



Berna, 2 dicembre 2022

Rapporto esplicativo concernente la legge federale sull'imposizione individuale

Compendio

Con il passaggio all'imposizione individuale, i redditi e i valori patrimoniali delle coppie sposate saranno, in linea di principio, ripartiti tra i partner in funzione dei rapporti di diritto civile. Presentando due dichiarazioni d'imposta separate, essi saranno tassati come le coppie non sposate. Inoltre, si intende aumentare la deduzione per i figli e introdurre una deduzione per economia domestica a favore di quelle composte da una sola persona adulta. Infine viene esaminata la possibilità di prevedere un correttivo per i coniugi con reddito unico. Con il presente progetto, per il 2022, risulterebbe una diminuzione del gettito dell'imposta federale diretta pari a 1 miliardo di franchi.

Situazione iniziale

Nella sessione autunnale 2020 il Parlamento ha deciso di includere nel programma di legislatura 2019–2023 l'adozione di un messaggio del Consiglio federale concernente l'introduzione dell'imposizione individuale. Per l'imposizione individuale si possono ipotizzare diverse impostazioni. A seconda dei modelli variano anche le ripercussioni e i rapporti tra gli oneri. Nell'analisi 2021 relativa all'imposizione individuale il Consiglio federale ha esaminato sulla base di diversi criteri tre modelli, ovvero l'imposizione puramente individuale, l'imposizione individuale modificata e l'imposizione individuale secondo Ecoplan.

Prima di elaborare l'avamprogetto da porre in consultazione sono state sentite, in merito all'impostazione dell'imposizione individuale, entrambe le Commissioni dell'economia e dei tributi (CET-N e CET-S) e la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle finanze (CDF) e, per quanto riguarda la sua applicazione tecnica, la Conferenza svizzera delle imposte (CSI; Associazione delle autorità fiscali svizzere). Dopo avere valutato le esigenze in parte divergenti che ne sono scaturite, il Consiglio federale propone un'imposizione individuale modificata, che prevede misure volte a contrastare un aggravio eccessivo di determinate tipologie di famiglia.

Contenuto del progetto

In futuro i proventi e i valori patrimoniali delle coppie sposate e di quelle non sposate dovranno essere attribuiti, in particolare, in funzione dei rapporti di diritto civile o di altri diritti legali. Ciò consentirà di conseguire un'imposizione neutrale dal profilo dello stato civile e di eliminare le disparità di trattamento esistenti tra persone coniugate e persone non coniugate.

A causa della tariffa fiscale progressiva, l'onere fiscale delle economie domestiche composte da una coppia dipende sostanzialmente dalla ripartizione del reddito tra i partner. I maggiori oneri riguardano prevalentemente le coppie sposate con un unico reddito o con un secondo reddito basso. Vengono quindi sottoposte due varianti, una senza correttivi per le coppie sposate con un unico reddito e quelle con un secondo reddito basso (variante 1), intesa ad aumentare il più possibile gli incentivi a esercitare un'attività lucrativa, e una con correttivi (variante 2) per ridurre l'onere supplementare che grava sulle coppie sposate con un unico reddito a causa della progressività delle imposte. A titolo di correttivo, nella variante 2 è prevista una deduzione

per coloro che non conseguono un secondo reddito o ne conseguono uno basso (deduzione per differenza di reddito).

I figli minorenni devono continuare a essere tassati assieme ai genitori, fatta eccezione per il reddito da attività lucrativa dei primi che, come avviene oggi, deve essere tassato separatamente.

La deduzione per i figli dalla base di calcolo nell'ambito dell'imposta federale diretta deve essere aumentata da 6500 a 9000 franchi l'anno per ogni figlio. Il passaggio all'imposizione individuale riduce l'effetto di sgravio di suddetta deduzione nel caso delle coppie sposate. Nell'imposizione individuale viene meno il cumulo dei fattori, per cui in particolare la persona con il reddito inferiore in molti casi ha un'aliquota d'imposta marginale inferiore e quindi dalla deduzione per i figli trae un effetto di sgravio minore. L'aumento della deduzione compensa in parte tale effetto.

Nell'ambito dell'imposta federale diretta, le deduzioni concernenti i figli devono, in linea di principio, essere attribuite per metà a ciascun genitore in caso di coppie sposate o di coppie non sposate con autorità parentale congiunta.

Per le economie domestiche composte da un solo adulto, nell'ambito dell'imposta federale diretta si deve prevedere una deduzione per economia domestica pari a 6000 franchi, al fine di considerare il fatto che le economie domestiche composte da almeno due adulti conseguono un certo risparmio (in particolare nell'ambito dei costi abitativi), contrariamente alle economie domestiche con un solo adulto.

Attuazione

Il passaggio all'imposizione individuale comporta un onere attuativo per le autorità di tassazione cantonali. Il numero di fascicoli fiscali aumenta infatti di circa 1,7 milioni in tutta la Svizzera. Affinché l'esecuzione della tassazione non richieda, per quanto possibile, un coordinamento tra i contribuenti, ogni coniuge deve esercitare in modo autonomo i propri diritti e obblighi procedurali, assumendosi così la responsabilità della corretta dichiarazione e del pagamento dell'imposta. Evitare le dipendenze si impone soprattutto, anche in considerazione di condizioni intercantionali o internazionali, nel caso di coniugi aventi un domicilio differente.

Un trattamento coordinato sembra invece inevitabile per la concessione di un correttivo a favore dei coniugi con un unico reddito e di quelli con un reddito secondario basso.

Occorre prevedere l'imposizione individuale a tutti i livelli dello Stato. I Cantoni dovranno quindi attuare la riforma a livello cantonale e comunale. La determinazione delle tariffe in caso di passaggio all'imposizione individuale rientra nell'esclusiva autonomia dei Cantoni, così come l'eventuale introduzione di correttivi quali la deduzione per coniugi con reddito unico o la deduzione per economia domestica.

Ripercussioni finanziarie e adeguamento tariffario

Le stime quantitative si basano sulla statistica dell'imposta federale diretta, che comprende tutti i contribuenti. Questa base di dati contiene soltanto informazioni sul livello del reddito imponibile e dell'ammontare dell'imposta, nonché su alcune deduzioni. Per le coppie sposate, una delle lacune nella base di dati riguarda la ripartizione dei redditi tra i due coniugi. Questa informazione è tuttavia centrale per

valutare le ripercussioni dell'imposizione individuale. La base di dati, inoltre, non contiene informazioni sulla composizione dell'economia domestica. A causa delle lacune nei dati utilizzati, tutte le stime quantitative sono soggette a incertezza.

Per entrambe le varianti, il Consiglio federale prevede una diminuzione delle entrate a titolo di imposta federale diretta per un totale di 1 miliardo di franchi, di cui il 78,8 per cento (ca. 800 mio. di fr.) cade sulla Confederazione e il 21,2 per cento (ca. 200 mio. di fr.) sui Cantoni. Le minori entrate nonché gli aggravii e gli sgravi per le varie situazioni familiari dei contribuenti vengono stimati sulla base dei dati fiscali federali del 2018 con proiezione all'anno fiscale 2022. Le modalità dell'attuazione cantonale dell'imposizione individuale sono di competenza dei Cantoni. Gli effetti dell'attuazione a livello cantonale non possono essere stimati quantitativamente.

Per ottenere le ripercussioni finanziarie auspiccate è necessario un adeguamento della tariffa. Il punto di partenza è la tariffa applicabile alle persone non sposate. In una prima fase, le aliquote fiscali per i redditi bassi e medi saranno leggermente ridotte per impedire che l'effetto di sgravio della riforma si concentri sui contribuenti a più alto reddito. Nella seconda fase l'intera tariffa sarà ridotta o aumentata in modo tale che in entrambe le varianti risulti un calo di gettito stimato in 1 miliardo di franchi. Nel caso della variante 1 senza correttivo, è possibile una riduzione della tariffa. Nel caso della variante 2, per compensare la perdita di entrate dovuta al correttivo sarà necessario un aumento della tariffa in una fase successiva.

Modifica del rapporto tra gli oneri

La quota dei contribuenti che a seguito della riforma beneficiano di una riduzione dell'onere a titolo di imposta federale diretta è nettamente superiore a quella di coloro che subiscono un onere maggiore. Ne risultano sgravi fiscali in particolare per le persone sposate con una ripartizione dei redditi tra i coniugi piuttosto uniforme. Ciò riguarda anche numerosi coniugi pensionati.

Inoltre, grazie all'adeguamento della tariffa e alla deduzione per economia domestica, si ottiene uno sgravio per le persone sole senza figli. Tale sgravio risulta innanzitutto nel caso della variante 1. A causa della deduzione per differenza di reddito, nel caso della variante 2 non è possibile applicare una riduzione generale della tariffa, motivo per cui gli sgravi per tale gruppo sono complessivamente esigui.

Nel caso delle persone sole con figli, l'abolizione della tariffa privilegiata prevista dalla legge vigente comporta un aumento dell'onere, a cui si contrappone la combinazione di deduzione per economia domestica, aumento della deduzione per i figli e adeguamento della tariffa. Con la variante 1, per il gruppo delle persone non coniugate con figli risulta, nel complesso, uno sgravio; con la variante 2, per detto gruppo risulta, nel complesso, un onere supplementare.

Nel caso delle coniugate con un unico reddito o con un secondo reddito basso, l'imposizione individuale comporta oneri supplementari. Questi riguardano soprattutto le coppie sposate con figli, poiché la deduzione per i figli non ha più lo stesso effetto di sgravio a causa della sua ripartizione a metà tra i due coniugi. L'aumento della deduzione per i figli da 6500 a 9000 franchi per figlio può compensare questo effetto a seconda della tipologia di famiglia. Per le coppie sposate senza secondo reddito da attività lucrativa, la variante 1 senza la deduzione per differenza di reddito comporta, nel complesso, un onere supplementare nelle tipologie con figli. In quelle senza figli,

la riduzione delle tariffe comporta, nel complesso, un onere minore per questo gruppo. Nel caso della variante 2, la deduzione per differenza di reddito crea uno sgravio mirato nelle tipologie con un unico reddito o un secondo reddito basso. Si ottiene così uno sgravio complessivo per tutte le forme di coppie sposate senza deduzione per doppio reddito.

Lo sgravio, pari a un totale di 1 miliardo di franchi, è ripartito sulla maggior parte delle classi di reddito. Sulle dieci classi di reddito, le persone appartenenti alle due classi più basse non pagano l'imposta federale diretta nello scenario attuale e in quello post riforma, per cui per queste persone l'onere fiscale rimane invariato. Nelle altre otto classi di reddito, la riforma crea in entrambe le varianti uno sgravio per tutte le persone della rispettiva classe di reddito.

Ripercussioni di impostazioni alternative del progetto

Sul sito dell'Amministrazione federale delle contribuzioni è presentata una stima delle ripercussioni previste da impostazioni alternative del progetto. Come chiesto dalle due CET, vengono illustrate le ripercussioni stimate in caso di minori entrate di 500 milioni, 750 milioni e 1,5 miliardi di franchi a titolo di imposta federale diretta, da un lato, e quelle dovute all'applicazione di una flat rate tax, dall'altro. In considerazione delle prospettive finanziarie della Confederazione, il Consiglio federale ha deciso di stimare inoltre le ripercussioni di un'impostazione senza incidenza sul gettito e di completare i risultati nel dossier sul sito. Le impostazioni della riforma con ripercussioni finanziarie alternative presentano per le diverse economie domestiche rapporti tra gli oneri molto simili. Più aumentano le minori entrate, più decresce in media nello scenario di riforma l'onere fiscale e tanto maggiore è il numero di contribuenti che ne trae beneficio.

Stime dell'effetto occupazionale

Con il passaggio all'imposizione individuale vengono migliorati gli incentivi a svolgere un'attività lucrativa per il coniuge che consegue il secondo reddito nelle coppie sposate, motivo per cui si prevedono effetti occupazionali positivi. Questo effetto sull'occupazione potrebbe stimolare l'attività economica in maniera corrispondente. Partendo dai cambiamenti degli oneri fiscali e dalle stime scientifiche riguardo ai cambiamenti di comportamento attesi, si stima un effetto occupazionale a seguito della riforma nell'ambito dell'imposta federale diretta tra 2600 e 11 900 posti a tempo pieno. Con la variante 1 vi è da attendersi un maggiore effetto occupazionale, dato che la deduzione per reddito unico nel caso della variante 2 relativizza il miglioramento degli incentivi a lavorare. In virtù del maggiore volume delle imposte sul reddito cantonali, nell'attuazione a livello cantonale il potenziale derivante dagli effetti occupazionali è nettamente maggiore. Partendo dalla stima dell'effetto occupazionale dovuto alla riforma, l'attuazione dell'imposizione individuale a tutti i livelli statali potrebbe produrre un effetto occupazionale di circa 10 000–47 000 posti a tempo pieno.

Ripercussioni su altri settori giuridici

Oggi lo stato civile influisce, tra l'altro, sulle prestazioni delle assicurazioni sociali, in particolare nell'AVS/AI, nella previdenza professionale, nell'assicurazione contro gli infortuni e nell'assicurazione militare, nonché sui sussidi (p. es. riduzioni dei premi della cassa malati). Questi altri settori giuridici si ricollegano al matrimonio

in quanto comunione economica. Con l'introduzione dell'imposizione individuale il sistema fiscale si troverebbe quindi in una contraddizione «sistemica» con altri settori giuridici. Dal punto di vista giuridico è tuttavia possibile convertire il sistema fiscale all'imposizione individuale e, in altri settori giuridici, continuare a considerare la coppia sposata una comunione economica, come richiesto anche dalle due CET.

Costituzionalità

Nel 1984 il Tribunale federale ha stabilito che, ai sensi della Costituzione federale, onde evitare un eccessivo carico fiscale l'imposizione individuale richiede in particolare correttivi nel caso di coniugi con reddito unico.

Nel caso della variante 1 senza correttivi per le coppie con reddito unico, nel valutare la capacità economica ci si basa soltanto sulla singola persona, indipendentemente dal fatto che altre persone debbano essere sostenute con il reddito conseguito. Ciò è in contraddizione con la giurisprudenza del Tribunale federale. La variante 1 si fonda, tuttavia, su una diversa interpretazione della capacità economica rispetto a quella fornita dal Tribunale federale nella sentenza del 1984. Ai fini della valutazione della capacità economica, con la variante 1 si prenderà quindi in considerazione soltanto il singolo individuo e non più la comunione coniugale. Il Tribunale federale ritiene una simile interpretazione conforme alla Costituzione, poiché le circostanze concrete sono notevolmente mutate dall'emanazione della decisione, in seguito alla quale è aumentato anche il numero di donne esercitanti un'attività lucrativa che provvedono al proprio mantenimento.

Nel caso della variante 2 è prevista l'introduzione di una deduzione decrescente per differenza di reddito. In questo modo si tiene conto del fatto che il reddito conseguito serve al mantenimento anche di altre persone. Per la valutazione della capacità economica, la variante 2 si fonda quindi sulla comunione coniugale, al pari della sentenza emanata dal Tribunale federale nel 1984. Con la variante 2 il divario tra l'onere fiscale dei coniugi monoreddito e quello dei coniugi con doppio reddito può essere ridotto, ma non può sempre essere compensato. Il Tribunale federale ha stabilito al riguardo 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 da parte di entrambi i coniugi 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 monoreddito e quello dei coniugi con doppio reddito.

Nel caso della variante 2, le coppie sposate con reddito unico e le coppie non sposate con reddito unico non sono trattate allo stesso modo, poiché la deduzione per reddito unico è prevista soltanto per i coniugi non separati legalmente o di fatto. Tuttavia, per quanto riguarda l'imposizione in base alla capacità economica, ciò può essere giustificato dagli obblighi di assistenza coniugale e di sostentamento, in virtù del diritto civile, tra coniugi.

| | |
|--|-----------|
| Compendio | 2 |
| 1 Situazione iniziale | 11 |
| 1.1 Necessità d'intervento | 11 |
| 1.2 Diritto vigente dell'imposizione dei coniugi | 13 |
| 1.2.1 Imposta federale diretta | 13 |
| 1.2.1.1 Principio | 13 |
| 1.2.1.2 Deduzione per doppio reddito | 13 |
| 1.2.1.3 Deduzione per coniugi | 13 |
| 1.2.1.4 Situazione dei coniugi a livello procedurale | 14 |
| 1.2.1.5 Responsabilità dei coniugi | 14 |
| 1.2.1.6 Diritto penale fiscale | 14 |
| 1.2.1.7 Domicilio fiscale dei coniugi | 14 |
| 1.2.1.8 Rapporto tra gli oneri nell'ambito dell'imposta federale diretta | 15 |
| 1.2.2 Imposizione dei coniugi secondo la legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni | 16 |
| 1.2.3 Imposizione dei coniugi secondo le leggi tributarie cantonali | 17 |
| 1.3 Imposizione delle coppie non sposate nell'ambito dell'imposta federale diretta | 17 |
| 1.3.1 Principio | 17 |
| 1.3.2 Contributi di sostentamento | 18 |
| 1.3.3 Proprietà d'abitazioni | 18 |
| 1.3.4 Attività lucrativa indipendente o collaborazione nell'azienda del partner | 20 |
| 1.3.5 Deduzione per il sostentamento di persone bisognose | 20 |
| 1.3.6 Deduzioni concernenti le coppie sposate | 20 |
| 1.3.7 Tariffe | 20 |
| 1.3.8 Responsabilità per il debito fiscale | 21 |
| 1.3.9 Diritto procedurale | 21 |
| 1.3.10 Diritto penale fiscale | 21 |
| 1.4 Imposizione dei figli nell'ambito dell'imposta federale diretta | 22 |
| 1.4.1 Principio | 22 |
| 1.4.2 Alimenti per il figlio | 22 |
| 1.4.3 Attribuzione delle deduzioni concernenti i figli e della tariffa nel caso di genitori coniugati | 22 |
| 1.4.4 Attribuzione delle deduzioni concernenti i figli e delle tariffe nel caso di genitori separati | 23 |
| 1.4.5 Attribuzione delle deduzioni concernenti i figli e delle tariffe nel caso di coppie non sposate | 23 |
| 1.4.5.1 Aspetti di diritto civile | 23 |
| 1.4.5.2 Deduzione per i figli | 23 |
| 1.4.5.3 Deduzione dei premi assicurativi per i figli | 25 |
| 1.4.5.4 Deduzione per la cura prestata da terzi ai figli | 25 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1.4.5.5 | Tariffa per genitori | 26 |
| 1.5 | Modelli di imposizione individuale esaminati e soluzione scelta | 27 |
| 1.5.1 | Principio di base dell'imposizione individuale | 27 |
| 1.5.2 | Delimitazione tra imposizione individuale e tassazione congiunta e obiettivi perseguiti | 28 |
| 1.5.3 | Imposizione puramente individuale | 29 |
| 1.5.4 | Imposizione individuale modificata | 29 |
| 1.5.5 | Imposizione individuale secondo Ecoplan | 31 |
| 1.5.6 | Consultazione della CDF in merito all'imposizione individuale | 31 |
| 1.5.7 | Consultazione delle due Commissioni parlamentari dell'economia e dei tributi in merito all'imposizione individuale | 32 |
| 1.5.8 | Consultazione del gruppo di lavoro CSI | 33 |
| 1.5.9 | Soluzione scelta | 34 |
| 1.6 | Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale | 34 |
| 1.6.1 | Rapporto con il programma di legislatura | 34 |
| 1.6.2 | Rapporto con le strategie del Consiglio federale | 35 |
| 1.7 | Interventi parlamentari | 35 |
| 2 | Imposizione dei coniugi all'estero | 36 |
| 2.1 | In generale | 36 |
| 2.2 | Germania | 37 |
| 2.2.1 | Principio | 37 |
| 2.2.2 | Imposizione individuale | 37 |
| 2.2.3 | Imposizione congiunta | 38 |
| 2.3 | Austria | 38 |
| 2.4 | Francia | 38 |
| 2.5 | Italia | 38 |
| 2.6 | Lussemburgo | 38 |
| 2.7 | Paesi Bassi | 39 |
| 2.8 | Svezia | 39 |
| 2.9 | Regno Unito | 40 |
| 3 | Punti essenziali del progetto | 40 |
| 3.1 | La normativa proposta | 40 |
| 3.1.1 | Imposizione dei coniugi in base alle regole per le coppie non sposate (diritto civile) | 40 |
| 3.1.1.1 | Principi e linee guida | 40 |
| 3.1.1.2 | Neutralità rispetto allo stato civile | 44 |
| 3.1.2 | Correttivo per coniugi con reddito unico | 44 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 3.1.3 | Misura di sgravio per persone non coniugate (famiglie unipersonali e famiglie monogenitoriali; deduzione per economia domestica) | 46 |
| 3.1.4 | Imposizione delle persone con figli | 48 |
| 3.1.4.1 | Considerazione delle spese per i figli | 48 |
| 3.1.4.2 | Imposizione dei figli minorenni | 49 |
| 3.1.4.3 | Ripartizione tra i genitori delle deduzioni concernenti i figli | 50 |
| 3.1.5 | Attività lucrativa indipendente o collaborazione nell'azienda del partner | 51 |
| 3.1.6 | Procedura | 52 |
| 3.1.6.1 | In generale | 52 |
| 3.1.6.2 | Diritto di esaminare gli atti | 52 |
| 3.1.6.3 | Revisione | 53 |
| 3.1.6.4 | Procedura di recupero d'imposta | 54 |
| 3.1.7 | Responsabilità | 54 |
| 3.1.8 | Disposizioni penali | 55 |
| 3.1.9 | Imposizione secondo il dispendio | 55 |
| 3.1.10 | Imposta alla fonte | 56 |
| 3.1.11 | Adeguamenti della tariffa | 57 |
| 3.1.12 | Ripercussioni dell'imposizione individuale su altri settori giuridici | 61 |
| 3.1.12.1 | In generale | 61 |
| 3.1.12.2 | Riduzione dei premi della cassa malati | 61 |
| 3.1.12.3 | Tariffe per strutture di custodia collettiva diurna | 62 |
| 3.1.12.4 | Ulteriori settori disciplinati a livello cantonale o comunale | 63 |
| 3.2 | Excursus: modelli di imposizione congiunta | 64 |
| 3.2.1 | Splitting | 64 |
| 3.2.1.1 | Principio | 64 |
| 3.2.1.2 | Splitting integrale | 64 |
| 3.2.1.3 | Splitting parziale | 65 |
| 3.2.1.4 | Sistema del quoziente familiare Modello del Cantone di Vaud | 65 |
| 3.2.1.5 | Valutazione dello splitting integrale | 66 |
| 3.2.2 | Calcolo alternativo dell'imposta | 69 |
| 3.2.2.1 | Principio | 69 |
| 3.3 | Attuazione | 70 |
| 3.4 | Impostazioni alternative del progetto | 71 |
| 4 | Commento ai singoli articoli | 72 |
| 5 | Ripercussioni | 85 |
| 5.1 | Base dei dati | 85 |
| 5.1.1 | Statistica dell'imposta federale diretta | 85 |
| 5.1.2 | Casi normali vs. casi speciali | 86 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5.2 | Ripercussioni finanziarie | 86 |
| 5.2.1 | Ripercussioni finanziarie per la Confederazione | 86 |
| 5.2.2 | Ripercussioni finanziarie per i Cantoni | 87 |
| 5.3 | Ripercussioni per il personale e sulle TIC | 87 |
| 5.3.1 | Ripercussioni per il personale | 88 |
| 5.4 | Ripercussioni per i contribuenti nell'ambito dell'imposta federale diretta | 88 |
| 5.4.1 | In generale | 88 |
| 5.4.2 | Rapporto tra gli oneri nella variante 1 | 88 |
| 5.4.3 | Rapporto tra gli oneri nella variante 2 | 93 |
| 5.4.4 | Distribuzione dell'effetto di sgravio tra le diverse categorie di persone | 98 |
| 5.4.5 | Distribuzione dell'effetto di sgravio tra le classi di reddito | 101 |
| 5.4.6 | Ripercussioni di impostazioni alternative del progetto | 103 |
| 5.4.7 | Ripercussioni sui rapporti tra gli oneri per le imposte sul reddito cantonali | 104 |
| 5.5 | Ripercussioni per il mondo del lavoro | 104 |
| 5.5.1 | Situazione di partenza | 104 |
| 5.5.2 | Ipotesi sulle stime | 106 |
| 5.5.3 | Variazione dell'onere fiscale sul secondo reddito | 108 |
| 5.5.4 | Risultati della stima degli effetti occupazionali dovuti alla riforma dell'imposta federale diretta | 110 |
| 5.5.5 | Calcolo approssimativo dell'effetto occupazionale sulle imposte cantonali | 113 |
| 5.6 | Ripercussioni sulla parità fra uomo e donna | 114 |
| 6 | Aspetti legali | 115 |
| 6.1 | Costituzionalità | 115 |
| 6.2 | Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera | 117 |
| 6.3 | Assoggettamento al freno alle spese | 117 |

Legge federale sull'imposizione individuale (*avamprogetto*)

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità d'intervento

Negli ultimi decenni l'imposizione delle coppie è stata oggetto di numerose discussioni volte a una sua riforma. Il Consiglio federale perseguiva in primo luogo l'obiettivo di eliminare l'onere fiscale maggiore di talune coppie sposate rispetto a coppie non sposate, giudicato anticostituzionale dal Tribunale federale. Il Consiglio federale ha sempre sostenuto la necessità di mantenere l'imposizione congiunta delle coppie sposate, considerate una comunione economica. Il 18 dicembre 2019 il Parlamento ha deciso di rinviare al Consiglio federale l'ultima proposta di riforma di quest'ultimo, ossia il progetto sull'equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie (18.034)¹, che proponeva il modello della «tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta». In tale sede il Consiglio federale era stato incaricato di presentare modelli alternativi, in particolare il modello vigente nel Cantone di Vaud (sistema di quozienti per famiglia), l'imposizione individuale o eventualmente altri modelli che riteneva appropriati. Nella sessione autunnale 2020 il Parlamento ha deciso di includere nel programma di legislatura 2019–2023 l'adozione di un messaggio concernente l'introduzione dell'imposizione individuale.²

Nel marzo del 2021 l'associazione sostenitrice dell'imposizione individuale (Verein Individualbesteuerung Schweiz) ha lanciato l'iniziativa popolare «Per un'imposizione individuale a prescindere dallo stato civile (Iniziativa per imposte eque)»³, dal seguente tenore:

Art. 127 cpv. 2^{bis} Cost.

^{2bis} Le persone fisiche sono soggette a imposizione a prescindere dal loro stato civile.

Art. 197 n. 12 Cost.

12. Disposizione transitoria dell'art. 127 cpv. 2^{bis} (Imposizione individuale a prescindere dallo stato civile)

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

Il 9 marzo 2021 è iniziata la raccolta delle firme, che sono state depositate alla Cancelleria federale l'8 settembre 2022. Con decisione del 4 ottobre 2022 la Cancelleria federale ha stabilito che l'iniziativa ha raccolto un numero sufficiente di firme valide

¹ FF **2018** 1775. Cfr. anche il messaggio aggiuntivo del 14 agosto 2019 concernente la modifica della legge federale sull'imposta federale diretta, FF **2019** 4801.
² Decreto federale del 21 settembre 2020 sul programma di legislatura 2019–2023, art. 4 obiettivo 3 provvedimento 13, FF **2020** 7366.
³ FF **2021** 459

e pertanto ne ha dichiarato la riuscita formale.⁴ Il Consiglio federale propone di contrapporre il presente progetto di legge come controprogetto indiretto all'Iniziativa per imposte eque e di respingere l'iniziativa popolare. Pertanto, il Consiglio federale ha 18 mesi per elaborare il disegno di legge e il messaggio con la raccomandazione di voto.

I fautori del passaggio all'imposizione individuale adducono in particolare i seguenti argomenti⁵.

- A livello federale e nei Cantoni in cui la penalizzazione del matrimonio non è stata ancora del tutto abolita, le coppie tassate congiuntamente verrebbero spesso svantaggiate fiscalmente se entrambi i partner esercitano un'attività lucrativa. Specialmente nelle famiglie con figli ciò potrebbe indurre, per lo più, le donne a ridurre fortemente o abbandonare la propria attività lavorativa. Infatti, se durante il tempo di lavoro occorre affidare la cura dei figli a terzi, i costi di custodia e le imposte potrebbero in alcuni casi comportare che rimanga meno denaro a disposizione nonostante i coniugi lavorino di più.
- Inoltre, la riduzione (spesso involontaria) dell'attività lucrativa delle coniugi consoliderebbe in molti casi il ruolo del padre quale «sostentatore». Per questo motivo l'imposizione individuale potrebbe contribuire all'uguaglianza di genere nella famiglia. L'imposizione individuale creerebbe gli incentivi fiscali necessari affinché sia la donna che l'uomo esercitino un'attività lucrativa.
- L'imposizione individuale potrebbe rivestire un notevole potenziale macroeconomico, soprattutto promuovendo la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Molte di esse con una buona formazione rimarrebbero a casa dopo la nascita dei loro figli, anche a causa della penalizzazione del matrimonio. L'imposizione individuale sarebbe perciò un passo importante nella lotta contro la carenza di personale specializzato in molti settori economici della Svizzera.

Per completezza, va anche ricordato che il 27 settembre 2022 è iniziata la raccolta di firme per un'iniziativa popolare federale dell'Alleanza del Centro intitolata «Si a imposte federali eque anche per i coniugi – Basta con la discriminazione del matrimonio!»⁶. Questa iniziativa popolare chiede che il reddito dei coniugi venga cumulato nel calcolo dell'imposta federale diretta. Se dopo l'adozione di questa iniziativa popolare la trasposizione nelle leggi fiscali non avviene entro tre anni, il Consiglio federale deve stabilire mediante ordinanza che per i coniugi, oltre alla tassazione congiunta, è effettuato un calcolo fiscale alternativo sulla base della tariffa e delle deduzioni per le persone non coniugate secondo la legislazione sull'imposta federale diretta. Si addebita il minore dei due ammontari di imposta calcolati.

⁴ [FF 2022 2386](#)

⁵ Cfr. Iniziativa per imposte eque, consultabile al sito: www.individualbesteuerung.ch

⁶ [FF 2022 2286](#)

1.2 Diritto vigente dell'imposizione dei coniugi

1.2.1 Imposta federale diretta

1.2.1.1 Principio

L'articolo 9 della legge federale del 14 dicembre 1990⁷ sull'imposta federale diretta (LIFD), determinante per l'imposizione dei coniugi, prevede l'imposizione congiunta. La famiglia è considerata una comunione economica e costituisce così un'unità anche dal punto di vista fiscale. I redditi dei coniugi non separati legalmente o di fatto sono cumulati, qualunque sia il regime dei beni. Le unioni domestiche registrate di coppie omosessuali hanno il medesimo statuto del matrimonio (art. 9 cpv. 1^{bis} LIFD).

La LIFD si basa su tre tariffe per l'imposizione delle persone fisiche. L'articolo 36 LIFD contempla una tariffa di base (cpv. 1), una tariffa per il reddito complessivo di una coppia sposata (tariffa per coniugi, cpv. 2) e una tariffa per le persone che vivono in comunione domestica con i figli (tariffa per genitori, cpv. 2^{bis}).

Se una coppia sposata (o un'altra persona) vive in comunione domestica con i figli o con persone bisognose al cui sostentamento provvede in modo essenziale, è applicabile la tariffa per genitori. Quest'ultima si basa sulla tariffa per coniugi, ma prevede uno sgravio supplementare sotto forma di deduzione dall'ammontare d'imposta di 251 franchi (stato 2022) all'anno per figlio.

1.2.1.2 Deduzione per doppio reddito

Dal reddito da attività lucrativa più basso dei due coniugi è ammessa una deduzione del 50 per cento con un importo minimo di 8100 franchi e un importo massimo di 13 400 franchi (stato 2022; art. 33 cpv. 2 LIFD). La deduzione è concessa se i coniugi non sono separati legalmente o di fatto ed entrambi conseguono un reddito da attività lucrativa.

La deduzione per doppio reddito viene attribuita non solo in caso di attività dipendente dei coniugi, ma anche in presenza di una collaborazione importante di un coniuge nella professione, nel commercio o nell'impresa dell'altro coniuge. In tal caso, a ciascuno dei coniugi è attribuita la metà del reddito lavorativo comune. Una diversa ripartizione deve essere dimostrata dalla coppia sposata.

1.2.1.3 Deduzione per coniugi

Ai coniugi viene inoltre accordata una deduzione (art. 35 cpv. 1 lett. c LIFD) pari a 2600 franchi (stato 2022).

All'epoca, Consiglio federale e Parlamento hanno motivato l'introduzione della deduzione per doppio reddito adducendo che, grazie a quel provvedimento, si riduce il maggiore onere fiscale anticostituzionale gravante sui coniugi con doppio reddito rispetto alle coppie non sposate con doppio reddito a parità di condizioni economiche. A beneficiare di questo sgravio fiscale sono anche le coppie monoreddito e le coppie sposate i cui redditi provengono da una fonte diversa dall'attività lucrativa come, nello specifico, i coniugi pensionati.

⁷ RS 642.11

1.2.1.4 Situazione dei coniugi a livello procedurale

I coniugi esercitano congiuntamente i loro diritti e doveri procedurali.⁸ Ciò significa segnatamente che firmano congiuntamente la dichiarazione d'imposta. Ogni comunicazione delle autorità fiscali deve essere indirizzata congiuntamente ai due coniugi, a meno che non abbiano designato un rappresentante comune.⁹ I coniugi tassati congiuntamente hanno un diritto reciproco di esaminare gli atti.¹⁰

I coniugi separati legalmente o di fatto sono invece tassati individualmente. La notificazione delle comunicazioni va dunque indirizzata separatamente al marito e alla moglie.¹¹ Non sussiste più un diritto reciproco di esaminare gli atti.

1.2.1.5 Responsabilità dei coniugi

I coniugi rispondono solidalmente dell'imposta complessiva (art. 13 cpv. 1 LIFD). Ciò è la conseguenza del principio dell'unità fiscale della famiglia. La responsabilità solidale si estende all'intero ammontare dell'imposta dei coniugi.

La responsabilità solidale decade quando uno dei coniugi è insolubile (art. 13 cpv. 1 LIFD).

Non appena i coniugi vivono separati legalmente o di fatto decade ogni responsabilità solidale, anche per tutti gli ammontari di imposta ancora dovuti (art. 13 cpv. 2 LIFD).

Inoltre, i due coniugi rispondono solidalmente per la parte di imposta complessiva inerente al reddito dei figli (art. 13 cpv. 1 LIFD).

1.2.1.6 Diritto penale fiscale

Un coniuge può essere multato soltanto per la sottrazione dei propri elementi imponibili.

Un coniuge può però essere punito in quanto coinvolto nella sottrazione d'imposta del proprio partner, che ha istigato, aiutato oppure con il quale ha collaborato. La firma della dichiarazione d'imposta comune di per sé non costituisce partecipazione o collaborazione alla sottrazione degli elementi imponibili dell'altra persona.¹²

1.2.1.7 Domicilio fiscale dei coniugi

In presenza di due diversi domicili dei coniugi si continua a tassarli congiuntamente se essi proseguono la comunione coniugale e se da entrambe le parti vengono utilizzati

⁸ Cfr. al riguardo Behnisch Brigitte, Die Stellung der Ehegatten im Veranlagungs-, Rechtsmittel-, Bezugs- und Steuerstrafverfahren, in: Berner Beiträge zu Steuer- und Wirtschaftsrecht, fascicolo 6, Berna 1992.

⁹ Art. 117 cpv. 3 LIFD

¹⁰ Art. 114 cpv. 1 LIFD

¹¹ Art. 117 cpv. 4 LIFD

¹² Art. 180 LIFD; circolare n. 30 dell'AFC del 21.12.2010 «Imposizione dei coniugi e della famiglia secondo la legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD)», n. 16.2.

fondi per la vita comune. I coniugi sono tassati nel luogo in cui hanno i principali interessi personali ed economici (art. 105 cpv. 1 LIFD).¹³

1.2.1.8 Rapporto tra gli oneri nell'ambito dell'imposta federale diretta

In combinazione con la tariffa progressiva, l'imposizione congiunta dei coniugi e l'imposizione individuale delle coppie non sposate possono far sì che, a seconda della situazione, i coniugi siano svantaggiati o avvantaggiati fiscalmente rispetto alle coppie sposate a parità di condizioni economiche.

Nell'ambito dell'imposta federale diretta, soprattutto i coniugi che conseguono un reddito elevato la cui ripartizione è equilibrata attualmente sono penalizzati dal punto di vista fiscale rispetto alle coppie non sposate nella stessa situazione economica. I coniugi con un reddito complessivo basso e non equamente ripartito tendono invece a essere avvantaggiati fiscalmente.

Ai fini della verifica della plausibilità, l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) ha proceduto a nuove stime fondate sui dati WiSiER¹⁴ 2015 e sulle proiezioni applicate ai dati della statistica dell'imposta federale diretta del 2018¹⁵. Secondo queste stime, circa 610 000 coppie sono svantaggiate sul piano fiscale¹⁶ e circa 670 000 coppie sono privilegiate. Tali stime valgono in entrambi i casi in cui l'onere dei coniugi nell'ambito dell'imposta federale diretta differisce di oltre il 10 per cento da quello di una coppia non sposata in condizioni economiche uguali.

