli, deduzione per i figli direttamente dall'importo delle imposte da pagare, buoni per la cura dei figli). Nemmeno i vantaggi di cui godono le economie domestiche composte da più persone nei confronti delle economie domestiche con una sola persona sono presi in considerazione.

Nell'imposizione individuale vera e propria l'onere fiscale delle coppie dipende dalla ripartizione dei redditi. Rispetto alle coppie con doppio reddito, le coppie con reddito unico nella stessa situazione reddituale sono considerevolmente penalizzate a causa della progressione della tariffa fiscale. Inoltre, l'onere fiscale dei coniugi con reddito unico corrisponde a quello delle economie domestiche con una sola persona con lo stesso reddito. Secondo la tradizione giuridica che parte dal presupposto dell'unità economica del matrimonio, l'imposizione individuale esige per ragioni costituzionali correttivi per tassare le diverse categorie di contribuenti in funzione della loro capacità economica e per evitare di tassare eccessivamente determinati gruppi. Per la riforma dell'imposizione dei coniugi e della famiglia vengono pertanto considerati solo modelli della cosiddetta imposizione individuale modificata. Al fine di ottenere relazioni equilibrate tra l'onere fiscale delle diverse categorie di contribuenti, occorre prevedere ad esempio una deduzione per coniugi con reddito unico e, per le persone sole e le famiglie monoparentali di fatto, una deduzione per l'economia domestica.

Nell'imposizione individuale modificata, i concubini con reddito unico sopportano un onere fiscale sostanzialmente maggiore rispetto ai coniugi con reddito unico nella stessa situazione economica, poiché non possono far valere la deduzione per coniugi con reddito unico. I concubini con reddito unico pagano inoltre maggiori imposte rispetto alle persone effettivamente sole che invece beneficiano della deduzione per l'economia domestica. Questa situazione di disparità sussiste nonostante nel caso dei concubini, contrariamente alle persone sole, è una persona adulta in più a dover vivere dello stesso reddito.

- L'imposizione individuale si basa su un'unica tariffa che viene applicata a tutte le persone fisiche contribuenti;
- nell'ambito dell'imposizione individuale gli elementi di reddito e sostanza devono essere attribuiti ai coniugi o ripartiti tra loro. A seconda della struttura dell'imposizione individuale, ciò avviene o rispettando rigidamente i rapporti di diritto civile oppure secondo criteri di attribuzione forfettaria, ad esempio con la ripartizione per metà della sostanza, dei redditi da sostanza, degli interessi passivi e dei debiti, qualunque sia il regime dei beni. In caso di responsabilità, ciò può tuttavia diventare problematico, poiché nell'imposizione individuale con attribuzione forfettaria l'effettiva capacità economica individuale di un coniuge non ha alcuna rilevanza;
- nell'imposizione individuale occorre trovare una regola per la ripartizione del reddito da attività lucrativa indipendente comune conseguito dai coniugi. In questo caso l'incentivo di interrompere la progressione mediante una ripartizione vantaggiosa del reddito sui coniugi è molto elevato;
- nel caso dell'imposizione individuale di coniugi con figli, si pone la questione di come debbano essere ripartiti tra i due genitori, d'un canto, gli elementi di reddito e di sostanza dei figli e, d'altro canto, le deduzioni concernenti i figli. Al riguardo il legislatore ha a disposizione diverse possibilità (attribuzione per metà o ripartizione proporzionale in base al reddito netto dei genitori, assegnazione a seconda dell'entità del reddito del coniuge ecc.);
- si pone la questione se le deduzioni non esaurite da un coniuge possano essere trasferite all'altro coniuge. In caso di non trasferibilità, verrebbero soprattutto svantaggiati i coniugi con reddito unico rispetto a quelli con doppio reddito. Nel sistema dell'imposizione separata le interazioni che ne risultano rappresentano tuttavia un elemento estraneo;
- in base ai dati statistici dei Cantoni rilevati nel quadro di uno studio sull'introduzione dell'imposizione individuale nella Confederazione e nei Cantoni<sup>31</sup>, a livello svizzero si calcolano circa 1,7 milioni di dichiarazioni fiscali supplementari e quindi in totale 3,4 milioni di dichiarazioni relative alle persone coniugate. Questo massiccio aumento di dossier fiscali provocherebbe considerevoli costi supplementari alle amministrazioni delle contribuzioni, in particolare perché le due dichiarazioni dei coniugi dovrebbero essere trattate congiuntamente e in modo coordinato. Nel complesso la gran parte dei Cantoni stima che il maggior dispendio amministrativo e personale legato all'imposizione individuale con attribuzione forfettaria parziale ammonterà al 30–50 per cento rispetto all'imposizione congiunta;
- nell'ambito dell'imposizione individuale non devono essere imperativamente inoltrate due dichiarazioni fiscali separate. In teoria esiste anche la possibilità che i coniugi compilino una dichiarazione comune per tutti i redditi e valori pa-

