

Numero
1302

sl

0

Bellinzona
15 marzo 2023

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale delle finanze (DFF)
Bundesgasse 3
3003 Berna

*Invio per posta elettronica (word e pdf):
vernehmlassungen@estv.admin.ch*

Procedura di consultazione concernente la Legge federale sull'imposizione individuale

Gentili signore, egregi signori,

vi ringraziamo per averci coinvolto nella procedura di consultazione citata a margine e, dopo attento esame del rapporto esplicativo del 2 dicembre 2022, vi comunichiamo quanto segue.

1. Rapporto esplicativo del 2 dicembre 2022

Nel citato rapporto esplicativo del 2 dicembre 2022, il Consiglio federale propone di passare ad un'imposizione individuale modificata delle coppie sposate, ipotizzando due diverse impostazioni (variante 1 e 2). L'introduzione di un'imposizione individuale a tutti i livelli statali si prefigge fundamentalmente tre obiettivi: migliorare gli incentivi a svolgere un'attività lavorativa per il partner che consegue un secondo reddito, favorire l'uguaglianza fra donna e uomo e risolvere la cosiddetta penalizzazione fiscale del matrimonio (*Heiratsstrafe*), che crea maggiori oneri a carico di determinate coppie di coniugi rispetto alle coppie non sposate.

Dal momento che l'imposizione individuale prevede un'unica tariffa per tutti i contribuenti, il Consiglio federale propone una serie di misure di accompagnamento che dovrebbero garantire un sistema impositivo equilibrato:

- una prima misura concerne la deduzione sociale per figli a carico, che viene aumentata da fr. 6'500.- a fr. 9'000.-, poiché il passaggio all'imposizione individuale riduce l'effetto di sgravio che tale deduzione garantisce alle coppie sposate;
- una seconda misura è rappresentata dalla deduzione supplementare di fr. 6'000.- per le economie domestiche composte da un solo adulto (persone sole e famiglie monoparentali), così da equilibrare il risparmio – in particolare nell'ambito dei costi abitativi – di cui beneficiano le economie domestiche composte da almeno due adulti;

- una terza misura concerne i coniugi con un unico reddito o con un secondo reddito basso. Per queste categorie di coniugi il Consiglio federale propone due varianti:
 - la variante 1 non prevede alcun correttivo per le coppie con reddito unico o con un secondo reddito esiguo, per massimizzare gli incentivi a svolgere un'attività lucrativa per il partner che consegue un secondo reddito;
 - la variante 2 prevede un correttivo per le coppie monoreddito o con un secondo reddito basso, per mitigare l'onere maggiore gravante su tali coppie dovuto alla progressione delle aliquote. È in particolare prevista l'introduzione di una *deduzione decrescente per differenza di reddito* a favore del coniuge con il reddito maggiore, che diminuisce progressivamente all'aumentare del secondo reddito. Il coniuge con il reddito più elevato beneficia di una deduzione di fr. 14'500.- se il reddito dell'altro coniuge è nullo. Quanto più il secondo reddito aumenta, tanto più la deduzione per differenza di reddito si riduce gradualmente fino ad esaurirsi (riduzione della deduzione di 50 cts. per ogni franco di secondo reddito).

2. Diritto vigente dell'imposizione dei coniugi

Sia per l'imposta federale diretta (art. 9 cpv. 1 LIFD) sia per l'imposta cantonale (art. 3 cpv. 3 prima frase LAID; art. 8 cpv. 1 LT) il reddito e, per l'imposta cantonale, la sostanza di coniugi non separati legalmente o di fatto è cumulato, qualunque sia il regime dei beni.

L'incostituzionalità di tali disposizioni, che prevedono il cumulo dei fattori imponibili dei coniugi, è già stata riconosciuta dal Tribunale federale negli anni Ottanta ed è da allora considerata uno dei problemi più gravi del sistema fiscale svizzero, in particolar modo nell'ambito dell'imposta federale diretta. Infatti, a partire dalla nota sentenza Hegetschweiler del 1984 (DTF 110 la 7), il Tribunale federale ha affermato il principio che alle coppie sposate e ai concubini deve essere assicurata la parità di trattamento ed ha prescritto al legislatore cantonale di non imporre i coniugi in modo più oneroso di due concubini che guadagnano ciascuno la metà del reddito. Discostandosi, dieci anni dopo, da quanto stabilito nella decisione del 1984, ove si parlava di un margine di tolleranza del 10%, il Tribunale federale ha poi negato che si possano tracciare limiti precisi all'interno dei quali l'onere fiscale tra due gruppi di contribuenti dovrebbe situarsi per poter essere ancora giudicato costituzionale (DTF 120 la 337 consid. 4d).