Queste stime sono soggette a notevoli incertezze.¹⁷ Mentre i dati dell'AFC sull'imposta federale diretta non contengono informazioni sulla ripartizione dei redditi delle coppie sposate tra i coniugi, siffatte informazioni sono disponibili nei dati WiSiER. Questi ultimi, tuttavia, si riferiscono alle imposte sul reddito cantonali, così che la ripartizione dei redditi tra i coniugi deve essere stimata per l'imposta federale diretta. Inoltre, anche i dati WiSiER non consentono di attribuire in modo univoco tutte le

¹³ Se questo luogo della tassazione è incerto o controverso, esso viene fissato dall'amministrazione cantonale dell'imposta federale diretta ove entrino in linea di conto più autorità di tassazione dello stesso Cantone e dall'AFC ove entrino in linea di conto più Cantoni che non riescono a trovare un accordo (art. 108 LIFD). La decisione dell'AFC è impugnabile con ricorso al Tribunale amministrativo federale (art. 31 segg. della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale).

¹⁴ WiSiER (Wirtschaftliche Situation von Personen im Erwerbs- und Rentenalter) è una banca dati dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) destinata all'analisi della situazione economica delle persone in età attiva e in età pensionabile. Contiene dati fiscali delle persone fisiche dei Cantoni AG, BE, BL, BS, GE, LU, NE, SG, TI e VS per gli anni 2011–2015.

¹⁵ Questi sono i dati disponibili più recenti dell'AFC sull'imposta federale diretta.

¹⁶ Nel comunicato stampa del Consiglio federale del 15.6.2018 «Penalizzazione fiscale del matrimonio: individuato e corretto un errore riguardante il numero di coppie sposate con doppio reddito» è stato comunicato un numero approssimativo di 704 000 coppie sposate interessate dalla penalizzazione fiscale (454 000 coppie sposate con doppio reddito e 250 000 coppie di coniugi pensionati).

¹⁷ Per i dettagli sulle stime e sulle incertezze delle stesse si veda il rapporto dell'AFC «L'estimation du nombre de couples mariés pénalisés (ou bonifiés) par le mariage dans l'impôt fédéral direct. Une simulation à partir des données WiSiER de 2015.» del 25.2.2022, consultabile sotto [Steuerpolitische Gutachten, Berichte und Arbeitspapiere |ESTV \(admin.ch\)](https://www.stm.admin.ch/Steuerpolitische_Gutachten_Berichte_und_Arbeitspapiere_ESTV_(admin.ch)).

componenti del reddito ai coniugi, così che si devono fare ipotesi. Infine, i dati Wi-SiER contengono informazioni su soli dieci Cantoni. Rimane valido il messaggio chiave del comunicato stampa dell'8 novembre 2018: «Le basi statistiche sull'imposta federale diretta a cui può ricorrere l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) sono insufficienti. Resta pertanto approssimativa in particolare la stima del numero di persone interessate dalla cosiddetta "penalizzazione del matrimonio"».

1.2.2 Imposizione dei coniugi secondo la legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni

La legge federale del 14 dicembre 1990¹⁸ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) segue in linea di massima la LIFD per quanto riguarda l'imposizione delle coppie sposate (art. 3 cpv. 3 LAID) e definisce l'imposizione congiunta (art. 3 cpv. 3 LAID). Le unioni domestiche registrate di coppie omosessuali sono equiparate al matrimonio (art. 3 cpv. 4 LAID). Inoltre, nella LAID i Cantoni sono parimenti tenuti a prevedere una deduzione per doppio reddito (art. 9 cpv. 2 lett. k LAID).

Per contro, ai Cantoni non viene imposto di prevedere una deduzione per coniugi o una tariffa speciale per coppie sposate. Le deduzioni sociali e la determinazione delle tariffe rientrano nell'autonomia tariffaria dei Cantoni garantita dalla Costituzione (art. 129 cpv. 2 Costituzione federale [Cost.]¹⁹). Tuttavia, la LAID prescrive ai Cantoni di ridurre adeguatamente, per i coniugi che vivono in comunione domestica, l'imposta rispetto a quella dovuta dalle persone sole (art. 11 cpv. 1 LAID). La disposizione si basa sull'interpretazione finora prevalente del principio dell'imposizione delle diverse categorie di contribuenti secondo la capacità economica. La capacità economica di una coppia sposata è quindi inferiore a quella di una persona sola con lo stesso reddito, poiché due persone adulte devono vivere dei proventi conseguiti.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, i Cantoni godono di una «notevole libertà d'azione» nell'applicare la capacità economica.²⁰ Il capoverso 1 contiene infatti un solo obbligo dei Cantoni, che deriva in realtà già dal principio generale dell'uguaglianza giuridica (art. 8 cpv. 1 Cost.) e dal principio dell'imposizione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost.).²¹ Nella dottrina si sostiene pertanto che l'articolo 11 capoverso 1 LAID non riveste un significato proprio che esuli da queste due disposizioni costituzionali. In particolare, i Cantoni sono liberi di decidere come applicare suddette disposizioni. Poiché la disposizione non contiene informazioni più precise, vi si può rinunciare.²²

18 RS 642.14

19 RS 101

20 DTF 120 Ia 329 consid. 3

21 DTF 120 Ia 329 consid. 3

22 Markus Reich/Luzi Cavelti in: Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, StHG, 3^a ed. a cura di Zweifel, Martin/Beusch, Michael, 2017, art. 11 LAID n. 18

1.2.3 Imposizione dei coniugi secondo le leggi tributarie cantonali

Tutte le leggi tributarie cantonali contengono misure di sgravio per le coppie sposate, sebbene lo sgravio assuma forme ed entità molto diverse (stato: anno fiscale 2021):

- otto Cantoni applicano un sistema a tariffa doppia (ZH, BE, LU, ZG, BS, AR, TI e JU);
- sette Cantoni prevedono lo splitting integrale (FR, BL, AI, SG, AG, TG e GE) e altrettanti lo splitting parziale (SZ, SO, SH e GR: divisore 1,9; NW: divisore 1,85; NE: divisore 1,8181; GL: divisore 1,6). Mentre in caso di splitting integrale il reddito comune è tassato all'aliquota corrispondente alla metà del reddito complessivo (divisore 2), nello splitting parziale ci si basa su un divisore che corrisponde a una determinata quota superiore al 50 per cento del reddito complessivo;
- il Cantone di Vaud applica un sistema di quozienti per famiglia (imposizione secondo le unità di consumo): per determinare l'aliquota d'imposta, il reddito complessivo è diviso per un divisore variabile dipendente dal numero dei membri che compongono la famiglia. Si tratta di una forma speciale di splitting;
- il Cantone del Vallese applica una tariffa unitaria. Lo sgravio a favore delle coppie sposate viene realizzato sotto forma di deduzione dall'ammontare d'imposta. La riduzione corrisponde al 35 per cento, ma ammonta almeno a 650 franchi e al massimo a 4680 franchi;
- in due Cantoni (UR, OW) la tariffa fiscale è strutturata in modo proporzionale. Nel Cantone di Uri esistono franchigie diverse per coniugati (fr. 25 600), persone sole (fr. 14 600) e famiglie monogenitoriali (fr. 20 100). Ne risulta un sistema fiscale a progressione indiretta.
Nel Cantone di Obvaldo la tariffa proporzionale è completata da una deduzione in funzione del reddito per i redditi modesti, la quale crea una certa progressione diretta. Lo sgravio a favore delle coppie sposate viene realizzato per mezzo di una deduzione loro riservata, pari al 20 per cento del reddito netto, corrispondente ad almeno a 4300 franchi e al massimo a 10 000 franchi.

1.3 Imposizione delle coppie non sposate nell'ambito dell'imposta federale diretta

1.3.1 Principio

Le coppie non sposate sono tassate individualmente. I loro redditi non sono cumulati. Se non hanno figli, si applica la tariffa base. Se hanno figli, a seconda della situazione familiare si applica la tariffa per genitori a uno o a entrambi i partner.²³ Di seguito sono riportati alcuni argomenti selezionati sull'imposizione delle coppie non sposate.

²³ Cfr. al riguardo il n. 1.3.7.

1.3.2 Contributi di sostentamento

La convivenza quale unione domestica analoga al matrimonio non è disciplinata nel Codice civile (CC)^{24,25} Contrariamente alle coppie sposate, i partner non coniugati non hanno alcun obbligo di sostenersi reciprocamente fondato sul diritto di famiglia. Pertanto, in linea di principio, essi sono responsabili di provvedere al proprio fabbisogno. Alle coppie non sposate si può eventualmente applicare il diritto della società semplice.²⁶

Se un partner fornisce all'altra persona prestazioni in natura (sotto forma di vitto e alloggio) o una retribuzione per la gestione dell'economia domestica, non si tratta di un salario ai sensi della legge federale del 20 dicembre 1946²⁷ su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti.²⁸

Tali prestazioni non generano reddito imponibile per il beneficiario. Di conseguenza, non sono fiscalmente deducibili dal reddito del partner che le versa.²⁹

1.3.3 Proprietà d'abitazioni

Al riguardo i Cantoni seguono prassi differenti. Di seguito sono illustrate le due soluzioni pratiche più frequenti.

Soluzione pratica 1

I comproprietari e i proprietari in comune sono trattati come soggetti fiscali virtuali, indipendentemente dallo stato civile (p. es. Cantone BE). Ciò significa che nell'ambito dell'imposta cantonale sulla sostanza l'insieme dei redditi, degli interessi su debiti e delle spese per gli immobili nonché il valore fiscale vengono registrati in una dichiarazione d'imposta separata e suddivisi proporzionalmente tra i partecipanti secondo l'iscrizione nel registro fondiario.

Se una delle persone coinvolte sostiene volontariamente interessi su debiti più elevati, (nella dichiarazione d'imposta personale) non possono essere dedotti come tali.³⁰ Può trattarsi di una donazione, di una prestazione d'assistenza esente da imposta o di pagamenti di alimenti deducibili (al coniuge separato o divorziato). Se una delle persone coinvolte sopporta spese di manutenzione più elevate, ha un diritto al rimborso nei

²⁴ RS 210

²⁵ Cfr. DTF 121 V 125 consid. 2 c) cc) e DTF 125 V 205 consid. 7 a).

²⁶ Cfr. al riguardo DTF 4A_383/2007 del 19.12.2007, consid. 4.1 (trad.); qualora due persone vivano in un nucleo familiare comune, occorre in ogni caso esaminare in modo approfondito se e in quale misura la situazione concreta consenta di applicare le disposizioni sulla società semplice. Si può ipotizzare che in alcuni rapporti di convivenza i partner si concedano in tutti i punti un'indipendenza talmente forte da non lasciare spazio a una presunta società semplice. Si può parlare di perseguire un obiettivo comune con risorse o mezzi comuni soltanto nei casi in cui esiste la volontà di subordinare la propria posizione giuridica a un obiettivo comune per dare così un contributo alla comunità. Il diritto societario è tuttavia applicabile alle relazioni economiche tra conviventi soltanto se esiste un legame con la comunità. Non si può quindi escludere che, oltre a una società semplice, vi siano tra i partner rapporti di mandato particolari o uno specifico rapporto contrattuale (con rinvii alla DTF 108 II 204).

²⁷ RS 831.10

²⁸ DTF 125 V 205

²⁹ Cfr. al riguardo p. es. la prassi del Cantone di Berna: www.taxinfo.sv.fin.be.ch.

³⁰ TF 2C_427/2014 del 13.4.2015, consid. 5.2 seg.

confronti delle altre persone coinvolte (art. 649 cpv. 2 CC). Se non fa valere tale diritto al rimborso, può trattarsi di una donazione, di una prestazione d'assistenza fiscalmente deducibile o di alimenti fiscalmente deducibili.

Soluzione pratica 2

I comproprietari e i proprietari in comune dichiarano la propria quota dell'immobile, dei redditi, degli interessi su debiti e delle spese per gli immobili direttamente nella dichiarazione d'imposta personale (i coniugi congiuntamente). Una verifica o un confronto incrociato degli atti fiscali di tutte le persone coinvolte è oneroso e, per le persone con domicilio in Cantoni differenti, è praticamente impossibile o possibile soltanto previa consultazione del Cantone competente. Nel caso di coppie non sposate, si tiene rigorosamente conto dei rapporti di proprietà, ossia entrambi i partner tassano il valore locativo secondo la quota di proprietà iscritta nel registro fondiario. Le spese di manutenzione e gli interessi passivi possono, parimenti, essere dedotti soltanto proporzionalmente.

In caso di proprietà esclusiva di uno dei partner non sposati si considera la sentenza del Tribunale federale (2C_142/2014), vale a dire che anche al partner che non è proprietario spetta una deduzione degli interessi su debiti effettivamente sostenuti, purché il debito ipotecario sia a nome di entrambi i partner (debitori solidali) e complessivamente non si faccia valere oltre il 100 per cento.

Digressione sui coniugi separati o divorziati, dei quali una sola persona vive nell'immobile comune

Anche qui i Cantoni seguono prassi differenti.

Soluzione pratica 1

Il valore locativo continua a essere imponibile proporzionalmente quale reddito per entrambi i coniugi, conformemente all'iscrizione nel registro fondiario. Di norma, la riduzione del valore locativo cantonale per gli immobili occupati dai proprietari al loro domicilio viene concessa soltanto alla persona che continua ad abitare nell'immobile. La cessione a titolo gratuito dell'immobile è considerata sostentamento e può essere dedotta di conseguenza. Gli interessi su debiti possono essere dedotti soltanto in proporzione secondo la quota di proprietà. Se un coniuge assume gli interessi su debiti per l'altra persona, la quota rimanente è, a sua volta, deducibile o imponibile a titolo di sostentamento (cfr. esempio Cantone TG). La piccola manutenzione è, di norma, fatta valere dalla persona che abita nell'immobile, quella grande è suddivisa proporzionalmente (a seconda dell'accordo di separazione/divorzio).

Soluzione pratica 2

Il valore locativo è imponibile al 100 per cento per la persona che abita nell'immobile ed essa può far valere la manutenzione dell'immobile nonché gli interessi su debiti. Si rinuncia a una suddivisione proporzionale e a una contemporanea «correzione» mediante pagamenti di alimenti.

1.3.4 Attività lucrativa indipendente o collaborazione nell'azienda del partner

Come per gli altri soci, l'attività lucrativa indipendente svolta in responsabilità comune e con contributi adeguati, con il diritto a una remunerazione uguale, si fonda sui contratti di società e di lavoro.

Il diritto fiscale non prevede un obbligo esplicito di pagare un salario conforme al mercato nel caso in cui un partner non sposato collabori nell'azienda del partner. Un salario eccessivo risulta eventualmente problematico dal punto di vista di tale diritto. La parte di salario in eccesso sarebbe considerata ingiustificata sotto il profilo commerciale o professionale e verrebbe tassata sul reddito da attività lucrativa indipendente. L'obbligo di pagare un salario conforme al mercato può tuttavia risultare dal diritto civile. In particolare, il contratto di lavoro o il certificato di salario può fornire importanti indicazioni sulla portata della collaborazione. È così possibile evitare una ripartizione non fattuale dei proventi tra i partner per interrompere la progressione.

1.3.5 Deduzione per il sostentamento di persone bisognose

Ai sensi dell'articolo 35 capoverso 1 lettera b LIFD, la deduzione per il sostentamento di persone bisognose non è ammessa per il coniuge e per i figli per i quali è già accordata una deduzione per i figli.

La questione è se nell'ambito dell'imposta federale diretta un partner non sposato può eventualmente far valere la deduzione per il sostentamento per l'altra persona.³¹

Nell'ambito delle imposte cantonali e comunali, ad esempio, alcuni Cantoni escludono la possibilità di concedere una deduzione per il sostentamento di persone bisognose.³² In altri Cantoni è possibile far valere questa deduzione per il partner.³³

1.3.6 Deduzioni concernenti le coppie sposate

Le coppie non sposate non possono far valere la deduzione per coniugi con doppio reddito (art. 33 cpv. 2 LIFD; art. 9 cpv. 2 lett. k LAID) e la deduzione per coniugi (art. 35 cpv. 1 lett. c LIFD).

1.3.7 Tariffe

Nell'ambito dell'imposta federale diretta, in caso di coppie non sposate senza figli, i partner sono tassati secondo la tariffa di base prevista dall'articolo 36 capoverso 1 LIFD.

31 Secondo Locher Peter, Kommentar zum DBG Teil I, 2^e ed., 2019, art. 35 LIFD n. 40: non deve essere negata la deduzione per il sostentamento di persone bisognose soltanto a causa di un rapporto di convivenza (con rinvii). Secondo Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, DBG, 3^e ed. a cura di Zweifel, Martin/Beusch, Michael, 2017, art. 35 LIFD n. 25a: può senz'altro sussistere anche nella convivenza (e nonostante la gestione dell'economia domestica) un sostegno che dà diritto alla deduzione se sono soddisfatti i presupposti oggettivi.

32 Cfr. p. es. registro fiscale del Cantone di Lucerna, vol. I § 42 n. 5: Unterstützungsabzug; Cantone dei Grigioni, art. 38 cpv. 1 lett. f legge sulle imposte.

33 Registro fiscale del Cantone di Basilea Campagna, vol. I, 33 n. 2; decisione del Tribunale amministrativo zurighese del 23.9.2013, SB.2012.00146

Nel caso di coppie non sposate con figli in comune, un genitore è tassato secondo la tariffa di base, l'altro secondo la tariffa per genitori prevista dall'articolo 36 capoverso 2^{bis} LIFD.³⁴

Fino al 2011, in virtù della LAID i Cantoni dovevano prevedere nelle loro leggi fiscali che ai contribuenti vedovi, separati legalmente o di fatto, divorziati e celibi che vivono in comunione domestica con figli o persone bisognose, al cui sostentamento provvedono in modo essenziale, siano concesse le stesse misure di sgravio previste per le coppie sposate. Queste disposizioni cantonali sono state giudicate anticostituzionali dal Tribunale federale, poiché le due categorie non hanno la stessa capacità economica³⁵ e il legislatore federale ha abrogato la relativa normativa nella LAID. Da allora è responsabilità dei Cantoni garantire un rapporto tra gli oneri conforme alla Costituzione.

1.3.8 Responsabilità per il debito fiscale

Ogni partner risponde soltanto del proprio debito fiscale. Nel caso di coppie non sposate con figli, risponde dell'imposta sul reddito dei figli soltanto il genitore cui spetta l'autorità parentale, in quanto il reddito del figlio – ad eccezione del reddito da attività lucrativa – è cumulato con quello di detto genitore (cfr. art. 9 cpv. 2 e art. 13 cpv. 3 lett. a LIFD).

Se i coniugi esercitano l'autorità parentale congiuntamente, il reddito del figlio viene cumulato con quello del genitore cui è stata attribuita la custodia e che riceve gli alimenti per il figlio. Questi è quindi responsabile anche per le imposte dovute sul reddito dei figli. Se non vengono fatti valere alimenti a favore del figlio, occorre di norma presupporre che questi si trovi in custodia alternata ed entrambi i genitori provvedano in pari misura al suo mantenimento. In questo caso il reddito del figlio viene suddiviso in parti uguali, ognuna delle quali è cumulata con il reddito del singolo genitore. Entrambi i genitori rispondono solidalmente del debito d'imposta dovuto sul reddito del figlio.

1.3.9 Diritto procedurale

I partner sono tassati separatamente. Ogni partner compila la propria dichiarazione d'imposta. La notifica delle comunicazioni viene dunque effettuata individualmente a entrambe le persone. Queste non hanno un diritto reciproco di esaminare gli atti.

1.3.10 Diritto penale fiscale

Ogni partner può essere multato soltanto per la sottrazione dei suoi elementi imponibili. Un partner può però essere punito in quanto coinvolto nella sottrazione d'imposta dell'altra persona, che ha istigato, aiutato oppure con la quale ha collaborato.

34 Riguardo alle norme relative all'attribuzione della tariffa per genitori, cfr. la circolare n. 30 dell'AFC del 21.12.2010.

35 Cfr. DTF 131 II 710 e 131 II 697

1.4 Imposizione dei figli nell'ambito dell'imposta federale diretta

1.4.1 Principio

Se i genitori sono sposati e vengono tassati congiuntamente, il reddito dei figli minorenni viene cumulato con il reddito complessivo dei coniugi.

Nel caso di genitori non tassati congiuntamente, nell'ambito dell'imposta federale diretta si procede come segue per l'assegnazione del reddito.³⁶

Se soltanto uno dei genitori esercita l'autorità parentale, il reddito del figlio è attribuito a questo genitore. Se i coniugi che vivono separatamente detengono l'autorità parentale congiunta, occorre fare riferimento alla custodia, ossia alla comunione domestica effettiva. Il reddito del figlio sarà attribuito al genitore che detiene la custodia e riceve gli alimenti. Se non vengono fatti valere alimenti a favore del figlio, occorre di norma presumere che esso si trovi in custodia alternata ed entrambi i genitori provvedano in pari misura al suo mantenimento. In questo caso, il reddito del figlio viene ripartito in ragione della metà su ogni genitore.

Nel caso di coppie non sposate che esercitano l'autorità parentale congiunta e per le quali non sono versati alimenti a favore del figlio, il suo reddito viene quindi ripartito a metà su ogni genitore fondandosi sulle norme riguardanti i genitori che vivono separatamente.

Per i proventi da attività lucrativa dipendente o indipendente il figlio è tassato autonomamente (art. 9 cpv. 2 LIFD).

I figli sono tassati per la prima volta in modo pienamente autonomo per il periodo fiscale in cui raggiungono la maggiore età (art. 5 cpv. 1 dell'ordinanza del 14 agosto 2013³⁷ sulle basi temporali dell'imposta federale diretta).

1.4.2 Alimenti per il figlio

Gli alimenti che un genitore percepisce per i figli sotto la sua autorità parentale sono integralmente imponibili (art. 23 lett. f LIFD). D'altro canto questi alimenti sono pienamente deducibili per il genitore che li versa (art. 33 cpv. 1 lett. c LIFD).

Gli alimenti per il figlio maggiorenne in formazione non sono imponibili né per il figlio stesso né per il genitore con il quale il figlio vive in comunione domestica. Il figlio riceve «prestazioni versate in adempimento di un obbligo fondato sul diritto di famiglia» che non sottostanno all'imposta sul reddito (art. 24 lett. e LIFD). Neppure il genitore che versa gli alimenti può dedurli dal proprio reddito. Queste prestazioni diventano semplici «spese per il mantenimento del contribuente e della sua famiglia» non deducibili (art. 34 lett. a LIFD).

1.4.3 Attribuzione delle deduzioni concernenti i figli e della tariffa nel caso di genitori coniugati

Per i genitori coniugati, le deduzioni concernenti i figli vengono dedotte dal reddito complessivo dei coniugi. Inoltre, si applica la tariffa per genitori.

³⁶ Circolare n. 30 dell'AFC del 21.12.2010, n. 3

³⁷ RS 642.117.1

1.4.4 Attribuzione delle deduzioni concernenti i figli e delle tariffe nel caso di genitori separati

Nel caso di genitori separati con figli minorenni o figli maggiorenni in formazione, l'attribuzione delle deduzioni concernenti i figli e le tariffe dipendono dalla situazione familiare concreta in essere (con/senza autorità parentale congiunta, con/senza alimenti, domicilio del figlio ecc.). I dettagli risultano dalla circolare n. 30 dell'AFC del 21 dicembre 2010 «Imposizione dei coniugi e della famiglia secondo la legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD)»³⁸. Relativamente all'introduzione dell'imposizione individuale, è di particolare interesse il modo in cui nel diritto vigente ha luogo l'attribuzione per le coppie non sposate, motivo per cui di seguito sarà trattata più nel dettaglio.

1.4.5 Attribuzione delle deduzioni concernenti i figli e delle tariffe nel caso di coppie non sposate

1.4.5.1 Aspetti di diritto civile

I genitori non coniugati possono rilasciare una dichiarazione sull'autorità parentale congiunta.³⁹ Nella dichiarazione i genitori confermano di essere disposti ad assumersi congiuntamente la responsabilità del figlio e di essersi accordati in merito alla custodia, alle relazioni personali o alla partecipazione alla cura del figlio e al suo contributo di mantenimento. Fintanto che non è stata presentata la dichiarazione, l'autorità parentale spetta esclusivamente alla madre (art. 298a CC).

1.4.5.2 Deduzione per i figli

In caso di figli minorenni

L'attribuzione della deduzione per i figli avviene a seconda della situazione delle coppie non sposate con figli in comune:⁴⁰

| Situazione familiare | Attribuzione della deduzione per i figli |
|--|---|
| - senza autorità parentale congiunta - senza alimenti | Il genitore che detiene l'autorità parentale. |
| - senza autorità parentale congiunta - con alimenti | Il genitore che percepisce gli alimenti. |

38 Circolare n. 30 dell'AFC del 21.12.2010

39 Kurzkommentar Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 2^a ed. a cura di Büchler/Jakob, 2018, Linus Cantieni/Rolf Vetterli, art. 298a n. 1.

40 Cfr. al riguardo la circolare n. 30 dell'AFC del 21.12.2010, n. 14.6 segg.

| | |
|--|---|
| - con autorità parentale congiunta - senza alimenti | Ognuno dei genitori riceve la metà della deduzione per i figli. |
| - con autorità parentale congiunta - con alimenti | Il genitore che percepisce gli alimenti. |

In caso di figli maggiorenni in formazione

L'attribuzione della deduzione per i figli si basa anche in questo caso sulla situazione delle coppie non sposate con figli in comune:⁴¹

| Situazione familiare | Attribuzione della deduzione per i figli |
|--|---|
| - il figlio vive con i genitori - con alimenti | Il genitore che versa gli alimenti. Se entrambi i genitori versano gli alimenti, il genitore con i contributi finanziari superiori, ossia di norma colui che percepisce il reddito più elevato, può far valere la deduzione per i figli. L'altro genitore può far valere la deduzione per il sostentamento a condizione che le prestazioni uguaglino almeno l'importo della deduzione. |
| - il figlio vive con i genitori - senza alimenti | Il genitore con i contributi finanziari superiori. Si presume che si tratti di colui che percepisce il reddito più elevato. |
| - il figlio non vive con uno dei genitori (domicilio trasferito, ossia il figlio ha costituito un proprio domicilio e non è dimorante settimanale) - con alimenti | Il genitore che versa gli alimenti. Se entrambi i genitori versano gli alimenti, il genitore con i contributi finanziari superiori, ossia di norma colui che percepisce il reddito più elevato, può far valere la deduzione per i figli. L'altro genitore può far valere la deduzione per il sostentamento a condizione che le prestazioni uguaglino almeno l'importo della deduzione. |
| - il figlio non vive con uno dei genitori (domicilio trasferito, ossia il figlio ha costituito un proprio domicilio e non è dimorante settimanale) - senza alimenti | Nessuna deduzione |

⁴¹ Circolare n. 30 dell'AFC del 21.12.2010, n. 14.13 segg.

| | |
|--|--|
| | |
|--|--|

1.4.5.3 Deduzione dei premi assicurativi per i figli

L'attribuzione della deduzione dei premi assicurativi per i figli si fonda sull'attribuzione della deduzione per i figli o della deduzione per sostentamento.⁴²

1.4.5.4 Deduzione per la cura prestata da terzi ai figli

Le coppie non sposate, che vivono in comunione domestica con i figli avuti in comune, i quali non hanno ancora compiuto il 14° anno di età, possono far valere la deduzione se entrambi i genitori svolgono un'attività lucrativa, sono in formazione oppure sono incapaci di esercitare un'attività lucrativa:

| Situazione familiare | Attribuzione della deduzione per la cura prestata da terzi ai figli |
|--|---|
| - senza autorità parentale congiunta - senza alimenti | Soltanto il genitore che detiene l'autorità parentale può dedurre le spese da esso comprovate per la cura prestata da terzi ai figli, attualmente però al massimo 10 100 franchi. ⁴³ |
| - con autorità parentale congiunta - con alimenti | Stesso disciplinamento come per i genitori con autorità parentale congiunta. |
| - con autorità parentale congiunta | Ogni genitore può dedurre al massimo 5050 franchi delle spese comprovate per la cura prestata da terzi ai figli. Anche in questo caso vi è la possibilità che i genitori richiedano una diversa ripartizione. In tal caso entrambi i genitori devono raggiungere un accordo. Se le spese fatte valere da entrambi i genitori superano complessivamente l'ammontare massimo di 10 000 franchi, le deduzioni vengono ridotte in proporzione al rapporto tra le spese comprovate e tale ammontare massimo. ⁴⁴ |

Per le coppie con figli non avuti in comune la deduzione può essere fatta valere soltanto dal partner che detiene l'autorità parentale.⁴⁵

⁴² Circolare n. 30 dell'AFC del 21.12.2010, n. 7

⁴³ Circolare n. 30 dell'AFC del 21.12.2010, n. 8.4.3

⁴⁴ Circolare n. 30 dell'AFC del 21.12.2010, n. 8.4.3

⁴⁵ Circolare n. 30 dell'AFC del 21.12.2010, n. 8.4.3

1.4.5.5 Tariffa per genitori

Coppie non sposate con figli minorenni

Ai fini dell'attribuzione della tariffa per genitori occorre distinguere se viene esercitata un'autorità parentale congiunta e se vengono fatti valere alimenti per il figlio:

| Situazione familiare | Attribuzione della tariffa per genitori |
|--|--|
| - senza autorità parentale congiunta - senza alimenti | Il genitore che detiene l'autorità parentale |
| - senza autorità parentale congiunta - con alimenti | Il genitore che percepisce gli alimenti per il figlio. |
| - con autorità parentale congiunta - con alimenti | Il genitore che percepisce gli alimenti per il figlio. |
| - con autorità parentale congiunta - senza 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 genitori. ⁴⁶ |

Coppie non sposate con figli maggiorenni in formazione

Ai fini dell'attribuzione della tariffa per genitori si deve tenere conto degli alimenti versati al figlio o del suo domicilio.

| Situazione familiare | Attribuzione della tariffa per genitori |
|---|--|
| - con alimenti - il figlio abita presso i genitori | Se entrambi i genitori versano gli alimenti, si presume che il genitore che versa i contributi finanziari più elevati, quindi solitamente quello con il reddito superiore, provveda in modo essenziale |

⁴⁶ Circolare n. 30 dell'AFC del 21.12.2010, n. 13.4.2. Per contro, nel caso particolare di genitori che vivono separatamente, detengono l'autorità parentale congiunta, esercitano una custodia alternata omogenea, non versano alimenti e che hanno convenuto di assumere in parti uguali il sostentamento del figlio, il Tribunale federale attribuisce la tariffa per genitori al genitore con il reddito più basso, in quanto questi provvede in modo essenziale al sostentamento del figlio. In una siffatta situazione, la soluzione proposta dall'AFC, che concede al genitore con il reddito più elevato la tariffa fiscale ridotta, violerebbe il principio della capacità economica in senso verticale (DTF 141 II 338 consid. 6 pag. 345 segg.).

| | |
|---|---|
| | al sostentamento del figlio. A quest'ultimo viene accordata la tariffa per i genitori. |
| - senza alimenti - il figlio abita presso i genitori | Il genitore con il reddito netto superiore, in quanto si presume che versi al figlio i contributi finanziari più elevati. ⁴⁷ |
| - il figlio non abita presso i genitori | Entrambi i genitori sono tassati secondo la tariffa di base. |

1.5 Modelli di imposizione individuale esaminati e soluzione scelta

1.5.1 Principio di base dell'imposizione individuale

L'imposizione individuale designa un metodo di imposizione in cui il reddito (o la sostanza) di ogni adulto è tassato individualmente. L'ammontare dell'imposta è determinato in base al reddito dell'individuo e non al reddito cumulato di una comunione domestica, ad esempio una coppia di coniugi.

Si tiene conto della ridotta capacità economica delle persone con figli attraverso deduzioni specifiche per i figli (deduzione per i figli, deduzione dei premi per la cassa malati dei figli, deduzione per la cura prestata da terzi ai figli, deduzione dall'ammontare dell'imposta) all'interno del sistema fiscale o al di fuori di esso mediante trasferimenti sociali.

A causa dell'aliquota progressiva dell'imposta sul reddito, nell'imposizione puramente individuale l'onere fiscale cumulato delle economie domestiche composte da una coppia dipende dalla ripartizione dei redditi. A parità di reddito complessivo, le coppie con reddito unico sono gravate in misura maggiore rispetto a quelle con doppio reddito.

Per l'imposizione individuale si possono ipotizzare diverse impostazioni. A seconda dei modelli variano anche le ripercussioni e il rapporto tra gli oneri. Nell'analisi relativa all'imposizione individuale (di seguito analisi 2021)⁴⁸ il Consiglio federale ha esaminato tre modelli, ovvero l'imposizione puramente individuale, l'imposizione individuale modificata e l'imposizione individuale secondo Ecoplan, sulla base di diversi criteri. Essi sono tratteggiati brevemente al numero 1.5.3 e seguenti.

⁴⁷ Circolare n. 30 dell'AFC del 21.12.2010, n. 13.4.3

⁴⁸ Analyse relative à l'imposition individuelle, Rapport du Conseil fédéral faisant suite à la décision du Parlement du 18 décembre 2019 de renvoyer le projet 18.034 «Loi sur l'impôt fédéral direct (imposition équilibrée des couples et de la famille)», Berna 2021.

1.5.2 **Delimitazione tra imposizione individuale e tassazione congiunta e obiettivi perseguiti**

Si possono distinguere, in particolare, tre linee di argomentazione per giustificare o respingere il passaggio all'imposizione individuale.

1. Definizione dell'unità fiscale:

All'epoca, il legislatore ha considerato il matrimonio una comunione economica e ha pertanto definito la coppia sposata quale unità fiscale.

2. Ponderazione degli interessi tra postulati concorrenti in materia di equità fiscale: la giurisprudenza e la scienza hanno sviluppato i seguenti postulati, che in un sistema fiscale progressivo non possono però essere realizzati tutti contemporaneamente.

- Neutralità rispetto allo stato civile: l'onere fiscale non deve dipendere dallo stato civile.⁴⁹
- Imposizione del reddito complessivo: l'imposta cumulata di una coppia (sposata) deve dipendere dalla somma dei redditi di entrambi i partner e non dalla ripartizione del reddito tra loro.
- Considerazione dei vantaggi legati all'economia domestica: tali vantaggi, che a parità di reddito le persone che vivono insieme conseguono rispetto alle persone che vivono da sole, si traducono in una maggiore capacità economica di cui deve essere tenuto conto nell'onere fiscale.
- Considerazione del tasso di occupazione: se le economie domestiche esercitano un'attività lucrativa in proporzioni differenti, a causa dei differenti tassi di occupazione vi sono anche possibilità differenti di essere attivi nella produzione delle economie domestiche e, in tal modo, di conseguire un reddito fittizio⁵⁰ che aumenta la capacità economica.

Nell'ambito dell'imposizione delle coppie sposate, specialmente i postulati «imposizione del reddito globale» e «neutralità rispetto allo stato civile» sono in contraddizione. Se nella ponderazione degli interessi la neutralità rispetto allo stato civile prevale sull'imposizione del reddito complessivo, si privilegia l'imposizione individuale. Se invece si accorda il primato all'imposizione del reddito complessivo, secondo questa linea di argomentazione si raccomanda l'imposizione congiunta.

3. Incentivi al lavoro e pari opportunità tra donne e uomini: i primi due argomenti si basano su principi, mentre il terzo valuta i sistemi fiscali alternativi in base ai loro effetti. Nell'ambito di tale valutazione, l'imposizione individuale registra

⁴⁹ Un'indagine empirica suggerisce che la mancanza di neutralità rispetto allo stato civile nel sistema fiscale svizzero incide sulla decisione delle coppie relativa al loro stato civile. Cfr. Myohl, N (2022) «Till Taxes Keep Us Apart? The Impact of the Marriage Tax on the Marriage Rate», *CEStifo Working Paper No. 9747*. Marriage Tax on the Marriage Rate

⁵⁰ Riguardo al reddito fittizio, cfr. il Rapport del la commission d'experts chargée d'examiner le système suisse d'imposition de la famille (commission Imposition de la famille), Berna 1998, pagg. 33 e 43 seg.

risultati migliori rispetto all'imposizione congiunta in quanto presenta oneri fiscali (marginali) più bassi per le persone che conseguono il secondo reddito. In base a dati empirici, si può affermare che molte di queste persone lavorano a tempo parziale con un basso tasso di occupazione e sono particolarmente flessibili nell'offerta di lavoro. Esse rappresentano quindi un forte potenziale di manodopera qualificata non sfruttata sul mercato del lavoro. Nella maggior parte dei casi si tratta di donne. Pertanto, l'imposizione individuale migliora le pari opportunità tra donne e uomini.

Sulla base di queste considerazioni, con l'introduzione dell'imposizione individuale si intendono raggiungere i seguenti obiettivi:

- indipendenza dell'onere fiscale dallo stato civile: le coppie sposate devono fondamentalmente essere tassate come le coppie non sposate;
- creazione di incentivi al lavoro possibilmente elevati;
- promozione delle pari opportunità di genere.

1.5.3 Imposizione puramente individuale

Nel caso di un'imposizione puramente individuale, indipendentemente dallo stato civile a ogni persona si attribuisce unicamente il reddito che essa consegua. Lo stesso discorso vale, per analogia, per l'attribuzione della sostanza. Il numero di persone adulte che vivono dello stesso reddito non è preso in considerazione. Per le coppie in cui una persona non consegue alcun reddito (coppie con reddito unico), non sono previste misure di sgravio. Le coppie sposate sono tassate come le coppie non sposate.

Si tiene conto della ridotta capacità economica delle persone con figli mediante le deduzioni concernenti i figli. Non sono presi in considerazione i vantaggi di cui beneficiano le economie domestiche composte da più persone rispetto a quelle di famiglie unipersonali.

Nell'imposizione puramente individuale le coppie sposate hanno sempre lo stesso onere fiscale delle coppie non sposate con pari entità e ripartizione del reddito.

