



Stato maggiore legislazione, 18 aprile 2013

Risultati della procedura di consultazione relativa all'equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie

1. Situazione iniziale

Il 29 agosto 2012 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di indire presso i Cantoni, i partiti politici e le associazioni mantello dell'economia una consultazione sull'equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie ai fini dell'imposta federale diretta.

La procedura di consultazione è durata dal 29 agosto 2012 al 5 dicembre 2012. La Conferenza dei direttori cantionali delle finanze (CDCF) e alcuni partecipanti alla consultazione hanno chiesto e ottenuto un prolungamento del termine fino a metà febbraio 2013.

Per poter rilevare puntualmente il parere dei partecipanti in merito alle proposte presentate, la documentazione relativa alla procedura di consultazione comprendeva un questionario, sulla cui base sono stati redatti i presenti risultati. Le domande poste nel questionario figurano di seguito nei titoli. Occorre evidenziare che numerosi partecipanti alla consultazione non hanno compilato o hanno compilato solo parzialmente il questionario. L'elenco dei partecipanti figura nell'allegato.

Complessivamente sono pervenuti 67 pareri, ovvero:

- 26 Cantoni e la CDCF;
- 7 partiti;
- 32 organizzazioni;
- 1 privato.

2. Pareri pervenuti

2.1 Cantoni

Tutti i Cantoni come pure la CDCF.

2.2 Partiti

Partito borghese democratico svizzero (PBD), Partito popolare democratico svizzero (PPD), Partito evangelico svizzero (PEV), PLR.I Liberali Radicali (PLR), Partito ecologista svizzero (PES), Partito socialista svizzero (PSS), Unione Democratica di Centro (UDC).

Il Partito Verde-Liberale (PVL) ha rinunciato espressamente a partecipare alla consultazione.

2.3 Organizzazioni

Arbeitsgemeinschaft unabhängiger Frauen und Männer (AUF), Coordination romande des organisations paternelles (CROP), Alleanza delle società femminili svizzere (Alliance F), Dachverband Schweizerischer Gemeinnütziger Frauen (SGF), donna 2, Economiesuisse, Commissione federale per le questioni femminili (EKF), Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF), Fédération des Entreprises Romandes (FER), Fédération Patronale Vaudoise (FPV), Interessengemeinschaft geschiedener und getrennt lebender Männer (IGM), Società svizzera degli impiegati di commercio (SIC), Dachverband der Schweizer Männer- und Väterorganisationen (Männer.ch), Movimento Papageno (MP), Pro Familia, Unione svizzera degli imprenditori (UPS), Unione svizzera dei contadini (USC), Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS), Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM), Unione sindacale svizzera (USS), Conferenza Svizzera delle Delegate per la Parità (SKG), Consiglio svizzero degli anziani (CSA), Federazione svizzera delle famiglie monoparentali (FSFM), Associazione svizzera per i diritti della donna (ADD), Schweizerischer Verband für Seniorenfragen (SVS), Associazione svizzera esperti fiscali diplomati (SVDS), Conferenza fiscale delle città, Travail.Suisse, Camera fiduciaria, Verband der evangelischen Freikirchen und Ge-

meinden in der Schweiz (VFG), Verein Zukunft CH, Zentralschweizerische Vereinigung diplomierter Steuerexperten (ZVDS).

1 privato.

3. L'avamprogetto

Nella legge del 14° dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD)¹ determinati coniugi con doppio reddito elevato e numerosi coniugi pensionati con reddito medio o elevato sono tuttora penalizzati rispetto ai concubini nella stessa situazione economica. Laddove ecceda il 10 per cento, tale maggior onere fiscale costituisce una disparità di trattamento anticostituzionale. Taluni ritengono inoltre eccessive le differenze di onere fiscale tra coniugi con reddito unico e coniugi con doppio reddito.

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

Affinché in futuro le coppie sposate non siano più penalizzate rispetto ai concubini, si intende introdurre il modello della «tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta». Secondo questo sistema, l'autorità fiscale calcola dapprima l'onere fiscale dei coniugi in base al metodo attualmente in vigore, vale a dire cumulandone i redditi. L'autorità di tassazione procede quindi a un calcolo alternativo del carico fiscale che poggia sull'imposizione dei concubini. Gli ammontari d'imposta che ne risultano per entrambi i coniugi vengono confrontati con il risultato della tassazione ordinaria. L'importo più basso viene infine fatturato. Questa soluzione non comporta oneri supplementari per i coniugi, i quali continuano a presentare un dichiarazione fiscale congiunta.

