



*Questo testo è una versione  
provvisoria. Fa stato unicamente la  
versione pubblicata nel Foglio federale.*

25.xxx

## **Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Sì a imposte federali eque anche per i coniugi – Basta con la discriminazione del matrimonio!»**

del ...

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi trasmettiamo l'iniziativa popolare «Sì a imposte federali eque anche per i coniugi – Basta con la discriminazione del matrimonio!», che vi proponiamo di sottoporre al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

2005	M	04.3276	Passaggio all'imposizione individuale (N 15.6.05, Gruppo liberale radicale; S 28.5.05; proposta di stralcio, FF 2009 4095)
2009	M	05.3299	Misure urgenti in vista del passaggio all'imposizione individuale (N 9.5.06, Gruppo liberale radicale; S 10.8.09)
2015	M	10.4127	Eliminazione della penalizzazione del matrimonio (N 17.6.2011, Bischof; S 4.3.2015)
2016	M	16.3044	Eliminazione della penalizzazione del matrimonio (S 13.6.16, Bischof; N 14.12.2016)
2021	P	21.3284	Imposizione congiunta con splitting integrale o imposizione individuale. Valutazione di entrambi i modelli. (S 2.6.21, Würth)

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Karin Keller-Sutter  
Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

## Compendio

*Il Consiglio federale respinge l'iniziativa popolare «Sì a imposte federali eque anche per i coniugi – Basta con la discriminazione del matrimonio!». Pur condividendo la richiesta dei promotori di eliminare lo svantaggio fiscale delle coppie coniugate, l'Esecutivo fa notare come l'iniziativa sia in contrasto con il progetto relativo all'imposizione individuale che ha elaborato su mandato del Parlamento e che, oltre a eliminare la cosiddetta penalizzazione del matrimonio, garantisce anche la neutralità rispetto allo stato civile. Il Consiglio federale vorrebbe quindi che la questione dell'imposizione congiunta o individuale non fosse disciplinata a livello costituzionale, ma che fosse il legislatore a decidere in merito.*

### *Situazione iniziale*

*L'iniziativa popolare «Sì a imposte federali eque anche per i coniugi – Basta con la discriminazione del matrimonio!» è stata depositata il 27 marzo 2024 corredata di 101 382 firme valide.*

*L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale non presenta al riguardo un controprogetto né diretto né indiretto.*

### *Contenuto del progetto*

*La norma di base dell'iniziativa popolare prevede, ai fini dell'imposta federale diretta, che il reddito dei coniugi venga cumulato e che questi non siano svantaggiati rispetto agli altri contribuenti. L'iniziativa non prescrive la modalità con cui attuare l'imposizione congiunta delle coppie sposate. I modelli disponibili comprendono varie forme di splitting nonché un calcolo fiscale alternativo. Tutti i modelli dell'imposizione congiunta prevedono che ai coniugi sia applicata un'aliquota d'imposta inferiore rispetto a quella prevista per le persone non coniugate di pari reddito.*

*Per quanto riguarda l'imposta federale diretta, le ripercussioni finanziarie e quelle sul rapporto tra gli oneri dipenderanno dal tipo di modello di imposizione scelto. Eventuali minori entrate nell'ambito dell'imposta federale diretta peserebbero per il 78,8 per cento sulla Confederazione e per il 21,2 per cento sui Cantoni.*

*Se il Consiglio federale dovesse attuare l'iniziativa popolare mediante ordinanza in virtù della disposizione transitoria dell'iniziativa popolare, oltre alla tassazione congiunta dovrebbe prevedere, all'articolo 36 della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD) anche un calcolo fiscale alternativo sulla base della tariffa e delle deduzioni per le persone non coniugate secondo la legislazione sull'imposta federale diretta. In tal caso, in riferimento all'anno fiscale 2025 e basandosi sulle tariffe attualmente in vigore, il Consiglio federale prevede minori entrate comprese tra circa 700 milioni e circa 1,4 miliardi di franchi all'anno.*

### *Valutazione*

*Il Consiglio federale condivide l'intento dei promotori dell'iniziativa di eliminare lo svantaggio fiscale dei coniugi. A tal fine ha elaborato, su mandato del Parlamento,*

*un progetto per l'introduzione dell'imposizione individuale. Per questo motivo non vuole disciplinare nella Costituzione federale la questione del modello di imposizione da applicare, ma preferisce che sia il legislatore a decidere in merito per non limitare il suo margine di manovra.*

*L'Esecutivo sottolinea anche che il cumulo dei redditi dei coniugi comporta oneri diversi per le coppie sposate e le coppie non sposate in condizioni economiche uguali. Se si volesse evitare qualsiasi onere supplementare delle coppie sposate rispetto a quelle non sposate, la soluzione sarebbe il ricorso a uno splitting integrale. Questo, però, comporterebbe un'imposizione relativamente elevata per le persone non sposate.*

*Altri modelli dell'imposizione congiunta, invece, soddisferebbero solo in parte le richieste dell'iniziativa popolare. Con uno splitting parziale, le coppie sposate con una ripartizione del reddito equilibrata continuerebbero a sostenere oneri maggiori rispetto alle coppie non sposate. Facendo ricorso a un calcolo fiscale alternativo si potrebbe eliminare il maggior onere rispetto alle coppie non sposate, ma per alcune coppie sposate il reddito di ciascun coniuge non verrebbe cumulato e i coniugi con reddito unico e quelli con doppio reddito verrebbero tassati in misura diversa.*

*Nell'imposizione congiunta, gli incentivi a esercitare un'attività lucrativa sono inferiori rispetto a quelli nell'imposizione individuale. In questo modo la parità tra donna e uomo verrebbe incoraggiata in misura minore. L'iniziativa non sfrutterebbe quindi appieno il potenziale offerto dalla manodopera e dai professionisti presenti in Svizzera.*

*La disposizione costituzionale riguarda esclusivamente l'imposta federale diretta. Pertanto, non verrebbe eliminato lo svantaggio che risulta in parte ancora anche a livello cantonale per le coppie sposate, in particolare per quelle con figli.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>3</b>
<b>1 Aspetti formali e validità dell’iniziativa</b>	<b>6</b>
1.1 Testo dell’iniziativa	6
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	6
1.3 Validità	7
<b>2 Genesi dell’iniziativa</b>	<b>7</b>
2.1 Costituzione federale	7
2.2 Giurisprudenza del Tribunale federale	8
2.3 Legislazione federale e cantonale	8
2.4 Onere fiscale dei coniugi rispetto alle persone non sposate	10
2.4.1 Rapporti tra gli oneri nell’ambito dell’imposta federale diretta	10
2.4.2 Rapporti tra gli oneri nell’ambito delle imposte sul reddito cantonali	14
2.5 Precedenti discussioni sulla riforma	15
2.6 Diritto comparato	18
<b>3 Scopi e tenore dell’iniziativa</b>	<b>18</b>
3.1 Scopi dell’iniziativa	18
3.2 Tenore dell’iniziativa	19
3.3 Commento e interpretazione del testo dell’iniziativa	19
3.3.1 Norma di base	19
3.3.2 Disposizione transitoria	20
<b>4 Valutazione dell’iniziativa</b>	<b>21</b>
4.1 Valutazione delle richieste dell’iniziativa	21
4.2 Ripercussioni della norma di base in caso di accettazione	23
4.2.1 Base dei dati per le stime quantitative	23
4.2.2 Modelli fondati sullo splitting	26
4.2.3 Calcolo alternativo dell’imposta	36
4.2.4 Ruolo dell’impostazione tariffaria	43
4.3 Ripercussioni della disposizione transitoria in caso di accettazione	44
4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	45
<b>5 Conclusioni</b>	<b>45</b>

## Messaggio

### 1 Aspetti formali e validità dell’iniziativa

#### 1.1 Testo dell’iniziativa

L’iniziativa popolare «Sì a imposte federali eque anche per i coniugi – Basta con la discriminazione del matrimonio!» ha il tenore seguente:

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

*Art. 128 cpv. 3<sup>bis</sup>*

<sup>3bis</sup> Il reddito dei coniugi è cumulato. La legge assicura che i coniugi non siano svantaggiati rispetto agli altri contribuenti.

*Art. 197 n. 15<sup>2</sup>*

*15. Disposizione transitoria dell’art. 128 cpv. 3<sup>bis</sup> (Non svantaggiare i coniugi in materia di imposta federale diretta)*

<sup>1</sup> Se la relativa legislazione d’esecuzione non entra in vigore entro tre anni dall’accettazione dell’articolo 128 capoverso 3<sup>bis</sup> da parte del Popolo e dei Cantoni, allo scadere di tale termine il Consiglio federale emana mediante ordinanza le necessarie disposizioni d’esecuzione, che hanno effetto sino all’entrata in vigore delle disposizioni legislative.

<sup>2</sup> Affinché non siano svantaggiati rispetto agli altri contribuenti, nell’ordinanza il Consiglio federale disciplina che per i coniugi:

- a. 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; ed
- b. è addebitato il minore dei due ammontari di imposta calcolati.

#### 1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L’iniziativa popolare «Sì a imposte federali eque anche per i coniugi – Basta con la discriminazione del matrimonio!» è stata sottoposta a esame preliminare dalla Cancelleria federale il 13 settembre 2022<sup>3</sup> e depositata il 27 marzo 2024 con le firme necessarie.

<sup>1</sup> RS 101

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

<sup>3</sup> FF 2022 2286

Con decisione del 16 aprile 2024, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 101 382 firme valide<sup>4</sup>.

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale non presenta al riguardo un controprogetto né diretto né indiretto. Conformemente all'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002<sup>5</sup> sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve quindi presentare al Parlamento un disegno di decreto federale e il relativo messaggio entro il 27 marzo 2025. Conformemente all'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito alla raccomandazione di voto entro il 27 settembre 2026, sempre che essa non opti per un controprogetto diretto o indiretto.

### **1.3 Validità**

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale<sup>6</sup> (Cost.):

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

## **2 Genesi dell'iniziativa**

### **2.1 Costituzione federale**

L'articolo 128 Cost. conferisce alla Confederazione la facoltà di riscuotere un'imposta sul reddito delle persone fisiche. L'uguaglianza giuridica sancita dall'articolo 8 capoverso 1 Cost. in ambito fiscale è concretizzata dall'articolo 127 capoverso 2 Cost. attraverso i principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, come pure il principio dell'imposizione secondo la capacità economica. In base al principio dell'imposizione secondo la capacità economica i contribuenti devono contribuire al versamento delle imposte nei limiti della loro capacità. L'articolo 127 capoverso 2 Cost. non prescrive se le coppie sposate debbano essere tassate congiuntamente o individualmente né quale debba essere la progressività della tariffa.

L'istituto del matrimonio è tutelato dalla Costituzione ed è sancito come diritto fondamentale all'articolo 14 Cost. Da tale diritto al matrimonio derivano una serie di

<sup>4</sup> FF 2024 937

<sup>5</sup> RS 171.10

<sup>6</sup> RS 101

obblighi di protezione da parte dello Stato e vari atti normativi sono legati all'istituto del matrimonio (p. es. la legislazione sull'AVS).

## 2.2 Giurisprudenza del Tribunale federale

Nel 1984 il Tribunale federale ha stabilito che in ambito fiscale il legislatore deve, da un lato, alleviare l'onere fiscale dei coniugi rispetto alle economie domestiche composte da una sola persona e, dall'altro, provvedere affinché l'onere fiscale delle coppie coniugate non superi quello delle coppie non sposate. Di norma l'onere fiscale delle coppie coniugate non dovrebbe dipendere dal fatto che uno solo dei coniugi o entrambi conseguono un reddito, né, nel secondo caso, dal rapporto proporzionale tra i due redditi. In linea di principio eventuali privilegi fiscali dovrebbero essere accordati ai coniugi e non alle coppie non sposate<sup>7</sup>.

Nel 1994, nell'ambito di un esame limitato al rispetto del divieto di arbitrio, il Tribunale federale ha interpretato questa sentenza stabilendo che la capacità economica delle diverse tipologie di economia domestica è tenuta in considerazione 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. Per quanto riguarda le coppie con figli, il legislatore attribuisce la massima importanza al confronto tra coniugi e coppie non sposate senza figli piuttosto che al confronto tra coniugi e coppie non sposate con figli, poiché le coppie non sposate senza figli sono di gran lunga più numerose rispetto a quelle con figli. Per il calcolo dell'imposta dovuta dalle coppie coniugate con figli non occorre fare il confronto basandosi in primo luogo sull'onere fiscale delle coppie non sposate con figli, bensì bisogna fare riferimento all'onere fiscale delle altre categorie di contribuenti e in special modo a quello delle persone sole e delle coppie non sposate senza figli. Quindi, dal punto di vista del principio della parità di trattamento non vi è nulla da obiettare se il legislatore in ambito tributario acconsente a caricare maggiormente le coppie coniugate rispetto al numero molto più esiguo di coppie non sposate con figli<sup>8</sup>.

## 2.3 Legislazione federale e cantonale

L'articolo 9 della legge federale del 14 dicembre 1990<sup>9</sup> sull'imposta federale diretta (LIFD), determinante per i coniugi, prevede l'imposizione congiunta. Il matrimonio è considerato una comunione economica e costituisce un'unità dal punto di vista fiscale. I redditi dei coniugi non separati legalmente o di fatto sono cumulati, qualunque sia il regime dei beni (cumulo dei fattori imponibili). Le unioni domestiche registrate di coppie omosessuali hanno il medesimo statuto del matrimonio (art. 9 cpv. 1<sup>bis</sup> LIFD).

La LIFD prevede un sistema a tariffa multipla (art. 36 LIFD): una tariffa base per le persone sole, una tariffa per i coniugi e una tariffa indipendente dallo stato civile per i genitori che vivono in comunione domestica con i figli. Quest'ultima è costituita

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

<sup>8</sup> DTF 120 Ia 329, consid. 6

<sup>9</sup> RS 642.11

dalla menzionata tariffa per coniugi e da una deduzione indipendente dallo stato civile dall'ammontare dell'imposta pari a 259 franchi<sup>10</sup> per figlio o persona bisognosa. Tale deduzione rappresenta una misura tariffaria.

Per attenuare l'effetto della progressione dovuto al cumulo dei redditi, alle coppie sposate è accordata una deduzione per coniugi (fr. 2800.–<sup>11</sup>, art. 35 cpv. 1 lett. c LIFD). Le coppie sposate con doppio reddito possono far valere anche una deduzione per doppio reddito (art. 33 cpv. 2; deduzione del 50 % dal reddito lavorativo più basso, ma almeno fr. 8500.– e al massimo fr. 13 900<sup>12</sup>.–).

