



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale delle finanze DFF

Amministrazione federale delle contribuzioni AFC

Divisione principale imposta federale diretta,
imposta preventiva, tasse di bollo

Stato maggiore Legislazione, 27 settembre 2007

Procedura di consultazione sulla scelta del sistema nell'ambito dell'imposizione dei coniugi

Riassunto del rapporto sui risultati

Genesi

Dalla reiezione del pacchetto fiscale del 16 maggio 2004 le Camere federali hanno accolto diversi interventi parlamentari che chiedevano l'introduzione del sistema di splitting analogamente al pacchetto fiscale 2001 o un passaggio all'imposizione individuale. Due mozioni hanno inoltre invitato il Consiglio federale ad adottare misure immediate nell'ambito dell'imposizione delle persone fisiche, che tengano conto della giurisprudenza del Tribunale federale sulla parità di trattamento tra le coppie coniugate e le coppie non coniugate.

Il Consiglio federale ha pertanto deciso di procedere a tappe. In una prima fase si trattava di abbattere la palese disparità di trattamento, nell'ambito dell'imposta federale diretta, tra i coniugi con doppio reddito e le coppie di concubini nella stessa situazione ricorrendo a misure immediate mirate, rapide e di facile attuazione. Il 17 maggio 2006 il Governo ha approvato all'attenzione del Parlamento il messaggio nonché il relativo disegno di legge concernente le misure immediate nell'ambito dell'imposizione dei coniugi. Il 6 ottobre 2006 il Consiglio degli Stati e il Consiglio nazionale hanno approvato all'unanimità senza modifiche il testo proposto dal Consiglio federale. Le misure immediate entrano in vigore il 1° gennaio 2008.

Con le misure immediate decise non è tuttavia ancora possibile raggiungere l'obiettivo dell'imposizione conforme alla Costituzione per tutte le coppie coniugate. Un'imposizione dei coniugi in sintonia con la Costituzione nonché eventuali sgravi per le famiglie dovranno pertanto essere affrontati in una seconda fase che contempli una riforma dell'imposizione dei coniugi e della famiglia. In vista di questa approfondita revisione di legge, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di sottoporgli un decreto federale che consenta al Parlamento di adottare una decisione di fondo in merito alla questione se i coniugi debbano continuare a essere tassati congiuntamente oppure debbano in futuro essere tassati separatamente.

Al fine di facilitare questa decisione di fondo al Parlamento, sono stati elaborati e posti in consultazione quattro modelli. Tutti e quattro i modelli sono stati esaminati in primo luogo sotto il profilo dell'imposizione equilibrata delle coppie (di coniugi) ed elaborati in modo che con la celebrazione del matrimonio sopraggiunga una modifica nell'imposizione. La questione dello sgravio fiscale delle famiglie non si pone in modo prioritario, perché esso può infatti essere considerato in ogni modello, purché sia sostenibile dal punto di vista della politica fiscale.

Sulla base di un pertinente decreto del Consiglio federale, la consultazione sulla scelta del sistema nell'ambito dell'imposizione dei coniugi è stata avviata dal capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) con lettera del 15 dicembre 2006 ai «Governi cantonali», ai «partiti politici» e alle «organizzazioni interessate». Il termine per presentare osservazioni è durato sei mesi ed è scaduto il 30 giugno 2007.

Compendio del rapporto sui risultati

Per la maggior parte dei partecipanti alla consultazione una vasta riforma dell'imposizione dei coniugi è necessaria, affinché risultino relazioni di oneri fiscali per quanto

possibile equilibrate e possa finalmente essere completamente soppresso lo svantaggio delle coppie a doppio reddito rispetto alle coppie di concubini nella medesima situazione. In numerosi pareri il Consiglio federale viene però anche invitato, nell'imminente riforma dell'imposizione dei coniugi, a tener conto dei cambiamenti demografici e di politica sociale degli ultimi decenni.

