

# Matrimonio e fiscalità: problematiche passate e presenti. Quali soluzioni future?

Evoluzione nel trattamento fiscale del matrimonio: si va verso una tassazione individuale?



**Claudia Viscardi Galli**

Avvocato e Notaio

Master of Advanced Studies SUPSI in Tax Law

Studio legale e notarile Viscardi-Caldelari

*A parità di reddito, in certi casi, la tassazione congiunta dei coniugi prevista dall'imposta federale diretta è più onerosa di quella individuale delle coppie che vivono in regime di concubinato. Già nel lontano 1984, con una sentenza riguardante il Canton Zurigo, il Tribunale federale aveva aperto la strada ad adeguamenti legislativi, caldeggiati da più correnti politiche, anche alla luce dei cambiamenti sociali avvenuti negli ultimi decenni. Inoltre, la costituzionalità del sistema fiscale in vigore è messa in discussione dal punto di vista della parità di trattamento e dei suoi derivati, quali il principio dell'imposizione secondo la capacità contributiva. Il Consiglio federale ha proposto il cd. "calcolo alternativo dell'imposta" per risolvere i problemi di parità di trattamento tra coniugi e concubini. Nel presente contributo la proposta governativa viene confrontata con altri modelli di tassazione dei coniugi. Alla luce di tutto questo, si può affermare che la tassazione individuale rappresenta la soluzione preferibile.*

<b>I. Introduzione</b> .....	<b>6</b>
<b>II. Il diritto all'uguaglianza</b> .....	<b>7</b>
A. L'uguaglianza giuridica in materia fiscale.....	7
B. L'uguaglianza tra i diversi tipi di economia domestica.....	8
C. La scelta politica e sociale di trattare in maniera particolare i coniugi.....	8
D. Coniugi vs. Concubini.....	9
<b>III. I principi costituzionali, in particolare il principio dell'uguaglianza, nella giurisprudenza</b> .....	<b>9</b>
A. Il vincolo dell'art. 190 Cost. ....	9
B. La sentenza Hegetschweiler e la giurisprudenza successiva (accenno) .....	10
<b>IV. Alcuni metodi compatibili con il principio dell'uguaglianza</b> .....	<b>11</b>
A. L'imposizione individuale.....	11
B. L'opzione di tassazione.....	12
C. Le correzioni dell'attuale modello della tariffa multipla ...	12
D. Lo splitting integrale o parziale.....	13
E. Lo splitting familiare.....	13
F. Il quoziente familiare .....	13

G. Flat Rate Tax .....	13
H. Le ripercussioni sul gettito fiscale.....	14
<b>V. La tassazione dei coniugi nel sistema giuridico attuale</b> .....	<b>14</b>
A. I fondamenti legislativi.....	14
B. I correttivi nella LIFD agli svantaggi del cumulo dei redditi.....	15
1. La tariffa multipla.....	15
2. La deduzione per coniugi con doppio reddito.....	15
3. La deduzione sociale per coniugi.....	15
C. L'imposizione sul reddito dei coniugi nei Cantoni .....	15
D. Cosa prevedono i nostri vicini europei?.....	16
<b>VI. Le ragioni della modifica proposta dal Consiglio federale: conformità alla Costituzione e spinta politica</b> .....	<b>16</b>
A. Le differenze dell'onere fiscale di coniugi e concubini nel diritto attuale che giustificano una riforma.....	16
B. Le fondamenta e gli obiettivi dell'attuale proposta di modifica.....	17
C. Il funzionamento del sistema proposto .....	18
D. Gli effetti del sistema dal profilo del principio dell'uguaglianza.....	18
<b>VII. Conclusione</b> .....	<b>19</b>

## I. Introduzione

Il 21 marzo 2018, il Consiglio federale ha licenziato il suo messaggio che propone per i coniugi l'applicazione del cd. "calcolo alternativo dell'imposta"<sup>[1]</sup>. Il disegno di legge mantiene il principio del cumulo dei redditi dei coniugi attualmente previsto dalla Legge sull'imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11) e dalla Legge federale sull'armonizzazione dei Cantoni e dei Comuni (LAID; RS 642.14)<sup>[2]</sup>, affiancandovi un calcolo alter-

[1] Messaggio del Consiglio federale concernente la modifica della legge federale sull'imposta federale diretta (Equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie), n. 18.034, del 21 marzo 2018, in: FF 2018 1775, <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2018/1775.pdf> (consultato il 10.01.2020) (cit.: Messaggio sul calcolo alternativo).