1.5.4 Imposizione individuale modificata

Contrariamente all'imposizione puramente individuale, nel caso dell'imposizione individuale modificata sono previsti provvedimenti per gravare meno su situazioni familiari con disparità nella ripartizione del reddito tra i partner, ottenere semplificazioni in materia di tecnica di tassazione, tenere conto dei risparmi delle economie domestiche o perseguire un obiettivo di politica sociale. I possibili provvedimenti elencati di seguito possono essere adottati individualmente, ovvero indipendentemente l'uno dall'altro, o anche in combinazione tra loro.

- Provvedimenti per coppie senza secondo reddito o con un secondo reddito basso

Per sgravare le coppie in queste situazioni familiari si potrebbe prevedere uno di tre provvedimenti alternativi che – a seconda della forma – hanno un effetto simile (per i dettagli cfr. l'analisi 2021):

- deduzione per reddito unico o deduzione per differenza di reddito;

- trasferimento del reddito;
- trasferimento delle deduzioni.
- Attribuzione forfettaria parziale degli elementi imponibili (elementi del reddito o deduzioni)

Nell'attribuzione degli elementi imponibili secondo i rapporti retti dal diritto civile è importante conoscere la proprietà di un determinato valore patrimoniale e, di conseguenza, si attribuisce ai coniugi anche il reddito che ne risulta.

Nel caso dell'attribuzione forfettaria parziale, determinati redditi e valori patrimoniali sono invece attribuiti ai coniugi in modo forfettario, vale a dire indipendentemente dai rapporti retti dal diritto civile. Sarebbe ipotizzabile, ad esempio, attribuire per metà i valori patrimoniali nella sostanza privata e i relativi redditi, nonché i debiti privati e gli interessi su debiti. Un'attribuzione forfettaria porta a semplificazioni amministrative e, in caso di ripartizione a metà, può condurre a un'interruzione della progressione nell'imposta sul reddito e sulla sostanza.

In entrambe le varianti non si tiene conto del regime dei beni o della situazione per convenzione matrimoniale. Le aspettative inerenti al regime dei beni in caso di divorzio sono irrilevanti nel diritto fiscale.

- Provvedimenti riguardanti le persone non sposate (famiglie unipersonali o monogenitoriali)
 - Deduzione per economia domestica

A prescindere dallo stato civile, rispetto alle famiglie unipersonali le economie domestiche composte da almeno due adulti conseguono un certo risparmio, in particolare nel settore dei costi d'abitazione. Per tenere conto di tale circostanza, potrebbe essere concessa una deduzione per economia domestica a tutte le persone che non realizzano tali risparmi, ossia le persone sole o quelle che vivono in comunione domestica con i figli.

- Deduzione per famiglie monogenitoriali

Nel caso dell'imposizione individuale, le famiglie monogenitoriali potrebbero essere soggette a un onere fiscale maggiore rispetto a quello previsto dal diritto vigente. Nell'ambito dell'imposta federale diretta e in vari Cantoni ricevono oggi le stesse agevolazioni fiscali delle coppie sposate con figli. Per attenuare il maggior onere derivante dalla riforma, ai contribuenti monogenitoriali potrebbe essere concessa una deduzione sociale. Dal punto di vista della tassazione secondo la capacità economica, una siffatta deduzione sarebbe tuttavia problematica, poiché si tiene conto delle spese per i figli già con la deduzione per i figli. Pertanto, già nel suo messaggio concernente l'equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie (18.034) il Consiglio federale ha sottolineato che un'ulteriore deduzione per le famiglie monogenitoriali porta a una tassazione privilegiata di questa categoria di contribuenti e si trova quindi in contrasto con i principi dell'imposizione secondo la capacità economica e dell'uguaglianza giuridica.

Attualmente anche le coppie non sposate con figli in comune possono beneficiare dello sgravio fiscale per le famiglie monogenitoriali, per cui queste oggi hanno un

onere fiscale inferiore rispetto a coppie sposate in condizioni economiche uguali. Per questa categoria di persone non sarebbe applicabile la deduzione per famiglie monogenitoriali.

1.5.5 Imposizione individuale secondo Ecoplan

Ecoplan⁵¹ propone un'impostazione alternativa dell'imposizione individuale. L'elemento principale del modello Ecoplan è lo sgravio delle economie domestiche con figli. Per le persone con figli occorre mantenere l'attuale tariffa per genitori. Rispetto ai contribuenti senza figli, le spese per i figli sono quindi prese in considerazione con una tariffa più bassa (l'attuale tariffa per coniugi), ovvero facendo valere una deduzione dall'ammontare dell'imposta per ciascun figlio e altre deduzioni concernenti i figli dalla base di calcolo.

Non sono previsti provvedimenti a favore di coppie con reddito unico e famiglie unipersonali.

Come per l'imposizione individuale modificata con attribuzione forfettaria parziale⁵², i valori patrimoniali nella sostanza privata e i relativi redditi nonché i debiti privati e gli interessi su debiti sono ripartiti a metà tra i coniugi.

Come per l'imposizione puramente individuale e per l'imposizione individuale modificata, il reddito da attività lucrativa che ogni coniuge realizza in modo indipendente e la relativa sostanza commerciale sono attribuiti alla persona che esercita l'attività lucrativa indipendente. Lo stesso vale per le spese aziendali e professionali giustificate, gli interessi su debiti commerciali e le perdite. Tutti gli altri proventi, in particolare quelli derivanti da attività lucrativa dipendente e quelli provenienti dalla previdenza, sono parimenti attribuiti al rispettivo avente diritto.

1.5.6 Consultazione della CDF in merito all'imposizione individuale

Prima dell'approvazione dell'analisi 2021 da parte del Consiglio federale, con lettera del 16 giugno 2021 l'AFC ha chiesto alla CDF una valutazione politica dell'introduzione dell'imposizione individuale.

Nel suo parere del 24 settembre 2021 la CDF ha sostenuto quanto segue:

- esistono soluzioni più semplici ed economiche rispetto all'imposizione individuale per correggere rapidamente, in modo efficace e in conformità con i sistemi cantonali, i problemi dell'imposta federale diretta (p. es. splitting integrale, splitting parziale, deduzione maggiore per coniugi con doppio reddito);
- è tuttavia aperta a una discussione riguardo all'imposizione individuale;
- il sistema dell'imposizione delle coppie deve in ogni caso rimanere armonizzato a livello federale e cantonale nel senso del mandato costituzionale;

⁵¹ [Ecoplan, Auswirkungen einer Individualbesteuerung, Vergleich verschiedener Steuersysteme in der Schweiz, Forschungsbericht, 23.04.2019, consultabile sotto \[www.mm-foundation.org/de > Themen > Vereinbarkeit Beruf und Familie\]\(https://www.mm-foundation.org/de/>Themen>Vereinbarkeit_Beruf_und_Familie\)](https://www.mm-foundation.org/de/>Themen>Vereinbarkeit_Beruf_und_Familie)

⁵² Cfr. n. 1.5.4

- la complessità non può aumentare in misura eccessiva per i contribuenti e le autorità fiscali;
- quanto al trattamento fiscale di varie forme di famiglia, occorre evitare nuove ingiustizie;
- si deve garantire la sostenibilità finanziaria per le amministrazioni pubbliche;
- l'imposizione puramente individuale rimane in secondo piano. È incostituzionale, in quanto non si tiene conto del fatto che nel caso dei coniugi con reddito unico due adulti devono vivere con una sola fonte di entrata;
- qualora la Confederazione porti avanti un modello di imposizione individuale, la maggioranza dei membri della CDF ritiene che un'imposizione individuale modificata dovrebbe stare al centro degli ulteriori esami.

1.5.7 Consultazione delle due Commissioni parlamentari dell'economia e dei tributi in merito all'imposizione individuale

Nella sua riunione del 13 gennaio 2022, con 7 voti contro 6 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) ha optato per prendere quale base il modello Ecoplan, integrato da una deduzione per economia domestica, poiché la CET-S rivolge la propria attenzione all'incentivo a esercitare un'attività lucrativa. Tuttavia, una parte della Commissione preferirebbe un'imposizione individuale modificata con una deduzione per coppie con reddito unico.

Dopo consultazioni con vari stakeholder (Associazione dei Comuni Svizzeri, Unione delle Città svizzere, CDF, Avenir Suisse, Ecoplan, Alliance F, mondo scientifico, rappresentanti dell'Ufficio federale di giustizia e dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali), nella sua riunione del 22 febbraio 2022, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) si è focalizzata sui seguenti parametri fondamentali, che coincidono ampiamente con quelli della CET-S:

- le famiglie con figli devono essere soggette a un'imposizione privilegiata, vale a dire devono beneficiare di preferenza di una tariffa speciale o eventualmente di deduzioni;
- oltre al trattamento fiscale privilegiato, non vanno previste misure di sgravio speciali per singoli gruppi (deduzione per famiglie unipersonali, deduzione per famiglie monogenitoriali, deduzione per coppie con reddito unico);
- occorre invece introdurre una «deduzione per economia domestica» uniforme che serva ad ammortizzare l'onere fiscale conseguente a una ripartizione dei redditi diseguale dei partner nonché di famiglie unipersonali e famiglie monogenitoriali (spese di economia domestica). Tale deduzione è intesa sostituire tutte le deduzioni relative alle spese di economia domestica e al secondo reddito esistenti finora;
- occorre partire da due dichiarazioni d'imposta separate: le dichiarazioni d'imposta devono essere presentate separatamente dai coniugi, che sono però tassati contemporaneamente, e la decisione di tassazione deve essere notificata contemporaneamente a ciascun coniuge. A tal fine è necessario collegare i fascicoli nel background;

- gli elementi imponibili devono essere attribuiti ai coniugi secondo le norme vigenti per le coppie non sposate o secondo il diritto civile;
- occorre dimostrare le ripercussioni in caso di minori entrate a titolo di imposta federale diretta pari a 0,5, 0,75, 1 e 1,5 miliardi di franchi;
- devono essere esaminati gli adeguamenti tariffari intesi ad attenuare gli effetti distributivi: per la configurazione della progressione vanno esaminate diverse varianti, compresa la flat rate tax;
- le coppie sposate continueranno a essere considerate una comunione economica in settori giuridici diversi dalle imposte (in particolare per quanto riguarda le prestazioni a titolo di riversamento quali i contributi e i pagamenti alle assicurazioni sociali);
- per il momento si dovrebbe rinunciare ad adeguare altri settori giuridici (assicurazioni sociali, prestazioni a titolo di riversamento ecc.).

1.5.8 Consultazione del gruppo di lavoro CSI

Nella primavera del 2022 l'AFC ha svolto una consultazione presso la CSI in merito all'assetto tecnico dell'imposizione individuale. Un gruppo di lavoro composto da rappresentanti di diversi Cantoni ha elaborato il parere, approvato dal Comitato della CSI alla riunione del 22–23 giugno 2022.

Dal punto di vista della CSI, l'introduzione di un'imposizione individuale comporterà grandi sfide, poiché il modello dell'imposizione individuale come previsto dal Consiglio federale impone alle coppie sposate di compilare e presentare due dichiarazioni d'imposta. Si potrebbe ragionevolmente pretendere dalle coppie un siffatto onere aggiuntivo soltanto se per la dichiarazione si optasse per soluzioni semplici e comprensibili a tutti. L'onere aggiuntivo potrebbe essere gestito soltanto con un elevato grado di automazione.

Per ragioni di tecnica di tassazione e di tecnica procedurale si dovrebbe quindi scegliere una soluzione che possibilmente non richieda alcun coordinamento con il dossier fiscale del partner. Inoltre, i costi del cambiamento di sistema (software, personale ecc.) andrebbero mantenuti il più possibile bassi.

La CSI ha pertanto stabilito i seguenti orientamenti:

- per rispettare i principi della neutralità rispetto allo stato civile e della semplicità, nella pratica devono essere presi in considerazione i principi, già affermati, della tassazione per le coppie non sposate;
- nel caso dell'imposizione individuale, i redditi devono essere dichiarati dalla persona che li realizza, per soddisfare la capacità economica a livello del singolo individuo;
- per quanto possibile, le sostanze e le deduzioni ivi connesse devono essere tassate o fatte valere sulla base dei rapporti di proprietà retti dal diritto civile;
- se con l'imposizione individuale si devono considerare nuove deduzioni, se possibile devono essere concepite come deduzioni fisse dalla base di calcolo e non prese in considerazione con un sistema tariffario aggiuntivo o quale deduzione dall'ammontare dell'imposta;

- per quanto possibile, l'esecuzione si deve poter attuare senza coordinamento procedurale con la dichiarazione d'imposta del partner. Occorre pertanto evitare i trasferimenti di reddito, sostanza e deduzione tra i coniugi;
- rifacendosi al modello Ecoplan, nell'ambito dell'imposta federale diretta, indipendentemente dallo stato civile si potrebbe prevedere una tariffa per genitori per tutti coloro che sostengono oneri per i figli, affinché non si renda necessario un coordinamento procedurale;
- le deduzioni associate agli oneri per i figli devono essere ripartite a metà tra ogni genitore;
- l'imposizione individuale deve essere applicabile a livello di Confederazione e di Cantoni, il che esige un adeguamento della LIFD e della LAID;
- nella creazione delle basi giuridiche occorre prestare grande attenzione alle possibili elusioni fiscali e alle possibilità di ottimizzazione fiscale.

1.5.9 Soluzione scelta

Dopo avere valutato le esigenze emerse dalle varie consultazioni, in particolare le richieste della CET-N e della CET-S, il Consiglio federale propone un'imposizione individuale modificata con determinate misure volte a contrastare un onere eccessivo di determinate forme di famiglia. Il Consiglio federale propone due varianti: una variante (variante 1) senza correttivi per coppie senza o con basso reddito secondario, intesa ad aumentare quanto più possibile gli incentivi a esercitare un'attività lucrativa per il partner che consegue il secondo reddito. L'altra variante (variante 2) prevede un correttivo nell'ambito dell'imposta federale diretta per coppie sposate con reddito unico e per coppie sposate con basso reddito secondario, per ridurre l'onere supplementare che grava su queste coppie sposate a causa della progressività delle imposte. Per i dettagli, si veda il numero 3.

1.6 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

1.6.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel decreto federale del 21 settembre 2020⁵³ sul programma di legislatura 2019–2023.

⁵³ FF 2020 7365, in particolare 7366

1.6.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Le misure proposte sono compatibili con l'Iniziativa sul personale qualificato (IFP)⁵⁴, lanciata nel 2011. Sia nel caso della variante 1 sia, pur se con minore impatto, nel caso della variante 2 (per le due varianti cfr. il n. 3.1.2) si riducono rispetto a oggi i disincentivi a esercitare un'attività lucrativa nel sistema fiscale. Ciò rappresenta un importante presupposto affinché le persone che non esercitano un'attività lucrativa si (re)integrino nel mercato del lavoro o quelle che lavorano a tempo parziale aumentino il loro tasso di occupazione, in modo da poter meglio sfruttare il potenziale di forza lavoro indigeno.

1.7 Interventi parlamentari

Negli ultimi anni il Parlamento ha trasmesso diverse mozioni e postulati che promuovono differenti modelli di imposizione delle coppie:

- mozione del Gruppo liberale radicale del 3 giugno 2004 (04.3276 «Passaggio all'imposizione individuale»): la mozione chiede al Consiglio federale di presentare al Parlamento il più presto possibile un disegno di legge che preveda il passaggio dall'imposizione del matrimonio e della famiglia all'imposizione individuale indipendente dallo stato civile. La mozione è stata accolta dal Consiglio nazionale il 15 giugno 2005 e dal Consiglio degli Stati il 28 settembre 2005.
- Mozione del Gruppo liberale radicale del 15 giugno 2005 (05.3299 «Misure urgenti in vista del passaggio all'imposizione individuale»): il Consiglio federale è invitato a modificare l'imposizione delle persone fisiche in modo da permettere l'introduzione dell'imposizione individuale. Quale misura urgente preliminare al cambiamento di sistema, occorre tuttavia eliminare le discriminazioni tra le coppie coniugate e quelle di conviventi. La mozione è stata accolta dal Consiglio nazionale il 9 maggio 2006 e dal Consiglio degli Stati il 10 agosto 2009.
- Mozione Bischof del 17 dicembre 2010 (10.4127 «Eliminazione della penalizzazione del matrimonio»): il Consiglio federale è incaricato di presentare le necessarie revisioni di legge affinché l'attuale penalizzazione che colpisce i coniugi rispetto alle coppie di conviventi e alle persone sole, come pure i coniugi con reddito unico rispetto ai coniugi con doppio reddito venga eliminata nel diritto fiscale a livello federale e cantonale. I firmatari della mozione preferirebbero che si optasse per l'introduzione di un modello di splitting. La mozione è stata accolta dal Consiglio nazionale il 17 giugno 2011 e dal Consiglio degli Stati il 4 marzo 2015.

⁵⁴ Mediante varie misure la Confederazione, i Cantoni e i partner sociali forniscono un contributo comune per la mobilitazione dei potenziali inutilizzati. L'obiettivo è quello di soddisfare sempre più con manodopera e personale qualificato che vive in Svizzera la domanda del mercato del lavoro indigeno. Cfr. al riguardo l'[Iniziativa sul personale qualificato](#).

- Postulato del Gruppo BD del 15 giugno 2011 (11.3545 «Imposizione e rendite indipendenti dallo stato civile»): il Consiglio federale è incaricato di esaminare soluzioni che consentano un'imposizione e rendite ampiamente indipendenti dallo stato civile. Il Consiglio nazionale ha accolto il postulato il 23 dicembre 2011.
- Postulato della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale del 30 gennaio 2014 (14.3005 «Conseguenze economiche e fiscali di differenti modelli di imposizione individuale»): il Consiglio federale è incaricato di elaborare modelli concreti di imposizione individuale e di sottoporli al Parlamento integrandoli nel messaggio concernente l'iniziativa popolare «Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate». Il Consiglio nazionale ha accolto il postulato il 4 giugno 2014. Il 24 giugno 2015 il Consiglio federale ha adottato il rapporto.
- Mozione Bischof del 3 marzo 2016 (16.3044 «Eliminazione della penalizzazione del matrimonio»): il Consiglio federale è incaricato di presentare le necessarie revisioni di legge affinché l'attuale penalizzazione dei coniugi e dei partner registrati rispetto alle coppie di conviventi venga eliminata nella legislazione tributaria per il tramite di un'imposizione comune (p. es. con un modello di splitting o di splitting parziale oppure un calcolo alternativo). La mozione è stata accolta dal Consiglio degli Stati il 13 giugno 2016 e dal Consiglio nazionale il 14 dicembre 2016.
- Postulato Würth del 18 marzo 2021 (21.3284 «Imposizione congiunta con splitting integrale o imposizione individuale. Valutazione di entrambi i modelli»): il Consiglio federale è incaricato di effettuare una valutazione dei due modelli e dei problemi legati a un eventuale cambiamento di sistema. Il Consiglio degli Stati ha accolto il postulato il 2 giugno 2021. Nel suo parere al postulato il Consiglio federale ha chiesto, parimenti, che fosse accolto il postulato e ha segnalato che nel progetto da porre in consultazione relativo all'imposizione individuale si sarebbe pronunciato in merito alle domande poste. Occorre inoltre evidenziare che finora sono stati elaborati alcuni rapporti sui modelli di imposizione congiunta⁵⁵. Con il presente avamprogetto si procede a una valutazione di entrambi i modelli e si attua pertanto il postulato.

2 Imposizione dei coniugi all'estero

2.1 In generale

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

55 Cfr. ad es. i rapporti «Bericht der ESTV betreffend die Beseitigung der Heiratsstrafe und Erzielung ausgewogener Belastungsrelationen bei der Ehepaar- und Familienbesteuerung» e «Unterschiedliche Behandlung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren bei der direkten Bundessteuer und steuerliche Behandlung der Kinderdrittbetreuungskosten» nonché il messaggio del 21 marzo 2018 concernente la modifica della legge federale sull'imposta federale diretta (Equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie) (FF 2018 1775).

Negli ultimi decenni tuttavia molti Paesi europei sono passati dall'imposizione congiunta all'imposizione individuale.⁵⁶ Nella maggior degli Stati europei vige un sistema fiscale centralizzato e materialmente uniforme con un'imposta alla fonte sui salari. Di regola inoltre non è prevista un'imposta sulla sostanza.

2.2 Germania

2.2.1 Principio

In Germania le coppie sposate possono scegliere tra imposizione individuale e congiunta (§ 26 segg. EStG⁵⁷). Il modello di base è l'imposizione individuale («Einzelveranlagung»). Se i coniugi non formulano alcuna dichiarazione, si presume che optino per la tassazione congiunta, poiché quest'ultima rappresenta normalmente la variante più vantaggiosa. L'imposizione congiunta viene applicata anche nel caso in cui i coniugi scelgano di comune accordo la tassazione comune.

2.2.2 Imposizione individuale

Di regola l'imposizione individuale non comporta vantaggi fiscali per i coniugi. Questo modello viene adottato soprattutto quando una coppia è in crisi o sta per separarsi. In circostanze particolari, l'imposizione individuale può rappresentare la soluzione più vantaggiosa per i coniugi.

Optando per l'imposizione individuale, ciascun coniuge paga l'imposta sui propri proventi. Le spese particolari⁵⁸ (p. es. spese per la custodia dei figli, premi per l'assicurazione malattie e l'assicurazione per le cure di lunga durata, spese per la prima formazione professionale ecc.), gli oneri straordinari e le deduzioni secondo i §§ 35a (spese per rapporti d'impiego e prestazioni inerenti all'economia domestica e prestazioni di artigiani) e 35c EstG (misure di risparmio energetico per edifici utilizzati a scopo abitativo) sono attribuiti al coniuge che si è fatto carico delle relative spese. In caso di richiesta congiunta dei coniugi, tali spese possono anche essere dedotte per metà ciascuno⁵⁹. In casi singoli motivati, è sufficiente la richiesta della persona che ha sostenuto le spese in questione.

Nel caso dell'imposizione individuale, ciascun coniuge presenta la propria dichiarazione d'imposta e riceve anche una decisione di tassazione personale. L'imposta è sempre calcolata sulla base dell'aliquota ordinaria; le franchigie, gli importi forfettari e gli importi massimi sono identici a quelli previsti per le persone celibi o nubili. Le franchigie non sfruttate non possono essere trasferite al coniuge. Ogni persona risponde unicamente dell'imposta sul reddito risultante dalla propria dichiarazione d'imposta.⁶⁰

⁵⁶ Cfr. a tale proposito la panoramica in «Veranlagung von Ehepartnern zur Einkommensteuer in Deutschland und anderen europäischen Staaten», Deutscher Bundestag, 26.10.2021.

⁵⁷ Legge concernente l'imposta sul reddito («Einkommensteuergesetz», EStG) nella versione pubblicata l'8 ottobre 2009 (BGBl. I pag. 3366, 3862), modificata da ultimo dall'articolo 2 2 della legge del 16 luglio 2021 (BGBl. I pag. 2993).

⁵⁸ Cfr. § 10 EStG.

⁵⁹ § 26a EStG

⁶⁰ Einzelveranlagung - Dann lohnt sich die getrennte Veranlagung (Steuererklärung) - Finanztip

2.2.3 Imposizione congiunta

In caso di imposizione congiunta, per entrambi i coniugi viene notificata una sola decisione di tassazione. L'ammontare dell'imposta è calcolato secondo le regole dello splitting integrale (denominato in Germania «splitting tra coniugi»). I coniugi rispondono in modo congiunto, con la possibilità di ripartire il debito fiscale nella procedura d'esecuzione.⁶¹

Per le coppie sposate, l'imposizione congiunta risulta di regola più conveniente rispetto all'imposizione individuale. In linea di massima, quanto maggiore è il divario tra i redditi dei coniugi, tanto più questo sistema è fiscalmente vantaggioso.⁶² Se tali redditi invece si equivalgono, l'applicazione dello splitting integrale sulla somma dei redditi non comporta alcun vantaggio rispetto all'imposizione individuale dei coniugi.

2.3 Austria

Anche l'Austria conosce un sistema di imposizione individuale. Sono previste diverse deduzioni legate alla famiglia (deduzione per reddito unico, deduzione per famiglie monoparentali, deduzioni per i figli) per tenere conto a fini fiscali del mantenimento del partner o del coniuge.⁶³

2.4 Francia

In Francia vige un sistema di imposizione congiunta con splitting per famiglie («quotient familial») nel quale il numero di persone che vivono in un'economia domestica determina l'entità dell'imposta dovuta sul reddito. Le regole per i coniugi si applicano anche alle coppie non sposate legate da un patto di diritto civile con comunione dei beni (PACS – pacte civil de solidarité)⁶⁴.

L'applicazione del relativo quoziente comporta una significativa riduzione dell'imposta sul reddito soprattutto con l'aumentare del reddito e con un numero elevato di figli.

2.5 Italia

Anche il sistema fiscale italiano si fonda sull'imposizione individuale. Dal 2007 sono concesse detrazioni per i contribuenti con un coniuge fiscalmente a carico (sono considerati tali i coniugi con un reddito inferiore a 2840.51 euro all'anno [stato 2020], vale a dire un reddito molto basso). A seconda del reddito complessivo dell'economia domestica, l'ammontare delle detrazioni per coniugi a carico varia da 0 a 730 euro.

Sono inoltre previste detrazioni per i figli, divise in parti uguali tra i genitori. Se il debito fiscale di un coniuge è inferiore alla sua quota (50 %) sulla detrazione per i figli, l'intera detrazione è attribuita all'altro coniuge con un reddito più elevato.

2.6 Lussemburgo

Fino al 2018 in Lussemburgo vigeva l'imposizione congiunta dei coniugi. Da allora, a determinate condizioni le persone sposate possono scegliere tra:

⁶¹ § 268 e § 268 dell'ordinamento tributario tedesco («Abgabenordnung», AO).

⁶² [Zusammenveranlagung: Was ist das?](https://de.wikipedia.org) VLH

⁶³ <https://de.wikipedia.org>> Ehegattensplitting (stato: aprile 2022)

⁶⁴ www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041471369

- un'imposizione congiunta con splitting integrale;
- un'imposizione strettamente individuale;
- un'imposizione individuale con redistribuzione dei proventi tra i coniugi (imposizione individuale con diversa ripartizione dei proventi per ciascun coniuge, con iscrizione di un'aliquota d'imposta comune nella scheda di ritenuta d'imposta dei coniugi)⁶⁵.

La scelta del modello desiderato deve essere confermata mediante una richiesta congiunta sottoscritta da entrambi i coniugi.

I conviventi non sposati sono assoggettati singolarmente. I partner registrati (PACS) possono invece richiedere un'imposizione congiunta⁶⁶.

Coloro che hanno optato per l'imposizione congiunta rispondono solidalmente per intero del versamento dell'imposta.

2.7 Paesi Bassi

I Paesi Bassi prevedono anch'essi di principio l'imposizione individuale. La legislazione olandese tuttavia tassa le coppie sposate e i partner in unione domestica registrata come «partner fiscali», il che si traduce in una sorta di imposizione congiunta con una dichiarazione d'imposta comune che deve essere firmata da entrambi. Le persone che convivono senza essere sposate tra loro possono decidere se vogliono essere considerate come «partner fiscali».

I «partner fiscali» possono ripartire tra di loro elementi comuni del reddito (p. es. interessi su depositi a risparmio, redditi da locazione) e deduzioni (p. es. spese di mantenimento dei figli, donazioni, alimenti, spese di formazione) in modo da pagare meno imposte possibili. Qualsiasi ripartizione è ammessa, purché la somma non superi il 100 per cento.⁶⁷ I redditi da attività lucrativa, le prestazioni sociali, le rendite ecc. non possono invece essere suddivisi⁶⁸: queste componenti del reddito sono tassate individualmente.⁶⁹

2.8 Svezia

La Svezia si basa su un'imposizione puramente individuale.⁷⁰ Non esistono categorie fiscali o tariffe diversificate. Per ogni contribuente ci si limita a rilevare il reddito affluuto, indipendentemente dallo stato civile. Ad esempio, non si tiene conto di quante

⁶⁵ [Connaître les implications fiscales en cas de mariage - Guichet.lu - Luxembourg \(public.lu\)](#). Con questo sistema, i coniugi sono dapprima assoggettati come nell'imposizione congiunta, ma poi il debito fiscale è ripartito tra di essi (p. es. 50/50, 1/3 e 2/3). Il vantaggio è che ciascun coniuge risponde soltanto del suo debito fiscale e non in modo solidale. In definitiva, l'onere fiscale non cambia rispetto all'imposizione congiunta (La réforme fiscale luxembourgeoise, Conséquences pour les salariés mariés et les retraités de la Grande Région, Task Force 2.0, Fonds européen de développement régional, [Réforme fiscale Luxembourg version finale.pdf \(tf-frontaliers.eu\)](#)).

⁶⁶ [Connaître les implications fiscales en cas de partenariat - Guichet.lu - Luxembourg \(public.lu\)](#)

⁶⁷ [Fiscaal partnerschap \(belastingdienst.nl\)](#)

⁶⁸ [Fiscaal partnerschap \(belastingdienst.nl\)](#)

⁶⁹ [Fiscaal partnerschap \(belastingdienst.nl\)](#)

⁷⁰ wikipedia.org/wiki/Individualbesteuerung, [Gender equality and taxation in the European Union \(europa.eu\)](#), n. 5.2.1 segg.

persone debbano vivere di questo reddito. Per le coppie di coniugi e di persone non sposate in cui uno dei partner non consegua un reddito non sono dunque previste misure di sgravio.

2.9 Regno Unito

Anche la Gran Bretagna si basa su un sistema di imposizione individuale.

Per le coppie sposate o legate da un'unione civile è prevista un'agevolazione fiscale che varia in funzione del reddito e può essere trasferita da un partner all'altro. Possono tuttavia beneficiare di questa «married couple's allowance» soltanto le coppie in cui uno dei partner è nato prima del 6 aprile 1935, mentre le coppie più giovani ne sono escluse. La «married couple's allowance» consiste in una detrazione dall'imposta dovuta, che per l'anno fiscale 2022 ammonta tra 353 e 912,50 sterline inglesi all'anno.⁷¹

La «marriage allowance» costituisce una deduzione forfettaria pari a 1260 sterline inglesi, che un partner con un reddito massimo di 12 570 sterline può attribuire all'altro partner con un reddito compreso tra 12 571 e 50 270 sterline. Il risparmio fiscale per i beneficiari raggiunge fino a 252 sterline all'anno.⁷²

In generale, l'imposizione congiunta dei coniugi comporta una riduzione dell'onere fiscale complessivo, soprattutto se i proventi di uno dei partner sono nulli o esigui.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

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

3.1.1.1 Principi e linee guida

In base al diritto vigente, le coppie non sposate sono tassate separatamente. Ciascun partner paga l'imposta sui propri proventi e valori patrimoniali secondo i rapporti di diritto civile. Per le coppie di questo tipo che possiedono beni immobili in comune, già oggi esistono prassi fondate sulla giurisprudenza che in linea di massima possono servire da base per l'imposizione di coppie (sposate) nel quadro dell'imposizione individuale (cfr. n. 1.3)

In futuro si intende dunque attribuire i proventi e i valori patrimoniali dei coniugi e dei partner non sposati in particolare in funzione dei rapporti di diritto civile o di altri diritti legali. In questo modo è possibile raggiungere un'imposizione neutrale sotto il profilo dello stato civile ed eliminare la disparità di trattamento esistente tra persone sposate e non sposate.

L'attribuzione degli elementi imponibili si basa soprattutto sulle seguenti linee guida, che discendono dal dettato costituzionale dell'imposizione secondo la capacità economica.

⁷¹ [www.gov.uk](https://www.gov.uk/money-and-tax/income-tax/married-couple-s-allowance/overview) > money and tax > income tax > married couple's allowance > overview (stato: 2022)

⁷² [www.gov.uk](https://www.gov.uk/money-and-tax/income-tax/apply-for-marriage-allowance) > money and tax > income tax > apply for marriage allowance (stato: 2022)

- I proventi sono attribuiti alla persona che li consegue. Per i redditi da attività lucrativa ci si basa sull'esercizio di tale attività, per il reddito da rendita sul diritto alla rendita' e per i redditi da sostanza sui diritti di proprietà sul bene in questione.
- I costi di conseguimento del reddito (p. es. spese professionali, spese di gestione del patrimonio, spese di manutenzione di immobili) possono essere fatti valere dalla persona a cui sono attribuiti i proventi corrispondenti, qualunque sia la persona della coppia 'a sostenere effettivamente i costi in questione. Una soluzione di questo tipo permette di ridurre l'onere di tassazione. In caso contrario, l'autorità di tassazione dovrebbe richiedere dei giustificativi per verificare quale dei partner ha realmente effettuato i pagamenti.
- Donazioni deducibili, contributi a partiti e prestazioni volontarie a persone bisognose possono essere fatti valere dalla persona che ha effettivamente sostenuto i relativi costi.
- Determinate deduzioni sono personali, ossia correlate a una determinata persona, come nel caso delle spese di malattia e delle spese di formazione e formazione continua professionali.
- L'attribuzione delle deduzioni concernenti i figli si basa in larga misura sulle regole odierne già esistenti per le coppie non sposate con autorità parentale congiunta⁷³.
- I valori patrimoniali (sostanza mobiliare e immobiliare) sono attribuiti secondo i rapporti di proprietà.
- I debiti e gli interessi su debiti sono attribuiti ai debitori designati nel contratto di debito. Chi tra i partner paga realmente gli interessi su debiti è irrilevante.

Panoramica dell'attribuzione degli elementi imponibili ai partner

| Elementi imponibili | Attribuzione in caso di imposizione individuale |
|--|---|
| Proventi | |
| Proventi da <ul style="list-style-type: none"> • attività lucrativa dipendente (art. 16 e 17 LIFD) • attività lucrativa indipendente (art. 18 e 19 LIFD) • redditi da sostanza mobiliare (art. 20 e 20a LIFD) • redditi da sostanza immobiliare (art. 21 LIFD) • fonti previdenziali (art. 22 LIFD) | In base ai rapporti di diritto civile, ossia al diritto civile. Per i redditi da attività lucrativa ci si basa sull'esercizio di tale attività, per i redditi da rendita sul diritto alla rendita e per i redditi da sostanza sui diritti di proprietà sul bene in questione. |

⁷³ Cfr. circolare n. 30 dell'AFC.

| Elementi imponibili | Attribuzione in caso di imposizione individuale |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> altri proventi (art. 23 LIFD) | |
| Sostanza | |
| Sostanza mobiliare | In base ai diritti reali (rapporti di proprietà) |
| Sostanza immobiliare | In base ai diritti reali (registro fondiario) |
| Deduzioni | |
| Spese professionali in caso di attività lucrativa dipendente (art. 26 LIFD) | Alla persona cui sono attribuiti i relativi proventi, vale a dire alla persona che esercita l'attività lucrativa dipendente. |
| Spese aziendali e professionali giustificate in caso di attività lucrativa indipendente (art. 27 LIFD) | Alla persona cui sono attribuiti i relativi proventi, vale a dire alla persona che esercita l'attività lucrativa indipendente. |
| Spese derivanti dalla sostanza immobiliare (p. es. spese di manutenzione, art. 32 LIFD) | In base al registro fondiario, vale a dire alla persona cui sono attribuiti i proventi della sostanza. |
| Spese derivanti dalla sostanza mobiliare (costi d'amministrazione, art. 32 LIFD) | In base al diritto civile, vale a dire alla persona a cui sono attribuiti i redditi della sostanza |
| Interessi su debiti privati (art. 33 cpv. 1 lett. a LIFD) | Al debitore designato nel contratto di debito |
| Oneri permanenti e rendite vitalizie versate (art. 33 cpv. 1 lett. b LIFD) | In base al diritto civile |
| Alimenti versati (art. 33 cpv. 1 lett. c LIFD) | In base al diritto civile |
| Contributi al primo e al secondo pilastro (art. 33 cpv. 1 lett. d LIFD) | Alla persona assicurata |
| Contributi al pilastro 3a (art. 33 cpv. 1 lett. e LIFD) | Alla persona assicurata |
| Premi assicurativi (art. 33 cpv. 1 lett. g LIFD) | Alla persona assicurata |

| Elementi imponibili | Attribuzione in caso di imposizione individuale |
|---|--|
| Spese per malattia, infortunio e disabilità (art. 33 cpv. 1 lett. h e h ^{bis} LIFD) | Alla persona interessata per le spese sostenute |
| Contributi a partiti (art. 33 cpv. 1 lett. i LIFD) | Contributi dei membri: alla persona che è membro del partito Versamenti: alla persona che effettua il versamento |
| Spese di formazione e formazione continua professionali (art. 33 cpv. 1 lett. j LIFD) | Attribuzione in base alla situazione effettiva: ognuno può far valere le spese sostenute personalmente per la propria formazione o formazione continua. |
| Deduzione dei premi assicurativi per i figli (art. 33 cpv. 1 ^{bis} lett. b LIFD) | In base alla deduzione per i figli |
| Spese per la cura prestata da terzi al figlio (art. 33 cpv. 3 LIFD) | <ul style="list-style-type: none"> • Al genitore che detiene l'autorità parentale e vive in comunione domestica con il figlio: deduzione integrale • Ai genitori che detengono l'autorità parentale congiunta e vivono in comunione domestica con il figlio: ripartizione per metà • Ai genitori separati con i quali vive alternativamente il figlio soggetto alla loro autorità parentale congiunta: ripartizione per metà |
| Costi delle poste dei giochi in denaro (art. 33 cpv. 4 LIFD) | I costi delle poste giocate possono essere fatti valere dalla persona che dichiara la vincita. |
| Prestazioni volontarie (art. 33a LIFD) | Le prestazioni volontarie possono essere fatte valere dalla persona che le fornisce. |
| Deduzione per i figli (art. 35 cpv. 1 lett. a LIFD) | <ul style="list-style-type: none"> • La deduzione è ripartita per metà se il figlio sottostà all'autorità parentale congiunta e non sono versati alimenti. Altrimenti può essere fatta valere dal genitore che percepisce gli alimenti o dal genitore che detiene l'autorità parentale esclusiva. • Per i figli maggiorenni in formazione, il genitore che versa gli alimenti deve poter far valere la deduzione. Se entrambi i genitori versano alimenti, il genitore che versa gli aiuti maggiori deve poter far valere la deduzione |

| Elementi imponibili | Attribuzione in caso di imposizione individuale |
|---|--|
| | per i figli, e l'altro genitore la deduzione per sostentamento, sempre che il suo aiuto uguali almeno l'importo di tale deduzione. |
| Deduzione per sostentamento (art. 35 cpv. 1 lett. b LIFD) | <ul style="list-style-type: none"> • La persona che provvede al sostentamento può far valere la deduzione se il sostentamento è fornito senza controprestazione e la persona sostenuta oggettivamente non è in grado di provvedere provvisoriamente o definitivamente al proprio sostentamento. |
| Deduzione per differenza di reddito (art. 35 cpv. 1 ^{bis} LIFD) | <p>Secondo la variante 2, vale per:</p> <ul style="list-style-type: none"> • i coniugi e i partner registrati non separati legalmente o di fatto. La deduzione può essere fatta valere dalla persona che consegue il reddito (più elevato). |
| Deduzione per economia domestica (art. 35 cpv. 1 lett. d LIFD) | <p>La deduzione può essere fatta valere da:</p> <ul style="list-style-type: none"> • persone sole (economia domestica formata da una singola persona adulta); • una persona adulta che vive in comunione domestica con i figli per cui percepisce una deduzione per i figli oppure con persone bisognose. |
| Deduzione dall'ammontare dell'imposta per i genitori (art. 36 cpv. 2 ^{bis} LIFD) | <p>La deduzione può essere fatta valere da:</p> <ul style="list-style-type: none"> • persone che vivono in comunione domestica con figli minorenni o figli maggiorenni in formazione per cui possono far valere una deduzione per i figli. La ripartizione della deduzione corrisponde a quella della deduzione per i figli; • persone che vivono in comunione domestica con persone bisognose per cui possono far valere una deduzione per sostentamento. |

3.1.1.2 Neutralità rispetto allo stato civile

L'imposizione risulta per principio neutrale rispetto allo stato civile. In questo modo è possibile correggere la maggiore o minore imposizione dei coniugi rispetto alle coppie non sposate, inclusa la «penalizzazione del matrimonio». Per le eccezioni alla neutralità rispetto allo stato civile, si veda il numero seguente.