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione è inoltre del parere che con la celebrazione del matrimonio debba sopraggiungere una modifica nell'imposizione, com'è già il caso secondo il diritto vigente e a prescindere dall'esistenza di figli. Gli oneri causati dalla famiglia, rispettivamente dai figli possono essere maggiormente presi in considerazione mediante deduzioni.

Per quanto riguarda la scelta del futuro modello di imposizione, i pareri espressi divergono però in parte fortemente. Complessivamente tuttavia si osserva una chiara tendenza all'imposizione congiunta con splitting. I Cantoni e la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF) si sono espressi in modo chiaro e unanime a favore dell'imposizione congiunta. La grande maggioranza preferisce il modello dello splitting alla doppia tariffa. Diversamente dai Cantoni, a livello di partiti i pareri sono divisi. 6 partiti sostengono l'imposizione congiunta con splitting o eventualmente doppia tariffa (PPD, UDC, PEV, UDF, PLS, PCC), 3 partiti l'imposizione individuale (PSS, I Verdi, PCS) e 1 partito l'opzione di tassazione (PLR). Anche i pareri presentati dalle 33 organizzazioni che hanno partecipato alla consultazione valutano i modelli in maniera molto differenziata. 16 organizzazioni sostengono l'imposizione congiunta con splitting o doppia tariffa, 8 sostengono l'imposizione individuale, 3 l'opzione di tassazione e 4 il modello parentale proposto da Pro Familia.

Per quel che concerne lo splitting, i sostenitori notano, quale punto positivo, che esso ha origine da una comunione di vita ed economica dei coniugi. Inoltre è possibile attuarlo rapidamente e senza problemi e non è indispensabile che venga ancorato nelle legislazioni fiscali cantonali. Un altro vantaggio dello splitting è che esistono già valori sperimentali nei Cantoni. Inoltre non comporterebbe oneri amministrativi supplementari.

Per coloro che respingono lo splitting, è negativo che le famiglie monoparentali, le persone sole e i concubini verrebbero in parte maggiormente gravati rispetto a oggi, cosa che frenerebbe la loro disponibilità a lavorare di più. Lo splitting viene inoltre respinto perché promuove la ripartizione tradizionale dei ruoli di uomo e donna e non sostiene la partecipazione con gli stessi diritti delle donne nel mondo del lavoro. Ciò non corrisponde a sistemi orientati al futuro. Inoltre sgraverebbe eccessivamente i coniugi con un solo reddito nelle categorie di reddito superiori e comporterebbe chiari vantaggi dei coniugi rispetto ai concubini.

L'imposizione individuale viene favorita in particolare perché non dipende dallo stato civile ed è orientata al futuro, perché produce incentivi alla ripresa e all'aumento dell'attività lucrativa, perché non influisce sulla scelta della forma di organizzazione di vita ed è inoltre diffusa a livello internazionale. Inoltre, nell'imposizione individuale l'uomo e la donna verrebbero coerentemente posti su un piano di uguaglianza.

L'imposizione individuale viene respinta perché non tiene sufficientemente conto dell'ordinamento dei valori stabilito nel diritto civile. Inoltre, coniugi nella stessa condizione economica verrebbero gravati diversamente, a seconda se il loro reddito deriva dall'attività lucrativa di uno o entrambi i coniugi. L'imposizione individuale è inoltre

molto più complicata dell'imposizione congiunta e comporterebbe un maggior dispendio amministrativo pari a circa 30 - 50 per cento. Essa dovrebbe inoltre essere prevista a tutti i tre livelli statali.

Nel caso dell'opzione di tassazione i contribuenti hanno il vantaggio di poter scegliere tra diversi tipi d'imposizione. Il modello è inteso come soluzione di compromesso, perché prevede sia l'imposizione individuale, sia uno splitting e non influisce pertanto sulla scelta delle forme di organizzazione della vita. Riesce a mitigare il problema, mai risolto tecnicamente, di allestire relazioni completamente equilibrate tra i carichi fiscali delle diverse categorie di contribuenti.