[2] Per la lettura del testo è importante ricordare che i *partner* registrati secon-

nativo che si basa sulla finzione della tassazione individuale dei coniugi. L'autorità fiscale sarà chiamata a confrontare d'ufficio l'imposta dovuta secondo i due sistemi e metterà a carico dei coniugi il valore più basso.

Questo metodo presenta tutti gli aspetti di un compromesso politico, che unisce elementi di tassazione congiunta (preferita da chi vuole privilegiare l'unione coniugale come cellula morale ed economica della nostra società) a elementi di tassazione individuale (metodo favorito da chi, invece, vorrebbe un'imposizione indipendente dallo stato civile e dalle scelte di vita), senza stravolgere il sistema.

Al momento, però, il progetto si trova in una situazione di stallo. Il 14 agosto 2019, il Consiglio federale ha licenziato un messaggio aggiuntivo<sup>[3]</sup> al precedente, elaborato a seguito dell'annullamento da parte del Tribunale federale<sup>[4]</sup> della votazione sull'iniziativa popolare del 5 novembre 2012 "Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate". L'Alta Corte aveva, infatti, dato ragione ai promotori dell'iniziativa che avevano ricorso dopo che nel giugno 2018 l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) aveva reso noto che il numero di coppie sposate con doppio reddito penalizzate fiscalmente non era 80'000, come sostenuto da tempo e in occasione della votazione popolare, bensì 454'000, cioè più del quintuplo.

Il Consiglio degli Stati, il 16 settembre scorso ha, poi, deciso di rinviare al Consiglio federale il progetto chiedendogli di esaminare e proporre modelli fiscali alternativi, con una preferenza per quello di imposizione individuale. La Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale, con una maggioranza risicata, si è anch'essa espressa a sostegno del rinvio del progetto al Governo. La Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati ha presentato una mozione chiedente l'elaborazione e l'adozione di una soluzione transitoria per eliminare la penalizzazione fiscale delle coppie sposate<sup>[5]</sup>; tale mozione è stata bocciata dal Consiglio degli Stati nella sua seduta del 17 dicembre 2019. Il nuovo Consiglio nazionale, il giorno successivo, ha seguito la proposta della sua Commissione, decidendo il rinvio del progetto al Consiglio federale. La soluzione a questa controversia è, quindi, probabilmente ancora lontana.

Prima di esaminare le modifiche legislative proposte e le alternative in discussione, è tuttavia utile riassumere la situazione legislativa attuale che regge la materia.

---

do la Legge federale sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali (LUD; RS 211.231) sono parificati ai coniugi nelle leggi fiscali federali e cantonali (art. 9 cpv. 1<sup>bis</sup> LIFD; art. 3 cpv. 4 LAID; art. 8 cpv. 1<sup>bis</sup> della Legge tributaria del Canton Ticino [LT; RS 640.100]), a far tempo dal 1° gennaio 2007.

<sup>[3]</sup> FF 2019 4801, in: <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2019/4801.pdf> (consultato il 10.01.2020) (cit.: Messaggio aggiuntivo sul calcolo alternativo).

<sup>[4]</sup> Sentenze TF n. 1C\_315/2018 e n. 1C\_338/2018 del 10 aprile 2019.

<sup>[5]</sup> Mozione n. 19.4378, "Soluzione transitoria per eliminare la penalizzazione fiscale delle coppie sposate", del 18 ottobre 2019, in: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20194378> (consultato il 10.01.2020).

## II. Il diritto all'uguaglianza

La Costituzione federale (Cost.; RS 101) prevede che tutte le persone sono uguali davanti alla legge (art. 8 cpv. 1 Cost.) e che nessuno può essere discriminato, in particolare, per quanto qui di rilievo, a causa del modo di vita e delle convinzioni religiose (art. 8 cpv. 2 Cost.).

Una decisione o una norma violano il principio dell'uguaglianza quando ciò che è simile non è trattato in modo identico e ciò che è diverso non è trattato differentemente<sup>[6]</sup>. L'esame della costituzionalità, segnatamente in ambito fiscale, potrebbe essere condizionata dalle mutazioni epocali, ideologiche, politiche, sociali ed economiche, poiché dipende da quale criterio viene adottato per determinare se una situazione sia uguale o diversa.

### A. L'uguaglianza giuridica in materia fiscale

L'art. 127 cpv. 2 Cost. concretizza sul piano fiscale il principio dell'uguaglianza prescrivendo che l'imposizione fiscale deve rispettare i principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, come pure il principio dell'imposizione secondo la capacità economica.

Il principio della generalità dell'imposizione vuole che ogni persona e ogni gruppo di persone siano imposti applicando la stessa disciplina legale<sup>[7]</sup>.