Il legislatore ticinese ha prontamente reagito alla sentenza Hegetschweiler. Il Cantone Ticino, come altri Cantoni, ha mantenuto il metodo della doppia tariffa (una per le persone sole, l'altra – più favorevole – per le persone coniugate), che permette di tenere conto della capacità contributiva delle due tipologie di contribuenti e di stabilire, per ogni scaglione di reddito, l'aliquota (marginale) desiderata, ma ha corretto la scala delle aliquote, attenuandone la progressione. Altri Cantoni hanno invece deciso di adottare il cosiddetto modello dello splitting, che mantiene l'imposizione congiunta dei coniugi ma con una tariffa unica per tutti i contribuenti (nel caso dello splitting integrale il reddito comune è tassato all'aliquota corrispondente alla metà del reddito complessivo, mentre nello splitting parziale ci si basa su un divisore che corrisponde a una determinata quota superiore al 50% del reddito complessivo). Il Canton Vaud ha scelto il sistema del quoziente familiare (nel quale il reddito complessivo è diviso per un quoziente variabile dipendente dalle dimensioni dell'economia domestica), il Canton Vallese applica una tariffa unitaria e realizza lo sgravio a favore delle coppie sposate sotto forma di deduzione

dall'ammontare d'imposta, i Cantoni Uri ed Obvaldo prevedono infine una tariffa fiscale strutturata in modo proporzionale.

Mentre i legislatori cantonali hanno adottato soluzioni diverse per annullare o ridurre sensibilmente la penalizzazione fiscale dei coniugi, il problema non è ancora stato risolto per l'imposta federale diretta. Negli ultimi anni il Parlamento ha trasmesso diverse mozioni e postulati che promuovono differenti modelli di imposizione delle coppie. Nella sessione autunnale 2020 ha infine deciso di includere nel programma di legislatura 2019-2023 l'adozione di un messaggio del Consiglio federale concernente l'introduzione dell'imposizione individuale.

3. Osservazioni introduttive

Il Cantone Ticino accoglie positivamente gli sforzi del Consiglio federale per eliminare la penalizzazione del matrimonio e le disparità di trattamento che ne derivano. L'imposizione individuale ha l'indiscusso vantaggio di rimediare allo svantaggio ancora oggi esistente subito dalle coppie sposate rispetto alle coppie concubine nella stessa situazione economica.

Ma l'imposizione individuale comporta anche degli importanti inconvenienti per i Cantoni, che sono già stati evidenziati dalla Conferenza svizzera delle imposte (SSK/CSI) e ancora recentemente dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle finanze (FDK/CDF), che si è occupata del progetto della legge federale sull'imposizione individuale in occasione della sua assemblea plenaria del 27 gennaio 2023. L'introduzione di un'imposizione individuale comporterebbe in particolare:

- un ridimensionamento del gettito fiscale. Le minori entrate stimate di 1 miliardo di franchi per l'imposta federale diretta ricadono sui Cantoni nella misura della quota cantonale del 21,2 per cento, a cui va ad aggiungersi l'impatto finanziario dell'attuazione a livello cantonale, che dipenderà dalla struttura della riforma della legislazione cantonale e che non può ancora essere stimata quantitativamente;
- un maggior onere amministrativo per i Cantoni nell'accertamento e nella riscossione delle imposte. Il numero di nuovi incarti fiscali da trattare da parte delle autorità fiscali aumenterebbe di oltre 1,7 milioni in tutta la Svizzera e di oltre 85'000 nel solo Cantone Ticino;
- un aumento dell'impegno per gli stessi contribuenti, specialmente nella fase introduttiva del nuovo modello d'imposizione individuale. I coniugi, che di principio sottostanno al regime ordinario della partecipazione agli acquisti, saranno obbligati a ripartire gli elementi di reddito e di sostanza sulla base dei rispettivi rapporti di diritto civile, ciò che comporterà inevitabilmente delle difficoltà e delle discussioni;
- infine, ma non da ultimo, sarebbe fonte di nuove disparità di trattamento, risultando particolarmente vantaggiosa per le coppie sposate con doppio reddito, ma discriminatoria nei confronti delle coppie sposate monoreddito.

In sintesi, l'introduzione dell'imposizione individuale richiederebbe una profonda riforma della legislazione tributaria di tutti i Cantoni, mentre l'eliminazione della penalizzazione fiscale del matrimonio potrebbe essere ottenuta più rapidamente tramite soluzioni più semplici, sull'esempio di quanto già fatto da tutti i Cantoni. Senza dimenticare infine che

sussistono dubbi in merito agli effetti attesi sull'occupazione in caso di adozione del progetto. La decisione di lavorare o di aumentare il grado di occupazione non dipende unicamente dal trattamento fiscale, ma anche e soprattutto da altri fattori, quali l'offerta di strutture per l'infanzia, le opportunità del mercato di lavoro e la conciliabilità tra lavoro e vita privata attraverso modelli di lavoro flessibili.

Nel Cantone Ticino l'imposizione individuale dovrebbe essere preceduta da una radicale revisione della legislazione tributaria in materia di aliquote e di deduzioni sociali, che richiederebbe un notevole investimento in termini di tempo (secondo la FDK/CDF, per esempio, occorre stimare un termine di almeno 10 anni per la transizione tecnica e giuridica) e di costi (costi di personale, informatici ecc.).