<sup>31</sup> Cfr. *Studie der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung zu einer Einführung der Individualbesteuerung im Bund und in den Kantonen*, Berna, 2004, pag. 105 segg.

trimoniali, sempreché i fattori fiscali di un coniuge possano essere elencati separatamente dai fattori fiscali dell'altro coniuge. In questo modo verrebbe nuovamente effettuato un avvicinamento all'imposizione congiunta, perlomeno sotto il profilo del diritto procedurale. Così però si divergerebbe dall'obiettivo di un'imposizione individuale e autonoma di ogni coniuge. Il dispendio amministrativo continuerebbe ad essere più elevato rispetto all'addizione dei fattori fiscali;

- poiché nell'ambito dell'imposizione individuale i partner dei coniugi con doppio reddito sono tassati separatamente, la persona che consegue il secondo reddito e che reagisce in maniera più elastica<sup>32</sup> è soggetta a un'imposizione marginale comparativamente inferiore. Questo effetto è ulteriormente rafforzato dal fatto che spesso questa persona esercita un'attività lucrativa a tempo parziale e il più delle volte conseguendo solo un reddito inferiore, cosicché il suo reddito risulta inferiore alla media e la relativa imposta esigua. L'imposizione individuale è quindi particolarmente adatta per eliminare l'effetto deterrente.

### **8.2.3 Motivi del rifiuto da parte del Consiglio federale**

- L'imposizione individuale non si riallaccia alle attuali disposizioni di diritto civile concernenti i coniugi;
- per i contribuenti risultano oneri supplementari;
- i Cantoni stimano il maggior dispendio amministrativo al 30–50 per cento. Nella fase introduttiva potrebbe essere ancora maggiore;
- i Cantoni stimano generalmente un ampio potenziale di pianificazione fiscale;
- la fase di attuazione è lunga. Il passaggio all'imposizione individuale sarebbe realizzabile solo se attuato a livello svizzero per tutte le autorità fiscali. Sotto il profilo della tecnica di tassazione, una differente regolamentazione tra la Confederazione e i Cantoni non sarebbe attuabile e comporterebbe problemi in ambito di ripartizione fiscale intercantonale. Il passaggio all'imposizione individuale si ripercuoterebbe inoltre anche su altri ambiti giuridici. Nel calcolo di tasse, contributi e prestazioni si ricorre tra l'altro ai fattori fiscali stabiliti nell'imposizione, come ad esempio per le riduzioni dei premi, le prestazioni complementari, i contributi AVS/AI/IPG/AD delle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente, i contributi per asili nido o le borse di studio. Le rispettive basi di riscossione dovrebbero perlomeno essere verificate ed eventualmente adeguate;

<sup>32</sup> L'elasticità risponde alla domanda in merito alla percentuale con cui varia la variabile X (ad es. offerta di lavoro) quando il valore della variabile Y (ad es. stipendio netto dopo deduzione delle imposte) aumenta dell'1 %. In genere, le donne coniugate reagiscono maggiormente, ossia in maniera più elastica alle variazioni (di natura fiscale) rispetto ad altre persone. Nel caso di una riduzione dell'imposta sul reddito di un determinato tasso percentuale, esse offrono quindi lavoro supplementare in misura superiore alla media e, al contrario, a seguito di un aumento delle imposte limitano in misura nettamente superiore alla media la loro attività lucrativa.

- in considerazione delle medesime restrizioni in relazione ai mancati maggiori oneri, le minori entrate fiscali nell'imposizione individuale sarebbero dello stesso ordine di grandezza dello splitting totale (ovvero ca. 2–2,35 mia.).

Allegato: Imposizione delle diverse forme di famiglia