L'opzione di tassazione per coniugi è però respinta da praticamente tutti i partecipanti alla procedura di consultazione. L'opzione di imposizione individuale «vera e propria» prevista nel modello è ritenuta molto problematica, se non addirittura incostituzionale. Si riscontrano inoltre problemi nella riscossione prenumerando. Si teme anche che l'opzione di tassazione causi un inevitabile avvicinamento della struttura tariffale tra i Cantoni e la Confederazione, che porterebbe a un'erosione dell'autonomia tariffale cantonale. L'opzione di tassazione nel suo complesso è troppo complicata e dispendiosa nella sua esecuzione a causa della coesistenza di due sistemi. Viene anche criticata la lunga durata della fase di attuazione perché sia l'opzione di tassazione che l'imposizione individuale devono essere introdotte contemporaneamente a tutti i tre livelli statali.

Per i sostenitori il vantaggio principale della nuova doppia tariffa è l'elevata flessibilità e le differenze di onere comparativamente piccole tra le diverse forme di famiglia. L'elevata deduzione per coniugi crea inoltre un forte incentivo all'attività lucrativa di entrambi i coniugi. Quale punto positivo viene anche menzionato il fatto che il modello può essere attuato in modo rapido e semplice. La doppia tariffa ha inoltre il vantaggio di disporre già di valori sperimentali e di non causare un maggiore dispendio amministrativo.

Per gli avversari della doppia tariffa l'elevata progressione si rivela essere un notevole svantaggio che crescerebbe in parte ulteriormente rispetto a oggi. Quale sistema di imposizione congiunta indipendente dallo stato civile, non è un sistema orientato al futuro. Il modello non riesce inoltre a eliminare completamente la penalizzazione del matrimonio.

Qualora venisse introdotto il sistema di imposizione individuale, una grande maggioranza sosterebbe l'imposizione individuale con attribuzione forfettaria parziale, perché la procedura di tassazione verrebbe semplificata dall'attribuzione forfettaria di determinati valori reddituali e patrimoniali. La ripartizione di diritto civile dei fattori imponibili tra i coniugi, necessaria all'imposizione individuale sistematica, e l'annuale liquidazione del regime dei beni solleciterebbero oltre misura sia il contribuente sia le autorità fiscali.

Nel caso in cui venisse prevista l'imposizione congiunta con splitting le opinioni divergono a seconda che si ritenga più adeguato lo splitting totale o quello parziale. 13 Cantoni, 4 partiti e 17 organizzazioni si esprimono a favore di uno splitting totale, perché in tal modo i coniugi non sarebbero mai svantaggiati rispetto ai concubini. Uno splitting parziale potrebbe invece comportare un leggero svantaggio dei coniugi con doppio reddito con una ripartizione dei redditi equivalente rispetto alle coppie di concubini nella stessa situazione. Un aspetto negativo dello splitting totale è dato dal

fatto che comporterebbe una disparità di trattamento delle coppie di concubini, soprattutto dei concubini con un solo reddito.

A favore di uno splitting parziale si sono espressi 13 Cantoni, 5 partiti e 9 organizzazioni, con tuttavia considerazioni diverse riguardo al divisore. Lo splitting parziale ha il vantaggio di provocare meno minori entrate fiscali di uno splitting totale e di non sgravare eccessivamente i coniugi rispetto alle persone effettivamente sole.

La maggior parte dei partecipanti respinge l'opzione di tassazione per coniugi, perché provoca complicazioni ai contribuenti e alle autorità di tassazione. I più sono anche contro l'opzione di tassazione per i concubini. Si teme che una tale opzione di tassazione contenga un elevato potenziale di abuso.