Secondo il principio dell'uniformità dell'imposizione, i contribuenti che sono in situazioni comparabili devono essere trattati allo stesso modo, nel senso che devono pagare la medesima imposta (cd. "uguaglianza fiscale orizzontale")<sup>[8]</sup>.

Il principio della capacità contributiva vuole che ogni cittadino individualmente debba contribuire alla copertura delle necessità finanziarie dello Stato, secondo la sua situazione personale e in una misura proporzionata ai mezzi di cui dispone (cd. "uguaglianza fiscale verticale")<sup>[9]</sup>.

Nella misura in cui un'uguaglianza perfetta non è immaginabile, è importante che la legge non conduca in maniera generale a un'imposizione sensibilmente più elevata e alla penalizzazione sistematica di certi gruppi di contribuenti<sup>[10]</sup>.

Sulla base della giurisprudenza del Tribunale federale<sup>[11]</sup>, la dottrina ha sviluppato una formula che definisce la relazione ideale

---

<sup>[6]</sup> Nel tema che ci occupa, si vedano ad es.: DTF 110 Ia 7 = ASA 53, p. 365 = RDAF 1985 p. 51; Rep. 1986 119 244; Rep. 1986 119 246; DTF 112 Ia 311; DTF 118 Ia 1; DTF 120 Ia 329; DTF 120 Ia 343; DANIELLE YERSIN, *Égalité de traitement: des principes et un projet pour le couple et la famille*, in: ASA 70, p. 371 s. (cit.: *Égalité de traitement*).

<sup>[7]</sup> Sentenza CDT n. 80.2000.87 del 10 agosto 2000 consid. 6.2.

<sup>[8]</sup> Commissione di esperti, *Rapport de la commission d'experts chargée d'examiner le système suisse d'imposition de la famille (commission Imposition de la famille)*, Berna 1998, p. 18.

<sup>[9]</sup> Sentenza CDT n. 80.2000.87 del 10 agosto 2000 consid. 6.2; DANIELLE YERSIN, N 64 s. *ad* Remarques Préliminaires (RP), in: DANIELLE YERSIN/YVES NOËL (a cura di), *Commentaire romand, Impôt fédéral direct*, Basilea 2008.

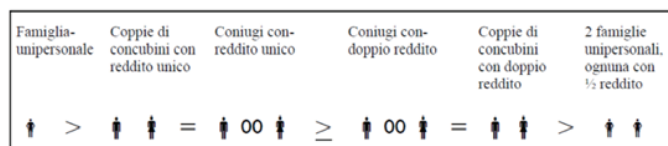
<sup>[10]</sup> DTF 126 I 76, YERSIN (nota 9), N 64 *ad* RP.

<sup>[11]</sup> DTF 110 Ia 7; DTF 120 Ia 329.

tra gli oneri fiscali gravanti le varie categorie di contribuenti, la quale presuppone l'equiparazione tra gruppi di riferimento che vivono in condizioni economiche uguali, indipendentemente dallo stato civile: "a parità di reddito complessivo, l'onere fiscale di una coppia sposata con reddito unico deve corrispondere a quello di una coppia di concubini con reddito unico che vive in condizioni comparabili; deve tuttavia essere inferiore all'onere sostenuto da una famiglia unipersonale, ma superiore o uguale all'onere di una coppia sposata con doppio reddito. L'onere fiscale di una coppia sposata con doppio reddito deve corrispondere a quello sostenuto da una coppia di concubini con doppio reddito che vive in condizioni comparabili. Deve però essere superiore a quello sostenuto da due famiglie unipersonali che conseguono entrambe un reddito pari alla metà del reddito complessivo della coppia con doppio reddito"<sup>[12]</sup>.

Tale formula è stata così schematizzata:

**Figura 1:** Schema dei rapporti dell'imposizione secondo il tipo di economia domestica (Messaggio sul calcolo alternativo [nota 1], p. 1838)



La realizzazione di relazioni ideali tra gli oneri dei vari tipi di economia domestica secondo lo schema riprodotto nella Figura 1 qui sopra non può essere interamente garantita da nessun modello di imposizione; anzi: "[à] vouloir assurer une égalité parfaite dans le cadre d'une seule comparaison, le législateur court le risque de créer par la même occasion une inégalité au préjudice d'autres catégories de contribuables"<sup>[13]</sup>.

**B. L'uguaglianza tra i diversi tipi di economia domestica**

Lo schema appena visto evidenzia come la capacità contributiva e, quindi, la disponibilità economica dei contribuenti, siano toccate dal tipo di economia domestica scelto. Una persona che vive da sola beneficia esclusivamente del reddito che percepisce senza doverlo utilizzare per il mantenimento di altri; avrà, tuttavia, a suo carico l'intero importo delle spese relative all'economia domestica.