La legge federale del 14 dicembre 1990<sup>13</sup> sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) segue la LIFD per quanto riguarda l'imposizione delle coppie sposate e stabilisce l'imposizione congiunta (art. 3 cpv. 3 LAID). Il reddito e la sostanza dei coniugi vengono cumulati. Le unioni domestiche registrate di coppie omosessuali sono equiparate al matrimonio (art. 3 cpv. 4 LAID). La LAID, inoltre, impone ai Cantoni di prevedere una deduzione per doppio reddito (art. 9 cpv. 2 lett. k LAID). In virtù dell'autonomia tariffaria dei Cantoni, compete a questi ultimi definire le tariffe d'imposta, le aliquote fiscali e gli importi esenti da imposta (art. 129 cpv. 2 Cost.).

Tutte le leggi tributarie cantonali contengono per le coppie sposate misure di sgravio che rettificano i maggiori oneri dovuti al cumulo di fattori (art. 11 cpv. 1 LAID). Tale sgravio assume però forme ed entità molto diverse (stato: maggio 2023):

- otto Cantoni applicano un sistema a tariffa doppia (v. n. 4.2.2; ZH, BE, LU, ZG, BS, AR, TI e JU);
- sette Cantoni prevedono lo splitting integrale (v. n. 4.2.2; FR, BL, AI, SG, AG, TG e GE) e altrettanti lo splitting parziale (v. n. 4.2.2; SZ, SO, SH e GR: divisore 1,9; NW: divisore 1,85; NE: divisore 1,92; GL: divisore 1,6);
- il Cantone di Vaud applica un sistema di quozienti per famiglia (v. n. 4.2.2; imposizione secondo le unità di consumo); per determinare l'aliquota d'imposta, il reddito complessivo è diviso per un divisore variabile che dipende dal numero dei membri della famiglia. Si tratta di una forma particolare di splitting;
- il Cantone del Vallese applica una tariffa unitaria. Lo sgravio a favore delle coppie sposate è realizzato sotto forma di deduzione dall'ammontare d'imposta;
- due Cantoni (UR e OW) applicano una tariffa unitaria proporzionale («flat rate tax»). Entrambi prevedono uno sgravio a favore delle coppie sposate sotto forma di una maggiore deduzione sociale dalla base di calcolo rispetto alle persone sole.

A differenza delle coppie coniugate, le coppie non sposate sono tassate sempre individualmente. Dal punto di vista fiscale, quindi, non formano una comunione economica e i loro redditi non vengono sommati. Le persone non sposate senza figli sono sempre tassate secondo la tariffa di base. Ai fini dell'imposta federale diretta le famiglie monogenitoriali beneficiano invece della tariffa per i genitori (tariffa per

<sup>10</sup> Anno fiscale 2024

<sup>11</sup> Anno fiscale 2024

<sup>12</sup> Anno fiscale 2024

<sup>13</sup> RS 642.14

coniugi e deduzione dall'ammontare dell'imposta per ogni figlio). Per le coppie non sposate con figli, a seconda della situazione concreta è applicabile per uno o entrambi i partner la tariffa per i genitori. Nel caso di una coppia non sposata con figli in comune, solitamente al genitore con il reddito più alto viene applicata la tariffa per i genitori. Se invece la famiglia è composta da una coppia non sposata con figli non in comune è possibile che la tariffa per i genitori venga applicata a entrambi i contribuenti.

Le coppie non sposate sono tassate individualmente anche a livello cantonale. Come per l'imposta federale diretta, le coppie non sposate con figli solitamente godono di una tassazione privilegiata, ovvero a un genitore vengono applicate le stesse tariffe agevolate previste per i coniugi con figli. Ad esempio, in una coppia non sposata con figli il genitore con il reddito più alto ottiene il vantaggio derivante dallo splitting.

## **2.4 Onere fiscale dei coniugi rispetto alle persone non sposate**

Nell'ambito della vigente imposizione congiunta, rispetto a una coppia non sposata in condizioni economiche uguali una coppia sposata è avvantaggiata perché gode di una tariffa privilegiata e riceve le deduzioni legate allo stato civile, ma è svantaggiata in quanto ai fini fiscali i redditi dei due coniugi vengono cumulati. Ne consegue che, a seconda della situazione, a parità di condizioni economiche i coniugi sono fiscalmente svantaggiati o avvantaggiati rispetto alle coppie non sposate tassate individualmente.

Nell'ambito dell'imposta federale diretta, le tariffe sono strutturate in modo tale che le coppie sposate con un reddito elevato ripartito in modo uniforme tendenzialmente siano maggiormente tassate rispetto alle coppie non sposate in condizioni economiche uguali. Le coppie sposate con un reddito basso o non equamente ripartito tra i coniugi tendono invece essere avvantaggiate fiscalmente rispetto alle coppie non sposate nelle stesse condizioni economiche.

Nel caso di coppie con figli va inoltre considerato che, nelle coppie non sposate tassate individualmente, solitamente a una persona viene anche applicata la tariffa privilegiata per coniugi o quella per i genitori, pur mancando il requisito del cumulo dei fattori. Questo privilegio tariffario è un altro dei motivi per cui le coppie sposate con figli devono sostenere un onere fiscale maggiore rispetto alle coppie non sposate con figli. Di regola, le persone non sposate con figli hanno diritto a una tariffa agevolata sia per l'imposta federale diretta sia per l'imposta cantonale sul reddito.

### **2.4.1 Rapporti tra gli oneri nell'ambito dell'imposta federale diretta**

Le figure 1 e 2 mostrano come, a parità di condizioni economiche, i coniugi siano fiscalmente svantaggiati o avvantaggiati rispetto alle coppie non sposate nell'ambito dell'imposta federale diretta. L'onere maggiore o minore è riportato in percentuale del reddito.

I grafici si basano su una definizione di reddito leggermente più ampia rispetto al reddito imponibile che corrisponde al reddito imponibile più la deduzione dei premi assicurativi, la deduzione dei premi assicurativi per i figli e la deduzione per figli, e,

nel caso delle coppie sposate, più la deduzione per i coniugi e la deduzione per doppio reddito. La definizione di reddito utilizzata risulta dai dati forniti dalle statistiche fiscali federali (v. n. 4.2.1). La deduzione delle spese per la cura dei figli da parte di terzi varia in base alle spese effettivamente fatte valere nel caso concreto e pertanto non è rappresentata nei grafici riportati in questo numero, a differenza delle stime di cui al numero 4.2. I grafici, inoltre, si basano su un reddito da attività lucrativa. Questo presupposto è importante, perché i redditi da attività lucrativa sono determinanti per stabilire la deduzione per doppio reddito nella tassazione delle coppie sposate.

### Coppie sposate senza figli

La figura 1 mostra la situazione di una coppia sposata senza figli nell'ambito dell'imposta federale diretta. Più il reddito è ripartito equamente tra i coniugi, tanto più la coppia sposata dovrà sostenere un onere fiscale maggiore rispetto a una coppia non sposata, mentre più è grande la disparità nella ripartizione del reddito, tanto più l'onere sarà inferiore rispetto a una coppia non sposata nelle stesse condizioni economiche. Soprattutto quando i redditi sono elevati, se il reddito è ripartito equamente tra i coniugi, l'aggravio fiscale per le coppie sposate è in parte più elevato. Il motivo risiede nel fatto che in questa classe di reddito lo sgravio previsto dalla tariffa per coniugi è inferiore rispetto a quello previsto dalla tariffa di base. Al contrario, in determinate classi di reddito più basse, anche con una ripartizione del reddito in ragione della metà, le coppie sposate sono tassate meno rispetto alle coppie non sposate. In queste fasce di reddito, quindi, lo sgravio per le coppie sposate è superiore allo sgravio offerto da uno splitting integrale (v. n. 4.2.2), in quanto oltre alle deduzioni per i coniugi e per doppio reddito, queste coppie godono anche di uno sgravio sulla tariffa.

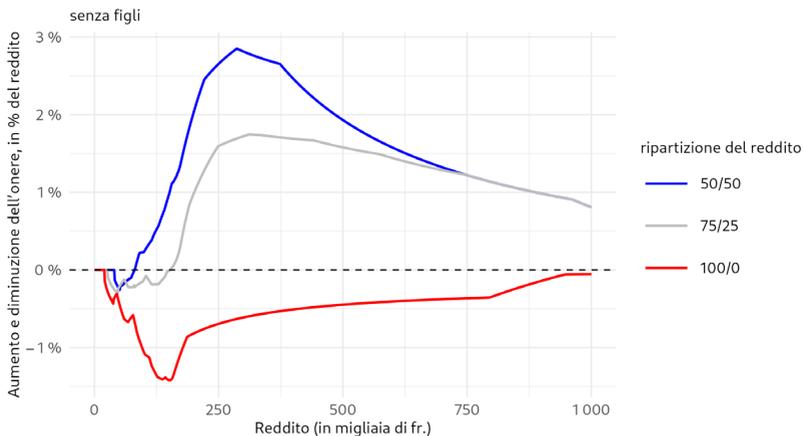


Figura 1: Aumento e diminuzione dell'onere fiscale di una coppia sposata a fronte di una coppia non sposata nelle stesse condizioni economiche in funzione del reddito e della ripartizione del reddito. Coppia sposata senza figli. Imposta federale diretta. Anno fiscale 2025.

### Coppie sposate con figli

La figura 2 mostra la situazione per quanto riguarda l'imposta federale diretta di una coppia sposata con due figli rispetto a una coppia non sposata con due figli nelle stesse condizioni economiche. In questo scenario si aggiunge anche il privilegio tariffario citato in precedenza per le persone non sposate con figli (v. n. 2.3). Per questo motivo, in questo scenario l'onere maggiore delle coppie sposate a fronte delle coppie non sposate risulta più evidente rispetto ai casi di coppie senza figli.

Per le coppie sposate lo svantaggio derivante dal cumulo dei fattori è controbilanciato soltanto dal vantaggio delle deduzioni legate allo stato civile e dal vantaggio che la deduzione per figli non cade nel vuoto nel caso delle coppie sposate visto che la loro imposizione è congiunta. Per le coppie non sposate, invece, la deduzione per figli potrebbe non avere alcuna incidenza, o averne solo in parte, nel caso in cui il secondo reddito sia assente o ridotto. Questo effetto di sgravio ridotto della deduzione per figli nel caso delle coppie non sposate è il motivo principale per cui le coppie sposate con un solo reddito sono tassate in misura minore.

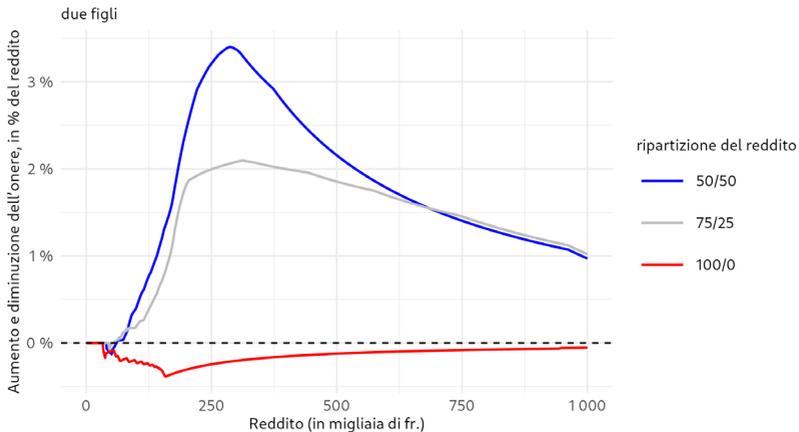


Figura 2: Aumento e diminuzione dell'onere fiscale di una coppia sposata a fronte di una coppia non sposata nelle stesse condizioni economiche in funzione del reddito e della ripartizione del reddito. Coppia sposata con due figli. Imposta federale diretta. In base alla legge vigente nel 2025.

### Stima del numero di coppie sposate con un onere maggiore o minore

Per quanto riguarda il numero di coppie sposate che, nell'ambito dell'imposta federale diretta, sono interessate da un onere maggiore o minore, l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) ha nuovamente verificato la plausibilità delle precedenti stime fondate sui dati delle statistiche fiscali federali del 2021 e riportate nel messaggio del 21 febbraio 2024<sup>14</sup> concernente l'iniziativa popolare «Per un'imposizione individuale a prescindere dallo stato civile (Iniziativa per imposte

<sup>14</sup> FF 2024 589

equa)» e il controprogetto indiretto (Legge federale sull'imposizione individuale). La base di dati utilizzata a tale scopo e le incertezze collegate alla stima sono descritte al numero 4.2.1.

Da questa verifica della plausibilità emerge che, nell'ambito dell'imposta federale diretta, per circa 670 000 coppie sposate risulta un onere maggiore («penalizzazione del matrimonio») e per circa 650 000 coppie sposate un onere minore («bonus»). Il valore di riferimento per stabilire se la tassazione sia maggiore o minore è l'onere fiscale di una coppia non sposata in condizioni economiche uguali. Ai fini della stima, sono presi in considerazione i casi in cui la tassazione è maggiore o minore di almeno il 10 per cento rispetto a quella di una coppia non sposata nelle medesime condizioni economiche.

## **2.4.2 Rapporti tra gli oneri nell'ambito delle imposte sul reddito cantonali**

Tutte le leggi tributarie cantonali prevedono misure di sgravio per le coppie sposate, in modo che, a parità di reddito, l'onere fiscale di una coppia sposata sia inferiore rispetto a quello di una persona sola (v. n. 2.3).<sup>15</sup>

Dal momento che alle coppie sposate viene applicata l'imposizione congiunta, anche a livello cantonale i coniugi versano più o meno imposte rispetto a quelle che verserebbero a parità di condizioni economiche se fossero una coppia non sposata (tranne nei casi in cui la coppia non versa alcun'imposta indipendentemente dallo stato civile). Poiché a livello cantonale le tariffe sono meno marcate rispetto a quelle previste nell'ambito dell'imposta federale diretta, le differenze di onere tra coppie sposate e coppie non sposate sono però tendenzialmente inferiori rispetto alle differenze che si registrano per l'imposta federale diretta.