Per conseguire una differenza di onere più equilibrata tra le coppie sposate con doppio reddito e quelle con reddito unico, si prevede una deduzione di 8100 franchi al massimo per i coniugi con un solo reddito.

La penalizzazione fiscale delle coppie sposate deriva anche dal fatto che i concubini con figli beneficiano attualmente di privilegi eccessivi. Le famiglie monoparentali e i concubini con figli dovrebbero pertanto essere tassati secondo la tariffa di base. Le famiglie monoparentali dovrebbero beneficiare di una deduzione di 11 000 franchi. Per le famiglie monoparentali a basso e medio reddito dovrebbero risultare sgravi o perlomeno nessun aggravio. La deduzione di 251 franchi per figlio introdotta dall'ultima riforma sarà poi mantenuta per tutti i genitori, a prescindere dallo stato civile e dal modello di famiglia.

Infine sono previste semplificazioni e armonizzazioni delle condizioni per le deduzioni e le tariffe applicabili ai figli.

Secondo le stime, le misure proposte comporteranno in ambito di imposta federale diretta una perdita di gettito pari a circa 1 miliardo di franchi all'anno (stato: periodo fiscale 2012). L'impatto effettivo sulle finanze della Confederazione sarà tuttavia minore, giacché il 17 per cento del gettito dell'imposta spetta ai Cantoni, che saranno quindi gravati in questa stessa misura. Nel regime del freno all'indebitamento le minori entrate strutturali di questo ammontare richiedono un controfinanziamento, a meno che il bilancio federale presenti eccedenze strutturali. Il Consiglio federale propone di compensare le minori entrate combinando riduzioni sul versante delle uscite con provvedimenti nell'ambito delle entrate. Al riguardo la preferenza va alle seguenti varianti:

¹ RS 642.11

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

4. Risultati della consultazione

4.1 Indirizzo dell'avamprogetto

I partecipanti alla consultazione concordano sulla necessità di eliminare definitivamente la penalizzazione fiscale delle coppie sposate rispetto alle coppie di concubini. Il modello della «tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta» viene tuttavia respinto da una grossa maggioranza dei partecipanti in quanto non è ritenuto una misura adeguata.

I Cantoni e la CDCF criticano le misure proposte e in particolare il modello della «tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta» in quanto comporterebbero per i Cantoni ulteriori oneri amministrativi, sproporzionati rispetto alla loro utilità. Una procedura d'imposizione così complessa sarebbe in netta contraddizione con le esigenze di semplificazione del sistema fiscale e disorienterebbe e solleciterebbe oltre misura i contribuenti. Inoltre, il nuovo modello comporterebbe elevate perdite fiscali. Poiché partecipano all'imposta federale diretta, il progetto comporterebbe notevoli minori entrate anche per i Cantoni. D'altra parte bisognerebbe potenziare anche il personale in organico. Il nuovo modello non determinerebbe una forma di imposizione dei coniugi conforme alla Costituzione, ma in certi casi gravi nuove distorsioni. In particolare, il maggiore onere fiscale delle coppie sposate con reddito unico rispetto alle coppie sposate con doppio reddito non sarebbe oggettivamente giustificato, se non addirittura incostituzionale.

Tra i partiti, il modello proposto è accolto da PPD, PEV e PBD. L'UDC ritiene il nuovo modello una via percorribile, ma preferisce nettamente uno splitting totale o parziale. Il PLR e il PSS respingono le proposte del Consiglio federale e chiedono il passaggio all'imposizione individuale. Il PES respinge egualmente il progetto, giacché, da un lato, si limiterebbe a sgravare solamente i redditi elevati e, dall'altro, l'introduzione della deduzione per coniugi con reddito unico ostacolerebbe l'esercizio di un'attività lavorativa da parte delle donne.

Anche la preponderante maggioranza delle organizzazioni giudica inadeguato il nuovo modello, dal momento che accrescerebbe massicciamente il dispendio amministrativo e complicherebbe il sistema fiscale.