3.1.2 Correttivo per coniugi con reddito unico

Entrambe le CET si sono espresse contro un correttivo per le coppie sposate con un unico reddito, in particolare al fine di non ridurre gli incentivi a svolgere un'attività

lucrativa. Prevedendo misure per tale categoria (cfr. n. 1.5.4), verrebbero in una certa misura indeboliti gli effetti positivi sull'occupazione indotti dall'imposizione individuale.

Nella sentenza Hegetschweiler⁷⁴ del 1984, il Tribunale federale ha tuttavia sottolineato che, per preservare la costituzionalità, l'imposizione individuale deve prevedere dei correttivi a favore delle coppie sposate con un unico reddito. «Se all'interno di una coppia monoreddito il reddito del coniuge che esercita un'attività lucrativa fosse tassato sulla base di una tariffa unitaria, i coniugi per il loro unico reddito – malgrado l'esenzione dall'imposta del coniuge che non esercita un'attività lucrativa – risulterebbero tassati nella stessa misura di una persona non sposata con il medesimo reddito»⁷⁵.

Anche secondo la CDF (cfr. n. 1.5.6), nel caso delle coppie sposate monoreddito va tenuto conto del fatto che due adulti devono vivere con una sola fonte d'entrata.

A causa di questi pareri discordanti, nel presente avamprogetto il Consiglio federale propone due varianti:

- **variante 1:** senza correttivo per i coniugi con un secondo reddito nullo o esiguo, per massimizzare gli incentivi a svolgere un'attività lucrativa per il partner che consegue un secondo reddito;
- **variante 2:** con un correttivo nell'imposta federale diretta per i coniugi con reddito unico o secondo reddito basso, al fine di mitigare l'onere maggiore gravante su tali coppie dovuto alla progressione.

Nella variante 2, per l'imposta federale diretta è dunque prevista una deduzione in caso di secondo reddito nullo o esiguo (deduzione per differenza di reddito) a favore del coniuge con il reddito maggiore. Per evitare effetti soglia, la deduzione diminuisce progressivamente all'aumentare del secondo reddito. In questo modo si garantisce altresì che, dopo la deduzione per differenza di reddito, il primo reddito non risulti inferiore al secondo reddito.

Concretamente, il coniuge con il reddito più elevato beneficia di una deduzione di 14 500 franchi se il reddito del partner è nullo. Questo corrisponde alla prima tariffa secondo l'articolo 36 capoverso 1 AP-LIFD. Quanto più il secondo reddito aumenta, tanto più la deduzione per differenza di reddito si riduce gradualmente fino ad esaurirsi (riduzione della deduzione di 50 ct. per ogni fr. di secondo reddito). La deduzione per differenza di reddito viene dunque meno a partire da un secondo reddito di 29 000 franchi. Esempio: se il reddito maggiore ammonta a 90 000 franchi e quello inferiore a 10 000 franchi, il reddito maggiore beneficia di una deduzione di 9500 franchi (14 500 – 0,5*10 000).

Il reddito non include unicamente il reddito da attività lucrativa, ma anche tutti i proventi imponibili come, ad esempio, i proventi compensativi, i redditi da sostanza, le rendite, gli alimenti. Per il calcolo della deduzione fa stato il reddito netto imponibile (reddito lordo al netto dei costi di conseguimento del reddito e delle deduzioni generali).

⁷⁴ DTF 110 Ia 7

⁷⁵ DTF 110 Ia 7 consid. 3b. Si veda a tale proposito il n. 6.1.

Per le persone con figli, nel calcolo della deduzione si tiene conto del fatto che le deduzioni per i figli potrebbero non essere applicate. A tale proposito, si vedano le considerazioni al numero 2.1.4.3.

La deduzione per differenza di reddito è concessa unicamente ai coniugi non separati legalmente o di fatto. Le persone non sposate invece non possono beneficiarne. Tale deroga al principio della neutralità rispetto allo stato civile è tuttavia giustificata dal fatto che, a differenza delle coppie non sposate, secondo il CC i coniugi sono tenuti a cooperare alla prosperità dell'unione e si devono reciproca assistenza e fedeltà (art. 159 cpv. 2 e 3 CC). I coniugi provvedono in comune, ciascuno nella misura delle sue forze, al debito mantenimento della famiglia. Essi s'intendono sul loro contributo rispettivo, segnatamente circa le prestazioni pecuniarie, il governo della casa, la cura della prole o l'assistenza nella professione o nell'impresa dell'altro. In tale ambito, tengono conto dei bisogni dell'unione coniugale e della loro situazione personale (art. 163 CC).⁷⁶

Un diverso trattamento tra coppie sposate e non sposate si giustifica pertanto alla luce degli obblighi di assistenza e mantenimento tra coniugi sanciti dal diritto civile: chi è sposato con una persona con un reddito nullo o esiguo dispone in virtù di tali obblighi di una capacità inferiore rispetto a una persona non coniugata di pari reddito.

La deduzione per differenza di reddito è concepita come una deduzione sociale. Le deduzioni sociali tengono conto di situazioni familiari particolari che si ripercuotono sulla capacità economica (obbligo di assistenza) nonché delle situazioni di vita. Sotto il profilo della sistematica fiscale si differenziano dalle deduzioni specifiche (inorganiche), che riguardano unicamente le spese sostenute nel corso dell'anno fiscale in questione. La Confederazione non ha la facoltà di imporre deduzioni sociali ai Cantoni (cfr. art. 129 cpv. 2 Cost. e art. 9 cpv. 4 LAID). Spetta quindi a questi ultimi decidere se e come tenere conto della situazione delle coppie sposate con un unico reddito e dei coniugi con un secondo reddito esiguo a livello cantonale.

L'introduzione di una deduzione degressiva comporterà un onere di lavoro aggiuntivo per le autorità di tassazione. Le dichiarazioni d'imposta dei coniugi dovranno essere incrociate: in altre parole, il coordinamento delle relative procedure di tassazione è indispensabile. Per quanto riguarda la deduzione nell'ambito dell'imposta alla fonte, si veda il numero 2.1.10.

3.1.3 Misura di sgravio per persone non coniugate (famiglie unipersonali e famiglie monogenitoriali; deduzione per economia domestica)

Indipendentemente dallo stato civile e dall'esistenza di un rapporto di coppia, le economie domestiche formate da almeno due persone adulte realizzazione un certo risparmio, soprattutto per quanto riguarda le spese di alloggio. Per tenere conto di questa circostanza, ai fini dell'imposta federale diretta si intende concedere una deduzione

⁷⁶ La portata dell'obbligo di assistenza è descritta in maniera esaustiva in DTF **115** III 103, 106 seg. consid. 3; sentenza 5A_642/2011 del TF del 14.3.2012, consid. 4.2.1 e, nella letteratura giuridica, da Ivo Schwänder, Basler Kommentar ZGB I, 6^a ed., 2018, art. 159 CC N 12. Cfr. anche Roland Fankhauser, Kurzkommentar Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 2^a ed., 2018, art. 159 CC N 7.

per economia domestica a tutti coloro che non beneficiano di tale vantaggio. La deduzione verrà di norma attribuita unicamente alle persone adulte che vivono da sole o in comunione domestica con figli minorenni oppure con figli in formazione. Potranno inoltre beneficiarne coloro che vivono in comunione domestica con una persona bisognosa (in genere un genitore che vive in comunione domestica con un figlio maggiorenne disabile a cui egli provvede). Sono considerate bisognose le persone per le quali può essere fatta valere una deduzione per sostentamento secondo l'articolo 35 capoverso 1 lettera b LIFD.

Per le famiglie monogenitoriali, la deduzione per economia domestica compensa l'onere aggiuntivo causato dal venir meno dell'imposizione privilegiata prevista dal diritto vigente (cfr. n. 1.3.7).

Coniugi conviventi, coppie non sposate e le persone che coabitano non possono avvalersi di questa deduzione.

L'ammontare della deduzione per economia domestica è commisurato ai costi aggiuntivi (minimo vitale) dovuti alla mancanza dei vantaggi legati all'economia domestica". Il valore di riferimento è costituito dal forfait di mantenimento, che, in base alle direttive COSAS del 2022, ammonta a 1006 franchi per un'economia domestica formata da una persona sola e a 1539 franchi per un'economia domestica composta da due persone. Vanno inoltre considerate le spese di alloggio. Siccome differiscono da regione a regione, queste ultime non sono incluse nel forfait di mantenimento COSAS. A tale scopo sono state considerate le direttive comunali di Aarau, Basilea, Berna, Ginevra, Lucerna e Zurigo in merito ai tetti massimi per le pigioni nell'ambito dell'aiuto sociale. Nei costi di mantenimento del minimo vitale rientrano anche i premi per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie, che però in questa sede non risultano rilevanti in quanto il numero di persone presenti in un'economia domestica non incidono su di essi. I costi aggiuntivi (minimo vitale) dovuti alla mancanza dei vantaggi legati all'economia domestica dipendono fortemente dalle spese di alloggio. La deduzione per economia domestica calcolata sulla base delle spese di alloggio previste nell'ambito dell'aiuto sociale varia da 5700 franchi (Basilea) a 8200 franchi (Zurigo).

Prendendo invece a riferimento il calcolo più generoso degli oneri locativi per le tre regioni nel quadro delle prestazioni complementari, ne risulterebbero deduzioni più elevate comprese tra 8600 franchi (regione 3) e 9600 franchi (regione 1).

Il margine di oscillazione dei costi aggiuntivi minimi derivanti dall'assenza dei vantaggi legati all'economia domestica consente una certa discrezionalità nella fissazione della deduzione per economia domestica. Siccome la dottrina concorda sul fatto che il legislatore può, ma non deve necessariamente, tenere conto dei costi aggiuntivi sostenuti da persone sole e famiglie monogenitoriali, il Consiglio federale ha deciso di basarsi sull'estremità inferiore del margine di oscillazione e, pertanto, propone di fissare la deduzione nell'imposta federale diretta a 6000 franchi all'anno per economia domestica.

Analogamente alla deduzione per differenza di reddito, la deduzione per economia domestica è concepita come deduzione sociale che intende tenere conto della situazione economica delle persone sole e delle famiglie monogenitoriali. La LAID non impone una deduzione per economia domestica ai Cantoni, che sono liberi di decidere

se e come tenere conto a livello cantonale delle spese di alloggio sostenute da queste categorie.

Entrambe le CET sono contrarie ad agevolazioni particolari per singoli gruppi, e propongono in alternativa una «deduzione per economia domestica» uniforme (cfr. n. 1.5.7), che dovrebbe sostituire tutte le deduzioni finora esistenti correlate alle spese per l'economia domestica e al doppio reddito (deduzione per doppio reddito, deduzione per famiglie unipersonali ecc.) e sgravare in misura omogenea l'onere fiscale delle diverse categorie di contribuenti. Se tale deduzione venisse accordata a tutti i contribuenti, coloro che convivono nella stessa economia domestica con altre persone adulte potrebbero far valere soltanto una quota della deduzione in questione. Per compensare la conseguente diminuzione del gettito fiscale occorrerebbe inoltre aumentare la tariffa. Concedere la deduzione per economia domestica a tutti i contribuenti o unicamente alle economie domestiche composte da un solo adulto, come suggerisce il Consiglio federale, non modificherebbe pertanto il rapporto tra gli oneri delle diverse tipologie di economie domestiche, ma risulterebbe più semplice sotto il profilo amministrativo.

3.1.4 Imposizione delle persone con figli

3.1.4.1 Considerazione delle spese per i figli

In base alle stime effettuate dall'AFC nel quadro dell'analisi 2021⁷⁷, l'imposizione individuale modificata nella versione senza incidenza sul gettito fiscale comporta oneri aggiuntivi per le coppie sposate con figli con uno o due redditi e per le famiglie monogenitoriali. A seconda delle circostanze, tale aggravio riguarda anche le coppie non sposate con figli.

Per questo motivo, entrambe le CET hanno proposto di introdurre una tariffa privilegiata per i contribuenti con figli conformemente al modello di Ecoplan oppure una deduzione ulteriore o maggiore per i figli.

Il modello di Ecoplan prevede due tariffe: una tariffa di base per i contribuenti senza figli e una tariffa più vantaggiosa per quelli con figli (tariffa per genitori secondo il diritto vigente); la tariffa per genitori è tuttavia applicabile soltanto al genitore con il reddito più elevato.

Il Consiglio federale condivide la richiesta di un sistema fiscale favorevole alle famiglie. Il modello di Ecoplan tuttavia non convince per le sue conseguenze pratiche: in molti casi, applicando la tariffa privilegiata per i contribuenti con figli l'onere fiscale della persona con il reddito più elevato risulterebbe inferiore a quello del partner con un reddito più basso.

Per le coppie sposate, il sistema a tariffa doppia vigente tiene conto del fatto che i loro redditi vengono sommati. Per questo motivo, la tariffa per i coniugi prevede in particolare una franchigia più elevata, dato che il reddito per garantire il minimo vitale di due adulti è superiore a quello necessario per un solo adulto. Siccome nell'imposizione individuale ogni persona è tassata singolarmente, la tariffa doppia del modello

⁷⁷ Analyse relative à l'imposition individuelle, Rapport du Conseil fédéral faisant suite à la décision du Parlement du 18 décembre 2019 de renvoyer le projet 18.034 «Loi sur l'impôt fédéral direct (imposition équilibrée des couples et de la famille)», Berna 2021.

di Ecoplan rappresenterebbe un corpo estraneo. Applicando la tariffa privilegiata nel contesto dell'imposizione individuale, per i contribuenti con figli si arriverebbe a compensare un cumulo dei fattori che nemmeno esiste. Sotto il profilo degli effetti di sgravio, la tariffa privilegiata è paragonabile a una deduzione per i figli che tende a crescere con l'aumentare del reddito. Secondo il Consiglio federale, effetti redistributivi di questo tipo non possono essere giustificati.

Alla luce di queste considerazioni, il Consiglio federale propone in alternativa di incrementare la deduzione per i figli dalla base di calcolo per l'imposta federale diretta, passando dagli attuali 6500 franchi a 9000 franchi per ogni figlio minorenni, a tirocinio o agli studi (art. 35 cpv. 1 lett. a LIFD). Mantenere l'ammontare odierno della deduzione accrescerebbe l'onere fiscale per i coniugi con figli, dato che per questi ultimi il passaggio all'imposizione individuale riduce l'effetto di sgravio della deduzione per i figli. Con il sistema dell'imposizione individuale viene meno il cumulo dei fattori, per cui in particolare il coniuge con il reddito inferiore in molti casi è tassato con un'aliquota marginale inferiore e dunque l'effetto di sgravio della deduzione per i figli si riduce. A seconda dei casi, l'incremento della deduzione per i figli è in grado di compensare questa attenuazione dell'effetto di sgravio. Specialmente nella variante I, per i coniugi con un secondo reddito nullo o esiguo l'incremento della suddetta deduzione tuttavia in genere non basta a controbilanciare la riduzione dell'effetto di sgravio dovuta al mancato cumulo dei fattori.

Non è invece previsto un aumento delle altre deduzioni concernenti i figli considerate per il calcolo dell'imposta federale diretta, ossia la deduzione per i premi assicurativi pari a un importo massimo di 700 franchi a figlio (art. 33 cpv. 1^{bis} lett. b LIFD) e la deduzione delle spese per la cura prestata da terzi ai figli pari a un importo massimo di 25 000 franchi a figlio (art. 33 cpv. 3 LIFD, dal 2023), e nemmeno della riduzione dell'ammontare dell'imposta di 251 franchi a figlio (art. 36 cpv. 2^{bis} LIFD). Sarebbe ipotizzabile anche un incremento della suddetta riduzione, di cui i redditi più bassi beneficerebbero maggiormente in rapporto al reddito rispetto a quelli più elevati. Nel progetto si è tuttavia deciso di adeguare gli effetti redistributivi tramite la tariffa, vale a dire riducendo le aliquote per i redditi medi e bassi. Il Consiglio federale ritiene che la tariffa costituisca lo strumento adatto per raggiungere gli effetti redistributivi auspicati dell'imposta sul reddito. La tariffa risulta più efficace nel gestire tali effetti perché riguarda tutti i contribuenti. Della riduzione della tariffa beneficiano tutti i contribuenti delle fasce di reddito medie e basse, indipendentemente dal fatto che abbiano figli o no.

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

3.1.4.2 Imposizione dei figli minorenni

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

I restanti redditi e i valori patrimoniali dei figli dovranno invece essere dichiarati dai genitori; l'attribuzione avverrà in base all'autorità parentale. In analogia alla vigente

imposizione dei figli di genitori assoggettati separatamente⁷⁸, in caso di autorità parentale congiunta – indipendentemente dal fatto che i genitori siano coniugati o no – si procederà sempre a un'attribuzione per metà. Qualora l'autorità parentale fosse detenuta da un solo genitore, sarà quest'ultimo a dichiarare per intero i redditi e i valori patrimoniali in questione.

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

3.1.4.3 Ripartizione tra i genitori delle deduzioni concernenti i figli

Per le coppie (sposate e non) con autorità parentale congiunta, le deduzioni concernenti i figli saranno per principio ripartite per metà. Concretamente ciò avverrà nel modo seguente.

- La deduzione per i figli dalla base di calcolo dell'imposta federale diretta pari a 9000 franchi sarà ripartita per metà tra i genitori. Per le coppie con un secondo reddito nullo o esiguo, tale soluzione fa sì che la metà della deduzione o una parte di essa risulti inefficace. Nel caso della variante 1, questa conseguenza è messa in conto, mentre nella variante 2 si intende controbilanciare tale effetto con una deduzione per differenza di reddito. La deduzione per i figli ha la funzione di incrementare l'ammontare del reddito esente da imposta, perché con ogni figlio il minimo vitale cresce. Senza questa misura, una parte del minimo vitale non risulterebbe esente da imposta.

Concretamente, la deduzione per differenza di reddito assume la forma seguente: per ogni figlio, l'ammontare massimo della deduzione è aumentato della metà della deduzione per i figli (4500 fr.), nonché della metà della deduzione per i premi assicurativi per i figli (350 fr.).

Considerando l'esempio menzionato al numero 2.1.2 con un primo reddito di 90 000 franchi e un secondo reddito di 10 000 franchi, e presupponendo che la coppia in questione abbia due figli, la deduzione massima per differenza di reddito è aumentata della metà di due deduzioni per i figli e della metà di due deduzioni per i premi assicurativi, per un totale di 24 200 franchi ($14\,500 + \frac{1}{2} * (2 * 9000 + 2 * 700)$). Tale importo è poi ridotto di 50 centesimi per ogni franco di secondo reddito, per cui il totale finale ammonta a 19 200 franchi ($24\,200 - 0.5 * 10\,000$).

- Anche la deduzione per i premi assicurativi per i figli pari a 700 franchi è suddivisa per metà tra i genitori. Come finora, l'attribuzione di tale deduzione ricalca quella della deduzione per i figli; quale novità, tale principio sarà però ora espressamente menzionato nella legge. Ne consegue che, nella variante 2, per ogni figlio la deduzione per differenza di reddito è aumentata sia della metà della deduzione per i figli, sia della metà della deduzione per i premi assicurativi per i figli (vedi sopra). La variante 1 mette in conto che la deduzione per i premi assicurativi per i figli potrebbe eventualmente risultare inefficace.

⁷⁸ Cfr. circolare n. 30 dell'AFC.

- La deduzione per la cura prestata da terzi ai figli è attribuita per metà a ciascun genitore, in analogia alla regolamentazione vigente per le coppie non sposate con autorità parentale congiunta. Ai fini dell'imposta federale diretta, dal 2023 ciascun genitore potrà quindi dedurre spese comprovate per la cura prestata da terzi ai figli pari al massimo a 12 500 franchi per ogni figlio. Se le spese fatte valere dai genitori dovessero superare l'importo massimo di 25 000 franchi, le deduzioni verranno ridotte a tale importo proporzionalmente ai costi comprovati dichiarati. Non è prevista l'introduzione di una chiave di ripartizione fissa nella LAID per lasciare un certo margine di autonomia in materia ai Cantoni. Ciò può tuttavia comportare una certa disarmonizzazione.
- Oggi nella LIFD la riduzione dell'ammontare dell'imposta per i contribuenti con figli (art. 36 cpv. 2^{bis} LIFD) pari a 251 franchi è vincolata alla tariffa per coniugi (tariffa per coniugi + riduzione dell'ammontare dell'imposta = tariffa per genitori). Scorporandola dalla tariffa, tale riduzione può essere ripartita tra i genitori analogamente alla deduzione per i figli. Al contrario delle deduzioni per i figli e per i premi assicurativi per i figli, tale riduzione non è considerata nella deduzione per differenza di reddito (variante 2). La riduzione in questione si differenzia da una deduzione dalla base di calcolo sotto il profilo sia della sistematica fiscale che delle conseguenze e, pertanto, non può essere combinata con la deduzione per differenza di reddito. Sia con la variante 1 che con la variante 2, si mette quindi in conto che, per le coppie con un secondo reddito nullo o esiguo, la riduzione possa risultare in parte inefficace.

Se uno tra i genitori (sposati o non) detiene l'autorità parentale esclusiva, in linea di massima l'attribuzione delle deduzioni concernenti i figli dovrà essere disciplinata come finora dalla circolare n. 30 dell'AFC.

In caso di figli maggiorenni in formazione, la deduzione per i figli non dovrà essere ripartita per metà tra i genitori coniugati o non (in analogia alla prassi odierna per i genitori non sposati). Il genitore che versa gli alimenti potrà far valere la deduzione per intero. Se entrambi i genitori versano alimenti, il genitore che versa gli aiuti maggiori potrà far valere la deduzione per i figli e l'altro genitore la deduzione per sostentamento, sempre che il suo aiuto uguagli almeno l'importo di tale deduzione. Anche in questo caso, l'attribuzione della deduzione per i premi assicurativi e della deduzione dall'ammontare dell'imposta dovrà ricalcare quella della deduzione per i figli.

3.1.5 Attività lucrativa indipendente o collaborazione nell'azienda del partner

Nel caso di un'attività lucrativa indipendente esercitata sotto la responsabilità congiunta dei partner, con un contributo adeguato da parte di entrambi e con il conseguente diritto a una retribuzione di pari livello, fanno stato, come per gli altri soci, i contratti societari e di lavoro.

Se una persona esercita una funzione subordinata nell'azienda del partner, occorre basarsi sul contratto di lavoro o sul certificato di salario. Eventuali salari eccessivi possono essere corretti dall'autorità fiscale cantonale.

3.1.6 Procedura

3.1.6.1 In generale

In caso di attuazione rigorosa dell'imposizione individuale, ogni persona esercita i propri diritti procedurali e adempie ai relativi obblighi in maniera indipendente. Di conseguenza, anche le comunicazioni delle autorità fiscali devono avvenire separatamente. Ogni persona deve dichiarare i propri elementi imponibili (cfr. n. 2.1.1.1) e presentare la propria dichiarazione d'imposta.

Sarebbe però ipotizzabile che i coniugi presentino una dichiarazione congiunta anche in caso di imposizione individuale. Ciò ridurrebbe l'onere amministrativo per le autorità fiscali cantonali e faciliterebbe il coordinamento degli incarti nel quadro della procedura di tassazione, soprattutto se si dovesse optare per la variante 2, che a seguito della deduzione per differenza di reddito richiede il collegamento degli incarti.

Il Consiglio federale propone tuttavia che i coniugi presentino due dichiarazioni distinte, in ossequio alla filosofia di fondo dell'imposizione individuale e alla posizione assunta al riguardo da entrambe le CET nonché al fine di rafforzare le competenze finanziarie e l'autonomia degli individui. Gli incentivi a svolgere un'attività lucrativa dovrebbero inoltre risultare tanto maggiori quanto più il rapporto tra ammontare dell'imposta e reddito appare evidente per la singola persona. Una dichiarazione d'imposta congiunta probabilmente non garantirebbe la necessaria trasparenza e l'auspicato aumento dell'attività lucrativa.

Per questi motivi, ciascun coniuge dovrà esercitare autonomamente i propri diritti e obblighi procedurali e assumersi la responsabilità per la correttezza della dichiarazione d'imposta e per il versamento dell'imposta. Di conseguenza, ricorsi e impugnazioni di un coniuge non influiranno sulla crescita in giudicato della tassazione dell'altro partner. Nel quadro di una procedura di tassazione o di ricorso, la possibilità di mettere in dubbio gli elementi imponibili del coniuge comporterebbe notevoli problemi procedurali sotto il profilo dell'accertamento della fattispecie, del diritto di essere sentiti e del segreto fiscale.

3.1.6.2 Diritto di esaminare gli atti

In base alla normativa vigente, i coniugi tassati congiuntamente hanno un diritto reciproco di esaminare gli atti (art. 114 cpv. 2 LIFD). Ciò corrisponde alla disposizione di diritto privato dell'articolo 170 CC: per poter cooperare alla prosperità dell'unione, ciascun coniuge deve essere a grandi linee al corrente della situazione finanziaria del partner. Un coniuge può quindi esigere che l'altro lo informi sui suoi redditi, la sua sostanza e i suoi debiti. Su istanza di un coniuge, il giudice può obbligare l'altro coniuge o terzi a dare le informazioni occorrenti e a produrre i documenti necessari.

Secondo la dottrina dominante, l'articolo 170 CC costituisce una base legale sufficiente per la sospensione del segreto fiscale a favore dei tribunali civili.⁷⁹

⁷⁹ Peter Locher, Kommentar DBG Teil I, 2^a ed., 2019, art. 110 LIFD N 50, con cenni bibliografici: «Con sentenza del 12.5.2009, il tribunale distrettuale di Sion ha stabilito che l'art. 170 cpv. 2 CC costituisce una base legale per la sospensione del segreto fiscale, per cui le autorità fiscali sono tenute a informare il giudice civile in caso di contenziosi patrimoniali tra i coniugi» (Revue valaisanne de jurisprudence, 2009, pagg. 256, 258 segg.).

Dal momento della separazione, un coniuge non può più consultare gli incarti fiscali del partner, dato che l'imposizione avviene ormai separatamente e quindi non si tratta più di incarti fiscali congiunti.

Siccome nel sistema dell'imposizione individuale la tassazione avviene separatamente, il diritto reciproco di esaminare gli atti da parte dei coniugi non separati potrebbe essere per principio revocato. Nella variante 2, la deduzione per differenza di reddito crea però una dipendenza tra i due incarti fiscali, dato che tale deduzione può essere calcolata soltanto se sono noti i proventi di entrambi i coniugi. I contribuenti sono in grado di determinare esattamente la deduzione che spetta loro e, pertanto, il reddito imponibile unicamente se sono a conoscenza degli elementi imponibili del coniuge. Per questo motivo, nella variante 2 si impone il mantenimento del diritto reciproco di esaminare gli atti per i coniugi non separati.

3.1.6.3 Revisione

Secondo il diritto vigente, la revisione di una decisione di tassazione o di una sentenza cresciuta in giudicato è possibile in particolare se, dopo la crescita in giudicato, vengono scoperti fatti rilevanti o mezzi di prova decisivi (art. 147 cpv. 1 lett. a LIFD). Ciò è il caso se i fatti sono scoperti successivamente – ma non intervenuti successivamente – alla crescita in giudicato della decisione di tassazione o della sentenza.⁸⁰ Una revisione è tuttavia esclusa se l'istante, ove avesse usato la diligenza che da lui può essere ragionevolmente pretesa, avrebbe potuto far valere già nel corso della procedura ordinaria il motivo di revisione invocato (art. 147 cpv. 2 LIFD).

Ciascun coniuge può esigere che l'altro lo informi sui suoi redditi, la sua sostanza e i suoi debiti (art. 170 cpv. 1 CC). Ne consegue che, in linea di massima, i coniugi dovrebbero essere a conoscenza della situazione finanziaria e fiscale dei propri partner e avere la possibilità, già al momento della compilazione della dichiarazione d'imposta, di accertare i fatti fiscalmente rilevanti in modo da poter valutare se sussiste il diritto a una certa deduzione (p. es. deduzioni concernenti i figli) oppure no.

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

Di conseguenza, nella variante 1 una conoscenza insufficiente degli elementi imponibili del partner non permetterebbe di soddisfare le condizioni per un'istanza di revisione secondo l'articolo 147 LIFD.

Poiché gli incarti dei coniugi sono in linea di massima indipendenti, probabilmente non sarà necessario che, nel quadro della procedura di tassazione, le relative autorità tengano anche sistematicamente conto della dichiarazione d'imposta dell'altro partner. Già oggi ad ogni modo le autorità di tassazione procedono a controlli incrociati degli incarti (p. es. armonizzazione delle deduzioni e/o imposizione delle spese di sostentamento, ripartizione della deduzione per i figli), che rimarranno possibili anche con l'imposizione individuale.

80 Un fatto può considerarsi rilevante se sussistono condizioni o circostanze (eventi) tali da modificare in maniera legalmente rilevante la fattispecie alla base della tassazione e, quindi, imporre una revisione della decisione.

Con la variante 2, per via della deduzione per differenza di reddito gli incarti dei coniugi devono essere incrociati: in altre parole, è indispensabile coordinare la relativa procedura di tassazione. Il calcolo della suddetta deduzione verrebbe verosimilmente effettuato non dal contribuente, ma dall'autorità di tassazione in base al reddito netto indicato nell'incarto dell'altro coniuge.

La correzione del reddito netto di una persona può rendere necessario un adeguamento a posteriori della deduzione per differenza di reddito. La responsabilità di un fatto del genere, dovuto alla determinazione del reddito netto dell'altro coniuge, di regola non dovrebbe ricadere sul contribuente. Nel caso specifico potrebbero però esserci dubbi su quando sussiste un fatto nuovo e quando no.

Per quanto riguarda la variante 2, tali considerazioni inducono a concedere espressamente una possibilità di revisione in relazione alla deduzione per la differenza di reddito. Gli oneri di accertamento sarebbero paragonabili a quelli di una rettificazione, dato che la verifica della diligenza del contribuente in questi casi non appare opportuna.

Nella LAID questa nuova possibilità di revisione non è prevista, dato che, trattandosi di una deduzione sociale, la deduzione per differenza di reddito non è obbligatoria per i Cantoni.

3.1.6.4 Procedura di recupero d'imposta

Se, nel quadro della procedura di tassazione di un coniuge, l'autorità fiscale scopre fatti legalmente rilevanti o mezzi di prova concernenti la tassazione del partner già cresciuta in giudicato che comporterebbero una modifica di tale tassazione, sono date le condizioni per l'avvio di una procedura di recupero d'imposta. Nella variante 2, una situazione del genere può verificarsi ad esempio se, in seguito alla tassazione del partner, la deduzione per differenza di reddito dovesse risultare più bassa.

Siccome i contribuenti in genere non possono praticamente influenzare il calcolo del reddito netto del coniuge, nell'ottica di un'applicazione speculare alla revisione e al fine di un trattamento fiscale semplice ed equo è opportuno che sia sempre possibile operare un recupero d'imposta se il reddito netto dell'altro coniuge è adeguato. La variante 2 introduce una nuova disposizione che sancisce espressamente tale circostanza.

Poiché la deduzione per differenza di reddito costituisce una deduzione sociale e, pertanto, i Cantoni non sono tenuti a concederla, non occorre alcuna modifica alla LAID.

3.1.7 Responsabilità

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

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

3.1.8 Disposizioni penali

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

3.1.9 Imposizione secondo il dispendio

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

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

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

Con l'imposizione individuale ogni coniuge è valutato individualmente. Per entrambi si dovranno quindi prendere in considerazione le spese di mantenimento che ciascun coniuge ha sostenuto. Essi non sono pertanto considerati come persone a carico. Lo stesso principio deve essere applicabile alle coppie non sposate.

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

Se una persona soggetta a imposizione forfettaria sostiene altre persone, la prestazione di sostentamento viene presa in considerazione come spesa nelle sue spese di mantenimento per il minimo vitale.

Per i contribuenti che hanno un'economia domestica propria, l'importo minimo corrisponde al settuplo della pigione annua o del valore locativo della propria abitazione, mentre per gli altri contribuenti al triplo del prezzo di pensione annua per il vitto e l'alloggio al luogo di dimora. Oggi tale importo vale per i due coniugi messi insieme. Se entrambi soddisfano le condizioni per un'imposizione secondo il dispendio, con l'applicazione dell'imposizione individuale per ciascuno varrà una base di calcolo minima di 400 000 franchi, così come nel caso delle persone non sposate. Ai fini della tassazione si terrà conto soltanto delle spese corrispondenti al tenore di vita del singolo contribuente e dei figli al cui sostentamento egli provvede, senza più considerare anche quelle del coniuge. Rispetto a oggi, ciò può comportare un aumento dell'onere fiscale.

3.1.10 Imposta alla fonte

Forma particolare (di riscossione) dell'imposta sul reddito a livello federale, cantonale e comunale, l'imposta alla fonte è trattenuta dal debitore della prestazione imponibile (p. es. datori di lavoro, assicurazioni). In linea di massima, le disposizioni relative all'imposta alla fonte ricalcano quelle della procedura di tassazione ordinaria; il calcolo delle tariffe dell'imposta alla fonte presenta però alcuni tratti forfettari.

Le disposizioni odierne sull'imposta alla fonte distinguono sostanzialmente quattro categorie di persone (cfr. art. 1 cpv. 1 dell'ordinanza dell'11 aprile 2018⁸¹ sull'imposta alla fonte [OIFo]):

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

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

In base al diritto vigente, un contribuente non separato legalmente o di fatto residente in Svizzera che sarebbe assoggettato all'imposta alla fonte non è tassato alla fonte se vive in comunione domestica con un coniuge che ha la cittadinanza svizzera o detiene un permesso di domicilio. In un caso del genere, la coppia viene tassata congiuntamente secondo la procedura ordinaria (art. 83 cpv. 2 LFD). Con il sistema dell'imposizione individuale, il contribuente dell'esempio precedente verrà invece tassato alla fonte nonostante il coniuge possieda la cittadinanza svizzera o un permesso di domicilio dato che ogni partner è assoggettato individualmente. Ne consegue che alcune persone sposate oggi assoggettate secondo la procedura ordinaria dovranno essere tassate alla fonte. L'identificazione di questi casi spetterà ai datori di lavoro.

A causa delle misure previste da un lato (deduzione per differenza di reddito, deduzione per economia domestica, aumento della deduzione per i figli) nonché della parziale soppressione delle deduzioni (deduzione per i coniugi, deduzione per coniugi con doppio reddito) e dell'adeguamento della tariffa dall'altro, occorre adeguare anche le tariffe dell'imposta alla fonte.

La tariffa applicabile si basa sulla situazione personale della persona tassata alla fonte al momento del pagamento, del versamento, dell'accreditamento o della scadenza della prestazione imponibile (cfr. art. 2 cpv. 1 dell'ordinanza dell'11 aprile 2018 sull'imposta alla fonte [OIFo]). A differenza della tassazione ordinaria, non è tuttavia possibile stabilire individualmente l'ammontare delle deduzioni: per l'imposta alla fonte, queste ultime vanno integrate in maniera forfettaria nella tariffa.