Le opinioni sono contrastanti anche per quanto riguarda l'onere fiscale supplementare di alcune categorie di contribuenti. 4 Cantoni, 4 partiti e 16 organizzazioni respingono oneri supplementari di determinate categorie rispetto al diritto vigente. 22 Cantoni, 5 partiti e 12 organizzazioni accetterebbero per contro oneri supplementari in caso di una riforma. La maggior parte accetterebbe oneri supplementari per i concubini con doppio reddito, poiché essi non sono stati finora tassati secondo il principio costituzionale dell'imposizione secondo la capacità economica. Alcuni ritengono che siano accettabili anche aumenti di imposta per persone sole con propria economia domestica.

La stragrande maggioranza dei partecipanti alla consultazione respinge la registrazione delle coppie di concubini, poiché senza punti di riferimento di diritto civile è difficile determinare le condizioni per poter accertare quanto sia stabile la relazione tra i due partner e quindi giustificabile parificarli ai coniugi nel diritto fiscale. Per alcuni potrebbe, eventualmente, entrare in linea di conto una registrazione volontaria delle coppie di concubini analoga a quella della legge federale sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali.

Una maggioranza dei partecipanti alla consultazione ritiene giustificata la concessione di una deduzione per coniugi con doppia pensione. Esistono però pareri diversi riguardo all'ammontare della deduzione. Per coloro che sono favorevoli a una deduzione per doppia pensione pari a quella per i coniugi con doppio reddito non è chiaro perché questi ultimi e le coppie di pensionati non debbano essere trattati allo stesso modo. Il tipo e l'origine del reddito - reddito da attività lucrativa, rendite o reddito della sostanza - non riveste alcuna importanza. Ciò che importa è l'eliminazione della penalizzazione del matrimonio e il raggiungimento di relazioni equilibrate tra gli oneri fiscali. Altri sono invece dell'opinione che la deduzione per coniugi con doppia pensione debba essere inferiore dal profilo dell'importo alla deduzione per coniugi con doppio reddito, in quanto per le coppie di pensionati a causa della mancanza di un'attività lucrativa fuori domicilio l'argomento dei costi più elevati legati all'economia domestica dei coniugi con doppio reddito non è più pertinente. Anche l'obiettivo della deduzione per coniugi con doppio reddito di motivare soprattutto le mogli a entrare nel mercato del lavoro non è più plausibile per i coniugi pensionati. La deduzione per coniugi con doppia pensione deve soprattutto servire ad arrestare la progressione.

Panoramica dei destinatari e partecipanti alla procedura di consultazione

Destinatari ufficiali

Cantoni

Destinatari	Abbreviazioni	Pareri pervenuti
Cantone di Zurigo	ZH	☒
Cantone di Berna	BE	☒
Cantone di Lucerna	LU	☒
Cantone di Uri	UR	☒
Cantone di Svitto	SZ	☒
Cantone di Soletta	SO	☒
Cantone di Obvaldo	OW	☒
Cantone di Nidvaldo	NW	☒
Cantone di Glarona	GL	☒
Cantone di Zugo	ZG	☒
Cantone di Friburgo	FR	☒
Cantone di Vaud	VD	☒
Cantone di Basilea Città	BS	☒
Cantone di Basilea Campagna	BL	☒
Cantone di Sciaffusa	SH	☒
Cantone di Appenzello Esterno	AR	☒
Cantone di Appenzello Interno	AI	☒
Cantone di San Gallo	SG	☒
Cantone dei Grigioni	GR	☒
Cantone del Vallese	VS	☒
Cantone di Neuchâtel	NE	☒
Cantone di Ginevra	GE	☒
Cantone del Giura	JU	☒
Cantone Ticino	TI	☒
Cantone di Turgovia	TG	☒
Cantone di Argovia	AG	☒
Conferenza dei direttori cantonali delle finanze	CDCF	☒
Conferenza dei Governi cantonali	CdC	