4.2 Impostazione del calcolo alternativo dell'imposta

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione non concorda neppure con l'impostazione concreta del modello del calcolo alternativo dell'imposta. Oltre alla complessità e alla mancanza di trasparenza del sistema come pure al netto aumento del dispendio amministrativo viene criticato il fatto che i rimedi giuridici risulterebbero notevolmente allungati e complicati. Inoltre, l'assegnazione a metà dei proventi non derivanti da attività lucrativa o da rendita potrebbe comportare a seconda dei casi differenze di onere non giustificate. La rinuncia ad applicare il calcolo alternativo dell'imposta ai contribuenti assoggettati alla fonte, ai contribuenti tassati secondo il dispendio o ai coniugi tassati solo parzialmente in Svizzera potrebbe dare adito a rimproveri di discriminazione. La prevista applicazione del calcolo al-

ternativo dell'imposta anche alle prestazioni in capitale provenienti dalla previdenza e agli utili di liquidazione infrangerebbe inoltre il limite praticabile.

4.3 Nuova deduzione per coniugi con reddito unico e modifiche della deduzione per coniugi con doppio reddito

Mentre la maggior parte dei partiti si dichiara d'accordo sulla nuova deduzione per coniugi con reddito unico e sulle modifiche della deduzione per coniugi con doppio reddito, la maggioranza dei Cantoni e delle organizzazioni respinge in parte o del tutto le modifiche proposte. Essi obiettano in particolare il fatto che, nonostante l'introduzione della deduzione per coniugi con doppio reddito, il calcolo alternativo dell'imposta finirebbe per gravare ancora maggiormente i coniugi con reddito unico, ciò che sarebbe difficilmente compatibile con il principio dell'imposizione secondo la capacità economica. Diversi partecipanti ritengono che la distinzione tra coniugi con reddito unico e coniugi con doppio reddito sia impropria, dal momento che le presumibili spese supplementari varierebbero notevolmente a seconda della configurazione del reddito e del tasso di occupazione. Inoltre, la deduzione per coniugi con reddito unico ed eventualmente la deduzione per coniugi con doppio reddito andrebbero accordate anche ai coniugi pensionati, che altrimenti, a seconda del reddito, verrebbero svantaggiati.

D'altro canto, per alcuni partecipanti alla consultazione l'introduzione della deduzione per coniugi risulta incomprensibile, considerato che nel diritto vigente i coniugi con reddito unico sarebbero già avvantaggiati rispetto ai concubini nella stessa situazione economica. Da un punto di vista economico sarebbe inoltre auspicabile non ostacolare il modello di vita dei coniugi con doppio reddito e creare falsi incentivi a favore dei coniugi con reddito unico.

4.4 Nuova regolamentazione concernente l'imposizione delle famiglie monoparentali e delle coppie di concubini con figli

Per contro, una maggioranza di partecipanti ritiene opportuna la nuova regolamentazione concernente l'imposizione delle famiglie monoparentali e delle coppie di concubini con figli, anche se non bisogna trascurare le difficoltà procedurali per accertare le condizioni per la deduzione per famiglie monoparentali.

4.5 Medesime condizioni per la deduzione per figli e per la deduzione dall'ammontare dell'imposta per ogni figlio

Praticamente tutti i partecipanti alla consultazione condividono integralmente o almeno in ampia parte la proposta di far coincidere le condizioni per la deduzione per figli con quelle della deduzione dall'ammontare dell'imposta per ogni figlio. Questo aumenterebbe la trasparenza e comporterebbe una certa semplificazione, senza generare oneri eccessivi per la maggioranza dei contribuenti. La nuova normativa accrescerebbe l'onere fiscale soltanto per i contribuenti che convivono con persone bisognose al cui sostentamento provvedono in modo essenziale. Alcuni partecipanti chiedono pertanto di non apportare modifiche per questo gruppo di contribuenti o di adeguare la deduzione per sostentamento in modo da non aumentare la pressione fiscale su questa categoria.

4.6 Controfinanziamento della riforma

Una maggioranza preponderante di Cantoni, partiti e organizzazioni si è espressa molto criticamente nei confronti delle misure di controfinanziamento proposte. In particolare viene respinta fermamente e all'unanimità la traslazione del carico fiscale dall'imposta federale diretta all'imposta sul valore aggiunto. Tuttavia, se il controfinanziamento dovesse essere attuato sul versante delle entrate attraverso una delle due varianti proposte, alcuni partecipanti alla consultazione potrebbero dichiararsi d'accordo con la rinuncia temporanea alla compensazione della progressione a freddo.