Per quanto riguarda le misure previste legate all'imposizione individuale, ciò significa concretamente che le tariffe dell'imposta alla fonte non possono tenere conto della deduzione degressiva per differenza di reddito in quanto essa dipende dall'ammontare del secondo reddito e cambia con ogni aumento o diminuzione di tale reddito.

81 RS 642.118.2

Per questi motivi, la deduzione per differenza di reddito non verrà considerata nel quadro delle tariffe dell'imposta alla fonte, ma nell'ambito della tassazione ordinaria ulteriore (TOU). Oggi una persona residente è obbligatoriamente tassata secondo la procedura ordinaria ulteriore se il suo reddito lordo da attività lucrativa dipendente ammonta almeno a 120 000 franchi (art. 89 LIFD in combinato disposto con art. 9 cpv. 1 OIFo). Tutti gli altri residenti assoggettati all'imposta alla fonte possono inoltre richiedere una TOU (art. 89a LIFD), per cui gli unici a non beneficiare della deduzione per differenza di reddito saranno i non residenti che non richiedono una TOU (art. 99a LIFD, quasi residenza) e i residenti per cui non si procede a una TOU.

Le tariffe dell'imposta alla fonte non tengono nemmeno conto della deduzione per economia domestica, dato che altrimenti il datore di lavoro prima di ogni versamento del salario dovrebbe appurare se la persona tassata alla fonte può effettivamente far valere tale deduzione. L'attribuzione forfettaria della deduzione per economia domestica a favore di persone sole (tariffari A e L) e famiglie monogenitoriali (tariffari H e P) privilegierebbe tuttavia le persone che non hanno diritto a tale deduzione (p. es. concubini o chi condivide l'abitazione con altre persone). La deduzione per economia domestica potrà ad ogni modo essere fatta valere nel quadro di una TOU.

Nelle tariffe dell'imposta alla fonte è invece possibile tenere conto dell'aumento della deduzione per i figli.

Con l'imposizione individuale verranno inoltre soppresse tutte le disposizioni inerenti all'imposta alla fonte che riguardano il coniuge (p. es. in relazione all'esecuzione della TOU) o considerano i suoi redditi (cfr. a tale riguardo le considerazioni al n. 4).

3.1.11 Adeguamenti della tariffa

La futura tariffa per l'imposizione individuale nell'ambito dell'imposta federale diretta prende a riferimento la tariffa vigente per persone sole (stato: 1.1.2022). La riforma prevede adeguamenti alla tariffa attuale per due ragioni. In primo luogo, un'applicazione di questa tariffa in combinazione con gli altri elementi della riforma comporterebbe un effetto di sgravio in particolare per i redditi elevati. In secondo luogo, il Consiglio federale auspica, per entrambi le varianti, di ottenere complessivamente nell'ambito dell'imposta federale diretta un alleggerimento della pressione fiscale con una conseguente riduzione del gettito di 1 miliardo di franchi. Per raggiungere tale obiettivo occorre un adeguamento della tariffa.

La tariffa vigente è stata pertanto adeguata mediante due interventi. Con il primo intervento, l'aliquota marginale per i redditi medi e bassi è stata leggermente ridotta in modo da ripartire in maniera più omogenea l'effetto di sgravio della riforma sulle diverse classi di reddito. Per raggiungere – come nel diritto vigente – l'aliquota massima prevista dalla Costituzione, ossia l'11,5 per cento (art. 128 cpv. 1 lett. a Cost.), sono state adeguate di conseguenza le aliquote marginali per le fasce di reddito più elevate. La tariffa così ottenuta costituisce la base per le varianti 1 e 2. La figura 1 illustra la tariffa secondo lo *status quo* e dopo questo primo intervento di adeguamento. L'asse verticale indica l'onere fiscale in percento (aliquota), mentre quello orizzontale il reddito imponibile in migliaia di franchi. Come si può evincere dalla figura, il primo intervento comporta aliquote leggermente inferiori per i redditi bassi e medi e aliquote sostanzialmente invariate per i redditi elevati. Il grafico di sinistra sull'asse orizzontale raffigura redditi imponibili da 0 a 800 000 franchi (al di sopra di

questa soglia l'aliquota non aumenta più); per rendere più chiari gli effetti sui redditi bassi e medi, il grafico di destra si limita a una forchetta tra 0 e 250 000franchi.

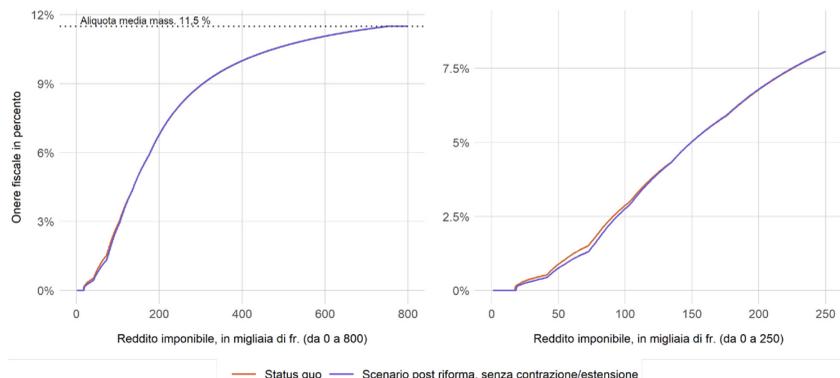
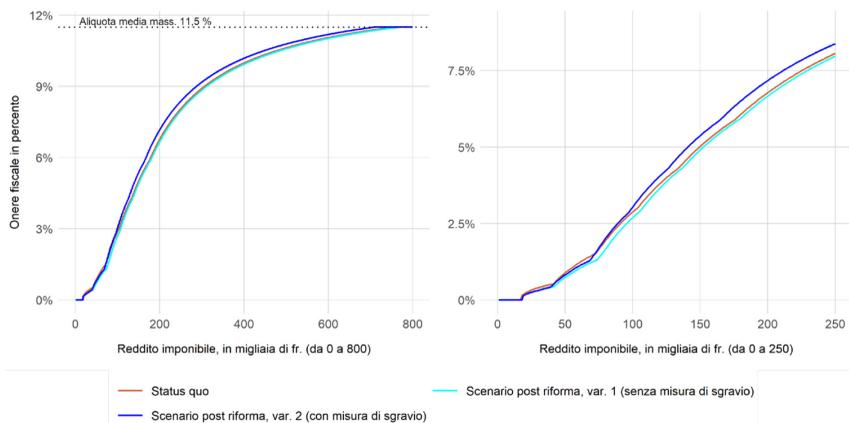


Figura 1: tariffa secondo lo status quo e nello scenario post riforma. La tariffa relativa allo scenario post riforma costituisce il risultato della riduzione dell'onere fiscale per i redditi bassi e medi (senza contrazione o estensione della tariffa). La forchetta sull'asse orizzontale va da 0 a 800 000 franchi nel grafico di sinistra, e da 0 a 250 000 franchi nel grafico di destra.

Il secondo intervento consiste nell'estendere (ridurre) o contrarre (aumentare) la tariffa affinché le due varianti della riforma producano le ripercussioni finanziarie auspicate. La procedura, analoga a quella adottata per compensare gli effetti della progressione a freddo, si traduce nell'aumento (estensione) o nella riduzione (contrazione) di tutte le tariffe con un fattore specifico. La prima tariffa, vale a dire l'ammontare del reddito imponibile esente dall'imposta federale diretta, è esclusa dall'estensione o dalla contrazione. Per fare un esempio: con estensione tramite il fattore 1,1 si intende la moltiplicazione delle tariffe per il fattore 1,1, il che corrisponde a un aumento del 10 per cento. Se nella tariffa vigente l'aliquota marginale a partire da un reddito imponibile di 72 500 franchi passa dal 2,97 al 5,94 per cento, dopo l'estensione tale aumento dell'aliquota marginale risulterebbe a 79 750 franchi ($72\,500 \cdot 1,1$). In caso di contrazione, le tariffe sono moltiplicate per un fattore inferiore a 1 e dunque diminuiscono. Per raggiungere l'effetto finanziario auspicato di una riduzione del gettito di 1 miliardo, nel quadro del secondo intervento nella variante 1 la tariffa può essere leggermente ridotta (fattore di estensione/contrazione=1,024), mentre nella variante 2 deve essere aumentata (fattore di estensione/contrazione=0,930). Tale circostanza è dovuta alla deduzione per differenza di reddito, che comporta una riduzione stimata del gettito di circa 650 milioni di franchi. Queste minori entrate devono essere compensate con una contrazione della tariffa affinché la diminuzione del gettito nelle due varianti sia equivalente. La figura 2 mostra le risultanti tariffe utilizzate nel presente progetto. Lo scenario post riforma vede quindi una leggera riduzione della tariffa con la variante 1, e un suo leggero aumento con la variante 2.



Fattore di estensione (>1)/contrazione (<1): 1.024 (Var 1)/0.93 (Var 2); diminuzione delle entrate IPD: 1 mila.

Figura 2: tariffa secondo lo status quo e nello scenario post riforma dopo la riduzione dell'onere fiscale per i redditi bassi e medi e l'estensione (variante 1) o la contrazione (variante 2) della tariffa. La forchetta sull'asse orizzontale va da 0 a 800 000 franchi nel grafico di sinistra, e da 0 a 250 000 franchi nel grafico di destra.

La figura 3 illustra come cambiano le ripercussioni finanziarie stimate in funzione del fattore utilizzato per la contrazione o l'estensione. Più la tariffa viene estesa (fattore > 1), più aumentano il fattore applicato e, di conseguenza, gli sgravi fiscali e le minori entrate. Specularmente gli sgravi fiscali e le minori entrate si riducono con la contrazione della tariffa (fattore < 1). Le varianti della riforma proposte si basano sui fattori di contrazione/estensione corrispondenti al valore in cui le due linee blu si intersecano con la linea orizzontale che indica minori entrate pari a 1 miliardo. Le ripercussioni stimate della riforma senza incidenza sul gettito fiscale e con un calo del gettito di 500 milioni, 750 milioni e 1,5 miliardi nell'ambito dell'imposta federale diretta si basano sui relativi fattori utilizzati per la contrazione/estensione secondo questa figura (cfr. n. 2.4).

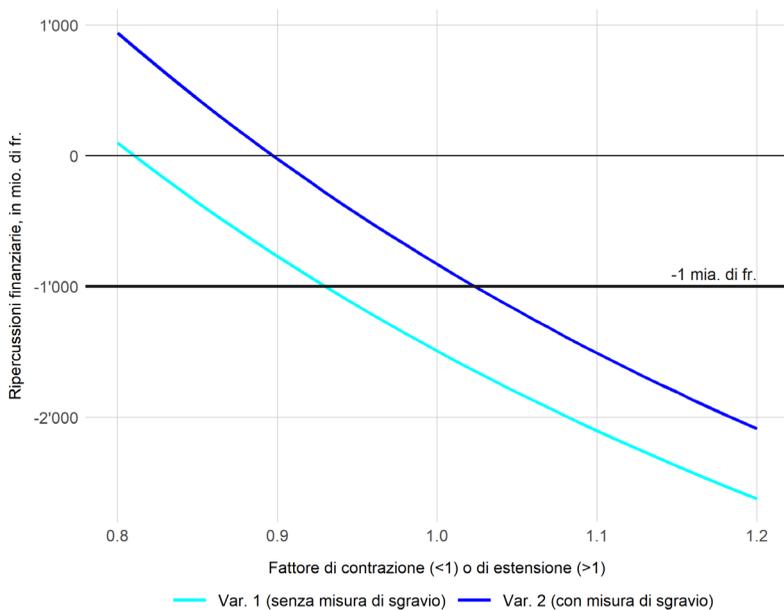


Figura 3: stima delle ripercussioni finanziarie che le varianti della riforma determinano sul gettito dell'imposta federale diretta in funzione del fattore utilizzato per la contrazione (< 1) o l'estensione (> 1) della tariffa. Base di dati: WiSiER (2015) e statistica dell'imposta federale diretta (2018), proiezione per il 2022. Esempio: applicando un fattore per la contrazione/estensione di 1,1, il gettito dell'imposta federale diretta si riduce di circa 1,5 miliardi di franchi.

3.1.12 Riperussioni dell'imposizione individuale su altri settori giuridici

3.1.12.1 In generale

Lo stato civile oggi influisce tra l'altro sulle prestazioni delle assicurazioni sociali, e in particolare dell'AVS/AI, della previdenza professionale, dell'assicurazione infortuni e dell'assicurazione militare, nonché sui sussidi (p. es. riduzioni dei premi della cassa malati). Questi altri settori giuridici fanno riferimento al matrimonio come comunione economica. Introducendo l'imposizione individuale, il sistema fiscale si porrebbe dunque in contraddizione «sistemica» con altri settori giuridici.

Sul piano giuridico è comunque possibile passare all'imposizione individuale continuando per il momento a considerare le coppie sposate una comunione economica, come è stato peraltro chiesto da entrambe le CET. A tale proposito va anche segnalato il postulato del Gruppo liberale radicale «Conseguenze di una previdenza per la vecchiaia indipendente dallo stato civile?» (21.4430), adottato dal Consiglio nazionale il 18 marzo 2022, che invita il Consiglio federale a presentare un rapporto sulle possibili conseguenze dell'introduzione di una previdenza per la vecchiaia individuale, ossia completamente indipendente dallo stato civile.

3.1.12.2 Riduzione dei premi della cassa malati

In base agli articoli 65–66a della legge federale del 18 marzo 1994⁸² sull'assicurazione malattie (LAMal), i Cantoni accordano riduzioni dei premi agli assicurati di condizione economica modesta.

I Cantoni dispongono di un ampio margine di autonomia nell'organizzazione di queste riduzioni.⁸³

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

Per i coniugi, attualmente i calcoli delle riduzioni dei premi si fondano sul reddito e sulla sostanza familiare che possono essere desunti dalla tassazione congiunta. Con l'introduzione dell'imposizione individuale, si pone dunque la questione della base da considerare per determinare le riduzioni in questione. È lecito chiedersi se occorra

⁸² RS **832.10**, cfr. anche le relative ordinanze, RS **832.112.4** e RS **832.112.5**.

⁸³ Cfr. a tale proposito le considerazioni di Rolf Frick in Gabor P. Blechta, Philomena Colatrell, Hubert Rüedi, Daniel Staffelbach (a. c.), *Basler Kommentar. Krankenversicherungsgesetz, Krankenversicherungsaufsichtsgesetz*, 1^a ed., Basilea 2020, N. 12 su art. 65 LAMal. «Non solo possono stabilire come ripartire le risorse a disposizione per la riduzione dei premi. [...] I Cantoni disciplinano anche la cerchia degli aventi diritto, l'ammontare delle riduzioni, le relative procedure, le modalità di versamento e le soglie di reddito. I Cantoni pertanto decidono anche autonomamente cosa si debba intendere con la nozione giuridicamente vaga di "condizione economica modesta". [...] Di conseguenza anche i sistemi per la riduzione dei premi previsti dalle disposizioni esecutive cantonali risultano assai eterogenei». Cfr. al riguardo anche [DTF 136 I 220](#).

tenere conto unicamente del reddito e della sostanza della singola persona, indipendentemente dallo stato civile e dalla situazione familiare, oppure se continuare a basarsi sul reddito e sulla sostanza familiare per le coppie sposate. In quest'ultimo caso, le autorità competenti o i richiedenti devono essere a conoscenza degli elementi imponibili del coniuge. Qualora ci si basasse esclusivamente sulla situazione reddituale e patrimoniale individuale, potrebbe ad esempio accadere che una persona con un reddito e una sostanza modesti ma sposata con un coniuge facoltoso benefici di riduzioni dei premi.

Siccome le disposizioni cantonali in materia di riduzione dei premi della cassa malati costituiscono in linea di massima un diritto di esecuzione indipendente dalla legislazione federale⁸⁴, l'introduzione dell'imposizione individuale non richiede modifiche alla LAMal. I Cantoni dovranno tuttavia valutare l'opportunità di adeguare i parametri relativi alla condizione economica modesta. In altre parole, il diritto federale lascia ai Cantoni la libertà di decidere se considerare anche il reddito e la sostanza del partner o coniuge o eventualmente delle persone che vivono in comunione domestica con il contribuente.

3.1.12.3 Tariffe per strutture di custodia collettiva diurna

I Comuni sussidiano la custodia di bambini complementare alla famiglia in modo estremamente eterogeneo. Le tariffe delle strutture di custodia collettiva diurna (asili nido) dipendono in genere fortemente dall'ammontare del reddito determinante annuo e della sostanza dei genitori, dai sussidi pubblici, dal numero di figli e dalla durata della custodia.

È considerato il reddito dei genitori che vivono in comunione domestica con il figlio per il quale si avvalgono di prestazioni di custodia di terzi. Se questo figlio vive con un solo genitore, oltre al reddito e alla sostanza di quest'ultimo vanno computati anche il reddito e la sostanza del partner (coniuge, partner registrato o convivente) con cui questo genitore convive. Nel caso dei conviventi, si tiene conto del reddito e della sostanza del partner se hanno figli in comune o convivono da più di cinque anni.⁸⁵

Per i coniugi, oggi il reddito e la sostanza familiare possono essere desunti dalla dichiarazione d'imposta congiunta. Con l'introduzione dell'imposizione individuale, anche in questo caso si pone la questione della base da considerare per il calcolo futuro delle tariffe degli asili nido. È lecito supporre che si debba continuare a fare riferimento al reddito delle persone che vivono in comunione domestica con il figlio. Poiché, a determinate condizioni, ciò avviene già oggi per le coppie non sposate non tassate in comune, l'introduzione dell'imposizione congiunta non dovrebbe comportare problemi pratici.

⁸⁴ DTF 134 I 313 consid. 3 pag. 315 (con rinvii)

⁸⁵ Cfr. ad esempio gli art. 20a segg. dell'ordinanza del 2.1.2011 sulle prestazioni di integrazione sociale del Cantone di Berna (OPIS), BSG 860.113.

3.1.12.4 **Ulteriori settori disciplinati a livello cantonale o comunale**

Anche per il calcolo di altri trasferimenti sociali disciplinati a livello cantonale o comunale, le autorità si fondano sulla situazione reddituale e patrimoniale della famiglia o dell'economia domestica conformemente alla tassazione. Pure in questi ambiti, qualora si passasse all'imposizione individuale Cantoni e Comuni dovranno valutare se adeguare i parametri di calcolo; anche in questo caso il diritto federale lascia loro la libertà di decidere se considerare il reddito e la sostanza del partner.

Il riesame e, all'occorrenza, l'adeguamento delle basi di calcolo è ipotizzabile pure per altre imposte o tributi come ad esempio l'imposta di culto.

Seguono alcuni esempi selezionati in cui, in base al diritto vigente (secondo le informazioni fornite dall'amministrazione delle contribuzioni del Cantone di San Gallo), le autorità possono accedere alle informazioni contenute negli incarti fiscali.

- Borse di studio (Ufficio delle borse di studio): accertamento della situazione finanziaria dei beneficiari di borse e prestiti di studio e dei loro genitori. Le informazioni concernono la situazione reddituale e patrimoniale effettiva del coniuge o dei genitori del beneficiario di una borsa o un prestito di studio nonché gli alimenti che un genitore riceve a favore del suddetto beneficiario.
- Esecuzione e fallimento (Ufficio esecuzioni e fallimenti): accertamento del reddito e della sostanza, degli attivi e passivi nel quadro del pignoramento o della massa del fallimento. Le informazioni concernono la situazione reddituale e patrimoniale del debitore e del coniuge o del partner che vive in comunione domestica e ha figli in comune con il debitore.
- Imposta di culto (parrocchie e comunità confessionali): gli enti ecclesiastici di diritto pubblico dispongono della sovranità fiscale per tassare il reddito e la sostanza delle persone fisiche. È garantito l'accesso a tutte le informazioni, contenute nel registro fiscale (elementi imponibili) e nell'elenco dei contribuenti, necessarie al controllo della conformità dell'imposizione.

Per quanto riguarda l'imposta di culto, l'introduzione dell'imposizione individuale avrebbe il vantaggio di rendere superflue le odierne regole di Cantoni, Comuni, parrocchie, sinodi ecc. relative alla ripartizione del reddito e della sostanza complessiva delle coppie. Più problematica appare l'attribuzione dell'imposta di culto dei figli quando, in caso di matrimoni confessionalmente misti, i Cantoni considerano l'appartenenza dei figli a una determinata comunità religiosa e procedono a una ripartizione proporzionale o di altra natura del tasso di imposizione o dell'ammontare dell'imposta per le confessioni interessate.⁸⁶ In questi casi si pone la questione se, ai fini dell'imposta di culto, i figli in comune debbano essere indicati nella dichiarazione d'imposta

⁸⁶ Ad esempio Informazioni fiscali edite dalla Conferenza svizzera delle imposte (CSI), Imposte di culto:

- Applicazione della mezza aliquota relativa alla confessione di ciascun coniuge. Nel caso di famiglie con figli, si procede alla ripartizione proporzionale dell'aliquota o della quota dell'imposta per la confessione di ciascun coniuge tenendo conto dei figli e della loro confessione (LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, SH, AG, NE).

di entrambi i genitori anche quando questi figli non appartengono alla stessa comunità religiosa di uno dei genitori. Per aggirare tale problema, i Cantoni sul piano fiscale potrebbero rinunciare del tutto a tenere conto dell'appartenenza dei figli a una determinata comunità religiosa.

Soprattutto per i Cantoni che, in caso di matrimoni confessionalmente misti, considerano anche l'appartenenza confessionale dei figli, il passaggio all'imposizione individuale comporterà oneri per la revisione di leggi, ordinanze e regolamenti parrocchiali. Nei restanti Cantoni diventeranno semplicemente obsolete le varie regole di ripartizione tra i coniugi.

Per quanto riguarda il tipo di riscossione e le competenze in materia di tassazione e riscossione sussistono notevoli differenze tra i Cantoni. A seconda delle circostanze, l'introduzione dell'imposizione individuale potrebbe implicare oneri amministrativi supplementari soprattutto per le parrocchie che procedono autonomamente alla riscossione e non possono coordinare la tassazione e/o la riscossione con un'altra istanza di riscossione (Cantone o Comune).

3.2 Excursus: modelli di imposizione congiunta

3.2.1 Splitting

3.2.1.1 Principio

Il sistema dello splitting si basa sull'imposizione congiunta e su un'unica tariffa che viene applicata a tutte le persone fisiche contribuenti. La diversa capacità economica delle coppie sposate e delle persone sole non è più presa in considerazione con la tariffa per coniugi, come nel caso dell'imposta federale diretta, bensì con lo splitting. Mentre in caso di splitting integrale il reddito comune è tassato all'aliquota corrispondente alla metà del reddito complessivo (divisore 2), nello splitting parziale ci si basa su un divisore che corrisponde a una determinata quota superiore al 50 per cento del reddito complessivo.

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

3.2.1.2 Splitting integrale

Nel caso dello splitting integrale, il reddito comune è tassato all'aliquota corrispondente alla metà del reddito complessivo (divisore 2). Con questo modello, i coniugi pagano meno imposte rispetto alle coppie non sposate con identico reddito complessivo, tranne nell'eventualità in cui i due partner abbiano esattamente lo stesso reddito. In tal caso, il carico fiscale della coppia non sposata coincide con quello dei coniugi. A parità di reddito complessivo, nello splitting integrale in genere le coppie non sposate sopportano quindi un onere fiscale maggiore.

- Se i coniugi o i partner registrati non appartengono alla stessa comunità confessionale riconosciuta o se solo uno di essi fa parte di una tale comunità, il diritto di imposizione è dimezzato. In presenza di figli, tale diritto è diviso in terzi; l'ultimo terzo è ripartito in base all'appartenenza confessionale dei figli (FR, SO, BS, BL).

3.2.1.3 Splitting parziale

Nel caso dello splitting parziale ci si basa su un divisore che corrisponde a una determinata quota superiore al 50 per cento del reddito complessivo. Nel Cantone dei Grigioni ad esempio per determinare l'aliquota d'imposta dei coniugi tassati congiuntamente il reddito imponibile viene diviso per 1,9. Il reddito complessivo dei coniugi è quindi tassato con l'aliquota che sarebbe applicabile al 52,63 per cento del reddito totale. Nello splitting parziale il rapporto tra l'onere fiscale in caso di matrimonio e di relazione non coniugale dipende dal fattore applicato per lo splitting. Quanto più basso è questo fattore e quanto più equilibrata è la ripartizione dei redditi fra i due partner, tanto meno vantaggioso si rivela il matrimonio in termini fiscali. Con lo splitting parziale la penalizzazione delle coppie sposate non è soppressa per tutte le coppie sposate con doppio reddito e per le coppie sposate di pensionati.

3.2.1.4 Sistema del quoziente familiare

Forma particolare di imposizione con splitting, il sistema del quoziente familiare si basa su una tariffa unitaria, applicata sia alle persone sole che ai contribuenti coniugati. In Svizzera soltanto il Cantone di Vaud prevede questo sistema secondo il modello francese.

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

Modello del Cantone di Vaud

Coniugi

Il Cantone di Vaud tiene conto della diversa capacità economica di coniugi e persone sole prevedendo per i coniugi un divisore (quoziente) di 1,8 (cfr. art. 43 cpv. 2 lett. b della legge sulle imposte dirette cantonali [LI] del Cantone di Vaud). Il reddito complessivo imponibile di una coppia sposata senza figli viene tassato con l'aliquota che sarebbe applicabile al 55,55 per cento di tale reddito.

Figli

Per tenere conto delle spese per i figli, per ogni figlio minorenni o in formazione il divisore dei genitori è aumentato di 0,5 (art. 43 cpv. 2 lett. d LI). Per calcolare il reddito determinante ai fini dell'aliquota, nel Cantone di Vaud il reddito complessivo imponibile delle coppie con figli viene diviso per $1,8 + 0,5$ per ogni figlio. Per i redditi elevati, l'effetto del quoziente per i figli è tuttavia limitato.

Nel Cantone di Vaud, il quoziente familiare tuttavia non sostituisce le deduzioni concernenti i figli. Sono infatti previste deduzioni per i premi assicurativi e gli interessi dei capitali a risparmio del figlio (art. 37 cpv. 1 lett. g LI), una deduzione per la cura

prestata da terzi ai figli (art. 37 cpv. 1 lett. k LI) e una deduzione per i figli commisurata al reddito per ogni figlio a tirocinio o agli studi al cui sostentamento i coniugi o i genitori provvedono interamente (art. 42a LI).

Famiglie monoparentali

Oltre ai coniugi, hanno diritto allo splitting anche i contribuenti non sposati, separati, divorziati o vedovi che vivono in comunione domestica con figli minorenni o figli in formazione al cui sostentamento provvedono interamente. Per questa categoria di contribuenti è previsto un divisore di 1,3 (art. 43 cpv. 2 lett. c LI), aumentato di 0,5 per ogni figlio.

Se l'autorità parentale è esercitata da un solo genitore, quest'ultimo beneficia del quoziente per i figli di 0,5 e, se vive in comunione domestica con i figli, anche del quoziente per famiglie monogenitoriali di 1,3. In caso di autorità parentale congiunta, il quoziente per i figli e il quoziente per le famiglie monogenitoriali sono attribuiti al genitore che riceve gli alimenti.

Il quoziente è diviso a metà tra i genitori (0,25) se questi ultimi si occupano in maniera più o meno paritaria dei figli e non vengono fatti valere alimenti. Il quoziente di 1,3 è concesso al genitore che provvede prevalentemente al sostegno dei figli e vive in comunione domestica con loro.

Nel caso dei figli maggiorenni in formazione, il quoziente per i figli va al genitore che provvede prevalentemente al loro sostentamento. Il suddetto quoziente è diviso a metà se entrambi i genitori vi contribuiscono in misura equivalente. Il quoziente per le famiglie monogenitoriali spetta al genitore che vive in comunione domestica con i figli.

Coppie non sposate con figli

Nel caso delle coppie che non esercitano l'autorità parentale congiunta, il quoziente per i figli è attribuito alla persona che la detiene. Quest'ultima può tuttavia chiedere che il quoziente sia assegnato all'altro partner che contribuisce in misura prevalente al sostentamento dei figli. Il quoziente di 1,3 per le famiglie monogenitoriali non viene concesso.

In caso di autorità parentale congiunta, il quoziente per i figli è suddiviso tra i genitori. Il quoziente per le famiglie monogenitoriali (1,3) non viene concesso.

Per i figli maggiorenni in formazione, il quoziente per i figli è assegnato a chi contribuisce prevalentemente al loro sostentamento. Il quoziente per le famiglie monogenitoriali (1,3) non viene concesso.

3.2.1.5 Valutazione dello splitting integrale

Quale forma di imposizione congiunta, lo splitting integrale considera i coniugi come una comunione economica. Rispetto al sistema vigente, il passaggio allo splitting integrale per l'imposta federale diretta sotto il profilo concettuale equivale sostanzialmente a una riduzione della tariffa per i coniugi.

Lo splitting integrale segue il principio dell'imposizione del reddito globale: in altre parole, per l'onere fiscale risulta per principio determinante il reddito complessivo dei coniugi. La ripartizione del reddito tra i due coniugi non influisce sull'onere fiscale,

per cui, a parità di reddito complessivo, l'onere fiscale dei coniugi con un unico reddito equivale a quello dei coniugi con doppio reddito.

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

Teoricamente, lo splitting integrale può essere esteso anche alle coppie di conviventi, il che tuttavia non sana la violazione della neutralità rispetto allo stato civile. Si porrebbe la questione di quali coppie possono essere considerate coppie di conviventi ai sensi del diritto fiscale. Le coppie che non soddisfano i relativi criteri e le persone sole rimarrebbero escluse dallo splitting integrale, per cui un'estensione della sua applicazione sposterebbe soltanto i confini della disparità di trattamento e la lesione della neutralità rispetto allo stato civile persisterebbe.

Rapporto tra gli oneri di coniugi e persone non sposate

Con lo splitting integrale, ai coniugi si applica l'aliquota che la tariffa prevede per la metà del reddito complessivo. Se una coppia sposata consegue ad esempio un reddito imponibile complessivo di 150 000 franchi, l'aliquota applicata sarà quella stabilita dalla tariffa per un reddito di 75 000 franchi. L'onere fiscale di una coppia sposata corrisponde quindi alla somma degli oneri fiscali di due persone non sposate con metà reddito ciascuno.

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

Nell'ottica del principio costituzionale dell'imposizione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost.), il trattamento fiscale privilegiato che splitting integrale garantisce ai coniugi in praticamente tutte le situazioni familiari appare problematico. In una decisione del 1994, il Tribunale federale ha posto dei paletti per quanto riguarda l'onere fiscale delle diverse tipologie di economia domestica⁸⁷, stabilendo che il suddetto principio è rispettato quando l'onere fiscale di una coppia sposata è inferiore a quello di una persona sola di pari reddito, ma superiore a quello di due persone sole che conseguono ciascuna la metà del reddito dei coniugi.

Alla luce di queste considerazioni del Tribunale federale, si tratta di capire se uno splitting integrale senza misure di sgravio per persone sole e famiglie monoparentali sia conforme al dettato dell'imposizione secondo la capacità economica. In assenza di simili misure, l'onere fiscale dei coniugi non è superiore a quello di due persone sole che conseguono ciascuna la metà del reddito dei coniugi. Stando alle suddette considerazioni, le due persone in questione sopportano pertanto un onere fiscale eccessivo

⁸⁷ DTF 120 Ia 329 consid. 4b

rispetto ai coniugi. In un modello di splitting integrale, il rapporto tra gli oneri auspicato dal Tribunale federale potrebbe essere raggiunto prevedendo una deduzione per economia domestica per persone sole e famiglie monogenitoriali.

Onere amministrativo derivante dal cambiamento di sistema

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

Necessità di adeguare la legislazione

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

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

Tecnicamente, uno splitting integrale sulla base della tariffa vigente per persone sole (art. 36 cpv. 1 LIFD) sarebbe possibile. Le tariffe vigenti con la progressione continua tuttavia non si conciliano con l'idea dello splitting. Il diritto vigente prevede un'aliquota massima dell'11,5 per cento. Siccome nelle fasce di reddito più basse i tassi sono nettamente inferiori, le aliquote marginali devono pertanto superare momentaneamente l'11,5 per cento. Per via della progressione continua, soprattutto nelle situazioni con un reddito molto elevato e uno molto basso può accadere che lo splitting integrale comporti oneri maggiori rispetto all'imposizione individuale. Si porrebbe dunque la questione se combinare l'introduzione dello splitting integrale con un adeguamento della tariffa.

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

Ripercussioni sugli incentivi a svolgere un'attività lucrativa

Analogamente al sistema vigente, a parità di gettito fiscale uno splitting integrale comporta un onere fiscale minore per la persona che consegue il reddito superiore e uno maggiore per quello con il reddito più basso. Grazie allo sgravio garantito dallo splitting integrale, la tassazione del reddito più elevato risulta inferiore a quanto ammonterebbe in caso di imposizione individuale. L'onere fiscale sul secondo reddito è invece maggiore rispetto all'imposizione individuale, dato che a causa del primo reddito ai coniugi viene applicato un livello di progressione più elevato (cfr. n. 5.5.1).

Stando alle indagini empiriche condotte, chi percepisce un secondo reddito è più sensibile agli stimoli provenienti dal regime di imposizione fiscale. Inoltre in Svizzera il potenziale di manodopera tra chi consegue il primo reddito è già sfruttato in ampia misura, mentre le possibilità di accrescere la partecipazione al mercato del lavoro dei percettori di un secondo reddito facendo leva su riforme fiscali sono nettamente maggiori (cfr. n. 5.5.3).

Date queste premesse, uno splitting integrale non appare adatto a incentivare lo svolgimento di un'attività lucrativa. Gli stimoli in tal senso indotti dall'introduzione dello splitting integrale dipenderebbero in primo luogo dalla tariffa. Una sua configurazione neutrale dal profilo dei proventi probabilmente ridurrebbe gli incentivi a svolgere un'attività lucrativa, soprattutto se si eliminasse la deduzione per doppio reddito per ragioni legate al rapporto tra gli oneri dei coniugi e delle persone sole. Rafforzare gli stimoli ad accrescere il grado d'occupazione comporterebbe una significativa riduzione del gettito, dato che gli effetti negativi intrinseci dello splitting integrale su tali incentivi dovrebbero essere compensati da una riduzione della tariffa.

3.2.2 Calcolo alternativo dell'imposta

3.2.2.1 Principio

Il modello proposto dal progetto relativo all'equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie⁸⁸ si basa sull'imposizione congiunta e sulla tariffa multipla del diritto vigente. Tale modello prevede che l'autorità di tassazione calcoli in una prima fase l'onere fiscale a carico dei coniugi nell'ambito della tassazione congiunta ordinaria, sommando il reddito dei coniugi. In una seconda fase è effettuato un calcolo alternativo dell'imposta, che si orienta all'imposizione delle coppie non sposate. Questo calcolo attribuisce i redditi da attività lucrativa, i redditi da rendita e le deduzioni collegate a tali redditi alla moglie e al marito secondo la situazione effettiva, sulla base della dichiarazione fiscale. Al fine di semplificare la procedura, a entrambi è assegnata la metà degli altri redditi (redditi patrimoniali, vincite alle lotterie ecc.). Anche nel caso delle altre deduzioni si opera una ripartizione che assegna una metà a ciascun coniuge. Agli elementi imponibili di moglie e marito così accertati si applica la tariffa di base. Ai coniugi viene quindi fatturato l'ammontare dell'imposta più basso.

I coniugi continuano a esercitare congiuntamente i diritti e gli obblighi procedurali. Il calcolo alternativo dell'imposta operato dalle autorità di tassazione consiste tutto sommato in una mera correzione di tariffa volta a eliminare un'eventuale penalizzazione fiscale dei coniugi.

Grazie all'attribuzione individuale del reddito da attività lucrativa e del reddito da rendita – da operarsi nell'ambito del calcolo alternativo dell'imposta – e alla ripartizione a metà degli altri redditi e della sostanza, viene interrotta la progressione dell'imposta dei coniugi. Il modello porta a un netto sgravio fiscale soprattutto per i coniugi il cui reddito da attività lucrativa o da rendita è ripartito in modo uniforme su entrambi. La ripartizione a metà dei proventi patrimoniali può essere vantaggiosa an-

⁸⁸ FF 2018 1775. Cfr. anche il messaggio aggiuntivo del 14 agosto 2019 sull'«equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie», FF 2019 4801.

che per le coppie in cui un coniuge dispone di un patrimonio considerevole con relativo reddito patrimoniale significativo e l'altro coniuge possiede un patrimonio modesto senza redditi degni di nota.

3.3 Attuazione

La tassazione e la riscossione dell'imposta federale diretta spettano ai Cantoni sotto la vigilanza della Confederazione.⁸⁹ L'introduzione dell'imposizione individuale comporta oneri aggiuntivi per le amministrazioni cantonali delle contribuzioni, in particolare perché i coniugi devono presentare due dichiarazioni d'imposta separate. A livello nazionale, le dichiarazioni da evadere aumenterebbero così di circa 1,7 milioni.

Dal punto di vista della CSI, è soprattutto importante ridurre al minimo la necessità di coordinare le tassazioni dei contribuenti. Propone pertanto che ciascun coniuge debba esercitare autonomamente i propri diritti e obblighi procedurali e assumersi la responsabilità per la correttezza della dichiarazione d'imposta e per il versamento dell'imposta. Evitare interdipendenze è considerato importante anche nell'ottica dei rapporti intercantionali o internazionali, ove i coniugi sono domiciliati in luoghi diversi. Per le autorità fiscali, l'esigenza di coordinare le tassazioni rende più macchinosa l'esecuzione automatizzata delle relative procedure.