4. Punti essenziali del progetto in consultazione

Il Consiglio di Stato condivide il principio secondo cui gli elementi imponibili (proventi e deduzioni) dei coniugi devono essere attribuiti secondo i rapporti di diritto civile. Ritiene inoltre ragionevole suddividere le deduzioni su base forfettaria, facilitando così la tassazione dei singoli coniugi.

Ma l'importante incremento degli incarti fiscali (oltre 1,7 milioni in tutta la Svizzera e oltre 85'000 nel solo Cantone Ticino) comporterebbe un notevole onere amministrativo aggiuntivo, che potrebbe essere solo in parte attenuato dall'informatica. L'esperienza dimostra infatti che le tassazioni delle coppie separate, divorziate o di concubini con figli in comune sono spesso complicate, a causa della ripartizione delle deduzioni, della necessità di trasferire le deduzioni non esaurite e dei valori patrimoniali in comproprietà. In questi casi, una coordinazione delle due procedure di accertamento risulterebbe di fatto indispensabile per evitare che delle deduzioni oppure dei valori patrimoniali siano dimenticati o dichiarati due volte. Nonostante la crescente digitalizzazione e il supporto informatico, queste tipologie di tassazione non possono essere gestite in modo completamente automatico. Per raggiungere un sufficiente grado di automazione, la legislazione tributaria dovrebbe essere riformata profondamente, tramite l'introduzione di deduzioni forfettarie. Solo in questo modo potrà essere superata la necessità di coordinare le procedure di accertamento dei coniugi.

Come dimostrano gli ultimi decenni, una soluzione semplice per l'imposizione dei coniugi e della famiglia non esiste. La variante 1 del progetto posto in consultazione sembra più semplice e coerente con l'obiettivo di non aumentare la complessità delle procedure, mentre la variante 2 tiene maggiormente conto del principio costituzionale della capacità contributiva. In entrambi i casi, il prezzo di questa riforma risulterebbe alto per i Cantoni, che si vedrebbero costretti a modificare la loro legislazione tributaria, adeguare i loro sistemi informatici, garantire la corretta informazione ai contribuenti e coordinare le procedure di accertamento nel primo anno, al fine di assicurarsi che tutti i redditi e tutta la sostanza siano dichiarati dopo il passaggio di sistema.

L'imposizione individuale comporterebbe un aggravio anche nella riscossione delle imposte, a carico non soltanto del Cantone ma anche dei Comuni. Nell'ambito dell'imposizione individuale verrebbe inoltre a cadere la responsabilità solidale tra coniugi, con conseguenti ulteriori difficoltà a livello di incasso.

In molti settori del diritto, le coppie sposate sono ancora oggi considerate una comunità economica. Come precisato dal Consiglio federale, lo stato civile influisce sulle prestazioni delle assicurazioni sociali (in particolare dell'AVS, dell'AI, della previdenza professionale, dell'assicurazione infortuni e dell'assicurazione militare) e sulla concessione di sussidi (per esempio in materia di riduzione dei premi della cassa malati, di concessione delle borse di studio ecc.). Introducendo l'imposizione individuale, il sistema fiscale si porrebbe dunque in contraddizione "sistemica" con altri settori giuridici.

Non va infine sottovalutato il rischio di accresciute pianificazioni fiscali. Se gli atti giuridici tra coniugi, come per esempio i prestiti, non sono oggi rilevanti dal punto di vista fiscale, lo diventerebbero nell'ambito di un'imposizione individuale, che finirebbe per offrire ai contribuenti determinate possibilità di ottimizzazione fiscale di cui si avvalgono già oggi le coppie non sposate. Un ulteriore carico di lavoro in materia di accertamento si renderebbe pertanto necessario a causa delle accresciute possibilità di pianificazione fiscale tra coniugi.

5. Conclusioni

Per tutte queste ragioni, il Consiglio di Stato è dell'avviso che l'eliminazione della penalizzazione fiscale del matrimonio può essere ottenuta più rapidamente tramite soluzioni più semplici, come una correzione delle tariffe oppure l'introduzione del modello dello splitting, sull'esempio di quanto già fatto dai Cantoni.

Qualora si dovesse nondimeno passare ad un'imposizione individuale, la variante 2 andrebbe approfondita, garantendo in particolare la sostenibilità finanziaria del progetto per i Cantoni, senza complicare eccessivamente il trattamento fiscale delle coppie sposate rispetto a quello attuale per le autorità fiscali e per gli stessi contribuenti.

Vogliate gradire, gentili signore, egregi signori, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Claudio Zali

Il Cancelliere

Arnoldo Coduri

Copia a:

- Consiglio di Stato (decs-dir@ti.ch; dfe-dir@ti.ch; di-dir@ti.ch; dss-dir@ti.ch; dt-dir@ti.ch; can-sc@ti.ch)
- Divisione delle contribuzioni (dfe-de@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in internet