Di regola, nei Cantoni la riduzione della tariffa per le coppie sposate è maggiore rispetto a quella prevista nell'ambito dell'imposta federale diretta. Pertanto, facendo un confronto con l'imposta federale diretta, almeno nel caso delle coppie sposate senza figli, a livello cantonale i casi in cui queste devono sostenere un onere maggiore sono meno frequenti dei casi in cui l'onere è minore rispetto alle copie non sposate senza figli. Nei Cantoni in cui è previsto lo splitting integrale le coppie sposate senza figli non devono sostenere un onere maggiore, ma soltanto un onere minore.

Dal momento che la maggior parte dei Cantoni riconosce il vantaggio tariffario previsto per le coppie sposate anche alle persone non sposate con figli, in molti casi le coppie sposate con figli sono gravate in misura maggiore rispetto alle coppie non sposate con figli. Se alle persone non sposate con figli viene applicata la tariffa di base, a parità di reddito l'onere fiscale di una persona non sposata con figli è invece superiore rispetto a quello di una coppia sposata con figli.

<sup>15</sup> A questo riguardo cfr. il rapporto del 13 gennaio 2014 sulle disparità di trattamento fiscale tra coppie sposate e non sposate presso i Cantoni e la Confederazione («Steuerliche Ungleichbehandlung von verheirateten und unverheirateten Paaren in den Kantonen und beim Bund»), consultabile all'indirizzo: [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) > L' AFC > Politica fiscale > Perizie, rapporti e documenti di lavoro di politica fiscale > Steuerliche Ungleichbehandlung von verheirateten und unverheirateten Paaren in den Kantonen und beim Bund.

Stando a una valutazione effettuata tramite il calcolatore d'imposta dell'AFC, in tutti i Cantoni, tranne nei Cantoni di Svitto e Vaud, l'onere fiscale di una persona non sposata con due figli è uguale a quello di una coppia sposata con lo stesso reddito imponibile e avente anch'essa due figli (valutazione effettuata sulla base di un reddito imponibile di fr. 150 000.-). Il Cantone di Svitto non riconosce alle persone non sposate con figli alcuno sgravio sulle tariffe rispetto alle persone non sposate senza figli; il Cantone di Vaud prevede anche per le persone non sposate con figli un vantaggio derivante dallo splitting, ma il fattore di splitting è inferiore rispetto a quello stabilito per le coppie sposate. Si può quindi dedurre che in quasi tutti i Cantoni le persone non sposate con figli beneficiano dello stesso vantaggio tariffario riconosciuto alle coppie sposate. Di conseguenza, indipendentemente dall'entità dello sgravio tariffario, in quasi tutti i Cantoni le coppie sposate con figli sono gravate in misura maggiore rispetto alle coppie non sposate con figli. Questo vale anche nel caso di uno splitting integrale, perché anche le persone non sposate con figli beneficiano di un vantaggio derivante dallo splitting.

Non sono disponibili stime in merito al numero di coppie sposate che nell'ambito delle imposte sul reddito cantonali sono gravate da un onere fiscale maggiore o minore.

## **2.5 Precedenti discussioni sulla riforma**

Negli ultimi decenni l'imposizione delle coppie è stata oggetto di numerose discussioni riguardanti una sua eventuale riforma. Nell'ambito del pacchetto fiscale 2001, il Consiglio federale e le Camere federali si erano espressi a favore dell'introduzione di uno splitting parziale per l'imposta federale diretta (v. anche n. 4.2.2), con applicazione di un divisore pari a 1,9. Il progetto è però stato respinto nella votazione popolare del 16 maggio 2004<sup>16</sup>.

Nell'ottobre 2006 le Camere federali hanno adottato misure immediate nell'ambito dell'imposta federale diretta al fine di ridurre il maggiore onere fiscale a carico delle coppie sposate. Oltre a un aumento della deduzione per le coppie con doppio reddito, è stata introdotta anche una deduzione per tutte le coppie sposate sotto forma di deduzione sociale<sup>17</sup>. Tuttavia, tali modifiche, entrate in vigore il 1° gennaio 2008, non sono bastate a eliminare completamente per tutte le coppie sposate la discriminazione rispetto alle coppie non sposate.

Nel 2007 il Consiglio federale ha indetto una procedura di consultazione sulla scelta di fondo tra il sistema di imposizione congiunta o individuale dei coniugi. Il progetto proponeva quattro modelli (imposizione individuale modificata, imposizione congiunta con splitting integrale, diritto di scelta dei coniugi con uno splitting parziale di principio, nuova tariffa doppia). Dalla consultazione è però emerso che in quel momento non vi era una maggioranza in grado di sostenere una soluzione che comportasse una sostanziale modifica del sistema vigente. Tra i partiti non vi era un

<sup>16</sup> FF 2004 3529

<sup>17</sup> FF 2006 7653

consenso sociopolitico riguardo al modo in cui il diritto fiscale doveva tenere conto dei mutamenti demografici e socioeconomici degli ultimi decenni<sup>18</sup>.

Nell'agosto del 2012 il Consiglio federale ha nuovamente indetto una procedura di consultazione riguardo a proposte per un'imposizione equilibrata delle coppie e delle famiglie<sup>19</sup>. Affinché in futuro le coppie sposate non fossero gravate a livello fiscale più pesantemente delle coppie non sposate, il Governo ha proposto il modello di imposizione congiunta denominato «tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta» (v. anche n. 4.2.3). I risultati della consultazione<sup>20</sup> hanno evidenziato che continuavano a sussistere opinioni divergenti circa la forma ideale di imposizione delle coppie sposate. Continuava a essere controversa in particolare la questione riguardo all'imposizione individuale o congiunta dei coniugi.

Il 5 novembre 2012 è stata presentata dall'allora Partito Popolare Democratico (PPD; oggi il Centro) l'iniziativa popolare «Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate» (13.085)<sup>21</sup>. Il matrimonio vi è descritto quale convivenza di un uomo e di una donna che, dal punto di vista fiscale, costituisce una comunione economica. Secondo il testo dell'iniziativa, il matrimonio non deve essere svantaggiato rispetto ad altri modelli di vita, segnatamente sotto il profilo fiscale e delle assicurazioni sociali. Il 28 febbraio 2016, nonostante il voto favorevole della maggioranza dei Cantoni, l'iniziativa popolare è stata respinta dal Popolo con il 50,8 per cento dei voti<sup>22</sup>. Il 10 aprile 2019 il Tribunale federale ha annullato la votazione popolare dopo che l'AFC ha corretto al rialzo la stima relativa al numero di coppie sposate con doppio reddito colpite dalla maggiore imposizione<sup>23</sup>. Il comitato promotore ha ritirato l'iniziativa il 4 febbraio 2020, pertanto non si è svolta una seconda votazione popolare<sup>24</sup>.

Dopo la votazione del 28 febbraio 2016 sull'iniziativa popolare promossa dall'allora PPD, nell'agosto del 2016 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare un nuovo messaggio volto a eliminare l'onere supplementare che grava sulle coppie sposate nell'ambito dell'imposta federale diretta. Il 21 marzo 2018 il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente l'equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie a livello di imposta federale diretta, che prevedeva il modello della tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta<sup>25</sup>.

<sup>18</sup> A questo riguardo cfr. il rapporto del 27 settembre 2007 sui risultati della procedura di consultazione sulla scelta del sistema nell'ambito dell'imposizione dei coniugi, consultabile all'indirizzo: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2006 > DFF.

<sup>19</sup> A questo riguardo cfr. il rapporto esplicativo del 29 agosto 2012 concernente una modifica della legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD) (equità dell'imposizione dei coniugi e delle famiglie), consultabile all'indirizzo: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2012 > DFF.

<sup>20</sup> A questo riguardo cfr. il rapporto del 18 aprile 2013 sui risultati della procedura di consultazione relativa all'equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie, consultabile all'indirizzo: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2012 > DFF.

<sup>21</sup> FF **2013** 245

<sup>22</sup> FF **2016** 3283

<sup>23</sup> Sentenza del Tribunale federale IC\_315/2018 del 10.4.2019

<sup>24</sup> FF **2020** 1140

<sup>25</sup> FF **2018** 1775

Il 14 agosto 2019 il Consiglio federale ha adottato un messaggio aggiuntivo concernente il calcolo alternativo dell'imposta con nuove stime sul numero di coppie sposate soggette a un maggiore onere<sup>26</sup>. Il 18 dicembre 2019 il Parlamento ha rinviato il messaggio concernente il calcolo alternativo dell'imposta al Consiglio federale, incaricandolo di presentare modelli alternativi, in particolare il modello vigente nel Cantone di Vaud (sistema di quozienti per famiglia), l'imposizione individuale o eventualmente altri modelli che ritenesse 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. Il 21 febbraio 2024 il Consiglio federale ha adempiuto il mandato con l'adozione del messaggio concernente l'iniziativa popolare «Per un'imposizione individuale a prescindere dallo stato civile (Iniziativa per imposte eque)» e il controprogetto indiretto (Legge federale sull'imposizione individuale). Il 25 settembre 2024 il Consiglio nazionale, in qualità di Camera prioritaria, ha approvato il controprogetto indiretto, sospeso temporaneamente il trattamento dell'iniziativa per imposte eque fino alla decisione in merito al controprogetto indiretto e prorogato all'8 marzo 2026 il termine di trattazione per l'iniziativa per imposte eque.

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

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

Sono inoltre state presentate anche quattro iniziative cantonali:

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

<sup>26</sup> FF 2019 4801

iniziativa del Cantone LU del 23 dicembre 2022 (23.300 Per una tassazione individuale indipendente dallo stato civile);

- iniziativa del Cantone GR del 15 marzo 2023 (23.305 Introduzione dell'imposizione individuale);
- iniziativa del Cantone BL del 31 agosto 2023 (23.313 «Imposizione individuale. Finalmente l'uguaglianza nel diritto fiscale»).

Dal momento che nel frattempo il Consiglio federale ha presentato il suo messaggio concernente l'iniziativa popolare «Per un'imposizione individuale a prescindere dallo stato civile (Iniziativa per imposte eque)» e in Parlamento si sta trattando il corrispondente controprogetto indiretto, il Parlamento considera soddisfatte le richieste delle iniziative cantonali. Pertanto, non vi ha dato seguito.

## 2.6 Diritto comparato

Nei Paesi membri dell'Unione europea si applicano modelli di imposizione sia congiunta che individuale di vario tipo. Negli ultimi decenni molti di questi Paesi sono passati dall'imposizione congiunta all'imposizione individuale<sup>27</sup>. Riguardo alle normative in vigore nei singoli Paesi si rinvia al rapporto esplicativo del 2 dicembre 2022<sup>28</sup> concernente la legge federale sull'imposizione individuale.

## 3 Scopi e tenore dell'iniziativa

### 3.1 Scopi dell'iniziativa

Gli obiettivi dei promotori dell'iniziativa sono i seguenti<sup>29</sup>:

con l'iniziativa vogliono una maggiore equità per tutte le coppie, in modo che siano trattate allo stesso modo, indipendentemente dal loro modello di vita.

Una politica fiscale equa assicurerebbe anche una maggiore coesione in Svizzera. Perché l'equità è il prerequisito per una coesione sociale sostenibile.

A loro avviso, a molte coppie sposate non conviene che entrambi i coniugi lavorino, perché il secondo reddito nella stragrande maggioranza dei casi finisce integralmente nelle casse dello Stato sotto forma di imposte. Questo però non favorisce la parità dei diritti. I promotori si impegnano quindi per una maggiore uguaglianza, in modo che le coppie sposate possano stabilire il proprio orario di lavoro in base alle proprie esigenze e non per motivi fiscali.

<sup>27</sup> Cfr. al riguardo la panoramica nel documento «Veranlagung von Ehepartnern zur Einkommenssteuer in Deutschland und anderen europäischen Staaten» del Bundestag tedesco del 26 ottobre 2021, consultabile all'indirizzo: [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) > Dokumente > Gutachten und Ausarbeitungen > Veranlagung von Ehepartnern zur Einkommensteuer in Deutschland und anderen europäischen Staaten.

<sup>28</sup> Consultabile all'indirizzo: [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2022.

<sup>29</sup> Cfr. argomenti del Centro, consultabili all'indirizzo: [equita-si.ch/perche-lo-facciamo/](http://equita-si.ch/perche-lo-facciamo/) (stato: aprile 2024).

Con l'iniziativa vogliono aprire la strada a incentivi positivi per creare nuovi posti di lavoro e più valore aggiunto in Svizzera.

La discriminazione del matrimonio in termini di tasse risale a un'epoca in cui spesso solo gli uomini lavoravano nelle famiglie. Questo non riflette più la realtà sociale. Con l'iniziativa i promotori si impegnano per una Svizzera moderna e orientata al futuro.

La tassazione individuale svantaggerebbe le coppie monoreddito e le coppie sposate con redditi significativamente diversi. Secondo i promotori dell'iniziativa, ogni coppia dovrebbe poter stabilire il proprio grado di occupazione in base alle proprie esigenze. Il calcolo alternativo dell'imposta combinerebbe i vantaggi della tassazione congiunta e di quella individuale senza i loro svantaggi e garantirebbe così alle persone flessibilità in tutte le fasi della vita.

I promotori chiedono un sistema fiscale semplice e favorevole ai cittadini. A loro avviso con il calcolo alternativo dell'imposta non c'è alcun onere amministrativo aggiuntivo: le coppie sposate continuerebbero a presentare una sola dichiarazione dei redditi, ma avrebbero la garanzia di non pagare di più rispetto alle persone non sposate. Una soluzione equa, facile da attuare e compatibile con i sistemi fiscali cantonali.

## **3.2 Tenore dell'iniziativa**

All'articolo 128 Cost. deve essere aggiunto un capoverso 3<sup>bis</sup> che prevede il cumulo del reddito dei coniugi. Inoltre, la legge dovrebbe assicurare che i coniugi non siano svantaggiati rispetto agli altri contribuenti.

Secondo il capoverso 1 della disposizione transitoria prevista all'articolo 197 numero 15 Cost., le disposizioni d'esecuzione che l'Assemblea federale dovrà emanare entreranno in vigore al più tardi entro tre anni dall'accettazione dell'articolo 128 capoverso 3<sup>bis</sup> Cost. da parte del Popolo e dei Cantoni. In caso contrario il Consiglio federale dovrà emanare mediante ordinanza le necessarie disposizioni d'esecuzione, che avranno effetto sino all'entrata in vigore delle disposizioni legislative.

Secondo l'articolo 197 numero 15 capoverso 2 Cost., tale ordinanza dovrà garantire che i coniugi non siano svantaggiati rispetto agli altri contribuenti disciplinando che, 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 (art. 197 n. 15 cpv. 2 lett. a) ed è addebitato il minore dei due ammontari di imposta calcolati (art. 197 n. 15 cpv. 2 lett. b).