L'imposizione individuale si ripercuote anche sull'imposta alla fonte. In linea di massima è possibile considerare altre deduzioni per l'imposta alla fonte: se queste ultime però non possono essere concesse a tutti coloro a cui è applicabile il tariffario vigente, occorre creare nuovi tariffari e sostituire o stralciare quelli esistenti (p. es. quelli per chi consegue il secondo reddito). Soprattutto al momento dell'introduzione, ciò comporta oneri aggiuntivi per le amministrazioni delle contribuzioni e i datori di lavoro. Le nuove tariffe devono essere programmate. Di regola le amministrazioni delle contribuzioni ricalcolano ogni anno le tabelle delle tariffe. Come finora, i datori di lavoro dovranno scegliere il tariffario e raccogliere determinate informazioni (p. es. se una persona vive da sola). Per i collaboratori sposati, tuttavia non dovranno più accertare se anche il coniuge consegue un reddito e chi tra i due percepisce il reddito maggiore. Va altresì tenuto conto del fatto che, per ogni nuova tariffa ordinaria dell'imposta alla fonte (attualmente A, B, C e H), occorre creare un nuovo tariffario per i frontalieri tedeschi e, in futuro, anche per quelli italiani (probabilmente dall'1.1.2023).

In seguito all'introduzione di due dichiarazioni d'imposta distinte per i coniugi, le singole dichiarazioni diventeranno più snelle. Mentre oggi reddito e sostanza sono dichiarati congiuntamente, in futuro con l'imposizione individuale le relative informazioni saranno ripartite tra due dichiarazioni separate. In determinate situazioni, la suddivisione in due dichiarazioni non è così semplice: oggi ad esempio non è rilevante sapere quale dei coniugi è proprietario di un immobile, dato che l'imposizione è congiunta. In futuro anche i negozi giuridici tra coniugi (p. es. prestiti) assumeranno rilevanza fiscale. L'imposizione individuale può tuttavia anche semplificare le cose: la morte di un coniuge ad esempio non si ripercuoterà più sulla tassazione del coniuge rimasto in vita, per il quale oggi, ai fini della determinazione dell'aliquota, si procede a una proiezione del reddito su un anno intero.

⁸⁹ Art. 2 LIFD

A seconda che si adotti la variante 1 o 2, le due dichiarazioni dei coniugi devono essere evase in maniera più o meno incrociata e coordinata. Un simile coordinamento dovrebbe essere possibile, dato che già oggi in alcuni Cantoni le dichiarazioni dei genitori separati e delle coppie non sposate con figli in comune vengono incrociate automaticamente ai fini dell'attribuzione delle deduzioni concernenti i figli. I progressi della digitalizzazione dovrebbero agevolare tale coordinamento.

In sintonia con la presa di posizione della CDF, l'introduzione dell'imposizione individuale è prevista a tutti i livelli dello Stato federale. Regole divergenti tra Confederazione, Cantoni e Comuni implicherebbero una forte disarmonizzazione e accrescerebbero la complessità del sistema fiscale. L'ancoramento dell'imposizione individuale a tutti e tre i livelli impone ai Cantoni di adeguare la legislazione in materia e di predisporre l'esecuzione delle nuove disposizioni, la formazione del personale e i necessari adeguamenti a livello informatico. Ai Cantoni verrà accordato tempo sufficiente a tale scopo. Le nuove norme per l'imposta federale diretta e nelle leggi tributarie cantonali dovrebbero entrare in vigore contemporaneamente.

Secondo le previsioni della CSI, l'introduzione dell'imposizione individuale comporterà oneri aggiuntivi relativamente elevati. La CSI teme che, mediante una ripartizione ottimale dei proventi, i coniugi che lavorano come indipendenti possano interrompere la progressione al fine di ridurre il più possibile l'onere fiscale. Nel caso dei lavoratori indipendenti con un'attività in comune, non si può escludere la trasformazione di imprese individuali in imprese di persone. D'altro canto, è lecito ipotizzare che i coniugi che lavorano insieme stipuleranno dei contratti di lavoro, con conseguenti maggiori entrate per le assicurazioni sociali.

Il Consiglio federale condivide il parere che l'imposizione individuale dei coniugi offra determinate possibilità di ottimizzazione fiscale di cui si avvalgono già oggi le coppie non sposate. In un ordinamento giuridico liberale, le disposizioni legali (p. es. trasferimento di valori patrimoniali, concessione di prestiti) vanno però in linea di massima accettate. Il limite è costituito dall'abuso di diritto (elusione fiscale). I prestiti fittizi non hanno ad esempio rilevanza legale e i salari eccessivi possono essere corretti: la prassi e la giurisprudenza in materia sono sufficientemente consolidate. È difficile stabilire in che misura le autorità di tassazione siano in grado di individuare e trattare simili casi con un onere ragionevole. Secondo il Consiglio federale, misure di più ampia portata per limitare le ottimizzazioni fiscali non appaiono tuttavia opportune.

3.4 Impostazioni alternative del progetto

I risultati delle analisi quantitative relative alle ripercussioni delle impostazioni alternative del progetto possono essere consultati sul sito Internet dell'AFC sotto la rubrica Temi di politica fiscale, [Imposizione dei coniugi e famiglia \(admin.ch\)](#).

Secondo quanto chiesto dalle due CET, vengono esaminate le ripercussioni della riforma in caso di entrate minori derivanti dall'imposta federale diretta di 500 milioni, 750 milioni e 1,5 miliardi di franchi. In considerazione delle prospettive finanziarie della Confederazione, il Consiglio federale ha deciso di illustrare inoltre le ripercussioni di un'impostazione senza incidenza sul gettito. Partendo dal progetto descritto nel presente rapporto, per ottenere tali conseguenze finanziarie la tariffa viene estesa o contratta (per gli aspetti metodologici, cfr. n. 2.1.11).

Vengono inoltre illustrati i risultati dell'analisi quantitativa di un'imposizione individuale con un'aliquota marginale unitaria (flat rate tax) che implica un calo del gettito dell'imposta federale diretta di 1 miliardo di franchi. Come nelle altre varianti esaminate, il reddito esente da imposta è pari a 14 500 franchi. A tutti i redditi al di sopra di questa soglia si applica un'aliquota marginale unitaria del 3,44 per cento circa. Sul sito dell'AFC sono disponibili anche ulteriori risultati delle analisi quantitative riguardanti il progetto esposto nel presente rapporto. Le minori entrate stimate si basano sulla proiezione per il 2022 dei dati forniti dalla statistica dell'imposta federale diretta del 2018.

4 **Commento ai singoli articoli**

Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta

Osservazioni preliminari

- Nella versione in tedesco e in francese di entrambi gli avamprogetti le disposizioni modificate nel quadro del passaggio all'imposizione individuale vengono formulate in modo neutro sotto il profilo del genere. Nel quadro del messaggio, tutta la LIFD sarà riformulata in questo senso.
- Per compensare gli effetti della progressione a freddo, il Dipartimento federale delle finanze (DFF) adegua le tariffe e le deduzioni nell'ambito dell'imposta federale diretta a partire dall'anno fiscale 2023. In questo modo si garantisce che, a parità di potere d'acquisto, il rincaro non comporti maggiori oneri fiscali. Gli avamprogetti si basano sulle tariffe e sulle deduzioni vigenti nel 2022.

I dibattiti parlamentari intorno al progetto di imposizione individuale e il periodo di transizione tra la votazione finale e l'entrata in vigore del progetto potrebbero durare diversi anni. Durante questo lasso di tempo la compensazione degli effetti della compensazione a freddo proseguirà secondo il diritto vigente. Le nuove tariffe e l'ammontare delle deduzioni nell'ambito dell'imposizione individuale si basano di contro sul messaggio del Consiglio federale e su eventuali modifiche decise dal Parlamento. Tuttavia, nel periodo compreso tra la votazione finale e l'entrata in vigore, posteriore di qualche anno, gli effetti della progressione a freddo non saranno compensati. Ciò può comportare, se l'inflazione tocca livelli abbastanza elevati, che fino all'entrata in vigore del progetto il rapporto tra gli oneri messo a punto nel corso delle consultazioni parlamentari rispetto allo status quo può risultare superato. Per evitare un simile aumento nascosto delle imposte, potrebbe rendersi necessario inserire nelle disposizioni transitorie della LIFD del messaggio del Consiglio federale una disposizione sulla compensazione degli effetti della progressione a freddo secondo il nuovo diritto. Questa varrebbe perlomeno per il periodo di tempo tra la votazione finale e l'entrata in vigore.

Art. 3 cpv. 5

L'articolo 3 regola l'assoggettamento alla sovranità fiscale svizzera in virtù dell'appartenenza personale. Il capoverso 5 stabilisce l'assoggettamento illimitato per le persone domiciliate all'estero ed esonerate totalmente o parzialmente dalle imposte sul reddito nel Paese in cui vivono, in virtù di un rapporto di lavoro con la Confederazione

o con un'istituzione di diritto pubblico svizzera (corporazioni o stabilimenti). Si tratta soprattutto di funzionari e dipendenti della Confederazione attivi nel servizio diplomatico o consolare. Il quarto periodo del capoverso 5, nel quadro dell'imposizione congiunta, estende l'appartenenza personale anche al coniuge e ai figli minorenni.

Questa estensione dell'assoggettamento fiscale al coniuge decade con l'imposizione individuale. L'obbligo fiscale in Svizzera sarebbe quindi ora esteso solo ai figli sotto l'autorità parentale secondo l'articolo 9 AP-LIFD. Se entrambi i coniugi vivono all'estero e solo uno dei due è assoggettato all'imposta in Svizzera in virtù dell'articolo 3 capoverso 5, l'altra persona d'ora in poi sarà semmai assoggettata all'imposizione all'estero. Questa disposizione può essere tuttavia in contrasto con quanto stabilito dalle convenzioni concluse dalla Svizzera per evitare le doppie imposizioni. Anche la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche,⁹⁰ essendo un trattato internazionale che disciplina i rapporti diplomatici tra gli Stati, contiene disposizioni sull'imposizione. È per questa ragione che il testo della legge contiene una riserva in merito, in virtù della quale le disposizioni speciali sull'imposizione delle persone fisiche dei trattati internazionali devono prevalere sulla LIFD.

Art. 8a

Nel diritto vigente, l'articolo 9 capoverso 1 sancisce il principio dell'imposizione congiunta. Dal punto di vista della sistematica fiscale l'articolo è collocato sotto il capitolo 3 della legge, che disciplina le norme speciali concernenti l'imposta sul reddito. Poiché l'imposizione individuale prevede la tassazione separata dei redditi di ogni persona fisica, le disposizioni di principio non possono più situarsi sotto le norme speciali. Le regole di attribuzione degli elementi imponibili dei contribuenti sono pertanto disciplinate in un nuovo capitolo, il capitolo 2a, intitolato «Attribuzione dei proventi e delle deduzioni». In base a queste regole, gli elementi imponibili (proventi e deduzioni) dei coniugi devono essere attribuiti secondo i rapporti di diritto civile o secondo altri diritti previsti dalla legge. Il capoverso 1 contiene una clausola generale che esplicita questo aspetto. Ne consegue, ad esempio, che per le coppie che possiedono un bene immobile comune la tassazione è definita in base ai diritti reali che emergono dalle iscrizioni nel registro fondiario. Poiché gli interessi dei debiti ipotecari possono essere stabiliti in base al diritto reale (quota-parte iscritta nel registro fondiario per il fondo specifico) o al diritto delle obbligazioni, al capoverso 2 si stabilisce anche che, in generale, gli interessi sui debiti sono attribuiti in base a quanto previsto dai contratti di debito. È inoltre esplicitato che i costi di conseguimento sono attribuiti in base ai rispettivi proventi (cfr. n. 3.1.1.1). Dal momento che non è possibile attribuire tutti gli elementi imponibili in base ai rapporti di diritto civile (p. es. diritto reale o diritto delle obbligazioni), in questi casi si procede secondo i diritti previsti da altre leggi, come ad esempio il diritto delle assicurazioni sociali per le rendite AVS o AI ecc. A tale proposito si rinvia anche a quanto riportato al numero 3.1.1.1.

Art. 9 Figli sotto l'autorità parentale

Il presente articolo disciplina ora soltanto l'imposizione dei figli sotto l'autorità parentale.

⁹⁰ RS 0.191.01

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

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

Art. 9a Persone in unione domestica registrata

La posizione giuridica delle persone in unione domestica registrata è disciplinata ora dall'articolo 9a. Qualunque norma speciale venga inserita nella LIFD (p. es. imposizione degli alimenti, deduzione per differenza di reddito o il diritto reciproco di esaminare gli atti nella variante 2) vale anche per le persone in unione domestica registrata. Questa precisazione rimane necessaria per le persone che non hanno trasformato la propria unione domestica registrata in matrimonio. Per queste persone rimane in essere lo stato civile «in unione domestica registrata».

Art. 13 cpv. 1 e 2

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

Lo stesso vale per la responsabilità solidale dei coniugi per la parte legata al reddito dei figli.

Resta tuttavia la responsabilità solidale dei figli minorenni con il detentore dell'autorità parentale, con il proprio patrimonio, per il debito fiscale risultante dagli elementi di loro competenza secondo il capoverso 3 lettera a.

Art. 14 cpv. 2 e 4

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

Con l'imposizione individuale ogni persona è tassata singolarmente. Ciò significa che in futuro sarà possibile tassare secondo il dispendio solo uno dei due coniugi e tassare secondo le modalità ordinarie il coniuge che non soddisfa i requisiti.

Il capoverso 2 può quindi essere abrogato (cfr. anche quanto indicato al numero 3.1.9).

Il capoverso 4 opera un adeguamento alla tariffa unitaria dell'articolo 36 capoverso 1 AP-LIFD e alla deduzione dall'ammontare dell'imposta scorporata dalla tariffa per i coniugi dell'articolo 36 capoverso 2^{bis} AP-LIFD.

Art. 33 cpv. 1 lett. g, h e h^{bis}, cpv. 1^{bis} nonché cpv. 2 e 3

Al capoverso 1 lettera g (deduzione dei premi assicurativi e degli interessi dei capitali a risparmio) non esiste più la distinzione tra coniugi non separati legalmente o di fatto e altri contribuenti. Ogni contribuente può portare in deduzione ogni versamento, premio e contributo di assicurazioni sulla vita, contro le malattie e contro gli infortuni non comprese sotto la lettera f, nonché gli interessi da capitali a risparmio fino a un importo complessivo di 1700 franchi. In quanto alla deduzione dei premi assicurativi, le persone a carico del contribuente sono ora disciplinate soltanto all'articolo 1^{bis} lettera b e c.

Capoverso 1 lettere h e h^{bis}: in base al diritto vigente il contribuente può dedurre le proprie spese per malattia, infortunio e invalidità, ma anche le spese delle persone a proprio carico. Tra queste rientrano, da un lato, i figli per i quali il contribuente può far valere una deduzione. Dall'altro, in base alla circolare n. 11 dell'AFC⁹¹ è considerata a carico anche ogni persona bisognosa al cui sostentamento il contribuente provvede (comprese le spese di malattia e per disabilità). Sono considerate bisognose le persone che soddisfano le condizioni per la deduzione del sostentamento di cui all'articolo 35 capoverso 1 lettera c AP-LIFD, ovvero persone totalmente o parzialmente incapaci d'esercitare attività lucrativa. La persona aiutata, che può anche essere il coniuge o il partner non coniugato, deve risultare non essere in grado, per motivi oggettivi, di provvedere al proprio sostentamento in via temporanea o definitiva. È il caso di una persona che – indipendentemente dalla propria volontà – è parzialmente o completamente impossibilitata ad esercitare un'attività lucrativa. Questa regola verrà inserita esplicitamente nel testo della legge, specificando che le persone a carico del contribuente ai sensi delle lettere h e h^{bis} sono persone totalmente o parzialmente inabili al lavoro, per le quali il contribuente può far valere una deduzione del sostentamento.

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

In base alla circolare n. 11 dell'AFC le spese per disabilità delle persone a carico sono deducibili soltanto se superano l'importo della deduzione per sostentamento. Anche questo punto dovrà essere inserito nella legge. È possibile dedurre unicamente le spese effettive. Non sono persone a carico il coniuge divorziato o separato per il quale il contribuente deduce gli alimenti conformemente all'articolo 33 capoverso 1 lettera c LIFD. In questo caso il sostentamento rientra già negli alimenti deducibili. Sarà così anche con l'imposizione individuale.

Per entrambe le lettere h e h^{bis} verrà eliminata la precisazione attualmente presente nel diritto vigente secondo cui è consentita la deduzione solo delle spese sopportate dal contribuente medesimo. Questa specificazione, che non è presente nelle altre deduzioni generali (p. es. nell'art. 33 cpv. 1 lettere g e j), non è necessaria perché si tratta chiaramente di deduzioni applicabili unicamente alle spese effettivamente sostenute

⁹¹ Circolare n. 11 dell'AFC del 31 agosto 2005 sulla deduzione delle spese di malattia e infortunio nonché delle spese per disabilità

dal contribuente. Tra queste, alle lettere h e h^{bis}, le spese residue una volta dedotte tutte le prestazioni fornite da assicurazioni e istituzioni pubbliche, professionali o private (AVS, AI, SUVA, assicurazione militare, cassa malati, assicurazione di responsabilità civile e assicurazione contro gli infortuni privata, istituzioni di soccorso e fondazioni ecc.).

Attualmente, in base alla circolare n. 30 dell'AFC, per i contribuenti con figli minorenni o maggiorenni in formazione, la deduzione dei premi per assicurazioni e degli interessi dei capitali a risparmio per il figlio è già di norma collegata alla deduzione per i figli. Il capoverso 1^{bis} lettera b esplicherà questa ripartizione della deduzione dei premi assicurativi per il figlio. Ne deriva che, in tutti i casi in cui la deduzione per i figli è suddivisa a metà tra i genitori, anche la deduzione dei premi assicurativi sarà ripartita al 50 per cento. La deduzione dei premi assicurativi per le persone bisognose a carico del contribuente è ora disciplinata nel capoverso 1^{bis} lettera c.

La deduzione per coniugi con doppio reddito, disciplinata dal capoverso 2, rappresenta sostanzialmente una misura tariffaria nell'ambito della tassazione congiunta finalizzata a mitigare la condizione fiscale sfavorevole delle coppie sposate, in cui entrambi i coniugi hanno un reddito, rispetto alle coppie non sposate, ma nella stessa situazione economica. L'introduzione dell'imposizione individuale porta all'eliminazione della deduzione per coniugi con doppio reddito.

Il capoverso 3 regola la deduzione delle spese sostenute per la cura prestata da terzi ai figli. Sarà necessario specificare che la deduzione è collegata anche all'autorità parentale. I contribuenti che non esercitano l'autorità parentale non devono poter dedurre tali spese. In questo modo sarà possibile uniformare le deduzioni legate ai figli perché saranno subordinate anche all'autorità parentale. Le altre condizioni resteranno invariate.

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

la lettera a stabilisce il principio generale: il contribuente che vive in comunione domestica con il figlio soggetto alla sua autorità parentale e che è assistito da terzi deve poter ottenere la deduzione integrale. Questa norma si applica soprattutto ai genitori (separati, divorziati o non coniugati) che non vivono insieme. In questi casi il genitore che vive con il figlio e che esercita l'autorità parentale (da solo o congiuntamente) deve poter dedurre le spese per la cura dei figli da parte di terzi. Generalmente si tratta del genitore che percepisce gli alimenti per il figlio in base all'articolo 23 lettera f LIFD. La stessa norma può trovare applicazione anche, ad esempio, nel caso di genitori sposati o coppie non sposate in cui l'autorità parentale è esercitata da un solo genitore.

Se entrambi i genitori vivono in comunione domestica con il figlio e detengono l'autorità parentale, la deduzione deve essere ripartita. Alla lettera b è quindi necessario specificare che, per le persone coniugate o no che esercitano l'autorità parentale congiunta, valgono le stesse norme previste oggi in base alla circolare n. 30 dell'AFC per le persone non sposate. Ciascun genitore può dedurre al massimo la metà (5050 fr., dal 2023: 12 500 fr.) delle spese sostenute per la cura dei figli prestata da terzi. Se le spese fatte valere da entrambi i genitori superano complessivamente l'ammontare

massimo, le deduzioni vengono ridotte in proporzione al rapporto tra le spese comprovate e tale ammontare massimo.

Infine, la lettera c prevede che questa norma si applichi anche ai genitori separati che condividono l'autorità parentale e i cui figli vivono a turno con l'uno o l'altro genitore (custodia alternata).

Esempio

| | |
|------------|-------------|
| Genitore 1 | 6000 |
| Genitore 2 | <u>9000</u> |
| Totale | 15 000 |
| | ===== |

Ammontare massimo 10 100

Tassazione

| | | |
|--------------------|---|--------|
| Genitore 1 | $\frac{10\ 100 \times 6000}{15\ 000}$ | 4040 |
| Genitore 2 | $\frac{10\ 100 \times 9\ 000}{15\ 000}$ | 6 060 |
| Totale complessivo | | 10 100 |
| | | ===== |

Per ragioni anche e soprattutto di economia procedurale non deve essere prevista la possibilità di richiedere una ripartizione diversa (in base alla circolare n. 30 dell'AFC, oggi questo è consentito alle coppie non coniugate).

Art. 34 lett. a

Per spese annuali corrispondenti al tenore di vita sono intese quelle spese che non sono collegate al conseguimento del reddito o che non è consentito dedurre in base a una norma specifica, ma che sono funzionali al soddisfacimento di bisogni personali e quindi rappresentano un'utilizzazione del reddito non rilevante.

In base alla lettera a le spese per il mantenimento del contribuente e della sua famiglia, nonché le spese private causate dalla sua posizione professionale rientrano nelle spese annuali corrispondenti al tenore di vita non deducibili. Visto che la variante 2 prevede l'introduzione della deduzione per differenza di reddito, volta a tenere conto delle spese di mantenimento per il minimo vitale dell'altro coniuge all'interno di coppie di coniugi con un solo reddito e di coppie di coniugi con un secondo reddito minimo, alla lettera a è prevista una riserva che specifichi che queste spese diventano deducibili in via eccezionale (cfr. anche n. 3.1.2 e quanto riportato sull'art. 35 cpv. 1^{bis} AP-LIFD). Per completezza, è necessario introdurre allo stesso tempo anche una riserva sugli alimenti versati ai coniugi divorziati o separati legalmente o di fatto, nonché a uno dei genitori per i figli sotto la sua autorità parentale (art. 33 cpv. 1 lett. c LIFD). Anche questi contributi di sostentamento rappresentano prestazioni deducibili, la norma è conforme al diritto vigente, ma introduce una specificazione.

Art. 35 cpv. 1 lett. a, b, c e d nonché cpv. 1^{bis}

La deduzione per i figli dalla base di calcolo è ora disciplinata in due lettere separate: nella lettera a la deduzione per i figli minorenni, nella lettera b la deduzione per i figli maggiorenni in formazione. Questa distinzione trova la sua ragione d'essere nella diversa attribuzione della deduzione per i figli minorenni e maggiorenni ai genitori. La deduzione passerà da 6500 a 9000 franchi all'anno per ciascun figlio. Sarà necessario specificare che la deduzione per i figli minorenni è collegata in modo esplicito all'autorità parentale. In questo modo sarà possibile uniformare le deduzioni legate ai figli perché saranno subordinate anche all'autorità parentale, oltre che ad altre condizioni.

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

Se il figlio sottostà all'autorità parentale congiunta e non sono versati alimenti secondo l'articolo 33 capoverso 1 lettera c, la deduzione per i figli è suddivisa a metà tra i genitori. Altrimenti, a poter far valere la deduzione è il genitore che versa gli alimenti o che detiene, da solo, l'autorità parentale (cfr. circolare n. 30 dell'AFC).

Per i figli maggiorenni in formazione, il genitore che versa gli alimenti deve poter far valere la deduzione. Se entrambi i genitori versano alimenti, il genitore che versa gli aiuti maggiori può far valere questa deduzione e l'altro genitore la deduzione del sostentamento, ma il suo aiuto non deve essere inferiore alla deduzione stessa (nel 2022: 6500 fr.). Ciò coincide con la norma attualmente applicata ai contribuenti separati, divorziati o non coniugati, con due economie domestiche e alle coppie non coniugate (circolare n. 30 dell'AFC). Questa norma verrà quindi inserita nel testo e si applicherà anche ai genitori coniugati non separati legalmente o di fatto. Fino ad allora saranno svantaggiati rispetto ai contribuenti che non sono tassati congiuntamente, perché potranno far valere la deduzione per i figli ma non quella per il sostentamento. Questa ulteriore possibilità di deduzione per i figli maggiorenni è motivata sia dall'equiparazione delle diverse categorie di contribuenti, che dai maggiori costi sostenuti per i figli in formazione.

Il **capoverso 1 lettera c** introduce le nuove disposizioni sulla deduzione del sostentamento. Il diritto vigente non consente la deduzione del sostentamento per il coniuge perché la ridotta capacità economica derivante dal matrimonio è già considerata nel quadro della tariffa e nella deduzione per i coniugi⁹². L'imposizione individuale con tariffa unitaria per tutti i contribuenti e lo stralcio della deduzione per i coniugi dovrebbero superare questa limitazione, soprattutto perché non è previsto uno strumento simile per coppie non coniugate.

La semplice assenza di attività lucrativa nelle coppie, sia coniugate che non coniugate, non sarebbe però una condizione sufficiente a giustificare l'esigenza di sostentamento. La mancanza di attività lucrativa deve essere supportata da ulteriori motivi. Per poter usufruire della deduzione del sostentamento, anche in questo caso, è necessario soddisfare le condizioni generali: la persona aiutata non può oggettivamente provvedere essa stessa al proprio sostentamento in via provvisoria o definitiva. Questa condizione

⁹² Peter Locher, Kommentar zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, parte 1, seconda edizione, 2019, n. 51 sull'art. 35 cpv. 1 lett. b LIFD.

risulta soddisfatta in tutti i casi in cui una persona, indipendentemente dalla propria volontà, non sia in grado di condurre un'attività lucrativa o riesca farlo solo parzialmente. Non vi è invece esigenza di sostentamento quando la persona bisognosa rinuncia volontariamente e senza motivo imperativo al conseguimento di un reddito sufficiente. I contributi di sostentamento devono inoltre essere gratuiti o effettuati senza controprestazione. I contributi di sostentamento compensati con prestazioni economicamente misurabili del beneficiario dei contributi, come ad esempio il disbrigo dei lavori casalinghi, non costituiscono contributi di sostentamento ai sensi della lettera b (circolare n. 30 dell'AFC, n. 11).

La deduzione del sostentamento non sarà consentita solo per i figli minorenni per i quali il contribuente può far valere la deduzione per i figli in base alla lettera a o per gli alimenti (secondo l'art. 33 cpv. 1 lettera c LIFD). Inoltre la deduzione del sostentamento non deve essere garantita nemmeno a coniugi divorziati o separati, nel caso in cui il contribuente possa dedurre gli alimenti (in base all'art. 33 cpv. 1 lettera c LIFD). In questi casi l'esigenza di sostentamento dovrebbe essere sufficientemente coperta dagli alimenti.

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

Al capoverso 1 lettera d viene introdotta una deduzione sociale, sotto forma di deduzione per la gestione di un'economia domestica, pari a 6000 franchi. Questo intervento scaturisce dal fatto che le economie domestiche composte da più persone, di cui almeno due adulti, indipendentemente dal loro stato civile e dall'eventuale rapporto di coppia, riescono a conseguire un certo risparmio sulla gestione. La deduzione per la gestione di un'economia domestica deve essere garantita a tutti coloro che non conseguono questo vantaggio. La deduzione deve quindi essere possibile per tutte le persone che vivono effettivamente da sole (le cosiddette economie domestiche composte da una sola persona) o da sole con figli che portano avanti un'economia domestica e che hanno diritto alla deduzione per i figli in base alla lettera a o b. Ai sensi di questa disposizione, per figli si intendono pertanto unicamente i figli minorenni o in formazione professionale. Qualora siano soddisfatte le condizioni di cui alla lettera c per la deduzione del sostentamento, i contribuenti che vivono insieme a una persona bisognosa devono poter far valere la stessa deduzione.

Nella variante 2, il nuovo capoverso 1^{bis} disciplina la deduzione per differenza di reddito (cfr. per i dettagli n. 3.1.2 e 3.1.4.3) che è prevista solo per i coniugi e i partner registrati non separati legalmente o di fatto. I partner non coniugati non possono far valere la deduzione. Il trattamento è diverso perché, a differenza di quanto previsto per i concubini, il Codice civile prevede obblighi di assistenza reciproca per i coniugi (cfr. in merito il n. 3.1.1.2).

Senza questa deduzione, una persona sola a parità di reddito ha lo stesso onere fiscale di chi ha un solo reddito all'interno del matrimonio. In questo modo sono fatti salvi gli obblighi di assistenza a cui il coniuge che esercita attività lucrativa deve adempiere

nei confronti dell'altro o dell'altra coniuge senza reddito o con reddito basso. La deduzione per differenza di reddito riduce l'onere fiscale delle coppie in cui un solo coniuge esercita attività lucrativa, rispetto a chi non è soggetto agli obblighi di assistenza previsti dal matrimonio.

Art. 36 cpv. 1 e 2

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

L'introduzione dell'imposizione individuale comporta l'abrogazione della tariffa per i coniugi indicata al [capoverso 2](#).

Con l'imposizione individuale diventa obsoleta anche la vigente tariffa per i genitori indicata al [capoverso 2^{bis}](#) (che si compone della tariffa per i coniugi e della deduzione per i figli dall'ammontare dell'imposta). Sarà invece conservata la deduzione dall'ammontare dell'imposta attualmente compresa nella tariffa per i genitori, pari a 251 franchi per figlio all'anno. La tariffa per i genitori è ora disciplinata nel [capoverso 2](#), in due lettere. Scorporando questa deduzione dalla tariffa, diventa possibile ripartire la deduzione tra i genitori. Nel diritto vigente, la tariffa per i genitori può essere attribuita a un solo genitore.

Da una parte, conformemente alla lettera a la deduzione deve essere garantita a persone con figli minorenni o maggiorenni in formazione che vivono in comunione domestica e che possono far valere una deduzione per questi figli in base all'articolo 35 [capoverso 1](#) lettera a o b. La ripartizione tra i genitori dipende dalla deduzione per i figli, quindi l'importo dedotto dall'ammontare dell'imposta è suddiviso a metà tra i genitori se anche la deduzione per i figli è al 50 per cento. I genitori con figli maggiorenni in formazione che possono far valere una deduzione del sostentamento non devono poter accedere alla deduzione dall'ammontare dell'imposta. In questi casi la deduzione deve essere attribuita per intero al genitore che può far valere la deduzione per i figli.

Dall'altro lato, conformemente alla lettera b devono poter accedere alla deduzione anche le persone che vivono con una persona bisognosa, alle quali è garantita la deduzione del sostentamento in base all'articolo 35 [capoverso 1](#) lettera b.

L'ammontare dell'imposta è quindi ridotto di 251 franchi per ogni figlio o persona bisognosa.

Al [capoverso 3](#) rimane immutata la disposizione secondo cui un'imposta annua inferiore a 25 franchi non viene riscossa.

Art. 37b cpv. 1, terzo periodo

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

Art. 38 cpv. 2

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

Art. 39 cpv. 1

In base alla legge vigente, gli effetti della progressione a freddo sono compensati integralmente mediante pari adeguamento delle tariffe e delle deduzioni in franchi attuate sul reddito. Considerando che con l'imposizione individuale la deduzione dall'ammontare delle tasse è svincolato dalla tariffa, il capoverso 1 deve indicare gli oggetti dell'adeguamento della deduzione, perché altrimenti non è chiaro se la compensazione sia possibile in caso di rincaro. Generalmente l'importo compensato per la deduzione dall'ammontare dell'imposta è a una sola cifra, a differenza delle deduzioni dalla base di determinazione. Quindi la deduzione dall'ammontare dell'imposta non andrebbe arrotondata a 100 franchi, per eccesso o per difetto, bensì a 1 franco.

Art. 42

Questa disposizione tratta il calcolo del tempo nell'ambito della tassazione congiunta, in caso di matrimonio o scioglimento del matrimonio. Con l'imposizione individuale questa norma non è più applicabile e quindi deve essere abrogata.

Art. 83 cpv. 2

Con l'imposizione individuale questa norma non è più rilevante e quindi deve essere abrogata. In questo caso, il coniuge che soddisfa le condizioni di cui al capoverso 1 è assoggettato all'imposta alla fonte, anche se l'altro coniuge ha la cittadinanza svizzera o possiede il permesso di domicilio, perché ogni singola persona deve rispettare i requisiti per l'imposizione ordinaria o alla fonte per sé stessa.

Ne consegue che, con l'introduzione dell'imposizione individuale, qualcuno tra coloro che oggi sono assoggettati a imposizione ordinaria passerà all'imposta alla fonte. In questi casi, il datore di lavoro, in veste di debitore della prestazione imponibile, dovrebbe pertanto provvedere alla ritenuta dell'imposta alla fonte per i propri lavoratori.

Art. 85 cpv. 1, 2 e 3

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

Il capoverso 2 indica le deduzioni di cui occorre tenere conto nelle tariffe per l'imposta alla fonte. In considerazione del fatto che la deduzione per la gestione di un'economia domestica e la deduzione per differenza di reddito nella variante 2 non rientrano nelle tariffe per l'imposta alla fonte (cfr. n. 3.1.10), occorre tenerle separate dalle deduzioni sociali che devono essere prese in considerazione. Anche questo punto dovrà essere esplicitato nella legge.

Visto che con l'introduzione dell'imposizione individuale decade la deduzione per i coniugi con doppio reddito, anche la norma corrispondente in riferimento all'imposta alla fonte, di cui al capoverso 3, può essere abrogata.

Art. 89 cpv. 3

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

Art. 89a cpv. 2 e 3

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

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

Art. 99a cpv. 1 lett. a

I non residenti (in particolare i lavoratori frontalieri) possono attualmente richiedere la tassazione ordinaria ulteriore se soddisfano la seguente condizione:

- la parte preponderante dei proventi mondiali del contribuente, compresi i proventi del coniuge, è imponibile in Svizzera.

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

Art. 113

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

Art. 114 cpv. 1

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

Con la variante 2 sussiste una dipendenza dei dossier, dovuta alla deduzione per differenza di reddito. Per calcolare quest'ultima è infatti indispensabile conoscere i proventi di entrambi i coniugi. Sicché in questo caso è necessario mantenere il diritto reciproco dei coniugi di esaminare gli atti (cfr. i n. 3.1.6.2 e 3.1.6.3).

Art. 117 cpv. 3 e 4

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

Art. 147 cpv. 1, frase introduttiva (concerne soltanto i testi tedesco e francese) e lett. d

L'introduzione di una deduzione decrescente per differenza di reddito comporta una forte interdipendenza degli atti relativi ai coniugi. Infatti, se il reddito netto di uno dei coniugi subisce un adeguamento, è possibile che anche la deduzione per differenza di reddito debba essere corretta di conseguenza. Per chiarezza, la variante 2 prevede la possibilità di revisione legata alla deduzione per differenza di reddito. Si confronti, a tale proposito, il numero 3.1.6.3.

In questi casi, se il richiedente adduce come motivo di revisione elementi che, con la diligenza che poteva essere ragionevolmente pretesa, avrebbe potuto far valere già nel corso della procedura ordinaria, non si applica il capoverso 2, che esclude la revisione. Anche questo punto sarà esplicitato nella legge.

Art. 151 cpv. 3

La deduzione decrescente per differenza di reddito può incidere anche in caso di ricupero d'imposta. Procedendo in totale analogia rispetto alla revisione, in caso di modifica del reddito netto del coniuge, deve essere possibile esigere dal contribuente l'imposta non incassata. Ciò deve essere inserito in un nuovo capoverso della variante 2. Si confronti, a tale proposito, il numero 3.1.6.4.

In questi casi non deve essere applicato il capoverso 2 che esclude il ricupero d'imposta se il contribuente ha presentato una dichiarazione completa e precisa del reddito, della sostanza e dell'utile netto e ha giustificato in modo adeguato il capitale proprio, e se l'autorità fiscale ha accettato la valutazione, nemmeno nel caso di valutazione insufficiente. Anche questo punto sarà esplicitato nella legge.

Art. 180

Con l'imposizione individuale i coniugi sono trattati come tutti gli altri contribuenti, motivo per cui la disposizione specifica non è più necessaria e sarà abrogata.

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

Art. 3 cpv. 3

Si vedano i commenti analoghi sugli articoli 8a, 9 capoverso e 9a LIFD.

Art. 6 cpv. 2

Si vedano i commenti all'articolo 14 LIFD.

Art. 9 cpv. 2 lett. g, h, h^{bis} e k

Si vedano i commenti all'articolo 33 capoverso 1 lettere g, h e h^{bis} oltre all'articolo 33 capoverso 2 LIFD e il numero 6.1.

Art. 11 cpv. 1

Il capoverso 1 prevede che i Cantoni riducano in modo adeguato l'imposta per i coniugi non separati legalmente o di fatto rispetto all'imposta dovuta dalle persone sole. Con l'imposizione individuale ogni persona è tassata per sé, quindi questa norma non è necessaria e verrà abrogata. I Cantoni devono decidere autonomamente come trattare le diverse categorie di contribuenti nel quadro del principio di costituzione dell'imposizione secondo la capacità economica.

Art. 18

Si vedano i commenti all'articolo 42 LIFD.