Partiti politici

Destinatari	Abbreviazioni	Pareri pervenuti
Partito Popolare Democratico	PPD	☒
Partito liberale-radical svizzero	PLR	☒
Partito socialista svizzero	PSS	☒
Unione Democratica di Centro	UDC	☒
Alliance de Gauche	AdG	
Partito cristiano sociale	PCS	☒
Unione Democratica Federale	UDF	☒
Partito evangelico svizzero	PEV	☒
I Verdi	Verdi	☒
Alliance Verte	GB	
Grünliberale Zürich	GLP-ZH	
Lega dei Ticinesi	Lega	
Partito liberale svizzero	PLS	☒

Partito svizzero del Lavoro	PSdL	
Democratici Svizzeri	DS	
Alternative Kanton Zug	Alternative-ZG	

Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna

Destinatari	Abbreviazioni	Pareri pervenuti
Associazione dei Comuni Svizzeri	SGemV	☒
Unione delle Città svizzere	SSV	☒
Gruppo svizzero per le regioni di montagna	SAB	

Associazioni mantello nazionali dell'economia

Destinatari	Abbreviazioni	Pareri pervenuti
Economiesuisse Federazione delle imprese svizzere	economiesuisse	☒
Unione svizzera delle arti e mestieri	USAM	☒
Unione svizzera degli imprenditori	USI	☒
Unione svizzera dei contadini	USC	☒
Associazione svizzera dei banchieri	ASB	
Unione sindacale svizzera	USS	☒
Società svizzera degli impiegati di commercio	SIC Svizzera	☒
Travail.Suisse	travail.suisse	☒

Altre associazioni e istituzioni

Destinatari	Abbreviazioni	Pareri pervenuti
alliance F: Alleanza delle società femminili svizzere	ASF	
Centre Patronal	CP	☒
Commissione federale per le questioni femminili	CFQF	☒
Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari	COFF	☒
Fédération des entreprises romandes	FER	☒
International Fiscal Association	IFA	
Interessengemeinschaft geschiedener + getrennt lebender Männer	IGM	☒
Pro Familia Svizzera	Pro Familia	☒
Conferenza fiscale svizzera	CFS	
Associazione Svizzera Esperti Fiscali Diplomatici	ASEFiD	☒
Federazione Svizzera degli Avvocati	FSA	☒

Consiglio svizzero degli anziani	CAS	☒
Società svizzera dei giuristi	SSG	
Unione Svizzera dei Fiduciari	USF	☒
Federazione svizzera delle famiglie monoparentali	FSFM	☒
Camera fiduciaria	Camera fiduciaria	☒
Conferenza fiscale delle Città (Svizzera)	Städt. Steuerkonferenz	☒

Tribunali

Destinatari	Abbreviazioni	Pareri pervenuti
Tribunale federale svizzero	TF	

Partecipanti non ufficiali

Altre organizzazioni interessate e privati

Destinatari	Abbreviazioni	Pareri pervenuti
Arbeitsgemeinschaft unabhängiger Frauen und Männer	AUF	☒
Evangelische Frauen Schweiz	EFS	☒
Gewerbeverband des Kantons Luzern	KGL	☒
Partito cristiano conservatore svizzero	PCC	☒
Giuriste Svizzera	JuCH	☒
Unione delle contadine svizzere	SBLV	☒
Federazione delle Chiese evangeliche della Svizzera	SEK	☒
Conferenza Svizzera delle Delegate alla Parità tra Donne e Uomini	SKG	☒
Schweiz. landwirtschaftlicher Treuhänderverband	SLTV	☒
	veb.ch	☒
Unione delle chiese e comunità evangeliche libere in Svizzera	VFG	☒
Zentralschweizerische Vereinigung diplomierter Steuerexperten	ZVDS	☒
Pieder Caduff		☒
Olivier Eichenberger		☒
Marco Fäh		☒
F. Fischer		☒
Alexander Wili		☒