## **3.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa**

### **3.3.1 Norma di base**

In base all'ordinamento sistematico della disposizione l'iniziativa prescriverebbe la tassazione congiunta soltanto ai fini dell'imposta federale diretta. Dal momento che nell'articolo 128 Cost. si fa riferimento soltanto all'imposta federale diretta, sotto il

profilo costituzionale non si può comunque escludere la possibilità di un'imposizione individuale nell'ambito delle imposte cantonali. Tuttavia, il mandato costituzionale sull'armonizzazione dell'imposta federale e cantonale sul reddito (art. 129 Cost.) e aspetti di economia amministrativa potrebbero di fatto limitare fortemente il margine di manovra del legislatore inteso a prevedere un'imposizione individuale.

La norma costituzionale proposta (art. 128 cpv. 3<sup>bis</sup> Cost.) limita il margine d'azione del legislatore per quanto riguarda l'imposizione delle coppie sposate rispetto agli altri contribuenti. Il reddito di entrambi i coniugi deve essere cumulato e questi non devono essere tassati in misura maggiore rispetto ad altre persone. Finora il Tribunale federale si è basato sul principio generale della parità di trattamento per stabilire le direttive in merito ai rapporti tra gli oneri a cui deve fare riferimento il legislatore (cfr. n. 2.2). La presente disposizione costituzionale prevede però un divieto esplicito di tassare maggiormente i coniugi. Sorge quindi il dubbio se sia possibile escludere categoricamente una tassazione maggiore in qualunque caso. Inversamente sarebbe però ammissibile che le persone non sposate siano gravate maggiormente rispetto alle persone sposate.

L'iniziativa non prescrive la modalità con cui attuare l'imposizione congiunta delle coppie sposate. Come modelli dell'imposizione congiunta sono sostanzialmente disponibili diverse forme di splitting (v. n. 4.2.2) così come un calcolo fiscale alternativo (v. n. 4.2.3), sebbene nelle loro argomentazioni i promotori dell'iniziativa mirino al calcolo fiscale alternativo, come anche richiesto dalla disposizione transitoria (v. n. 3.3.2). Tutti i modelli dell'imposizione congiunta prevedono che ai coniugi sia applicata un'aliquota d'imposta inferiore rispetto a quella prevista per le persone non coniugate di pari reddito. Se l'iniziativa fosse accettata, l'introduzione dell'imposizione individuale nell'ambito dell'imposta federale diretta non sarebbe possibile senza una nuova modifica costituzionale.

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

### **3.3.2 Disposizione transitoria**

Se il Consiglio federale dovesse attuare l'iniziativa popolare mediante ordinanza, in base a quanto stabilito dalla disposizione transitoria, oltre alla tassazione congiunta, all'articolo 36 LIFD, dovrebbe prevedere anche un calcolo fiscale alternativo «sulla base della tariffa e delle deduzioni per le persone non coniugate secondo la legislazione sull'imposta federale diretta». Il Consiglio federale non potrebbe quindi adeguare la tariffa e le deduzioni per le persone non sposate. Ma il testo non indica esplicitamente se il Consiglio federale potrebbe ristabilire l'*attribuzione* della tariffa. È necessario quindi capire se la precedente applicazione della tariffa per coniugi alle coppie non sposate con figli (v. n. 2.3) possa essere o meno abrogata dal Consiglio federale mediante ordinanza. Anche nel caso in cui l'attuale privilegio tariffario venisse abrogato, il calcolo fiscale alternativo eliminerebbe la maggiore imposizione delle coppie sposate. Le coppie sposate con figli, però, sarebbero sgravate in misura minore dal calcolo fiscale alternativo se venisse aumentata l'imposizione per le coppie non sposate con figli.

Non è chiaro poi se il Consiglio federale possa modificare la tariffa e le deduzioni per le coppie sposate. Questa ipotesi sembra essere confermata dal testo dell'iniziativa, che prescrive soltanto la tariffa e le deduzioni per le persone *non coniugate* secondo la legislazione in vigore. Con l'introduzione di un calcolo fiscale alternativo queste deduzioni non potranno più assolvere il loro scopo originario, ovvero ridurre il maggiore onere delle coppie sposate. Stando al parere del Consiglio federale, la disposizione transitoria non esclude quindi che, in particolare, la deduzione per i coniugi e la deduzione per doppio reddito potrebbero essere abrogate. La richiesta dell'iniziativa di non gravare i coniugi con oneri maggiori rispetto alle persone non sposate sarebbe in ogni caso soddisfatta attraverso il calcolo fiscale alternativo. Per le coppie sposate che già oggi non sono colpite da un onere fiscale maggiore, ma sono tassate meno delle persone non sposate, l'abrogazione della deduzione per i coniugi e della deduzione per doppio reddito determinerebbe invece un incremento delle imposte.

## **4 Valutazione dell'iniziativa**

### **4.1 Valutazione delle richieste dell'iniziativa**

Il Consiglio federale persegue da decenni lo scopo di eliminare lo svantaggio delle coppie sposate nell'ambito dell'imposta federale diretta. In oltre 20 anni, in Parlamento sono stati discussi e, nella maggior parte dei casi, scartati diverse varianti di imposizione delle coppie e delle famiglie.

Una tassazione maggiore dei coniugi può essere evitata con l'imposizione congiunta come pure con quella individuale. Sia l'iniziativa popolare «Sì a imposte federali eque anche per i coniugi – Basta con la discriminazione del matrimonio!» volta all'imposizione congiunta sia l'iniziativa popolare «Per un'imposizione individuale prescindere dallo stato civile (Iniziativa per imposte eque)», depositata dal PLR. I Liberali Radicali Donne, sono quindi adatte a eliminare lo svantaggio fiscale delle coppie coniugate rispetto alle coppie non sposate.

Nel caso dell'imposizione congiunta infatti, l'onere fiscale per le coppie sposate è in linea di principio indipendente dalla ripartizione del reddito. Il postulato dell'imposizione del reddito globale è quindi soddisfatto. Si ha tuttavia un diverso onere globale in funzione dello stato civile. Il postulato della neutralità rispetto allo stato civile di conseguenza è violato. Sussiste quindi un conflitto tra i principi dell'imposizione del reddito globale e della neutralità rispetto allo stato civile. In un sistema fiscale progressivo non è possibile realizzare contemporaneamente entrambi i postulati.

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

Il Consiglio federale raccomanda di respingere entrambe le iniziative popolari perché a suo avviso la scelta tra imposizione congiunta o individuale dovrebbe essere lasciata al legislatore, in modo che non venga limitato il suo margine di manovra.

Il 21 settembre 2020 una maggioranza del Parlamento si è espressa a favore dell'imposizione individuale e il 25 settembre 2024 il Consiglio nazionale ha approvato il controprogetto indiretto (Legge federale sull'imposizione individuale) del Consiglio federale all'iniziativa popolare «Per un'imposizione individuale a prescindere dallo stato civile».

L'iniziativa per imposte eque, in particolare il relativo controprogetto indiretto approvato volto all'introduzione dell'imposizione individuale, è neutrale sotto il profilo dello stato civile, in quanto esclude sia un'imposizione minore che un'imposizione maggiore delle coppie sposate rispetto a quelle non sposate. Al contrario, la presente iniziativa popolare violerebbe il principio della neutralità rispetto allo stato civile, in quanto le persone non sposate tendenzialmente sarebbero tassate di più delle coppie sposate. Inoltre, con l'introduzione di un'imposizione individuale l'incentivo all'occupazione sarebbe maggior rispetto a quello che si produrrebbe con un'imposizione congiunta, in quanto con l'imposizione individuale l'aumento del secondo reddito sarebbe gravato in misura minore. Questo migliorerebbe lo sfruttamento del potenziale nazionale di manodopera ordinaria e qualificata. Inoltre si rafforzerebbe anche l'indipendenza finanziaria di entrambi i coniugi e questo migliorerebbe la situazione per quanto riguarda la previdenza per la vecchiaia e in caso di divorzio e contribuirebbe alla parità di genere.

## 4.2 Riperussioni della norma di base in caso di accettazione

L'approvazione dell'iniziativa popolare conferirebbe al legislatore il mandato di definire misure per l'attuazione della nuova disposizione costituzionale.

La legislazione d'esecuzione deve entrare in vigore entro tre anni dall'accettazione dell'iniziativa popolare. Se si prevede, però, che tre anni non siano sufficienti, conformemente alla disposizione transitoria il Consiglio federale dovrà emanare mediante ordinanza le necessarie disposizioni d'esecuzione.

L'imposizione congiunta delle coppie sposate richiesta nella norma di base, unita al dettame di non svantaggiare i coniugi rispetto agli altri contribuenti, lascia al Parlamento un ampio margine di manovra per quanto riguarda gli oneri fiscali e le riperussioni finanziarie.

Gli effetti sugli oneri fiscali e le riperussioni finanziarie nell'ambito dell'imposta federale diretta dipendono, oltre che da altre questioni a livello di struttura legislativa, in primo luogo dall'impostazione delle tariffe. La norma di base dell'iniziativa lascia al Parlamento il compito di definire le tariffe. Gli effetti descritti in questo capitolo illustrano il possibile scenario in caso di attuazione in base alle tariffe attualmente in vigore per l'imposta federale diretta (in base al diritto vigente nel 2025). Partendo da questo presupposto, per tutti gli scenari è indicato un intervallo che deriva dalle diverse possibili impostazioni.

### 4.2.1 Base dei dati per le stime quantitative

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

Le stime quantitative poggiano sui dati della statistica dell'imposta federale diretta (statistiche fiscali federali) del 2021 e sul diritto vigente del 2025. Nel presente messaggio ciò riguarda le stime relative alle riperussioni finanziarie delle opzioni di riforma e le stime sul numero di coppie sposate che nell'ambito dell'imposta federale diretta sono soggette a un maggiore o un minore onere rispetto a una coppia non sposata. Per le stime delle riperussioni finanziarie viene in ogni caso effettuata una proiezione sull'anno fiscale 2025 mettendo a confronto le entrate preventivate per il 2025 con le entrate del 2021.

I dati delle statistiche fiscali federali prendono in considerazione tutte le persone assoggettate all'imposta federale diretta, ma comprendono solo informazioni puntuali sui singoli contribuenti e questo impedisce generalmente una stima sufficientemente precisa degli effetti delle riforme fiscali. Nello specifico, sono contenuti lo stato civile, il reddito imponibile, il reddito determinante ai fini dell'aliquota, il numero di deduzioni per figli, l'ammontare della deduzione delle spese per la cura prestata da terzi ai figli e, nel caso delle coppie sposate, l'ammontare della deduzione per doppio reddito. Inoltre dai dati si può desumere se un contribuente percepisce una rendita, se svolge un'attività lucrativa dipendente o indipendente o se non esercita un'attività lucrativa (nel caso delle coppie sposate queste informazioni non sono disponibili per entrambi i coniugi). Nelle statistiche fiscali federali non sono però contenute

informazioni sulla ripartizione del reddito tra le varie tipologie di reddito (redditi da sostanza, redditi da attività lucrativa, rendite), sulle spese professionali, sulle deduzioni dei costi di immobili, sui contributi al primo o al secondo pilastro della previdenza per la vecchiaia e, per le coppie sposate, sulla ripartizione del reddito tra i coniugi.

I dati del 2021 presentano alcuni miglioramenti di natura qualitativa rispetto a quelli del 2020. Dal 2021, ad esempio, sono presenti informazioni sul reddito determinante ai fini dell'aliquota, sulla deduzione delle spese per la cura prestata da terzi ai figli e sulla deduzione per i figli sull'importo imponibile. Dal momento che i dati sul reddito determinante ai fini dell'aliquota non sono ancora disponibili in tutti i Cantoni, in questi casi è necessario formulare delle ipotesi. Per quanto riguarda il numero delle deduzioni per figli dalla base di calcolo, d'ora in poi saranno consentiti anche valori non interi, una modifica rilevante nel caso in cui la deduzione sia ripartita a metà tra i due genitori. Nel 2020 questi miglioramenti erano stati implementati solo parzialmente nel set di dati.

Finora, l'assenza delle informazioni sul reddito determinante ai fini dell'aliquota impediva una stima diretta delle ripercussioni per quei contribuenti per i quali il reddito determinante ai fini dell'aliquota poteva essere diverso dal reddito imponibile a causa di un rapporto fiscale internazionale o di assoggettamento inferiore a un anno. Questi cosiddetti casi speciali rappresentano un buon 10 per cento del totale dei contribuenti (v. tabella 1). Le precedenti stime basate sulle statistiche fiscali federali erano quindi basate esclusivamente sui dati di quei contribuenti il cui reddito imponibile coincideva con il reddito determinante ai fini dell'aliquota (i cosiddetti casi normali). Sulla base dei dati ottenuti veniva effettuato un calcolo approssimativo forfetario per la totalità dei casi (casi normali + casi speciali). Per una descrizione dettagliata si rimanda al numero 6.7.1.2 del messaggio del Consiglio federale del 21 febbraio 2024 concernente l'iniziativa popolare «Per un'imposizione individuale a prescindere dallo stato civile (Iniziativa per imposte eque)» e il controprogetto indiretto (Legge federale sull'imposizione individuale).

Tuttavia, i dati delle statistiche fiscali federali non contengono ancora alcuna indicazione in merito alla ripartizione del reddito tra i due coniugi. Dai dati si possono ottenere informazioni soltanto sul reddito complessivo. La ripartizione del reddito, però, è fondamentale per stimare, da un lato, il numero di coppie sposate soggette a un onere fiscale maggiore o minore rispetto a una coppia non sposata in condizioni economiche uguali e, dall'altro, le ripercussioni finanziarie del calcolo fiscale alternativo. Entrambe queste stime dipendono in modo determinante dalla ripartizione del reddito tra i coniugi. Più il reddito è ripartito in modo uniforme tra i coniugi, più è probabile che la coppia sposata debba sostenere un onere fiscale maggiore rispetto a una coppia non sposata e tendenzialmente maggiori sono gli sgravi e quindi le minori entrate nell'ambito del calcolo fiscale alternativo.