Art. 32 cpv. 2

Si vedano i commenti all'articolo 83 capoverso 2 LIFD e il numero 3.1.10.

Art. 33 cpv. 1, 2 e 3

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

In merito al capoverso 2 si vedano i commenti all'articolo 85 capoverso 2 e 3 LIFD.

Art. 33a cpv. 3

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

Art. 33b cpv. 2 e 3

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

Art. 35a cpv. 1 lett. a

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

Art. 36a cpv. 2

La rettifica in caso di attività lucrativa di entrambi i coniugi non è più necessaria con l'imposizione individuale e quindi il capoverso è abrogato.

Art. 40 Situazione procedurale dei coniugi

Si vedano i commenti all'articolo 113 LIFD.

Art. 57 cpv. 4

Si vedano i commenti all'articolo 180 LIFD.

5 Ripercussioni

5.1 Base dei dati

5.1.1 Statistica dell'imposta federale diretta

Tutte le stime quantitative relative alle ripercussioni si basano sui dati delle statistiche fiscali federali del 2018. Su questa base, viene effettuato un calcolo approssimativo delle ripercussioni finanziarie stimate al 2022.

Il set di dati utilizzato contiene tutte le persone assoggettate all'imposta federale diretta, ma contiene solo informazioni puntuali. Nello specifico, sono contenuti il reddito imponibile, l'importo d'imposta, il numero di deduzioni per figli, la deduzione relativa ai premi dell'assicurazione e la deduzione per doppi redditi. Non sono contenute informazioni sugli altri componenti della dichiarazione d'imposta. Il set di dati è quindi insufficiente per stimare le ripercussioni dell'imposizione individuale in modo quantitativamente affidabile. Ciò richiede in particolare informazioni sulla ripartizione dei redditi tra i due coniugi. Più il reddito è uniformemente ripartito tra coppie sposate, maggiori sono le minori entrate o maggiore diventa l'adeguamento della tariffa per ottenere gli effetti finanziari desiderati.

Per le stime quantitative, i redditi delle coppie sposate devono quindi essere ripartiti tra i coniugi. Questa ripartizione è stimata con l'aiuto dei dati WiSiER che contengono informazioni più dettagliate sulle imposte cantonali sul reddito per il 2015 (cfr. n. 1.2.1.8). I dati WiSiER non consentono una chiara attribuzione ai coniugi di tutte le componenti di reddito, per cui sono necessarie delle ipotesi. Inoltre, la ripartizione del reddito per le imposte cantonali può essere diversa da quella per l'imposta federale diretta. Di conseguenza, le stime sulla ripartizione dei redditi tra i coniugi e quindi tutte le stime quantitative sono caratterizzate da un notevole livello di incertezza. Le statistiche fiscali federali presentano ulteriori lacune che fanno sì che non tutti gli elementi della riforma possano essere illustrati nelle stime. Ad esempio, non è possibile distinguere le deduzioni di cui all'articolo 35 capoverso 1 lettera a (per un minore o un figlio in formazione professionale o scolastica) da quelle di cui all'articolo 35 capoverso 1 lettera b (per una persona inabile al lavoro o con capacità lavorativa limitata). Il progetto di riforma propone di aumentare le prime da 6500 a 9000 franchi e di lasciare le seconde a 6500. In mancanza delle informazioni necessarie nei dati, per la stima quantitativa vengono aumentate tutte a 9000 franchi.

Alcune informazioni contenute nel set di dati sono imprecise. Pertanto, la variabile con il numero di deduzioni per figli conosce esclusivamente numeri interi. Se le deduzioni per figli vengono ripartite (p. es. nel caso di coppie non sposate con figli), possono risultare deduzioni per figli dimezzate che tuttavia non sono illustrate nel set di dati. Pertanto, anche la stima relativa agli effetti dell'aumento della deduzione per figli è caratterizzata da incertezza.

Inoltre, le statistiche fiscali federali non contengono informazioni sulla composizione delle economie domestiche. Ad esempio, dalle statistiche non si evince se le persone non sposate siano persone conviventi o persone sole. Ne consegue che la stima dell'effetto della deduzione per la gestione di un'economia domestica è caratterizzata da

incertezza. La deduzione per la gestione di un'economia domestica viene assegnata in modo probabilistico ai contribuenti non sposati sulla base delle statistiche dell'Ufficio federale di statistica relative alla frequenza delle diverse economie domestiche⁹³. A causa di queste lacune nel set di dati, la rappresentazione degli effetti finanziari per i diversi tipi di contribuenti non può distinguere tra coppie che convivono e persone sole.

5.1.2 Casi normali vs. casi speciali

Per circa il 90 per cento dei contribuenti, il reddito imponibile corrisponde al reddito che determina l'aliquota (i cosiddetti casi normali). Per circa il 10 per cento dei contribuenti, il reddito che determina l'aliquota si discosta dal reddito imponibile (i cosiddetti casi speciali). Questa circostanza si verifica in caso di obbligo fiscale nel corso dell'anno o in caso di rapporto fiscale internazionale. Nelle statistiche fiscali federali è visibile esclusivamente il reddito imponibile. Se un contribuente ha ad esempio un reddito da sostanza immobiliare all'estero, questo reddito viene preso in considerazione per la determinazione dell'aliquota, ma non è imponibile in Svizzera. In questi casi, l'onere fiscale nello scenario di riforma non può essere stimato con sufficiente affidabilità. Per le stime vengono utilizzati esclusivamente i cosiddetti casi normali in cui il reddito che determina l'aliquota corrisponde al reddito imponibile. Sulla base della stima con i casi normali, viene effettuata una proiezione su tutti i contribuenti. Il fattore di proiezione è 1,15. La stima effettuata con i casi normali viene moltiplicata per questo fattore di proiezione. Il fattore di proiezione dai casi normali sulla totalità dei contribuenti (casi normali e speciali) è stato stimato sulla base di un'ipotetica riforma fiscale che prevede l'introduzione di una deduzione di 1000 franchi per tutti i contribuenti soli e di una deduzione di 2000 franchi per tutte le coppie sposate.

5.2 Ripercussioni finanziarie

5.2.1 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione

Il Consiglio federale ha formulato l'obiettivo che gli sgravi fiscali o le minori entrate per l'imposta federale diretta ammontino a un totale di 1 miliardo di franchi. Al fine di raggiungere questo obiettivo, la tariffa è stata adeguata di conseguenza (cfr. n. 3.1.11). Queste ripercussioni stimate sono in ogni caso una proiezione sull'anno fiscale 2022. Esse rappresentano quindi gli effetti finanziari di un'introduzione dell'imposizione individuale nel 2022. Nel corso del progetto, le stime delle ripercussioni finanziarie verranno di volta in volta aggiornate. Poiché si prevede che nei prossimi anni le entrate generate dall'imposta federale diretta aumenteranno, è probabile che anche gli effetti finanziari stimati della riforma aumentino di conseguenza.

Le minori entrate stimate di 1 miliardo di franchi corrispondono a circa l'1,1 per cento delle entrate totali della Confederazione, al 3,9 per cento delle entrate dell'imposta federale diretta (persone fisiche e giuridiche) e al 7,8 per cento delle entrate dell'imposta federale diretta delle persone fisiche (secondo i dati delle statistiche finanziarie del 2018, proiettati sul 2022).

⁹³ Ufficio federale di statistica, «Economie domestiche secondo il tipo di economia domestica», tabella T40.02.01.02.01

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

Le minori entrate si riducono se il passaggio all'imposizione individuale porta ad adeguamenti comportamentali sotto forma di occupazione aggiuntiva, che a sua volta porta a entrate fiscali aggiuntive (cfr. n. 2.5). La misura in cui gli adeguamenti comportamentali riducono le minori entrate per la Confederazione dipende anche dall'attuazione dell'imposizione individuale nei Cantoni.

5.2.2 Ripercussioni finanziarie per i Cantoni

Le minori entrate stimate di 1 miliardo di franchi per l'imposta federale diretta ricadono sui Cantoni nella misura della quota cantonale del 21,2 per cento. Le minori entrate per i Cantoni dovute alla riforma dell'imposta federale diretta ammontano quindi a circa 200 milioni di franchi.

I Cantoni devono inoltre implementare l'imposizione individuale nel diritto cantonale. L'impatto finanziario dell'implementazione nel diritto cantonale dipende dalla struttura della riforma e in particolare dalla struttura della tariffa. In virtù dell'autonomia tariffaria dei Cantoni, la Confederazione non può imporre ai Cantoni norme tariffarie (art. 129 cpv. 2 Cost.). Il Consiglio federale non può rilasciare dichiarazioni sugli effetti finanziari per i Cantoni e i Comuni.

Il passaggio all'imposizione individuale comporta una modifica del rapporto tra gli oneri rispetto ai diversi tipi di contribuenti. Queste variazioni tendono ad essere tanto maggiori quanto più progressiva è la tariffa in un Cantone. In nessun Cantone esiste un'imposizione completamente proporzionale; tutti i cantoni conoscono almeno un'imposizione indiretta progressiva in relazione al reddito imponibile.

L'imposizione individuale porta quindi a determinate variazioni del rapporto tra gli oneri in tutti i Cantoni. Un'implementazione neutrale dal punto di vista del gettito comporta quindi sia sgravi che oneri aggiuntivi per alcuni contribuenti. Se la riforma dell'imposizione individuale esclude oneri aggiuntivi per tutti i contribuenti, porterà inevitabilmente a minori entrate. Quanto più progressiva è la tariffa dell'imposta sul reddito in un Cantone, tanto più forti sono tendenzialmente questi effetti.

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

5.3 Ripercussioni per il personale e sulle TIC

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

5.3.1 Ripercussioni per il personale

L'introduzione dell'imposizione individuale comporta spese aggiuntive per le amministrazioni fiscali cantonali, soprattutto perché i due coniugi devono presentare due dichiarazioni d'imposta separate. Si vedano al riguardo le osservazioni al numero 3.3.

Il Consiglio federale non è in grado di fornire stime circa l'effettiva quantità di lavoro amministrativo aggiuntivo e le ripercussioni sul personale nei Cantoni.

5.4 Ripercussioni per i contribuenti nell'ambito dell'imposta federale diretta

5.4.1 In generale

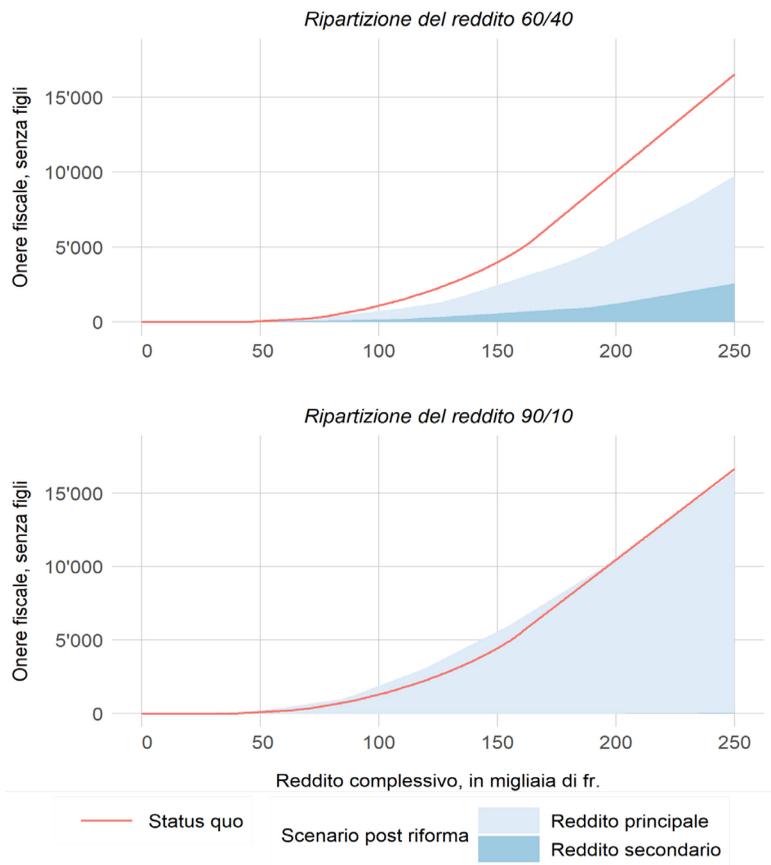
La figura mostra graficamente la variazione stimata dell'onere fiscale dovuta a una riforma nelle due varianti.

L'analisi dello status quo si riferisce alla legge applicabile a partire dal 1° gennaio 2022. Il reddito indicato sull'asse orizzontale dei grafici corrisponde al reddito imponibile più deduzione relativa ai premi dell'assicurazione, deduzione relativa ai premi dell'assicurazione per i figli e deduzione per figli, e, nello status quo per le coppie sposate, più deduzione per le coppie sposate e deduzione per doppi redditi.⁹⁴ Questa definizione di reddito è utilizzata per tutte le analisi quantitative delle ripercussioni.

5.4.2 Rapporto tra gli oneri nella variante 1

La figura 4 e la figura 5 mostrano gli oneri fiscali di una coppia di coniugi senza figli o con due figli nello status quo e gli oneri fiscali di entrambi i coniugi nello scenario di riforma secondo la variante 1. I grafici sopra mostrano la situazione nel caso di una ripartizione del reddito tra i coniugi pari a 60/40, quelli sotto la situazione nel caso di una ripartizione pari a 90/10.

⁹⁴ La grandezza del reddito così definita corrisponde al reddito netto secondo la definizione fornita dalla statistica dell'imposta federale diretta, leggermente diversa da quella fornita dalla LIFD.

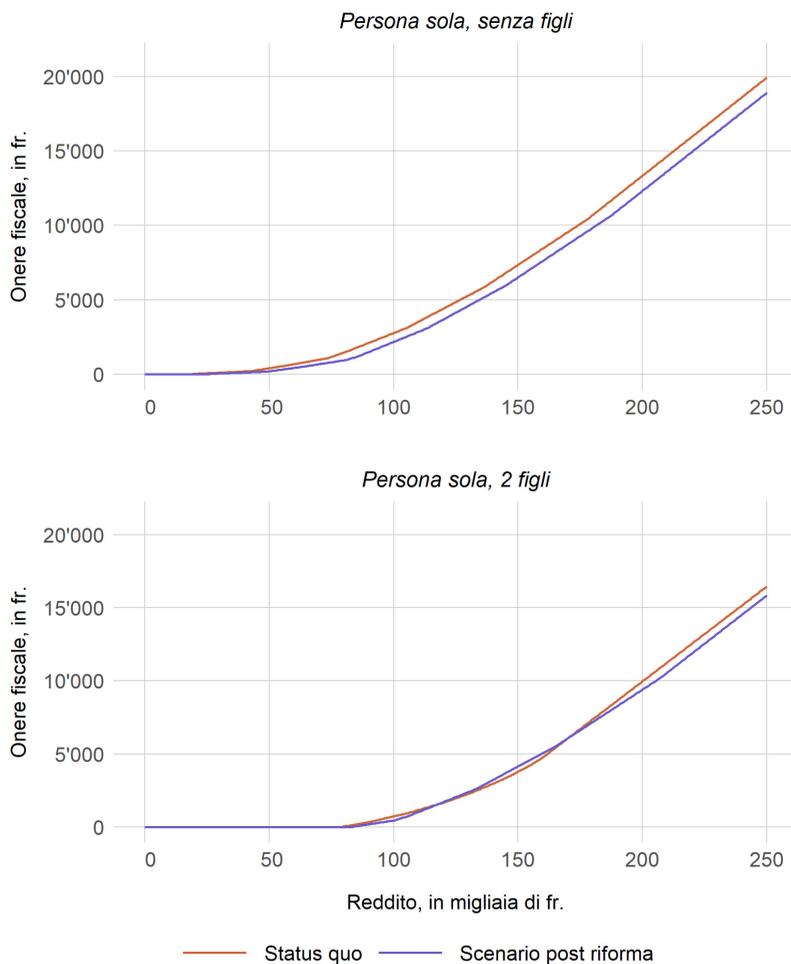


Fattore di estensione (>1)/contrazione (<1): 1.024 (Var 1); diminuzione delle entrate IFD: 1 mia.

Figura 4: onere fiscale di una coppia di coniugi senza figli nello status quo e onere fiscale di entrambi i coniugi nello scenario di riforma per l'imposta federale diretta secondo la variante 1. Il grafico sopra (sotto) rappresenta una ripartizione del reddito tra i coniugi del 60/40 (90/10).

oneri fiscali nello scenario della riforma potrebbe essere significativamente inferiore all'onere fiscale congiunto della coppia nello status quo. Oltre all'equa ripartizione del reddito, anche la riduzione della tariffa contribuisce allo sgravio fiscale. Nel caso di una ripartizione ineguale del reddito (90/10), nella maggior parte delle situazioni rappresentate risultano oneri aggiuntivi. La riduzione della tariffa riduce l'onere aggiuntivo causato dal passaggio all'imposizione individuale, ma non è in grado di compensarlo. Nel caso di coppie sposate con figli, un'ulteriore ragione alla base dell'onere aggiuntivo è il fatto che la deduzione per figli viene ripartita al 50/50 tra i coniugi e non ha quasi alcun effetto di sgravio per i redditi più bassi.

La figura 6 mostra la variazione dell'onere fiscale per una persona sola senza figli (grafico sopra) e con due figli (grafico sotto). Per le persone sole senza figli, la variante 1 della riforma comporta un onere minore grazie alla riduzione della tariffa e alla deduzione per la gestione di un'economia domestica. Per quanto riguarda la situazione con i figli, nel complesso l'onere fiscale cambia poco a seguito della riforma. Grazie alle deduzioni per figli, i contribuenti con figli nella fascia di reddito più bassa non pagano l'imposta federale diretta nello status quo e nello scenario di riforma. Nella fascia di reddito media sono previsti in parte sgravi e, nel caso di redditi elevati, oneri aggiuntivi. Il motivo di questo schema è che si ha un effetto opposto rispetto alla situazione senza figli. Oggi le persone sole con figli ricevono la tariffa prevista per le persone sposate. Nello scenario di riforma, questo privilegio viene meno e si applica la tariffa uniforme.



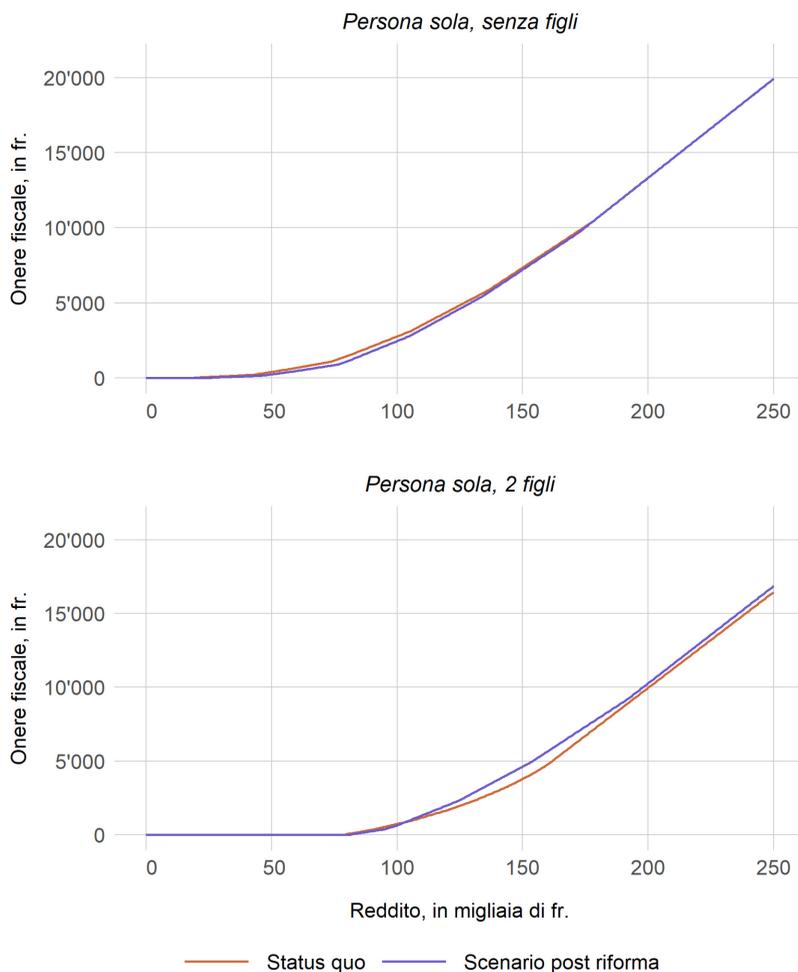
Fattore di estensione (>1)/contrazione (<1): 1.024 (Var 1); diminuzione delle entrate IFD: 1 mia.

Figura 6: onere fiscale di una persona sola nello status quo e nello scenario di riforma per l'imposta federale diretta secondo la variante 1. Il grafico sopra (sotto) rappresenta la situazione senza figli (con due figli).

5.4.3 Rapporto tra gli oneri nella variante 2

La figura 7 e la figura 8 mostrano il rapporto tra gli oneri per una coppia di coniugi nello status quo e gli oneri fiscali di entrambi i coniugi nello scenario di riforma secondo la variante 2.

Nel complesso lo schema è simile a quello della variante 1. La differenza sta nella deduzione per differenza di reddito, che alleggerisce il primo reddito per le coppie sposate senza secondo reddito o con secondo reddito basso. Gli oneri aggiuntivi sono pertanto minori in questi casi. Per compensare le minori entrate derivanti dalla deduzione per differenza di reddito, la tariffa viene aumentata rispetto alla variante 1. Questo aumento comporta un onere aggiuntivo per tutte le altre persone rispetto alla variante 1.



Fattore di estensione (>1)/contrazione (<1): 0.93 (Var 2); diminuzione delle entrate IFD: 1 mia.

Figura 9: onere fiscale di una persona sola nello status quo e nello scenario di riforma per l'imposta federale diretta secondo la variante 2. Il grafico sopra (sotto) rappresenta la situazione senza figli (con due figli).

La figura 9 mostra la variazione dell'onere fiscale per una persona sola senza figli (grafico sopra) e con due figli (grafico sotto). Anche lo schema per le persone sole è simile alla variante 1. Tuttavia, l'onere fiscale nello scenario di riforma è leggermente superiore a quello della variante 1 a causa della tariffa più elevata. Le persone sole senza figli godono quindi nel complesso di minori sgravi fiscali, mentre le persone sole con figli devono talvolta far fronte a maggiori oneri aggiuntivi.

5.4.4 Distribuzione dell'effetto di sgravio tra le diverse categorie di persone

La tabella 1 mostra la distribuzione dell'effetto di sgravio della riforma per l'imposta federale diretta tra le varie categorie di contribuenti. La figura mostra l'aumento (+) o la riduzione (-) dell'onere nel caso dell'imposta federale diretta in franchi (in valore assoluto) e in relazione al reddito disponibile (in valore relativo; in questa analisi, il reddito disponibile corrisponde al reddito meno l'imposta federale diretta). La tabella mostra inoltre, per ogni categoria di persone, la percentuale stimata di persone che subiranno un aumento o una riduzione dell'onere a seguito della riforma. Le percentuali con aumenti e riduzioni dell'onere non raggiungono il 100 per cento perché l'onere fiscale per alcune persone non cambia a seguito della riforma (nella maggior parte dei casi, l'onere fiscale prima e dopo la riforma è pari a zero). Tutti i dati si riferiscono alla media del rispettivo gruppo di persone rappresentato. In relazione ai singoli contribuenti, gli oneri aggiuntivi e minori all'interno dei gruppi rappresentati possono variare a seconda della costellazione.

| Tipo di contribuente | Numero di contribuenti | Variante 1 della riforma | | | | Variante 2 della riforma | | | |
|---|------------------------|--------------------------|------------------------|----------------------------|------------------------------|--------------------------|------------------------|----------------------------|------------------------------|
| | | Per contribuente, in fr. | Quota con... | | in % del reddito disponibile | Per contribuente, in fr. | Quota con... | | in % del reddito disponibile |
| | | | aumento dell'onere (+) | diminuzione dell'onere (-) | | | aumento dell'onere (+) | diminuzione dell'onere (-) | |
| Non coniugati | 2'382'968 | -110 | 2.0% | 65.6% | -0.24% | -40 | 9.5% | 58.2% | -0.09% |
| senza figli | 2'094'117 | -121 | 0.0% | 70.1% | -0.28% | -54 | 7.1% | 63.0% | -0.13% |
| con figli | 288'851 | -28 | 16.1% | 32.5% | -0.04% | 65 | 26.2% | 23.3% | 0.10% |
| Coniugi di una coppia con reddito unico | 651'758 | -5 | 30.2% | 14.9% | -0.01% | -172 | 8.7% | 30.2% | -0.35% |
| senza figli | 323'522 | -145 | 29.0% | 23.7% | -0.32% | -210 | 6.2% | 44.2% | -0.47% |
| con figli | 328'236 | 132 | 31.4% | 6.3% | 0.25% | -134 | 11.2% | 16.5% | -0.25% |
| Coniugi di una coppia con doppio reddito | 1'461'132 | -134 | 26.2% | 34.3% | -0.22% | -193 | 17.3% | 38.7% | -0.32% |
| senza figli | 533'972 | -238 | 25.4% | 54.3% | -0.40% | -210 | 23.5% | 55.5% | -0.36% |
| con figli | 927'160 | -74 | 26.6% | 22.9% | -0.12% | -183 | 13.8% | 29.0% | -0.29% |
| Pensionati | 1'615'919 | -181 | 6.7% | 65.6% | -0.42% | -164 | 4.3% | 66.6% | -0.38% |
| non coniugati | 853'406 | -253 | 12.4% | 55.0% | -0.59% | -267 | 2.9% | 61.7% | -0.63% |
| coniugati | 762'513 | -101 | 0.4% | 77.6% | -0.24% | -48 | 5.9% | 72.1% | -0.11% |
| Tutti i contribuenti | 6'111'777 | -123 | 12.0% | 52.7% | -0.25% | -123 | 9.9% | 52.8% | -0.25% |

Tabella 1: variazione dell'onere fiscale per l'imposta federale diretta, aggregata per tipologia di contribuente. I dati non permettono di distinguere tra coppie non sposate e persone sole. Il gruppo «Non coniugati» comprende persone sole, coppie non sposate, figli maggiorenni che vivono nell'economia domestica dei genitori o in una comunità di inquilini. Le coppie con reddito unico e con doppio reddito sono identificate sulla base di una deduzione per doppi redditi inesistente o esistente. Le informazioni sul numero di contribuenti si riferiscono alle persone fisiche; le coppie sposate confluiscono nell'analisi con due osservazioni. Dati: WiSiER 2015, Statistiche fiscali federali 2018, proiezione dell'impatto finanziario sul 2022.

Grazie alle minori entrate per un totale di circa 1 miliardo di franchi, si registra uno sgravio complessivo dell'imposta federale diretta per quasi tutti i gruppi di contribuenti rappresentati. Per tutti i contribuenti, entrambe le varianti di riforma comportano uno sgravio medio dell'imposta federale diretta per persona di circa 123 franchi, il che corrisponde a circa lo 0,25 per cento del reddito disponibile. In entrambe le varianti, le coppie di beneficiari di rendite godono di sgravi fiscali pro capite superiori alla media. Ciò è dovuto al fatto che le coppie di beneficiari di rendite hanno spesso una ripartizione equa del reddito e quindi il passaggio all'imposizione individuale comporta uno sgravio. Nel caso delle coppie con reddito unico e con doppio reddito, le persone senza figli beneficiano maggiormente della riforma rispetto a quelle con figli. Nei casi con figli, l'effetto di sgravio è relativizzato perché nello scenario della riforma la deduzione per figli viene suddivisa a metà tra i coniugi. Soprattutto nelle situazioni senza un secondo reddito o con un secondo reddito basso, la parte destinata al reddito più basso non può avere lo stesso effetto di sgravio dello status quo. L'aumento della deduzione per figli da 6500 a 9000 franchi contrasta questo effetto, ma non è in grado di compensarlo del tutto.

La variante 1 della riforma senza deduzione per differenza di reddito comporta un onere aggiuntivo medio di circa 132 franchi a persona (0,25 % del reddito disponibile) per le persone in coppie con reddito unico con figli. Questo effetto deriva, da un lato, dal ridotto effetto di sgravio della deduzione per figli descritto in precedenza e, dall'altro, dalla ripartizione spesso ineguale del reddito tra le coppie con reddito unico.

Nella variante 2 della riforma, la deduzione per differenza di reddito evita nel complesso un onere aggiuntivo per le persone in coppie con reddito unico. Poiché la tariffa viene aumentata per compensare le conseguenti minori entrate, per le persone non sposate con figli risultano invece oneri aggiuntivi (in media circa 59 fr. per contribuente o lo 0,09 % del reddito disponibile). Questo gruppo comprende tutti i contribuenti non sposati con figli, quindi anche le coppie non sposate. Per le coppie con reddito unico e doppio reddito, la variante 2 tende a dare luogo a uno sgravio leggermente maggiore rispetto alla variante 1. Al contrario, la variante 2 comporta uno sgravio minore rispetto alla variante 1, a causa della tariffa più elevata per le coppie di beneficiari di rendita e i contribuenti non sposati.

Considerando tutti i contribuenti, si stima che poco più della metà di essi benefici di una riduzione dell'onere, mentre poco più del 10 per cento dei contribuenti subisca un aumento dell'onere.

Un confronto tra le diverse tipologie di contribuenti mostra un quadro simile nelle percentuali stimate di persone che subiscono un aumento o una riduzione dell'onere a seguito della riforma. Nella variante 1, una percentuale maggiore di persone non sposate beneficia di un onere minore rispetto alla variante 2. Nella variante 2, una percentuale maggiore di coniugi in coppie sposate beneficia di un onere minore rispetto alla variante 1. Il motivo è che si deve compensare la deduzione per differenza di reddito, di cui beneficiano le coppie sposate, con un aumento della tariffa. Nello scenario di riforma, questo aumenta l'onere fiscale per tutti i contribuenti. A beneficiare della deduzione per differenza di reddito sono soprattutto le coppie con reddito unico. Tuttavia, vi sono anche casi di coppie con doppio reddito in cui si applica la deduzione per differenza di reddito.

In entrambe le varianti, circa due terzi dei beneficiari di rendite beneficiano di una riduzione dell'onere, mentre per circa il 5 per cento risulta un aumento del suddetto onere.

5.4.5 Distribuzione dell'effetto di sgravio tra le classi di reddito

La tabella 2 mostra la distribuzione dell'effetto di sgravio tra le classi di reddito. La tabella suddivide i contribuenti in dieci classi di reddito, in modo che in ogni classe di reddito vi sia circa il 10 per cento dei contribuenti. Proprio come nella tabella 1, sono indicati gli aumenti e le riduzioni medi degli oneri per l'imposta federale diretta (in franchi e rispetto al reddito disponibile) e le percentuali stimate di persone con aumenti e riduzioni degli oneri. Anche in questa rappresentazione, le cifre si riferiscono alla media della rispettiva classe di reddito. La rappresentazione parte dal livello individuale; una coppia sposata confluisce quindi nella rappresentazione con due osservazioni. In una coppia sposata, se una persona ha un reddito netto di 70 000 franchi e l'altra ha un reddito netto di 30 000 franchi, la prima persona rientra nell'ottava classe di reddito ([70 %, 80 %]) e la seconda nella quarta classe di reddito ([30 %, 40 %]). La stima della ripartizione del reddito utilizzando i dati cantonali è descritta nel numero 2.1.1.

| Classe di reddito (decile) | Limiti dei decili in fr. | Variante 1 della riforma | | | | Variante 2 della riforma | | | |
|-----------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------|----------------------------|------------------------------|--------------------------|------------------------|----------------------------|------------------------------|
| | | Per contribuente, in fr. | Quota con... | | in % del reddito disponibile | Per contribuente, in fr. | Quota con... | | in % del reddito disponibile |
| | | | aumento dell'onere (+) | diminuzione dell'onere (-) | | | aumento dell'onere (+) | diminuzione dell'onere (-) | |
| [0% 10%) | [0, 2800] | 0 | 0.0% | 0.0% | 0.00% | 0 | 0.0% | 0.0% | 0.00% |
| [10% 20%) | (2800, 12500] | 0 | 0.0% | 0.0% | 0.00% | 0 | 0.0% | 0.0% | 0.00% |
| [20% 30%) | (12500, 22200] | -4 | 1.3% | 18.3% | -0.02% | -4 | 0.7% | 18.1% | -0.02% |
| [30% 40%) | (22200, 31600] | -25 | 5.4% | 75.0% | -0.09% | -27 | 3.2% | 73.5% | -0.10% |
| [40% 50%) | (31600, 41500] | -45 | 5.1% | 75.7% | -0.12% | -47 | 2.7% | 77.2% | -0.13% |
| [50% 60%) | (41500, 50500] | -86 | 7.8% | 77.9% | -0.19% | -80 | 1.4% | 82.9% | -0.18% |
| [60% 70%) | (50500, 60300] | -132 | 11.9% | 75.8% | -0.24% | -128 | 2.8% | 81.9% | -0.23% |
| [70% 80%) | (60300, 73200] | -169 | 20.6% | 74.3% | -0.26% | -185 | 8.7% | 79.5% | -0.28% |
| [80% 90%) | (73200, 96800] | -245 | 29.3% | 69.2% | -0.30% | -252 | 32.2% | 62.3% | -0.31% |
| [90% 100%] | > 96800 | -528 | 38.8% | 61.2% | -0.34% | -511 | 47.4% | 52.3% | -0.33% |
| Tutti i contribuenti | | -123 | 12.0% | 52.7% | -0.25% | -123 | 9.9% | 52.8% | -0.25% |

Tabella 2: variazione dell'onere fiscale per l'imposta federale diretta, aggregata per classe di reddito. I contribuenti sono distribuiti in classi di reddito in base al loro reddito netto individuale (come definito nella LIFD). Dati: WiSiER 2015, Statistiche fiscali federali 2018, proiezione dell'impatto finanziario sul 2022.

La tabella mostra che nel complesso non risultano aumenti degli oneri in nessuna classe di reddito. Le due classi di reddito più basse non pagano imposte federali dirette né nello status quo né nello scenario di riforma, per cui non risulta alcun aumento o riduzione dell'onere. I contribuenti di tutte le altre otto classi di reddito, considerate complessivamente per gruppo, subiscono uno sgravio fiscale.

Un cambio di sistema senza adeguamento della tariffa porterebbe a una maggiore concentrazione dell'effetto di sgravio nelle classi di reddito più elevate. La distribuzione più uniforme dell'effetto di sgravio si ottiene adeguando la tariffa alla riduzione delle aliquote d'imposta per i redditi medio-bassi.

Calcolando in franchi, lo sgravio maggiore si registra nel decile di reddito più alto. Per l'effetto distributivo in relazione alla distribuzione del reddito disponibile prima e dopo la riforma, la considerazione relativa al reddito disponibile è decisiva. In rapporto al reddito disponibile, dal sesto al decimo scaglione di reddito l'onere fiscale subisce una riduzione compresa tra lo 0,18 per cento e lo 0,34 per cento circa. Negli scaglioni di reddito da 3 a 5, l'effetto di sgravio è inferiore rispetto al reddito netto (da circa 0,02 per cento a circa 0,13 per cento). In molti casi, gli scaglioni di reddito più bassi non pagano imposte sul reddito o pagano basse imposte sul reddito a livello federale, motivo per il quale è difficile ottenere uno sgravio comparabile rispetto al reddito netto.

A parte i due scaglioni di reddito più bassi che non pagano l'imposta federale diretta, in tutti gli scaglioni di reddito la percentuale di persone che beneficiano di una riduzione dell'onere a seguito della riforma è più alta rispetto alla percentuale di persone che subiscono un aumento dell'onere. Per le persone dal terzo al settimo scaglione di reddito, la percentuale di persone che beneficiano di una riduzione dell'onere è più alta, rispettivamente da circa il 75 fino a un massimo dell'80 per cento.

5.4.6 Riperussioni di impostazioni alternative del progetto

Le impostazioni della riforma con riperussioni finanziarie alternative (senza incidenza sul gettito fiscale e con minori entrate di 500 mio., 750 mio. e 1,5 mia. di fr.) presentano per le diverse economie domestiche rapporti tra gli oneri molto simili rispetto alle proposte relative alle varianti 1 con 1 miliardo di franchi di minori entrate. Più aumentano le minori entrate, più decresce in media nello scenario di riforma l'onere fiscale e tanto maggiore è il numero di contribuenti che ne trae beneficio. Nell'impostazione con minori entrate sul gettito dell'imposta federale diretta pari a 1 miliardo di franchi risulta nella variante 1 (variante 2) un maggiore onere per uno stimato 12 per cento (10 %) dei contribuenti e un minore onere per circa il 53 per cento (53 %) dei contribuenti.

Nell'impostazione senza incidenza sul gettito risulta nella variante 1 (variante 2) un maggiore onere per circa il 20 per cento (25 %) dei contribuenti e un minore onere per circa il 45 per cento (38 %) degli stessi. Partendo dal presupposto di minori entrate dell'imposta federale diretta di 1,5 miliardi di franchi, risultano nella variante 1 (variante 2) un maggiore onere per uno stimato 11 per cento (5 %) dei contribuenti e un minore onere per circa il 54 per cento (58 %) degli stessi.

La flat rate tax è stata stimata su minori entrate del gettito dell'imposta federale diretta pari a 1 miliardo di franchi. Secondo tale stima, la flat rate tax comporta un maggiore onere per circa il 64 per cento dei contribuenti e un minore onere per circa il 9 per cento degli stessi. Lo sgravio si concentra sul 10 per cento dei contribuenti con i redditi più elevati.