I Cantoni e la CDCF motivano la loro posizione contraria soprattutto con l'ulteriore carico fiscale che graverebbe in particolare sulle economie domestiche a basso reddito se l'imposta sul valore aggiunto venisse aumentata. Inoltre, ritengono inammissibile che la Confederazione preveda la neutralità di bilancio esclusivamente per sé e trasferisca ai Cantoni i costi di attuazione, ossia la quota del 17 per cento sull'imposta federale diretta, senza compensazione. I costi di attuazione dovrebbero essere sostenuti dalla Confederazione, senza che questa trasferisca gli oneri ai Cantoni. Questo sarebbe ancora più vero considerando che i Cantoni non trarrebbero alcun vantaggio da un controfinanziamento attuato mediante l'imposta sul valore aggiunto, ma verrebbero gravati ulteriormente. Visto l'attuale basso tasso di rincaro, un controfinanziamento attuato attraverso la rinuncia alla compensazione della progressione a freddo esplicherebbe i propri effetti soltanto in capo a molti anni. Non sarebbe quindi conforme al freno all'indebitamento e richiederebbe maggiori tagli sul versante delle uscite.

Tra i partiti, il PBD è favorevole alla rinuncia temporanea della compensazione degli effetti della progressione a freddo. Il PPD sostiene che le coppie sposate avrebbero pagato, in modo incostituzionale, troppe imposte per molti anni. La perdita di entrate per i Cantoni e la Confederazione causata dalla riforma sarebbe quindi il frutto di un provvedimento volto a eliminare un'iniquità. Non si tratterebbe pertanto di minori entrate, bensì della rinuncia a maggiori entrate di natura incostituzionale. Il PPD è quindi contrario al controfinanziamento. Secondo il PLR, che respinge entrambe le varianti proposte, la riforma deve essere finanziata necessariamente ed essenzialmente con tagli alle uscite. Il PS ritiene adeguato soltanto un controfinanziamento della riforma effettuato attraverso un innalzamento generale del livello di imposizione fiscale sia per le persone fisiche sia per le persone giuridiche. Secondo l'UDC, le perdite potrebbero essere compensate soltanto risparmiando su altre voci di bilancio, e in particolare bloccando l'eccessiva crescita delle uscite che si registra in diversi dipartimenti e settori di compiti. Il PEV propone un incremento generale dell'imposta federale diretta. Il PES è del parere che il controfinanziamento attuato mediante aumento dell'imposta sul valore aggiunto colpirebbe prevalentemente i redditi medi e bassi. Allo stesso modo, la proposta di ridurre a breve termine le uscite e di non compensare a medio termine gli effetti della progressione a freddo nell'ambito dell'imposta federale diretta comporterebbe maggiori oneri per le economie domestiche normali.

4.7 Ulteriori osservazioni

Sulla base della valutazione delle proposte del Consiglio federale, 14 Cantoni, l'UDC e 8 organizzazioni sollecitano, in luogo del modello della «tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta», l'introduzione a livello federale del sistema dello splitting. Eventualmente potrebbe essere preso in considerazione anche un sistema equilibrato di tariffa doppia. Anche la CDCF condivide il parere secondo cui un'imposizione congiunta dei coniugi, attraverso la tariffa doppia o lo splitting, permetterebbe di ottenere soluzioni ragionevoli, sostenibili e costituzionali.

Il PLR, il PS e 6 organizzazioni sostengono come unica soluzione possibile la tassazione individuale indipendente dallo stato civile. Essa sarebbe l'unico modo per eliminare i continui tentativi di intervenire per correggere e compensare le disparità di onere fiscale tra le diverse tipologie di economie domestiche con la stessa capacità economica.

Alcune organizzazioni e un Cantone chiedono, infine, che in futuro gli alimenti per figli maggiorenni che seguono una formazione possano essere dedotti dal reddito imponibile e che in contropartita siano assoggettati a imposta i beneficiari degli alimenti per l'importo ricevuto. La normativa attuale sarebbe incomprensibile e inadeguata.

Allegato

Elenco dei destinatari della consultazione