Per le stime passate relative all'imposizione delle coppie sposate, l'AFC si è basata sulla banca dati WiSiER (analisi della situazione economica delle persone in età attiva e in età pensionabile), i cui dati contengono informazioni dettagliate sui redditi dichiarati. A causa dell'accordo sull'utilizzo dei dati, l'AFC è stata costretta a cancellare questi dati a fine 2023. Le stime si fondano quindi su informazioni strutturali aggregate provenienti dal set di dati WiSiER. Tali dati, tuttavia, si

riferiscono alle imposte sul reddito cantonali, motivo per cui, per l'imposta federale diretta, occorre effettuare una stima della ripartizione dei redditi tra i coniugi in base a deduzioni di ammontare diverso. Inoltre, anche i dati di WiSiER non consentono di attribuire in modo univoco tutte le componenti del reddito ai singoli coniugi. A tale riguardo è dunque necessario formulare ipotesi. Ciò concerne in particolare i redditi da sostanza. Infine, i dati di WiSiER messi a disposizione dell'AFC contengono informazioni solo su dieci Cantoni e risalgono al 2015.

L'assenza nelle statistiche fiscali federali delle informazioni sulla ripartizione del reddito tra i coniugi e il fatto che queste siano state integrate basandosi su ipotesi sono il motivo principale per cui le stime quantitative delle ripercussioni finanziarie delle opzioni di riforma, così come quelle relative al numero di coppie sposate soggette a un onere fiscale maggiore o minore rispetto a una coppia non sposata nell'ambito dell'imposta federale diretta, sono caratterizzate da un notevole livello di incertezza.

<b>Statistiche fiscali federali, anno fiscale 2025, numero di osservazioni</b>	
Totale	5 331 551
<i>In funzione dello stato civile</i>	
Coniugi	1 766 032
Coniugi non pensionati	1 259 606
<i>con deduzione per doppio reddito</i>	854 282
<i>senza deduzione per doppio reddito</i>	405 324
Coniugi pensionati	506 426
Coppie non sposate	3 565 519
Coppie non pensionate	2 667 476
<i>con tariffa per genitori</i>	276 987
<i>con tariffa di base</i>	2 390 489
Pensionati	898 043
<i>Casi normali vs. casi speciali</i>	
Casi normali	4 759 687
Casi speciali	571 864

*Tabella 1: Panoramica sul numero di osservazioni nelle statistiche fiscali federali. Nei casi normali il reddito determinante ai fini dell'aliquota corrisponde al reddito imponibile. Nei casi speciali il reddito determinante ai fini dell'aliquota può divergere dal reddito imponibile a causa di un assoggettamento inferiore a un anno o di un rapporto fiscale internazionale (p. es. ricavi da immobile all'estero).*

<b>Statistiche fiscali federali, anno fiscale 2025, statistiche descrittive</b>			
	Mediana	Valore medio	Deviazione standard
Reddito netto	56 400	77 689	1 109 674
Reddito imponibile	49 100	63 882	280 800
Reddito determinante ai fini dell'aliquota	50 500	69 810	1 109 422
Numero di deduzioni per figli	0	0,35	0,77

*Tabella 2: Statistica descrittiva relativa alle statistiche fiscali federali*

### *Definizione di reddito utilizzata*

La definizione di reddito utilizzata per rappresentare le stime del numero di coppie sposate con un onere maggiore e minore e delle ripercussioni finanziarie risulta dai dati disponibili nelle statistiche fiscali federali e corrisponde al reddito imponibile più la deduzione dei premi assicurativi, la deduzione dei premi assicurativi per i figli, la deduzione dalla base di calcolo riferita ai figli e la deduzione delle spese per la cura prestata da terzi ai figli e, nel caso delle coppie sposate, più la deduzione per i coniugi e la deduzione per doppio reddito.

## **4.2.2 Modelli fondati sullo splitting**

### *Impostazione dei modelli*

Lo splitting è una forma di imposizione congiunta, che considera i coniugi come una comunione economica e quindi come unità dal punto di vista fiscale. Il principio dello splitting tiene conto del fatto che, in caso di imposizione congiunta di una coppia sposata, i redditi di due persone vengono sommati. Per determinare l'aliquota d'imposta per le coppie sposate, alla tariffa base viene applicato il fattore di splitting.

Al fine di stabilire l'aliquota da applicare il reddito imponibile dei coniugi viene diviso per il fattore di splitting. L'aliquota d'imposta così calcolata viene applicata all'intero reddito imponibile della coppia sposata. Nello splitting integrale il fattore di splitting è pari a due, mentre nello splitting parziale è inferiore a due. Una tariffa separata per coniugi non è necessaria.

Per evitare che le coppie sposate siano svantaggiate a livello fiscale, il vantaggio derivante dallo splitting deve essere riconosciuto soltanto alle coppie sposate. Le persone non sposate con figli dovrebbero quindi essere tassate alla tariffa base. Ciò comporterebbe oneri maggiori per le persone non sposate con figli e per le famiglie monoparentali rispetto allo status quo.

Quale modello di imposizione congiunta, lo splitting segue il principio dell'imposizione del reddito globale, ma non è neutrale sotto il profilo dello stato civile (v. n. 4.1).

Il fattore pari a due nello *splitting integrale* significa che ai coniugi si applica l'aliquota che la tariffa prevede per la metà del reddito imponibile complessivo.

**Esempio: reddito complessivo della coppia sposata di fr. 150 000.–, fattore di *splitting* pari a 2**

	Imponibile	Determinante ai fini dell'aliquota	Tariffa
Status quo	150 000	150 000	Tariffa per i coniugi
Splitting integrale	150 000	<b>75 000</b>	Tariffa base

Se per l'imposta federale diretta venisse introdotto lo *splitting integrale* bisognerebbe chiedersi se fosse ancora opportuno applicare le deduzioni in funzione dello stato civile attualmente riconosciute 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 eccessivamente le persone non sposate rispetto ai coniugi.

Inoltre, 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, occorra prevedere una deduzione per economia domestica per le persone sole e le famiglie monoparentali.

Tecnicamente, uno *splitting integrale* sulla base della tariffa vigente per le persone sole (art. 36 cpv. 1 LIFD) sarebbe possibile. Tuttavia, le tariffe vigenti con la progressione continua non si conciliano con l'idea dello *splitting*. Nel diritto vigente l'aliquota media massima consentita, ossia l'11,5 per cento (art. 128 cpv. 1 lett. a Cost.), viene raggiunta con un reddito imponibile di 793 400 franchi<sup>30</sup>. Siccome nelle fasce di reddito più basse i tassi sono nettamente inferiori, le aliquote marginali devono pertanto superare momentaneamente l'11,5 per cento.

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

Nel caso dello *splitting parziale*, il fattore applicato è maggiore a uno ma inferiore a due. Ne risulta uno sgravio fiscale per una coppia sposata rispetto a una persona non sposata di pari reddito. Tuttavia, lo sgravio è minore rispetto allo *splitting integrale*. I Cantoni che applicano lo *splitting parziale* prevedono fattori di *splitting* compresi tra 1,6 e 1,9.

<sup>30</sup> Anno fiscale 2025

**Esempio: reddito complessivo della coppia sposata di fr. 150 000.–, fattore di splitting pari a 1,7**

	Imponibile	Determinante ai fini dell'aliquota	Tariffa per i coniugi
Status quo	150 000	150 000	Tariffa per i coniugi
Splitting parziale	150 000	<b>88 200</b>	Tariffa base

L'onere fiscale per la coppia sposata è quindi maggiore in un sistema fiscale progressivo rispetto allo splitting integrale, dove l'aliquota d'imposta applicata sarà quella stabilita dalla tariffa per 75 000 franchi (v. esempio precedente).

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

In caso di attuazione nell'ambito dell'imposta federale diretta bisognerebbe chiedersi se fosse ancora opportuno applicare la deduzione per i coniugi. Tale deduzione oggi equivale a una misura tariffaria che verrebbe riprodotta nel fattore di splitting.

L'impostazione della deduzione per doppio reddito (art. 33 cpv. 2 LIFD) dovrebbe essere esaminata ed eventualmente adeguata in funzione del fattore di splitting applicato. Più alto è il fattore scelto, minore è il margine per un ulteriore sgravio delle coppie sposate attraverso la deduzione per doppio reddito.

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

Per attuare la disposizione costituzionale sarebbe ipotizzabile anche una nuova impostazione della *tariffa doppia*. Così come nel diritto vigente, i coniugi vengono considerati una comunione economica e quindi tassati in modo congiunto. Le coppie non sposate, invece, sono tassate individualmente. Il sistema a doppia tariffa, così come previsto dal diritto vigente, è costituito da una tariffa base e una tariffa più bassa per le persone coniugate. Riguardo alla deduzione per doppio reddito e alla deduzione per i coniugi, vale quanto detto per lo splitting integrale e parziale. La progressività delle due tariffe può essere ridefinita, ma è necessario rispettare l'aliquota media massima stabilita a livello costituzionale dell'11,5 per cento.

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

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

#### *Onere fiscale dei coniugi rispetto alle persone non sposate*

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

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

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

#### *Ripercussioni sugli oneri fiscali*

Gli effetti illustrati partono dal presupposto che il modello sia attuato mantenendo la tariffa base attualmente in vigore per le persone non sposate (art. 36 cpv. 1 LIFD). Con l'impostazione tariffaria attuale gli effetti di un modello fondato sullo splitting dipendono in particolare dal fattore di splitting scelto. Attraverso il modello basato sullo splitting, l'onere fiscale per le coppie sposate diminuisce con l'aumento del fattore di splitting. Di conseguenza, quanto più alto è il fattore di splitting, tanto maggiore sono le minori entrate.

Nelle ripercussioni descritte le deduzioni rimangono invariate rispetto allo status quo. Fanno eccezione la deduzione per i coniugi e la deduzione per doppio reddito. La deduzione per i coniugi ha lo stesso effetto di una misura tariffaria, poiché l'ammontare della deduzione va ad aumentare il reddito esente da imposta. Con un modello basato sullo splitting lo sgravio tariffario è rappresentato dal fattore di splitting, pertanto il mantenimento della deduzione per i coniugi costituirebbe un elemento estraneo al sistema. Dall'approccio con la deduzione per doppio reddito si

evince l'intervallo dell'onere fiscale nello scenario di riforma del modello fondato sullo splitting. Mantenendo la deduzione per doppio reddito attualmente in vigore si avrebbero valori vicini all'estremità inferiore dell'intervallo, mentre eliminandola si raggiungerebbe l'estremità superiore. In considerazione del rapporto tra gli oneri dei coniugi e delle persone non sposate, il modello fondato sullo splitting parziale lascia spazio a una deduzione per doppio reddito, anche se questa dovrebbe essere commisurata all'effetto di sgravio del fattore di splitting corrispondente. In caso di splitting integrale la deduzione per doppio reddito sarebbe superflua visto che l'applicazione dello splitting integrale andrebbe a sgravare i coniugi eccessivamente rispetto alle persone non sposate (v. n. 4.2.1).

La figura 3 mostra quale sarebbe per una coppia sposata senza figli l'onere nello status quo e in caso di attuazione del modello di splitting all'imposta federale diretta. Nello specifico sono rappresentati rispettivamente gli effetti in caso di applicazione di un fattore di splitting di 1,7 (splitting parziale) e di 2 (splitting integrale). Il grafico sopra rappresenta la situazione di una coppia sposata in cui un coniuge consegue il 60 per cento e l'altro coniuge il 40 per cento del reddito complessivo (ripartizione del reddito di 60/40), mentre quello sotto illustra la situazione nel caso di una ripartizione del reddito pari a 90/10. La figura 4 raffigura allo stesso modo la situazione di una coppia sposata con due figli. Gli oneri fiscali sono rappresentati in percento del reddito (per la definizione di reddito utilizzata si rimanda al n. 4.2.1).

Come mostrano i grafici, in caso di attuazione di un modello di splitting nell'imposta federale diretta, le coppie sposate con un reddito alto, e in parte anche quelle con un reddito medio, otterrebbero sgravi fiscali. Nella situazione rappresentata l'entità dello sgravio tendenzialmente aumenta con la crescita del reddito. In particolare, per le coppie sposate senza figli e con un reddito basso, e in parte anche per quelle con un reddito medio, questo sistema comporta maggiori oneri.

Questi oneri maggiori e minori sono il risultato dell'attuale impostazione della tariffa per coniugi abbinata alle deduzioni per le coppie sposate. La tariffa per coniugi attualmente applicata ai fini dell'imposta federale diretta genera uno sgravio piuttosto esiguo nelle fasce di reddito alte, e in parte anche in quelle medie, rispetto alla tariffa per le persone non sposate. In alcuni casi questo sgravio è decisamente inferiore rispetto a quello che si otterrebbe con l'applicazione di un fattore di splitting di 1,7 o anche solo di 1,5. Di conseguenza, nel caso dei contribuenti con redditi più elevati, l'introduzione di un modello di splitting porterebbe a uno sgravio notevole per una parte degli interessati, anche con un fattore di splitting pari a 1,7. Indipendentemente dall'ammontare del reddito, con il modello di splitting l'onere fiscale derivante dall'applicazione di un fattore di splitting di 2 è inferiore rispetto a quello dato da un fattore di splitting di 1,7.

Per le coppie sposate con un reddito basso, e in parte anche per quelle con un reddito medio, l'attuale tariffa, abbinata alla deduzione per i coniugi e soprattutto a quella per doppio reddito, garantisce uno sgravio rispetto alle coppie non sposate che, in alcuni casi, è superiore a quello derivante da uno splitting integrale. L'introduzione di uno splitting integrale e, in misura ancora maggiore, quella di uno splitting parziale comporterebbe oneri maggiori per una parte delle coppie sposate in queste classi di reddito.

Un *sistema a tariffa doppia* ha gli stessi effetti di un sistema di *splitting*, che però applica fattori di *splitting* diversi a seconda della categoria tariffaria. Le ripercussioni del *sistema del quoziente familiare* sono le stesse dello *splitting* per quanto riguarda la compensazione del cumulo dei redditi dei coniugi. Sia nel sistema a tariffa doppia che in quello del quoziente familiare le ripercussioni dipendono dall'impostazione concreta.