5.4.7 Ripercussioni sui rapporti tra gli oneri per le imposte sul reddito cantonali

Considerata la diversa situazione di partenza dei vari Cantoni e i numerosi strumenti su cui questi possono far leva nella determinazione delle tariffe fiscali e delle deduzioni, rimane incerto come l'attuazione cantonale dell'imposizione individuale si ripercuoterà sulle imposte sul reddito cantonali nei singoli Cantoni per le diverse economie domestiche. Potranno risultare maggiori o minori oneri a seconda del tipo di economia domestica e della classe di reddito.

5.5 Ripercussioni per il mondo del lavoro

5.5.1 Situazione di partenza

Una riduzione dell'onere fiscale ha potenzialmente un impatto positivo sull'occupazione perché aumenta il salario al netto delle imposte. La forza della risposta occupazionale viene rappresentata nelle cosiddette elasticità dell'offerta di lavoro. Nello specifico, questa elasticità comportamentale rappresenta la percentuale di aumento dell'occupazione quando il salario al netto delle imposte aumenta dell'1 per cento⁹⁵. In linea di principio, l'effetto occupazionale di una riforma deriva dalla variazione dell'onere fiscale e dall'elasticità dell'occupazione sul salario al netto delle imposte. In letteratura esistono numerose stime empiriche sul livello di elasticità dell'offerta di lavoro che vengono utilizzate per le stime degli effetti sull'occupazione qui presentate⁹⁶.

Le variazioni degli oneri fiscali nella presente riforma derivano da un lato dallo sgravio di un totale di circa 1 miliardo di franchi nel caso delle imposte federali dirette, e dall'altro da variazioni negli oneri relativi tra le varie costellazioni di economie domestiche.

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

⁹⁵ Più precisamente, si dovrebbe parlare dell'influenza dell'onere fiscale sull'«offerta di lavoro». Per semplicità, nel presente rapporto viene utilizzato il termine «occupazione». Un aumento dell'offerta di lavoro può essere equiparato a un aumento dell'occupazione se il mercato del lavoro può assorbire l'offerta di lavoro aggiuntiva (almeno a lungo termine).

⁹⁶ Per le persone occupate, in teoria una riduzione delle tasse può tradursi anche in una riduzione dell'occupazione. Il motivo è che, grazie alla minore pressione fiscale, occorre lavorare di meno per ottenere un determinato reddito (il cosiddetto effetto di reddito). Secondo le stime empiriche della letteratura, tuttavia, in genere prevale l'effetto per cui il lavoro diventa più conveniente con tasse minori (il cosiddetto effetto di sostituzione).

La parte principale dell'effetto sull'occupazione deriva dal cambio di sistema, che passa dall'imposizione congiunta delle coppie sposate all'imposizione individuale. A parità di gettito fiscale, l'imposizione individuale comporta un'aliquota d'imposta marginale più alta per il primo reddito e un'aliquota d'imposta marginale più bassa per il secondo reddito rispetto all'attuale sistema dell'imposizione congiunta. L'aliquota d'imposta marginale più elevata per il primo reddito deriva dall'applicazione di una tariffa uniforme per l'imposizione individuale, mentre le coppie sposate beneficiano di una riduzione della tariffa per l'imposizione congiunta. L'aliquota d'imposta marginale più bassa per il secondo reddito deriva dal fatto che i due redditi non vengono più sommati. Con il primo reddito, nel sistema attuale la coppia scivola in uno stadio di progressione con un'aliquota d'imposta marginale più alta, il che significa che l'aliquota d'imposta marginale più alta basata sul primo reddito viene applicata al secondo reddito in entrata.

Questo effetto sugli oneri fiscali marginali del secondo reddito si verifica indipendentemente dal fatto che si applichi un modello di splitting o una tariffa separata per le coppie sposate. Tutte le correlazioni si applicano esclusivamente in un sistema di imposta sul reddito progressivo. Se l'imposta sul reddito è proporzionale, allora non importa se si tassano le coppie congiuntamente o individualmente.

Gli studi empirici dimostrano che il primo reddito reagisce solo debolmente alle variazioni dell'onere fiscale o dell'onere fiscale marginale (bassa elasticità). Le variazioni del reddito al netto delle imposte modificano quindi solo in minima parte le decisioni occupazionali dei principali percettori di reddito. Per il secondo reddito, le stime empiriche mostrano una maggiore sensibilità o elasticità fiscale. La maggior parte dei percettori di reddito secondari sono donne. Gli studi scientifici dimostrano che le riforme fiscali hanno un impatto in particolare sull'occupazione dei percettori di reddito secondari e che il passaggio dall'imposizione congiunta a quella individuale delle coppie sposate aumenta l'occupazione⁹⁷.

La presente stima si limita all'effetto occupazionale dovuto alla riforma dell'imposta federale diretta. Tuttavia, il potenziale maggiore per gli effetti sull'occupazione è rappresentato dall'attuazione dell'imposizione individuale nei Cantoni. Tuttavia, l'effetto occupazionale delle implementazioni cantonali non può essere quantificato per due motivi in particolare. In primo luogo, sono di competenza dei Cantoni e non si sa come questi attueranno la riforma. In secondo luogo, la Confederazione non dispone di dati sulle imposte sul reddito cantonali. Tuttavia, è possibile fare una proiezione sulla base del volume delle imposte sul reddito cantonali rispetto all'imposta federale diretta.

⁹⁷ R. Kaygusuz (2010): «Taxes and female labour supply», *Review of Economic Dynamics* 13: 725–741; A. Bick, N. Fuchs-Schündeln (2018): «Taxation and labour supply of married couples across countries: A macroeconomic analysis», *Review of Economic Studies* 85: 1543–1576; A. Bick, B. Brüggemann, N. Fuchs-Schündeln, H. Paule-Paludkiewicz (2019): «Long-term changes in married couples' labour supply and taxes: Evidence from the US and Europe since the 1980s», *Journal of International Economics* 118: 44–62; N. Guner, R. Kaygusuz, G. Ventura (2012): «Taxation and Household Labour Supply», *Review of Economic Studies*, 79(3): 1113–1149; E. Isaac (2018): «Suddenly Married: Joint Taxation and the Labor Supply of Same-Sex Married Couples After U.S. v. Windsor», *Tulane Working Paper Series*.

5.5.2 Ipotesi sulle stime

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

In tema di effetti sull'occupazione, occorre distinguere tra due concetti.

- Effetto di partecipazione: rappresenta la decisione di partecipare o no al mercato del lavoro. Se qualcuno inizia un'attività lavorativa o la abbandona del tutto, si parla di effetto di partecipazione. La forza di questo effetto viene raffigurata dall'elasticità della partecipazione. Il fattore decisivo per l'effetto di partecipazione è l'onere fiscale degli occupati prima e dopo la riforma.
- Effetto ora: rappresenta la decisione di aumentare o ridurre l'attività lavorativa esistente. La forza di questo effetto viene raffigurata dall'elasticità dell'ora. Il fattore decisivo per l'effetto ora è l'aumento dell'onere fiscale derivante dall'espansione dell'attività lavorativa prima e dopo la riforma (onere fiscale marginale).

I risultati delle stime empiriche sull'elasticità dell'offerta di lavoro possono essere riassunti con i punti seguenti. Sulla base di questi risultati, viene determinato il livello delle elasticità ipotizzate per le stime.

La maggior parte delle stime empiriche traccia una mappa degli adeguamenti comportamentali su un breve periodo di tempo (sulla base dell'arco temporale dei dati). Nel lungo periodo, gli adeguamenti comportamentali e quindi le elasticità possono essere più elevate (p. es., attraverso decisioni in materia di formazione e perfezionamento). Poiché l'imposizione individuale sarebbe una riforma permanente, occorre prevedere anche adeguamenti comportamentali a lungo termine. Per tracciare anche una mappa degli effetti a lungo termine, viene quindi mostrato un leggero aumento delle stime empiriche dalla letteratura⁹⁸.

Poiché il livello delle elasticità comportamentali non può essere determinato con precisione, le stime mostrano uno scenario con basse, uno scenario con medie (scenario

⁹⁸ Cfr. al riguardo R. Chetty (2012): «Bounds on “Elasticities with Optimization Frictions: A Synthesis of Micro and Macro Evidence on Labor Supply», *Econometrica* 80(3), 969–1018.

di base) e uno scenario con elevate elasticità comportamentali. Il primo scenario corrisponde rispettivamente all'estremità inferiore dell'intervallo specificato, l'ultimo all'estremità superiore. Lo scenario di base si colloca nel mezzo⁹⁹.

- Secondo la letteratura di ricerca internazionale, l'elasticità della partecipazione è solitamente più alta dell'elasticità oraria. Tuttavia, ciò non può essere facilmente trasferito al contesto svizzero. Il mercato del lavoro svizzero è relativamente flessibile e offre anche posizioni a tempo parziale che possono essere aumentate o ridotte. Il lavoro a tempo parziale è socialmente accettato e più diffuso che in molti altri paesi. Anche lo studio con i dati svizzeri utilizzato per la presente stima rileva che l'elasticità oraria è superiore all'elasticità di partecipazione. Sulla base di queste considerazioni, la stima ipotizza che l'elasticità sia ripartita equamente tra l'elasticità oraria e l'elasticità di partecipazione.
- Per le coppie sposate, il primo reddito reagisce molto debolmente alle variazioni dell'onere fiscale. Nella maggior parte dei casi, il primo reddito proviene dagli uomini. Le stime ipotizzano un'elasticità compresa tra 0 e 0,3 per il primo reddito.
- Per le coppie sposate, il secondo reddito reagisce molto più fortemente alle variazioni dell'onere fiscale rispetto al primo reddito. Nella maggior parte dei casi, il secondo reddito proviene dalle donne. Le elasticità elevate si riscontrano in particolare nella stima con i dati svizzeri. Per la stima si ipotizza un intervallo compreso tra 0,2 e 0,9.
- Le persone sole hanno un'elasticità che di solito è leggermente superiore a quella del primo reddito e leggermente inferiore a quella del secondo reddito per le coppie sposate. Per le donne, si tende a stimare un'elasticità leggermente superiore. Le stime risultanti dalla letteratura internazionale variano notevolmente; la stima con i dati svizzeri non rileva alcuna elasticità comportamentale rilevante per le persone sole. È inoltre dimostrato che le madri sole reagiscono in modo leggermente più forte rispetto alle persone sole senza figli. Tuttavia, i dati fiscali federali non consentono di distinguere tra persone sole e coppie non sposate. Pertanto, si deve ipotizzare la stessa elasticità per i percettori di reddito principale e secondario nelle coppie che vivono in concubinato e per le persone sole. Ai fini della stima, per le persone appartenenti a questi gruppi si ipotizza un intervallo di elasticità compreso tra 0,1 e 0,4.

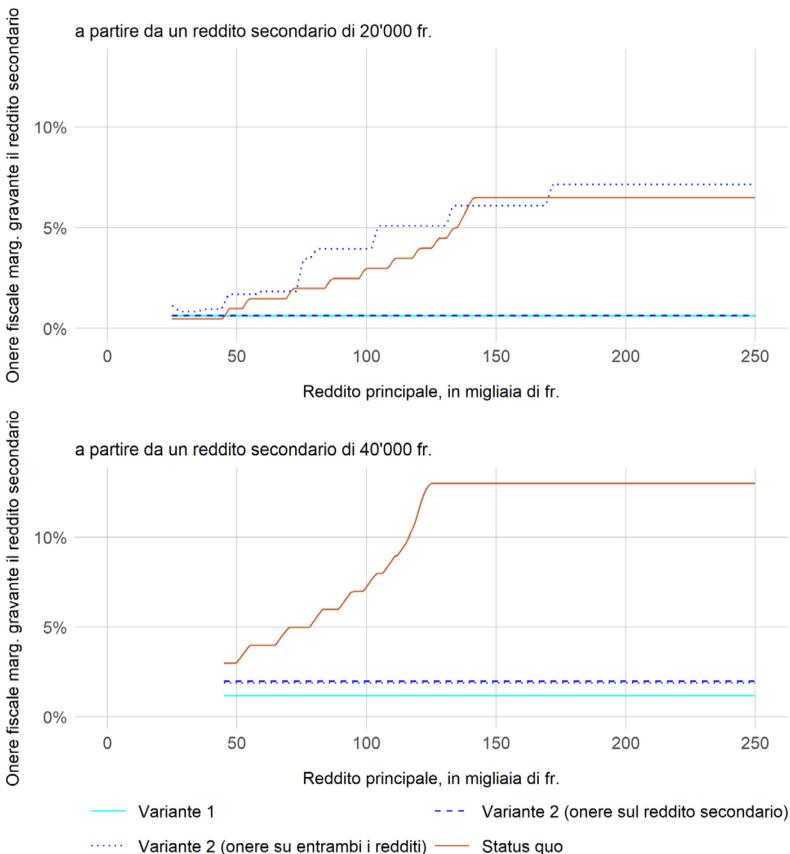
⁹⁹ Le fonti principali per le elasticità ricavati dalla bibliografia sono tre articoli di carattere generale (Meghir, Costas and David Phillips (2010): «Labour Supply and Taxes.» In: Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles und J. Poterba (a cura di), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press; O. Bargain, K. Orsini e A. Peichl (2014): «Comparing Labor Supply Elasticities in Europe and the United States: New Results», *The Journal of Human Resources*, 49(3): 723–838 e O. Bargain, A. Peichl (2016): «Steady-State Labor Supply Elasticities: A Survey», *IZA Journal of Labor Economics*, 2016, 5(10)) nonché una stima per la Svizzera (M. Gerfin, R. E. Leu (2007): «Evaluating the Cost- Effectiveness of In-Work Benefits», *German Economic Review*, 8(4): 447–467).

5.5.3 **Variazione dell'onere fiscale sul secondo reddito**

Il maggiore potenziale per gli effetti sull'occupazione risiede nella riduzione, legata alla riforma, dell'onere fiscale sul secondo reddito delle coppie sposate. Da un lato, questo gruppo presenta un'elevata sensibilità fiscale; dall'altro, l'imposizione individuale porta a una riduzione dell'onere fiscale per questo gruppo. Secondo la statistica dell'imposta federale diretta, in Svizzera ci sono circa 375 000 coppie con reddito unico con una persona che non lavora e circa 840 000 percettori di reddito secondari in coppie con doppio reddito (statistica dell'imposta federale diretta, 2018, estrapolazione forfettaria sulla base di casi normali). In molti casi, il secondo reddito (potenziale) proviene dalle donne. Secondo la Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera, il 39 per cento delle donne che lavorano insieme al/alla partner e il 78 per cento delle donne con figli che lavorano insieme al/alla partner lavorano a tempo parziale¹⁰⁰.

La figura 10 rappresenta l'onere fiscale marginale dei percettori di reddito secondari in un matrimonio in funzione del primo reddito. La figura mostra la percentuale di imposta federale diretta che deve essere pagata su 5 000 franchi di guadagno extra. Il grafico superiore mostra la situazione con un secondo reddito di 20 000 franchi, quello inferiore con un reddito di 40 000 franchi. L'asse orizzontale mostra il primo reddito.

¹⁰⁰ Ufficio federale di statistica (UFS), Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS), dati per il 2021.



Fattore di estensione (>1)/contrazione (<1): 1.024 (Var 1)/0.93 (Var 2); diminuzione delle entrate IFD: 1 mia.

Figura 10: onere fiscale marginale su un aumento del secondo reddito per le coppie sposate in funzione del primo reddito per l'imposta federale diretta. L'onere fiscale marginale si riferisce a un aumento del reddito di 5000 franchi. Il grafico superiore (inferiore) mostra la situazione basata su un secondo reddito di 20 000 (40 000) franchi. Esempio di lettura: se il primo reddito è di 100 000 franchi e il secondo reddito di 40 000 franchi, l'onere fiscale su un aumento di 5000 franchi del secondo reddito è di circa il 7,5 per cento nello status quo e di circa l'1,5 per cento nella variante 1 della riforma.

L'andamento delle curve può essere spiegato come segue.

- Nello status quo, più alto è il primo reddito, più alto è l'onere fiscale marginale sul secondo reddito. Questa conseguenza deriva dalla logica dell'imposizione congiunta, secondo la quale la coppia viene considerata come una comunità economica e quindi il secondo reddito viene tassato sulla base del primo. Partendo da un secondo reddito molto basso, l'onere fiscale marginale nello status quo è basso grazie alla deduzione per coniugi con doppio reddito. Questo aspetto è espresso a sinistra nel grafico qui sopra. Una volta esaurita la deduzione per coniugi con doppio reddito, l'aliquota d'imposta marginale aumenta rapidamente all'aumentare del primo reddito.
- Nella variante di riforma 1, la linea ha un andamento orizzontale. Ciò significa che l'onere fiscale marginale per il secondo reddito non dipende dall'entità del primo reddito. Ciò corrisponde alla logica dell'imposizione individuale, secondo la quale i coniugi vengono tassati indipendentemente l'uno dall'altro. La variante della riforma ha in genere un onere fiscale marginale sul secondo reddito più basso rispetto allo status quo.
- Nel caso della variante 2 della riforma con deduzione per differenza di reddito, vengono illustrati due approcci. La linea punteggiata mostra la variazione dell'onere per la coppia (entrambi i coniugi insieme) quando viene percepito un secondo reddito aggiuntivo. Nel grafico riportato sopra – basato su un secondo reddito di 20 000 franchi – secondo questa considerazione risulta un onere fiscale marginale più elevato, perché la deduzione sul primo reddito dovuta alla differenza di reddito si riduce per ogni franco di secondo reddito. Nel grafico sottostante, la deduzione per differenza di reddito non è più rilevante per l'onere fiscale su un franco di guadagno extra, perché non viene più concessa per un secondo reddito di 40 000 franchi. Questo approccio è rilevante se si ipotizza che le coppie sposate prendano decisioni occupazionali congiuntamente in considerazione del bilancio familiare. La deduzione per differenza di reddito sul primo guadagno influenza la decisione occupazionale del percettore di reddito secondario. La linea tratteggiata considera esclusivamente l'onere del secondo reddito. Secondo questo approccio, l'onere fiscale marginale non dipende dal reddito principale. È rilevante se i coniugi prendono le loro decisioni occupazionali indipendentemente l'uno dall'altro. Il potenziale percettore di reddito secondario non considera che l'inizio o l'ampliamento dell'attività lavorativa determina un aumento dell'onere fiscale sul primo reddito.

5.5.4 Risultati della stima degli effetti occupazionali dovuti alla riforma dell'imposta federale diretta

Il Consiglio federale si aspetta che il passaggio all'imposizione individuale produca effetti positivi anche in Svizzera. La forza di questo effetto sull'occupazione dipende dalle elasticità comportamentali. Le tabelle 3 e 4 riassumono i risultati della stima. La tabella 3 mostra i risultati per la variante 1 della riforma, la tabella 4 per la variante 2 della riforma. L'effetto sull'occupazione stimato viene convertito in numero di equivalenti a tempo pieno. Un equivalente a tempo pieno o una posizione a tempo pieno possono ad esempio riferirsi anche a due aumenti del grado di occupazione del 50 per cento ciascuno o a 10 aumenti del grado di occupazione del 10 per cento ciascuno.

Complessivamente, la stima fornisce un intervallo per l'effetto sull'occupazione dell'imposta federale diretta compreso tra circa 2600 e circa 11 900 equivalenti a tempo pieno.

| | Numero di contribuenti | Effetto sull'occupazione in equivalenti a tempo pieno secondo lo scenario delle elasticità comportamentali | | |
|---|------------------------|--|--------------------------|---------------|
| | | basso | medio (scenario di base) | alto |
| Non coniugati | 2'725'700 | 100 | 300 | 400 |
| Coniugi di una coppia con reddito unico | | | | |
| Perettore di reddito principale | 372'800 | 0 | -100 | -200 |
| Potenziale percettore di reddito secondario | 372'800 | 900 | 2'400 | 3'900 |
| Coniugi di una coppia con doppio reddito | | | | |
| Perettore di reddito principale | 835'700 | 0 | -200 | -400 |
| Perettore di reddito secondario | 835'700 | 1'800 | 4'900 | 8'100 |
| Total | 5'142'600 | 2'800 | 7'300 | 11'900 |

Tabella 3: effetti occupazionali stimati nella variante 1 della riforma (senza deduzione per differenza di reddito) per l'imposta federale diretta in equivalenti a tempo pieno. I tre scenari rappresentano elasticità comportamentali basse, medie e alte. Più queste elasticità sono elevate, maggiore è l'ampliamento dell'occupazione in seguito alla riforma.

| | Numero di contribuenti | Effetto sull'occupazione in equivalenti a tempo pieno secondo lo scenario delle elasticità comportamentali | | |
|---|------------------------|--|--------------------------|---------------|
| | | basso | medio (scenario di base) | alto |
| Non coniugati | 2'725'700 | 0 | 0 | -100 |
| Coniugi di una coppia con reddito unico | | | | |
| Perettore di reddito principale | 372'800 | 0 | 0 | 0 |
| Potenziale percettore di reddito secondario | 372'800 | 800 | 2'300 | 3'800 |
| Coniugi di una coppia con doppio reddito | | | | |
| Perettore di reddito principale | 835'700 | 0 | 0 | -100 |
| Perettore di reddito secondario | 835'700 | 1'700 | 4'700 | 7'800 |
| Total | 5'142'600 | 2'600 | 7'000 | 11'400 |

Tabella 4: effetti occupazionali stimati nella variante 2 della riforma (con deduzione per differenza di reddito) per l'imposta federale diretta in equivalenti a tempo pieno. I tre scenari rappresentano elasticità comportamentali basse, medie e alte. Più queste elasticità sono elevate, maggiore è l'ampliamento dell'occupazione in seguito alla riforma.

I risultati possono essere spiegati come segue.

- Differenza tra la variante 1 e la variante 2: la variante 1 ha effetti positivi sull'occupazione più forti per i secondi redditi e più negativi per i primi redditi. Tuttavia, la differenza per i secondi redditi è maggiore, per cui la variante 1 determina effetti occupazionali complessivamente più forti. Il motivo è la deduzione per differenza di reddito nella variante 2 che sgraia il primo reddito in presenza di un secondo reddito basso o in assenza di un secondo reddito. Poiché il primo reddito reagisce solo debolmente alle variazioni dell'onere fiscale (bassa elasticità comportamentale), la deduzione per differenza di reddito difficilmente determina effetti positivi sull'occupazione. Tuttavia, l'aumento della tariffa per compensare le minori entrate

comporta un maggiore onere fiscale per tutti gli altri contribuenti, alcuni dei quali presentano un'elasticità comportamentale più elevata.

- Livello delle elasticità ipotizzate: più alte sono le elasticità ipotizzate, maggiore è l'effetto occupazionale stimato. In tutti gli scenari illustrati, risulta un effetto positivo sull'occupazione. Il motivo è che in tutti gli scenari le elasticità per il secondo reddito sono più alte di quelle per il primo reddito.
- Effetto per le persone sole: per le persone sole, l'effetto è complessivamente piuttosto ridotto. Da un lato, l'onere fiscale cambia di poco, dall'altro, le elasticità sono basse. La variante 1 produce effetti moderatamente positivi sull'occupazione grazie alla riduzione della tariffa, mentre la variante 2 non produce quasi alcun effetto a causa delle ridotte variazioni della tariffa.
- Effetto per i percettori di reddito principali (coppie con reddito unico e con doppio reddito): per i percettori di reddito principale, l'imposizione individuale tende a portare a un onere fiscale più elevato per via del sistema. L'effetto occupazionale per i percettori di reddito principali è quindi negativo. L'effetto è tuttavia ridotto in tutti e tre gli scenari. Oltre alle basse elasticità, un altro motivo è che il progetto di riforma prevede uno sgravio fiscale generale sotto forma di riduzione della tariffa di circa 1 miliardo di franchi. Ciò contrasta l'aumento dell'onere fiscale sul primo reddito.
- Effetto per i (potenziali) percettori di reddito secondari (coppie con reddito unico e con doppio reddito):
l'effetto occupazionale più forte si ha per i secondi redditi in entrambe le varianti di riforma. Il motivo è la combinazione di una sostanziale riduzione dell'onere fiscale o dell'onere fiscale marginale con della maggiore elasticità del (potenziale) secondo guadagno rispetto al primo. L'effetto sull'occupazione per questo gruppo dipende fortemente dall'elasticità ipotizzata e quindi varia notevolmente tra i tre scenari.

- Coppie con reddito unico:

Per le coppie con reddito unico, l'elasticità della partecipazione è decisiva per l'effetto sull'occupazione. L'elasticità della partecipazione è applicata alla variazione dell'onere fiscale legata alla riforma su un grado di occupazione a tempo parziale, approssimativamente rispetto al salario mediano svizzero. Nello scenario della riforma, questo onere fiscale è generalmente inferiore rispetto allo status quo (cfr. n. 2.5.3).

- Coppie con doppio reddito:

Nelle coppie con doppio reddito, entrambi i coniugi esercitano già un'attività lucrativa nello status quo. Pertanto, l'elasticità oraria è decisiva per l'effetto sull'occupazione. L'elasticità oraria è applicata alla variazione dell'onere fiscale legata alla riforma su un reddito aggiuntivo di 20 000 franchi. Come per le coppie con reddito unico, nello scenario della riforma questo onere fiscale è generalmente inferiore rispetto allo status quo.

La presente stima potrebbe sottovalutare la differenza tra le due varianti in termini di impatto occupazionale. La riduzione dell'effetto occupazionale dovuta alla deduzione per differenza di reddito si manifesta nella stima esclusivamente in modo indiretto attraverso l'aumento della tariffa per compensare le minori entrate. Ciò che le stime

non mostrano sono i possibili effetti dell'onere fiscale di una persona sulle decisioni occupazionali dell'altra. Se i coniugi prendono congiuntamente le loro decisioni in materia di occupazione, la deduzione per differenza di reddito sul primo guadagno potrebbe avere un impatto negativo sulla decisione di ottenere un secondo guadagno.

5.5.5 Calcolo approssimativo dell'effetto occupazionale sulle imposte cantonali

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

Nel complesso, si prevede che l'implementazione dell'imposizione individuale a livello cantonale abbia un effetto occupazionale significativamente maggiore rispetto all'imposta federale diretta. Alla luce delle diverse situazioni di partenza delle imposte cantonali sul reddito e dell'imposta federale diretta, ci si potrebbe aspettare un effetto circa tre volte più forte a livello cantonale attraverso l'implementazione dell'imposizione individuale. Sulla base dell'effetto occupazionale stimato dovuto alla riforma dell'imposta federale diretta, l'attuazione a tutti i livelli di governo comporterebbe un effetto occupazionale stimato tra 10 000 e 47 000 posti a tempo pieno. Nello scenario di base, l'effetto è di circa 29 000 posti a tempo pieno.

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

- Volume: più elevato è il volume dell'imposta sul reddito, maggiore è il potenziale di ottenere effetti sull'occupazione attraverso un cambiamento del sistema. Le entrate risultanti dalle imposte cantonali sul reddito sono circa quattro volte superiori a quelle risultanti dall'imposta federale diretta delle persone fisiche (statistiche finanziarie, dati per il 2019).
- Progressione:
 - più elevata è la progressione delle imposte sul reddito, maggiori sono le differenze di onere tra imposizione congiunta e imposizione individuale. La progressione dell'imposta federale diretta è più forte che nella maggior parte dei Cantoni.
 - Grazie alla maggiore progressione e al volume ridotto, per la maggior parte dei contribuenti con redditi bassi o medi l'imposta federale diretta rappresenta un onere fiscale significativamente inferiore rispetto alle imposte sul reddito cantonali. Pertanto, nello status quo, l'onere fiscale dell'imposta federale diretta per le persone senza figli inizia con un reddito di 19 500 (persone sole) o con un reddito totale di 45 000 (coppie sposate, ripartizione del reddito 70/30) e per le persone con due figli con un reddito di 79 600 (persone sole) o 97 400 (coppie sposate, ripartizione del reddito 70/30). Per una parte rilevante dei contribuenti, le riforme dell'imposta federale diretta non possono quindi innescare alcun

- impulso all'occupazione. Le imposte sul reddito cantonali riguardano una percentuale maggiore di contribuenti e possono quindi potenzialmente innescare effetti sull'occupazione per una parte più ampia della popolazione.
- Rapporto tra gli oneri nello status quo: quanto meno favorevole è il sistema attuale in termini di incentivi all'occupazione, tanto maggiori sono gli effetti sull'occupazione. Un sistema che presenta una relazione sfavorevole tra reddito e incentivi all'occupazione è il modello di splitting integrale. Questo modello crea uno sgravio fiscale relativamente forte per il primo reddito, che difficilmente reagisce agli incentivi fiscali. Sulla base di un modello di splitting, il potenziale di effetti sull'occupazione tende quindi ad essere maggiore. Molti Cantoni hanno lo splitting integrale o modelli che si avvicinano ad esso. Il rapporto tra gli oneri per l'imposta federale diretta si discosta maggiormente dal modello di splitting integrale.

5.6 Ripercussioni sulla parità fra uomo e donna

Oggi, circa il 40 per cento dei matrimoni si conclude con un divorzio¹⁰¹, finora spesso con la conseguenza che una delle persone divorziate, di solito la donna, dipende dall'assistenza sociale¹⁰², dato che nel calcolo del mantenimento risulta un deficit. Questi fatti, così come la garanzia della previdenza per la vecchiaia individuale, depongono a favore un'imposizione fiscale del matrimonio e delle famiglie che crea incentivi positivi per i percettori di reddito secondari, prevalentemente di sesso femminile e spesso ben istruiti, incoraggiandoli ad intraprendere o ampliare un'attività lavorativa.

Ai sensi dell'articolo 5 della Convenzione del 18 dicembre 1979¹⁰³ sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, la Svizzera ha l'obbligo di adottare misure appropriate per eliminare le «pratiche basate sulla distribuzione stereotipata dei ruoli tra uomini e donne». Il Tribunale federale ha dichiarato a sua volta in una decisione che l'articolo 8 capoverso 3 secondo periodo della Costituzione federale contiene un mandato di definizione sociale, che mira allo smantellamento degli stereotipi e delle strutture discriminatorie esistenti (...). A tal fine non è sufficiente proibire la discriminazione delle donne da parte di privati (p. es. in ambito lavorativo) (...). Sono anzi necessarie misure finalizzate non solo a eliminare i modelli di ruolo stereotipati e i modelli di comportamento socialmente istituzionalizzati e gli svantaggi ad essi associati, ma anche ad avviare un cambiamento di mentalità nella società. Tuttavia, la Costituzione non specifica quali misure siano necessarie per l'adempimento di questo mandato costituzionale. La comunità ha quindi un notevole

¹⁰¹ Cfr. al riguardo la statistica dei divorzi dell'Ufficio federale di statistica, www.bfs.admin.ch > Trovare statistiche > 01 – Popolazione > Matrimoni, unioni domestiche registrate e divorzi > Divorzi, divorzialità.

¹⁰² Cfr. Elisabeth Freivogel, *Nachehelicher Unterhalt Verwandtenunterstützung Sozialhilfe*, Kurzfassung einer Analyse von Gerichtsurteilen, Sozialhilfegesetzgebung und -praxis, erstellt im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen, 2007.

¹⁰³ RS 0.108

marginale di discrezionalità nella scelta dei mezzi¹⁰⁴. In particolare, ci si rivolge al legislatore.

Sotto il profilo della politica di uguaglianza, l'imposizione individuale è il modello migliore tra quelli esaminati per eliminare la «penalizzazione del matrimonio». Poiché il modello presuppone che l'individuo sia tassato in modo indipendente, corrisponde al postulato dell'uguaglianza tra donna e uomo e crea incentivi positivi per le unioni paritarie (con una distribuzione equilibrata di lavoro remunerato, famiglia e lavoro domestico). In particolare, la variante 1 è quella che distorce meno le decisioni sulle offerte di lavoro, perché presenta l'onere fiscale (marginale) più basso di tutti i modelli di imposizione per le donne sposate che reagiscono in modo particolarmente elastico per quanto riguarda le loro decisioni sulle offerte di lavoro.

6 Aspetti legali

6.1 Costituzionalità

Nell'ambito delle imposte dirette, l'articolo 128 della Costituzione federale conferisce alla Confederazione il potere di riscuotere un'imposta federale diretta sul reddito delle persone fisiche. Nel fissare le tariffe, occorre tenere in debita considerazione l'onere delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (art. 128 cpv. 2 Cost.).

Inoltre, la Confederazione deve stabilire principi sull'armonizzazione delle imposte dirette della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Nel farlo, tiene conto degli sforzi di armonizzazione dei Cantoni. L'armonizzazione si estende all'obbligo fiscale, all'oggetto e alle basi temporali delle imposte, al diritto processuale e al diritto penale in materia fiscale. In particolare, le tariffe dell'imposta, le aliquote d'imposta e le deduzioni fiscali restano escluse dall'armonizzazione (art. 129 cpv. 1 e 2 Cost.).

Oltre ai principi di generalità e uniformità dell'imposizione, il legislatore deve osservare il principio dell'imposizione in funzione della capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost.). Secondo la giurisprudenza consolidata del Tribunale federale, ciò significa che ogni persona deve essere gravata in egual misura dei mezzi a cui ha diritto. L'onere fiscale deve basarsi sui beni economici a disposizione del contribuente e sulla situazione personale¹⁰⁵.

Nel caso dell'imposizione individuale, si pone la questione se, per quanto riguarda l'imposizione secondo la capacità economica, sia obbligatorio prendere in considerazione la situazione personale della comunità coniugale o se non sia possibile basarsi su quella delle singole persone. Nel primo caso si deve tenere conto del fatto che il reddito coniugale è percepito esclusivamente da una persona o da entrambi i coniugi. Se si tiene conto solo della capacità della singola persona, indipendentemente se altre persone debbano essere mantenute dal reddito percepito, il reddito percepito da ogni persona viene tassato senza alcun correttivo, indipendentemente dallo stato civile e dagli obblighi di mantenimento.

¹⁰⁴ DTF 137 I 305, consid. 3.1. Cfr. anche Madeleine Simonek in: Bernhard Waldmann, Eva Maria Belsler, Astrid Epiney (a cura di), Basler Kommentar zur Bundesverfassung, prima edizione, 2015, art. 128 n. marg. 12.

¹⁰⁵ Cfr. DTF 133 I 206, consid. 7.1.

Nella sentenza Hegetschweiler¹⁰⁶ del 1984, il Tribunale federale ha affermato che l'imposizione individuale dei coniugi non è costituzionalmente esclusa. Ha tuttavia sottolineato che i sostenitori dell'imposizione individuale non tengono conto del fatto che l'imposizione separata in quanto tale sarebbe al massimo parzialmente utile, in particolare per le coppie con un doppio reddito, ma in tal modo potrebbe creare una disuguaglianza importante tra le coppie con reddito unico e quelle con un doppio reddito. Se in un matrimonio con reddito unico il partner che lavora dovesse pagare le imposte sul proprio reddito ad una tariffa unitaria, la coppia verrebbe tassata per il proprio reddito singolo in misura pari a quella di una persona sola con lo stesso reddito, nonostante l'esenzione fiscale del partner che non lavora. Lo svantaggio a carico di tutte le coppie sposate con una combinazione di aggiunta di fattori e tariffa unitaria persiste anche con l'imposizione individuale con tariffa unitaria, sebbene in misura massima solo nel caso del matrimonio con reddito unico. Per il matrimonio con reddito unico, l'imposizione individuale – con una tariffa unitaria – non fornisce lo sgravio costituzionalmente richiesto. Tale situazione è particolarmente discutibile se i partner sono costretti a un matrimonio con reddito unico a causa dell'impossibilità per uno dei due di intraprendere un'attività lavorativa per ragioni oggettive. Tuttavia, un'imposizione individuale dei coniugi non è di per sé costituzionalmente esclusa. Il legislatore non deve semplicemente abbinarla a una tariffa unitaria senza alcuna distinzione, ma deve – come nel caso dell'aggiunta di fattori – contrastare un onere eccessivo soprattutto per le coppie con reddito unico con misure correttive adeguate (differenziazioni tariffarie, deduzioni per le coppie sposate ecc.)¹⁰⁷.

Secondo il Tribunale federale, sono quindi necessarie misure correttive nell'ambito dell'imposizione individuale sulla base della Costituzione in particolare per le coppie con reddito unico, al fine di evitare un onere eccessivo.

Nella variante 1 proposta non è prevista alcuna misura correttiva per le coppie con reddito unico né per le coppie con reddito secondario basso per non limitare l'aumento degli incentivi all'occupazione. In questo modo non si considerano eventuali altre persone che devono essere mantenute con il reddito prodotto. Ciò è in contrasto con la precedente giurisprudenza del Tribunale federale. La variante 1 si fonda, tuttavia, su una diversa interpretazione della capacità economica rispetto a quella fornita dal Tribunale federale nella sentenza del 1984. Ai fini della valutazione della capacità economica, con la variante 1 si prenderà quindi in considerazione soltanto il singolo individuo e non più la comunione coniugale. Il Tribunale federale ritiene una simile interpretazione conforme alla Costituzione, poiché le circostanze concrete sono notevolmente mutate dall'emanazione della decisione, in seguito alla quale è aumentato anche il numero di donne esercitanti un'attività lucrativa che provvedono al proprio mantenimento.

La variante 2 prevede l'introduzione di una deduzione decrescente per differenza di reddito, che tiene conto del fatto che il reddito conseguito serve al mantenimento anche di altre persone. Per la valutazione della capacità economica, la variante 2 si fonda quindi sulla comunione coniugale, come la sentenza emanata dal Tribunale federale nel 1984.

¹⁰⁶ DTF 110 Ia 7

¹⁰⁷ DTF 110 Ia 7, consid. 3b