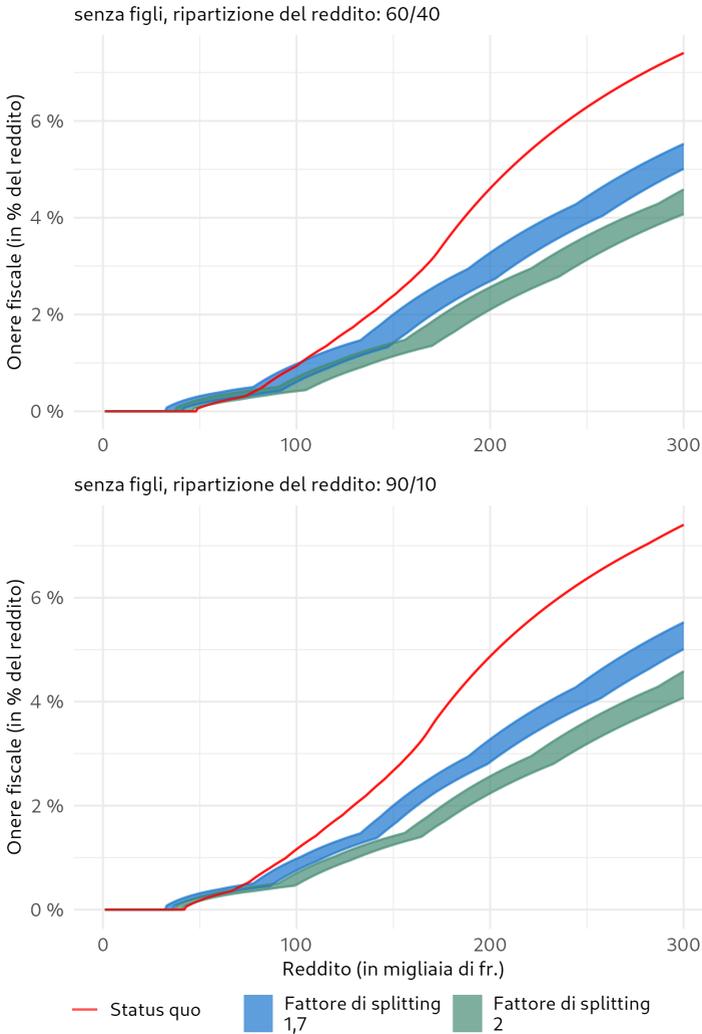


Figura 3: Onere fiscale in percentuale del reddito nello status quo e nello scenario di riforma basato sul modello di splitting con fattore pari a 1,7 e pari a 2. Coppia senza figli. Imposta federale diretta. La stima è espressa attraverso un intervallo a causa delle diverse possibili impostazioni del modello di splitting. Status quo e scenario di riforma basati sulla tariffa base attualmente in vigore (stato 2025).

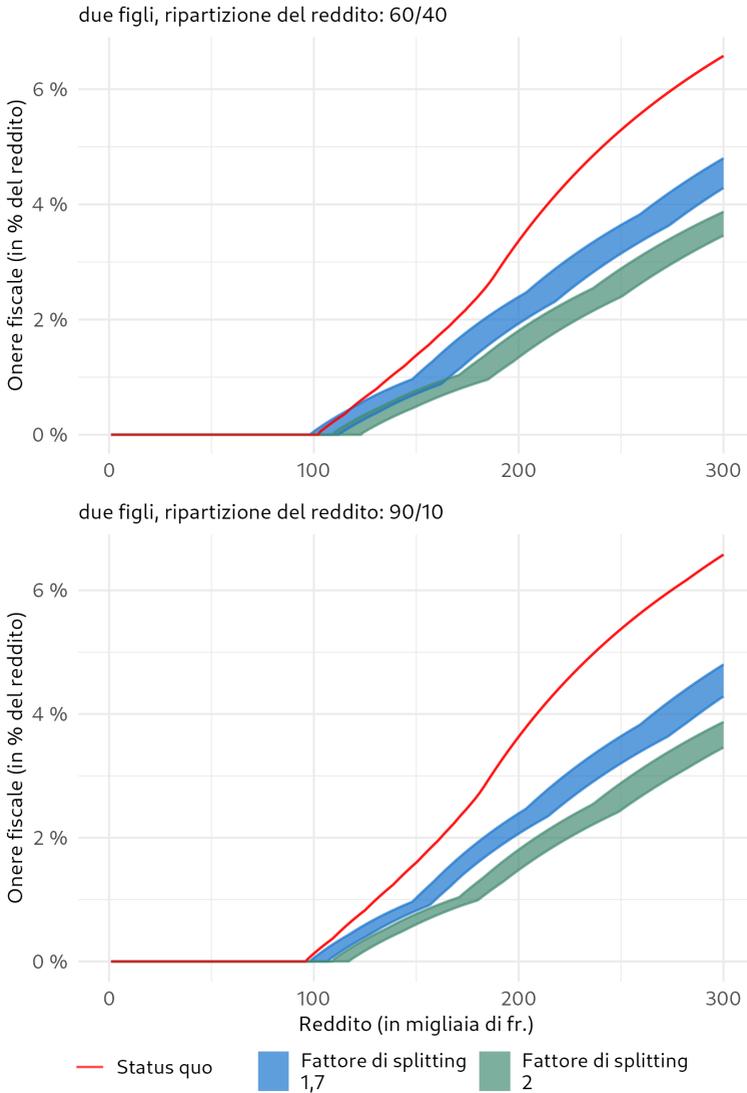


Figura 4: Onere fiscale in percentuale del reddito nello status quo e nello scenario di riforma basato sul modello di splitting con fattore pari a 1,7 e pari a 2. Coppia sposata con due figli. Imposta federale diretta. La stima è espressa attraverso un intervallo a causa delle diverse possibili impostazioni del modello di splitting. Status quo e scenario di riforma basati sulla tariffa base attualmente in vigore (stato 2025).

### Ripercussioni finanziarie

Le ripercussioni finanziarie di un modello di splitting, così come le ripercussioni sugli oneri fiscali, dipendono oltre che dall'impostazione tariffaria anche da altre questioni legate alla sua impostazione. Il seguente grafico mostra nuovamente un'applicazione del modello di splitting basato sulla tariffa base attualmente in vigore.

La figura 5 mostra le ripercussioni finanziarie stimate del modello di splitting nell'ambito dell'imposta federale diretta in funzione del fattore di splitting applicato. Applicando un fattore di splitting pari a 1,7, l'intervallo stimato delle minori entrate annue si colloca all'incirca tra 1,5 e 2,2 miliardi di franchi, mentre con un fattore di 2 l'intervallo si colloca tra 2,4 e 3,1 miliardi di franchi all'anno. Indipendentemente dall'impostazione scelta, il 78,8 per cento delle minori entrate peserebbe sulla Confederazione e il 21,2 per cento sui Cantoni.

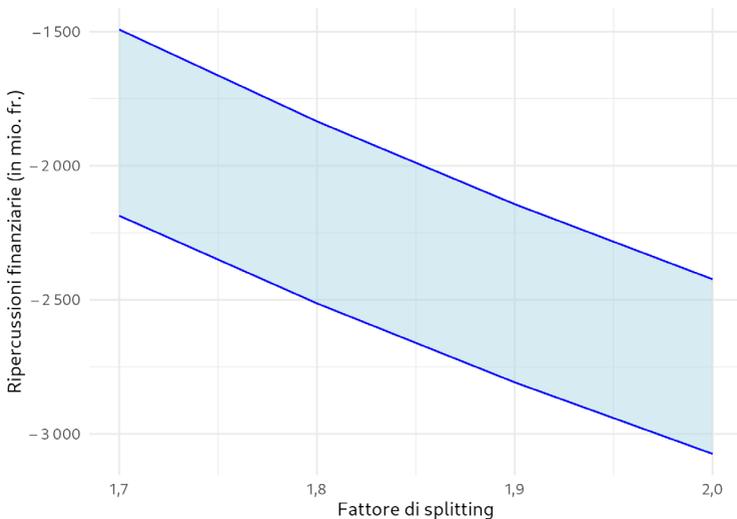


Figura 5: Ripercussioni finanziarie stimate del modello di splitting nell'ambito dell'imposta federale diretta in funzione del fattore di splitting. L'estremità inferiore o superiore dell'intervallo corrisponde all'attuazione in caso di mantenimento o abrogazione della deduzione per doppio reddito. L'estremità inferiore dell'intervallo corrisponde allo scenario di riforma nel quale alle persone non sposate con figli viene comunque applicato il vantaggio dello splitting (analogamente allo status quo), mentre l'estremità superiore indica il caso in cui il vantaggio dello splitting è riservato alle coppie sposate. Stima sulla base dei dati delle statistiche fiscali federali del 2021, proiezione sul 2025.

L'intervallo è determinato da due elementi dell'impostazione. L'estremità inferiore dell'intervallo (aumento delle minori entrate) corrisponde a un'attuazione con mantenimento della deduzione per doppio reddito, mentre l'estremità superiore (diminuzione delle minori entrate) a quella con eliminazione della deduzione per doppio reddito. Inoltre, l'estremità inferiore corrisponde anche a un'attuazione nella quale, oltre alle coppie sposate, anche le persone non sposate con figli ricevono il vantaggio dello splitting. Questo scenario è analogo a quello garantito dalla normativa attuale, in base alla quale alle persone non sposate con figli è applicata la tariffa privilegiata per i coniugi come alle coppie sposate. L'estremità superiore dell'intervallo corrisponde a un'attuazione nella quale soltanto le coppie sposate ottengono il vantaggio dello splitting. Con questa variante le persone non sposate con figli perderebbero l'attuale privilegio tariffario, che comporterebbe per loro un aumento degli oneri. Ne sarebbero interessate sia le famiglie monoparentali che le coppie non sposate con figli.

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

Analogamente al sistema vigente, a parità di gettito fiscale lo *splitting integrale* comporta una riduzione dell'onere fiscale marginale per il coniuge che consegue il reddito superiore e un aumento per il coniuge con il reddito più basso. Un aumento del secondo reddito genererebbe un onere fiscale notevolmente maggiore poiché al secondo reddito viene applicato il livello di progressione raggiunto dal primo reddito.

Stando alle indagini empiriche condotte, chi percepisce il secondo reddito è più sensibile agli stimoli provenienti dal regime di imposizione fiscale<sup>31</sup>. Inoltre, in Svizzera il potenziale di manodopera tra chi consegue il primo reddito è già sfruttato in ampia misura, mentre le possibilità di accrescere la partecipazione al mercato del lavoro delle coppie con doppio reddito facendo leva su riforme fiscali sono nettamente maggiori.

Date queste premesse, lo *splitting integrale* non appare adatto a incentivare l'esercizio di un'attività lucrativa. Gli stimoli in tal senso indotti dall'introduzione dello *splitting integrale* dipenderebbero in primo luogo dalla tariffa. Una sua configurazione neutrale sotto il profilo del gettito probabilmente ridurrebbe gli incentivi a esercitare un'attività lucrativa, soprattutto se si eliminasse la deduzione per doppio reddito.

In caso di *splitting integrale*, gli stimoli ad accrescere il grado di occupazione potrebbero essere rafforzati soltanto accettando entrate decisamente minori, dato che

<sup>31</sup> Nell'ambito della dottrina, le fonti principali sulle elasticità sono tre articoli di carattere generale: Costas Meghir / David Phillips, «Labour Supply and Taxes», in James Mirrlees / Adam Stuart / Timothy Besley / Richard Blundell / Stephen Bond / Robert Chote / Malcolm Gammie / Paul Johnson / Gareth Myles / James Poterba (a c. di), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press 2010; Olivier Bargain / Kristian Orsini / Andreas Peichl, «Comparing Labor Supply Elasticities in Europe and the United States: New Results», in *The Journal of Human Resources*, n. 49 (3), 2014, pagg. 723–838; Olivier Bargain / Andreas Peichl, «Steady-State Labor Supply Elasticities: A Survey», in *IZA Journal of Labor Economics*, n. 5 (10), 2016. Ne va inoltre menzionato un altro, che propone una stima per la Svizzera: Michael Gerfin / Robert E. Leu, «Evaluating the Cost- Effectiveness of In-Work Benefits», in *German Economic Review*, n. 8 (4), 2007, pagg. 447–467.

gli effetti negativi intrinseci dovrebbero essere compensati con una riduzione della tariffa.

In riferimento agli incentivi a esercitare un'attività lucrativa, lo *splitting parziale* deve essere valutato in maniera analoga allo *splitting integrale*. Dal momento che lo *splitting parziale* comporta uno sgravio minore per il primo reddito, per un dato livello di entrate fiscali è possibile scegliere una tariffa più bassa rispetto allo *splitting integrale*. Così facendo, nello *splitting parziale* si avrebbero oneri fiscali leggermente inferiori sul secondo reddito. Alla luce di queste considerazioni, lo *splitting parziale* è leggermente più vantaggioso rispetto allo *splitting integrale* in termini di effetti occupazionali. Per quanto riguarda il rapporto tra gli oneri, inoltre, lo *splitting parziale* lascerebbe spazio a una deduzione per doppio reddito, che crea un certo stimolo all'occupazione soprattutto nei casi con un secondo reddito esiguo.

#### *Onere amministrativo*

Per l'imposta federale diretta, un modello fondato sullo *splitting* potrebbe essere applicato senza oneri eccessivi per l'autorità di tassazione cantonale. Non ci sarebbe alcun cambiamento per quanto riguarda 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. I Cantoni dovrebbero apportare i necessari adeguamenti a livello informatico soltanto per quanto riguarda l'applicazione delle tariffe.

#### *Compatibilità con la norma di base*

Lo *splitting integrale* è compatibile con la disposizione costituzionale. Il reddito dei coniugi viene cumulato. Se il vantaggio derivante dallo *splitting* viene riconosciuto soltanto alle coppie sposate, saranno esclusi gli svantaggi fiscali per questi ultimi.

Nel caso dello *splitting parziale* potrebbero esserci dei casi in cui le coppie sposate devono sostenere un onere maggiore rispetto alle coppie non sposate, in particolare nel caso in cui la ripartizione del reddito sia piuttosto equa. Bisogna quindi capire se questi oneri maggiori siano compatibili con la nuova norma costituzionale o se questa escluderebbe qualsiasi onere maggiore. Per fare in modo che lo *splitting parziale* sia compatibile con la disposizione costituzionale, il fattore di *splitting* dovrebbe comunque essere piuttosto alto.

Nel caso di una tariffa doppia questa deve essere impostata in modo da corrispondere a uno *splitting integrale*, se si vuole evitare qualsiasi aumento di onere per le coppie sposate. Diversamente le coppie sposate con una ripartizione omogenea del reddito sarebbero tassate maggiormente, così come nel caso dello *splitting parziale*.

Per quanto riguarda il sistema del quoziente familiare, vale quanto detto relativamente allo *splitting integrale* e *parziale*.

### 4.2.3 Calcolo alternativo dell'imposta

#### *Impostazione del modello*

Il modello del calcolo alternativo dell'imposta si basa a livello procedurale sull'imposizione congiunta dei coniugi. Per quanto riguarda l'onere fiscale combina elementi dell'imposizione congiunta e di quella separata.

In una prima fase i redditi dei coniugi vengono sommati. Al reddito così calcolato viene applicata la tariffa per le persone sposate. In una seconda fase viene effettuato un calcolo alternativo dell'onere fiscale, che si orienta all'imposizione delle persone non sposate, ovvero viene simulata una tassazione individuale dei singoli coniugi applicando la tariffa per le persone non sposate. L'ammontare dell'imposta che ne risulta per i singoli coniugi viene poi sommato. Ai coniugi viene quindi fatturato l'ammontare dell'imposta più basso.

Il calcolo fiscale alternativo, quindi, trova applicazione quando una coppia sposata con un'imposizione congiunta dovrebbe sostenere un onere maggiore rispetto a una coppia non sposata tassata individualmente. In questo caso l'ammontare di imposta corrisponde a quello di una coppia non sposata e quindi evita che le coppie sposate debbano sostenere un onere maggiore. Il calcolo alternativo dell'imposta comporta quindi anche che, a parità di reddito complessivo, le coppie sposate con doppio reddito vengono tassate meno delle coppie sposate monoreddito. Per le coppie sposate che oggi sostengono un onere minore rispetto alle coppie non sposate, il calcolo alternativo dell'imposta non ha alcuna ripercussione, e quindi le coppie non sposate continueranno a sostenere un'imposizione maggiore.

In caso di attuazione di questo modello è fondamentale il modo in cui saranno trattate fiscalmente le persone non sposate con figli. Se a queste viene applicata la tariffa privilegiata per le persone sposate, così come avviene oggi ai fini dell'imposta federale diretta e nella maggior parte dei Cantoni (v. n. 2.3), la tariffa privilegiata verrà applicata anche nell'ambito del calcolo alternativo dell'imposta. Se invece alle persone non sposate verrà sempre applicata la tariffa di base, questa sarà applicata anche alle coppie sposate nell'ambito del calcolo alternativo dell'imposta. In entrambi i casi si eviterebbe comunque un'imposizione maggiore delle coppie sposate rispetto alle coppie non sposate. L'applicazione della tariffa privilegiata alle persone sposate nell'ambito del calcolo alternativo dell'imposta comporterebbe però uno sgravio maggiore per le coppie sposate con figli.

#### *Progetto del Consiglio federale del 21 marzo 2018*

Il 21 marzo 2018 il Consiglio federale ha trasmesso al Parlamento un *progetto relativo all'equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie* con un calcolo alternativo dell'imposta<sup>32</sup>. Il Parlamento però ha rinviato il messaggio (v. n. 2.5).

Il modello si basava sull'imposizione congiunta e sul sistema a tariffa multipla del diritto vigente. L'imposta federale diretta avrebbe dovuto essere calcolata in due fasi (v. descrizione sopra del modello).

<sup>32</sup> FF **2018** 2173. Cfr. anche il messaggio aggiuntivo del 14 agosto 2019 sull'«equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie», FF **2019** 4801.

Al fine di semplificare la procedura, nel progetto il Consiglio federale proponeva di ripartire forfettariamente a metà tra i coniugi determinati redditi (redditi da sostanza) e altre deduzioni nell'ambito del calcolo alternativo dell'imposta. In questo modo, si sarebbe evitato che rispetto a oggi le coppie sposate dovessero fornire ulteriori informazioni nella propria dichiarazione d'imposta. L'attribuzione forfettaria di determinati proventi e deduzioni avrebbe però fatto sì che in determinati casi non sarebbe stato possibile eliminare il maggiore onere per le coppie sposate.

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

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

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

#### *Onere fiscale dei coniugi rispetto alle persone non sposate*

Il modello del calcolo alternativo dell'imposta comprende elementi di imposizione sia individuale sia congiunta. Per le coppie sposate l'imposta viene calcolata in base a entrambi i modelli e viene fatturato il minore dei due importi così ottenuti. I rapporti tra gli oneri di coniugi e persone non sposate dipendono dall'impostazione delle tariffe. Minore è la tariffa per i coniugi rispetto alla tariffa per le persone non sposate, più è vantaggiosa l'imposizione fiscale per le coppie sposate rispetto a quella per le persone non sposate e minori saranno i casi in cui alle coppie sposate sarà applicata l'imposizione individuale nell'ambito del calcolo alternativo dell'imposta.

Indipendentemente dall'impostazione delle tariffe, in generale l'onere fiscale di una coppia sposata non potrà mai essere superiore a quello di una coppia non sposata in condizioni economiche uguali. Con questo modello le coppie con una ripartizione non uniforme dei redditi tra i due coniugi saranno generalmente tassate applicando un'imposizione congiunta, perché per loro l'imposizione individuale non è vantaggiosa. Dal momento che la tariffa per coniugi è più conveniente, in questo modo il loro onere fiscale sarà inferiore a quello di una coppia non sposata nelle stesse condizioni economiche. Alle coppie con una ripartizione equa del reddito, invece, sarà applicata piuttosto l'imposizione individuale con il calcolo alternativo dell'imposta, perché quando il reddito è ripartito in modo equo tra i coniugi, l'imposizione individuale garantisce un debito fiscale inferiore rispetto all'imposizione congiunta. In questo caso grazie all'imposizione individuale il carico per la coppia sposata è inferiore rispetto a quello di una coppia sposata con lo stesso reddito complessivo ma con una ripartizione del reddito non equa. Allo stesso tempo, l'onere fiscale è generalmente paragonabile a quello di una coppia non sposata nelle stesse condizioni economiche.

Inoltre, l'onere di una coppia sposata è in ogni caso inferiore a quello di una *persona* non sposata con lo stesso reddito. Il motivo risiede nel fatto che i coniugi, così come accade oggi, hanno diritto a una tassazione a una tariffa più vantaggiosa.

### *Ripercussioni sugli oneri fiscali*

Le ripercussioni illustrate nei seguenti grafici mostrano lo scenario in caso di attuazione sulla base delle attuali tariffe per le persone non sposate (tariffa base) e per le coppie sposate (art. 36 LIFD). Per le coppie sposate viene effettuato un calcolo basato sull'imposizione congiunta e uno su quella individuale. L'importo fatturato corrisponde al minore tra i due così calcolati.

Le ripercussioni sugli oneri fiscali sono espresse attraverso un intervallo a causa delle diverse possibili impostazioni sia dell'imposizione congiunta che del calcolo alternativo dell'imposta. L'imposizione congiunta ricalca il diritto vigente. Di conseguenza il valore corrispondente all'estremità inferiore dell'intervallo è calcolato ipotizzando che venga introdotta una deduzione per reddito unico corrispondente all'ammontare minimo della deduzione per doppio reddito (fr. 8600.– in base al diritto vigente nel 2025). Nel progetto illustrato nel suo 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), il Consiglio federale aveva previsto una deduzione per reddito unico di questo tipo per ridurre le differenze tra l'onere fiscale dei coniugi con reddito unico e quello dei coniugi con doppio reddito. Il valore corrispondente all'estremità superiore si fonda invece sull'assunto che in base al diritto vigente la deduzione per doppio reddito e la deduzione per i coniugi vengano eliminate.

L'intervallo dell'onere fiscale viene inoltre influenzato dalla diversa attribuzione delle tariffe nell'imposizione individuale. Il valore più basso dell'intervallo si fonda sull'ipotesi che il privilegio tariffario attualmente in vigore viene mantenuto per le persone non sposate con figli. Di conseguenza, l'imposizione individuale corrisponde all'imposizione prevista oggi per le coppie non sposate. Per le coppie sposate con figli, ciò significa che sul reddito più alto viene applicata la tariffa per i genitori (tariffa per coniugi più deduzione dall'ammontare dell'imposta per ogni figlio). Il valore corrispondente all'estremità superiore si fonda invece sull'assunto che per le persone non sposate non venga più applicata la tariffa privilegiata. A entrambi sarà quindi applicata la tariffa base nell'ambito dell'imposizione individuale e la deduzione dall'ammontare dell'imposta per ogni figlio sarà ripartita a metà tra entrambi. Il venir meno della tariffa privilegiata comporterebbe un'imposizione maggiore per le persone non sposate con figli. Ne sarebbero interessate sia le famiglie monoparentali che le coppie non sposate con figli.

La figura 6 mostra l'onere derivante dall'imposta federale diretta allo status quo e in caso di attuazione del calcolo alternativo dell'imposta per una coppia sposata senza figli. Il grafico sopra rappresenta la situazione di una coppia sposata in cui un coniuge consegue il 60 per cento e l'altro coniuge il 40 per cento del reddito complessivo (ripartizione del reddito di 60/40), mentre quello sotto illustra la situazione nel caso di una ripartizione del reddito pari a 90/10. La figura 7 raffigura allo stesso modo la situazione di una coppia sposata con due figli.

Così come indicato dai grafici, il modello garantisce alle coppie sposate uno sgravio soprattutto se il reddito è ripartito in modo uniforme tra i due coniugi. Ciò vale per tutte le coppie sposate, con o senza figli. Questa situazione è il risultato della logica su cui si basa l'imposizione dei coniugi, ovvero che l'imposizione congiunta per le coppie sposate comporta lo svantaggio del cumulo dei fattori e il vantaggio della tariffa più vantaggiosa. Se la ripartizione del reddito non è uniforme e il secondo reddito è ridotto o assente, prevale quindi il vantaggio della tariffa più vantaggiosa e di conseguenza il calcolo alternativo dell'imposta, basato sull'imposizione individuale, non comporta alcuno sgravio. Al contrario, se il reddito è ripartito uniformemente tra i coniugi, allora nel caso dell'imposizione congiunta prevale lo svantaggio del cumulo dei fattori e il calcolo alternativo dell'imposta garantisce uno sgravio.

Negli scenari di riforma illustrati, in corrispondenza dell'estremità superiore dell'intervallo riportato per mostrare le ripercussioni, l'eliminazione della deduzione per doppio reddito e della deduzione per i coniugi può comportare un onere maggiore se il calcolo alternativo dell'imposta non produce uno sgravio. Questi maggiori oneri si avranno in corrispondenza della parte alta dell'intervallo, tanto per le coppie sposate con figli quanto per quelle senza figli, nel caso in cui il loro reddito sia basso o ripartito in modo non uniforme.

Per le coppie senza figli (figura 6) lo scenario di riforma è rappresentato da una linea se viene applicato il calcolo alternativo dell'imposta. Questo perché con il calcolo fiscale alternativo a entrambi i coniugi sarà comunque applicata la tariffa base. Per le coppie sposate con figli (figura 7), invece, con il calcolo fiscale alternativo lo scenario è rappresentato da un intervallo. In corrispondenza dell'estremità inferiore dell'intervallo alla persona con il reddito più alto viene applicata la tariffa per genitori più vantaggiosa, mentre all'estremità superiore a entrambi viene applicata la tariffa base.

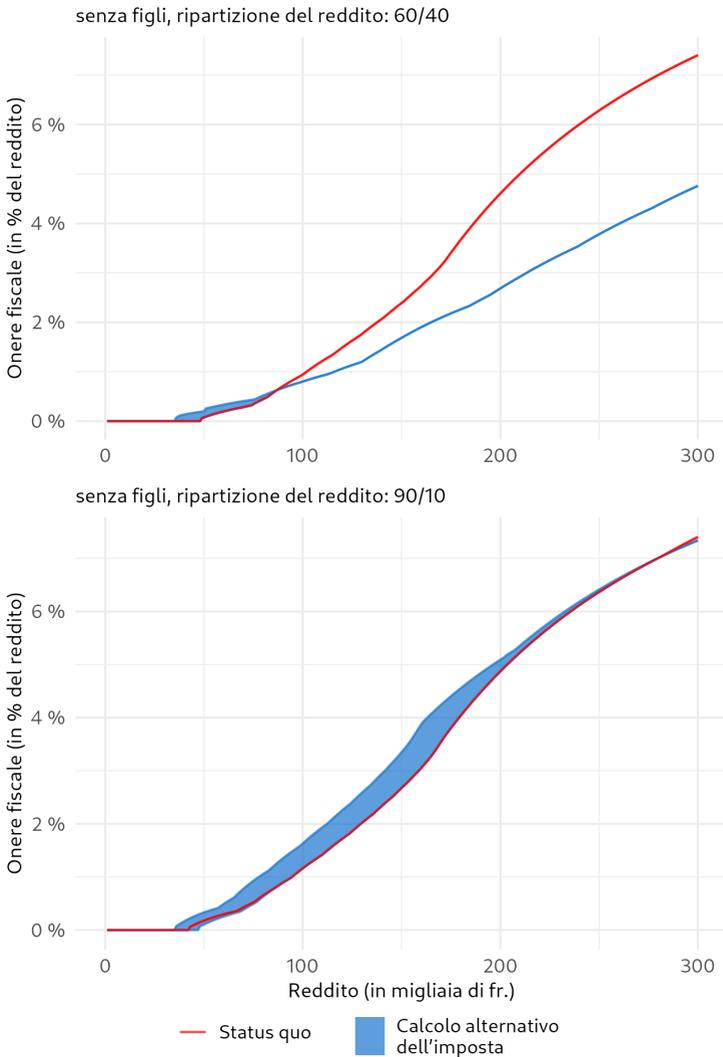


Figura 6: Onere fiscale in percentuale del reddito nello status quo e nello scenario di riforma basato sul calcolo fiscale alternativo. Coppia sposata senza figli. Imposta federale diretta. La stima è espressa attraverso un intervallo a causa delle diverse possibili impostazioni dello scenario di riforma. Status quo e scenario di riforma basati sulla tariffa base attualmente in vigore (stato 2025).

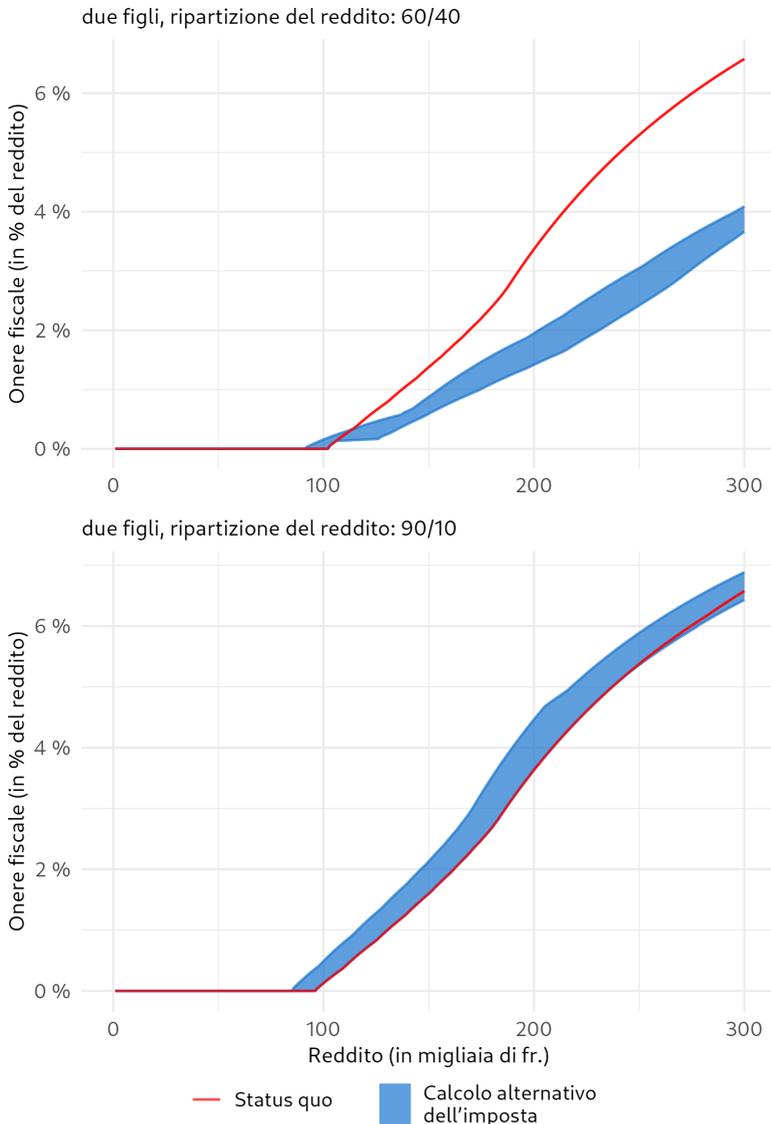


Figura 7: Onere fiscale in percentuale del reddito nello status quo e nello scenario di riforma basato sul calcolo fiscale alternativo. Coppia sposata con due figli. Imposta federale diretta. La stima è espressa attraverso un intervallo a causa delle diverse possibili impostazioni dello scenario di riforma. Status quo e scenario di riforma basati sulla tariffa base attualmente in vigore (stato 2025).

### *Ripercussioni finanziarie*

Le ripercussioni finanziarie del calcolo fiscale alternativo nell'ambito dell'imposta federale diretta dipendono, così come le ripercussioni sull'onere fiscale, dall'impostazione tariffaria e dall'attuazione da parte del legislatore. Se il modello viene attuato in base alle tariffe attualmente in vigore, si stima che ogni anno le minori entrate derivanti dall'imposta federale diretta sarebbero comprese tra 700 milioni e 1,4 miliardi di franchi circa (dati delle statistiche fiscali federali 2021, proiezione sul 2025).

Stando alle stime, le minori entrate sarebbero pari a circa 1,4 miliardi di franchi all'anno se l'attuazione avvenisse mantenendo le deduzioni legate allo stato civile attualmente in vigore per le coppie sposate, così come la tariffa privilegiata vigente per le persone non sposate con figli. Per i coniugi si aggiungerebbe una nuova deduzione per reddito unico. In questo scenario, il calcolo fiscale alternativo basato sull'imposizione individuale corrisponderebbe in generale all'imposizione attualmente applicata alle coppie non sposate. Il mantenimento del privilegio tariffario per le persone non sposate con figli comporta anche per questo motivo un aumento delle minori entrate perché i coniugi con figli, in determinati casi, beneficerebbero di uno sgravio maggiore con l'applicazione del calcolo fiscale alternativo.

Nel caso delle minori entrate stimate a circa 700 milioni di franchi all'anno vengono meno le deduzioni legate allo stato civile per le coppie sposate e la tariffa privilegiata per le persone non sposate con figli. In questo modo nell'ambito del calcolo fiscale alternativo le coppie sposate con figli sarebbero sgravate in misura minore. Il venir meno della tariffa privilegiata comporta invece un'imposizione maggiore per le persone non sposate con figli. Ne sarebbero interessate sia le famiglie monoparentali che le coppie non sposate con figli.

Indipendentemente dall'impostazione scelta, il 78,8 per cento delle minori entrate peserebbe sulla Confederazione e il 21,2 per cento sui Cantoni.

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

I conseguenti incentivi a esercitare un'attività lucrativa dipendono dall'attuazione e in particolare dall'impostazione tariffaria. In caso di attuazione basata sulle tariffe in vigore, l'onere fiscale marginale del secondo reddito si ridurrebbe per le coppie sposate a cui si applica il calcolo fiscale alternativo e questo spingerebbe maggiormente le persone che percepiscono il reddito più basso ad aumentare il loro grado di occupazione.

Nel caso delle varianti di riforma con le stesse ripercussioni finanziarie, si osserva che gli effetti sull'occupazione sarebbero maggiori in caso di attuazione del calcolo fiscale alternativo e non in caso di scelta di un modello di splitting o a tariffa doppia. Rispetto a un modello di splitting o a tariffa doppia, il calcolo fiscale alternativo aumenta gli incentivi a esercitare un'attività lucrativa, in quanto l'applicazione del calcolo fiscale alternativo in definitiva corrisponde a un'imposizione individuale, che comporta aliquote marginali inferiori sul secondo reddito e quindi incentiva le persone interessate a esercitare un'attività lavorativa. Gli effetti sull'occupazione sono però minori rispetto all'imposizione individuale, perché per le coppie sposate a cui si

applica il calcolo fiscale alternativo gli oneri fiscali marginali del secondo reddito rimangono comunque più alti di quelli che si avrebbero con un'imposizione individuale.

Un'imposizione individuale avrebbe effetti occupazionali maggiori rispetto al calcolo fiscale alternativo anche perché verrebbe attuata a livello cantonale. Siccome le imposte cantonali sul reddito sono decisamente più voluminose dell'imposta federale diretta, il potenziale derivante dagli effetti occupazionali è maggiore nell'ambito delle imposte cantonali sul reddito che nell'imposta federale diretta.

#### *Onere amministrativo*

Per l'imposta federale diretta, un calcolo fiscale alternativo genererebbe un onere attuativo per l'autorità di tassazione cantonale. Dopo l'implementazione dei necessari strumenti informatici il processo dovrebbe essere in gran parte automatizzato. La dichiarazione degli elementi fiscalmente rilevanti cambierebbe a seconda della modalità di attuazione dell'iniziativa. Se i restanti redditi venissero attribuiti in modo forfettario, le autorità di tassazione non avrebbero bisogno di ulteriori informazioni. Come finora, i coniugi dichiarerebbero i propri elementi imponibili in maniera congiunta. Se invece l'attribuzione avviene in modo preciso, le autorità fiscali avrebbero bisogno di ulteriori informazioni da parte dei contribuenti. Anche l'introduzione di nuove deduzioni per le famiglie monogenitoriali comporterebbe un ulteriore onere.

#### *Compatibilità con la norma di base*

Il modello del calcolo fiscale alternativo soddisfa pienamente le richieste dell'iniziativa popolare secondo la quale i coniugi non devono sostenere un'imposizione maggiore rispetto alle persone non sposate. Tuttavia, se alle coppie sposate viene applicato il calcolo fiscale alternativo, di fatto i loro redditi non sono cumulati come prescrive esplicitamente l'iniziativa all'articolo 128 capoverso 3<sup>bis</sup> Cost. In particolare, se il calcolo fiscale alternativo venisse applicato in numerosi casi, bisognerebbe chiedersi se fossero rispettate le disposizioni costituzionali. Dal momento, però, che nella disposizione transitoria viene indicato che il calcolo fiscale alternativo è previsto come attuazione temporanea dell'iniziativa, la norma di base può comunque essere considerata compatibile. Tale modello è però in contrasto con uno degli obiettivi dei promotori, ovvero trattare il matrimonio come una comunione economica dal punto di vista fiscale e tassare di conseguenza allo stesso modo i coniugi con un reddito unico e quelli con doppio reddito (v. n. 3.1).

### **4.2.4 Ruolo dell'impostazione tariffaria**

L'iniziativa chiede che i redditi dei coniugi vengano cumulati, così come previsto dal diritto vigente. Questo comporta un'imposizione congiunta e una continuazione dell'attuale violazione del principio della neutralità rispetto allo stato civile.

Con l'iniziativa popolare la disparità di trattamento che ne deriva dovrebbe favorire in generale le coppie sposate.

La differenza tra gli oneri fiscali sostenuti dalle coppie sposate e quelli delle persone non sposate nelle stesse condizioni economiche dipenderà dall'impostazione delle tariffe fiscali. Tanto più la tariffa sarà progressiva, maggiore sarà la differenza tra gli oneri che dovranno sostenere le coppie sposate e le persone non sposate a seguito dell'imposizione congiunta.

Generalmente, le tariffe attualmente applicate ai fini dell'imposta federale diretta sono decisamente inferiori rispetto alle aliquote delle imposte sul reddito cantonali, ma presentano una progressione maggiore. Di conseguenza, in termini di importi versati, l'imposizione congiunta in vigore genera notevoli differenze tra le coppie sposate e quelle non sposate.

Un appiattimento della struttura tariffaria ridurrebbe queste differenze rispetto agli oneri. Se, nel caso estremo, l'imposizione fosse proporzionale, non vi sarebbe alcuna differenza a livello di oneri fiscali tra le coppie sposate e le persone non sposate. L'imposizione dei redditi in questo caso soddisferebbe sia il postulato dell'imposizione del reddito globale che quello della neutralità rispetto allo stato civile.

L'applicazione di una flat rate tax nell'ambito dell'imposta federale diretta equivarrebbe a un forte appiattimento della struttura tariffaria attualmente in vigore. Di norma, una flat rate tax prevede tuttavia un importo esente da imposta, di modo che il reddito sia tassato soltanto a partire da un certo livello. Al di sopra di tale importo si applica un'aliquota marginale unitaria. L'importo esente genera una progressione indiretta, perché il reddito esente all'aumentare del reddito è sempre meno rilevante. Dal momento che l'importo esente non è più proporzionale, ma rende l'imposizione indirettamente progressiva, è possibile che venga nuovamente violata la neutralità rispetto allo stato civile. Il motivo risiede nel fatto che l'importo esente deve essere fissato separatamente per i coniugi e per le persone non sposate.

Se l'importo esente per i coniugi è pari al doppio di quello previsto per le persone non sposate, tale approccio segue la logica dello splitting integrale, per cui i coniugi non devono mai sostenere un onere maggiore rispetto alle coppie non sposate nelle stesse condizioni economiche. Se entrambi i coniugi hanno un reddito pari almeno all'importo esente previsto per le persone non sposate, l'onere fiscale sarà uguale a quello che avrebbero dovuto sostenere se non fossero stati sposati. Così facendo, attraverso la flat rate tax sarebbe possibile ottenere la neutralità rispetto allo stato civile per quanto riguarda l'onere fiscale anche applicando un'imposizione congiunta alle coppie sposate.

### **4.3 Ripercussioni della disposizione transitoria in caso di accettazione**

A causa dell'incertezza della disposizione transitoria (v. n. 3.3.2), non è possibile prevedere con precisione le ripercussioni che un'attuazione fondata sulla disposizione transitoria potrebbe comportare per gli oneri e le entrate fiscali.

Le considerazioni in merito alle ripercussioni della norma di base di cui al numero 4.2 sono formulate sulla base delle tariffe in vigore, anche se la norma di base lascia aperta la possibilità di modifiche. Quanto detto vale quindi anche in caso di attuazione dell'iniziativa popolare mediante ordinanza. Le ripercussioni sugli oneri fiscali e le possibili ripercussioni finanziarie in caso di attuazione in base alla disposizione transitoria corrispondono a quelle espresse nelle considerazioni in merito al modello del calcolo fiscale alternativo al numero 4.2.3.

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

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

### **5                       Conclusioni**

Il Consiglio federale condivide l'obiettivo di eliminare gli svantaggi fiscali dei coniugi. Con l'iniziativa popolare si potrebbe raggiungere questo obiettivo. Il Consiglio federale respinge l'iniziativa per diversi motivi:

- l'aumento dell'onere fiscale per le coppie sposate può essere evitato sia attraverso l'imposizione congiunta che quella individuale. Su mandato del Parlamento ha elaborato un avamprogetto di legge per l'introduzione dell'imposizione individuale, che al contempo costituisce il controprogetto indiretto all'iniziativa per imposte eque. La scelta del modello di imposizione deve essere lasciata al legislatore senza limitare inutilmente il suo margine di manovra;
- l'iniziativa elimina l'imposizione maggiore dei coniugi, ma non garantisce la neutralità rispetto allo stato civile. Lo svantaggio delle persone non sposate rispetto ai coniugi permanerebbe o addirittura peggiorerebbe, a seconda dei casi;
- uno splitting integrale soddisferebbe completamente le richieste dell'iniziativa popolare, ovvero che i redditi dei coniugi siano cumulati e che si eviti che le coppie sposate debbano sostenere un'imposizione maggiore. Tuttavia, il prezzo di un modello basato sullo splitting integrale sarebbe un'imposizione altrettanto elevata delle persone non sposate;
- altri modelli dell'imposizione congiunta soddisferebbero solo in parte le richieste dell'iniziativa popolare. Applicando uno splitting parziale le coppie sposate con una ripartizione omogenea del reddito dovrebbero comunque sostenere un onere maggiore. Scegliendo il calcolo fiscale alternativo, in alcuni casi i redditi dei coniugi finirebbero per non essere cumulati, determinando una disparità tra gli oneri fiscali sostenuti dai coniugi con reddito unico e da quelli con doppio reddito; tuttavia la disposizione transitoria prevede esplicitamente questo modello;
- nell'imposizione congiunta, gli incentivi a esercitare un'attività lucrativa per i partner che conseguono un secondo reddito sono inferiori rispetto a quelli nell'imposizione individuale. In questo modo la parità tra donna e uomo verrebbe

incoraggiata in misura minore. L'iniziativa non sfrutta appieno il potenziale offerto dalla manodopera, anche quella specializzata, presente in Svizzera;

- L'iniziativa riguarda esclusivamente l'imposta federale diretta. Non verrebbe eliminato lo svantaggio che risulta in parte ancora anche a livello cantonale per le coppie sposate, in particolare per quelle con figli.