Nel caso di coppie sposate in cui un solo *partner* lavora, il reddito che egli percepisce deve servire a soddisfare i bisogni di due persone. Anche nel caso in cui entrambi i coniugi lavorano, il reddito complessivo deve servire a soddisfare i bisogni di due persone. In questa fattispecie, inoltre, si deve presumere che vi siano costi accresciuti legati al conseguimento del secondo reddito, in particolare perché viene meno la possibilità di occuparsi personalmente delle faccende di casa ("*Schatteneinkommen*") che devono, almeno in parte, essere delegate a terzi<sup>[14]</sup>. In entrambi i casi, tuttavia, per il fatto di condividere la stessa economia domestica, i costi fissi per persona risultano ridotti (effetto di sinergia).

[12] Messaggio sul calcolo alternativo (nota 1), p. 1837 s.  
 [13] JEAN-JAQUES SCHWARTZ, L'imposition du ménage face aux nouvelles réalités sociales, in: StR 51/1996, pp. 368-374; DTF 118 Ia 1 consid. 3c.  
 [14] SCHWARTZ (nota 13), p. 372.

Per quanto concerne concubini e altre comunità di abitazione (genitori con figli adulti, fratelli, amici, ecc.), si tratta di persone sole che vivono insieme, beneficiando dunque dell'effetto di sinergia citato sopra. Nel caso dei concubini, si può dire che qualora uno solo dei due consegua un reddito da attività lucrativa, quest'unica entrata deve servire al mantenimento di due persone. Se entrambi i *partner* svolgono un'attività lucrativa, allora i loro redditi serviranno al mantenimento dell'economia domestica secondo i loro accordi privati.

Nel caso di altre comunità d'abitazione, verosimilmente i redditi serviranno al mantenimento delle singole persone che li percepiscono; in questi scenari appare dunque particolarmente forte il risparmio legato all'effetto di sinergia.

La presenza di figli, al mantenimento dei quali i genitori provvedono, va di principio ad intaccare la capacità contributiva dei nuclei famigliari, riducendone la disponibilità economica. Secondo il Tribunale federale, occorre ancora distinguere la fattispecie di una persona sola che vive con figli da quella di due coniugi viventi con lo stesso numero di figli: una persona sola con figli ha certamente più spese rispetto a una persona sola senza figli, ma ne avrà meno in rapporto a una coppia di coniugi con figli, a parità di reddito totale, anche se il figlio genera più costi in una famiglia monoparentale che in una famiglia con due genitori (a causa dei costi legati alla cura e educazione, come pure per via dei minori effetti dell'economia di scala in presenza di un figlio piuttosto che di un secondo adulto)<sup>[15]</sup>.

**C. La scelta politica e sociale di trattare in maniera particolare i coniugi**

I coniugi sono due persone unite in matrimonio. Il diritto civile prevede che con la celebrazione del matrimonio nasce l'unione coniugale degli sposi, i quali si obbligano a cooperare alla prosperità dell'unione e a provvedere in comune ai bisogni dei figli, e a offrirsi reciproca assistenza e fedeltà; i coniugi provvedono in comune, ciascuno in misura delle sue forze, al debito mantenimento della famiglia (artt. 159 e 163 del Codice civile [CC; RS 210]).

La situazione dei coniugi è regolata dettagliatamente dalla legge e il diritto al matrimonio, sancito dall'art. 14 Cost., garantisce l'esistenza del matrimonio come istituzione. Da questa garanzia il Consiglio federale deduce la necessità di accordare al matrimonio una protezione particolare rispetto ad altre forme di convivenza<sup>[16]</sup>. Il matrimonio e la famiglia che ne deriva sono sempre stati visti come il nucleo della società.

Nel nostro Paese i coniugi beneficiano di un trattamento fiscale speciale rispetto agli altri contribuenti (riservato il trattamento analogo dei *partner* registrati). Infatti, essi sono

[15] DTF 131 II 697 = RDAF 2006 II p. 140; CHRISTINE JAQUES, N 8 ad art. 36 LIFD, in: DANIELLE YERSIN/YVES NOËL (a cura di), Commentaire romand, Impôt fédéral direct, Basilea 2008.  
 [16] Messaggio concernente la revisione della Costituzione federale, n. 96.091, del 20 novembre 1996, in: FF 1997 I 1, p. 144, https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/bot-neue-bv-i.pdf (consultato il 10.01.2020) (cit.: Messaggio sulla Costituzione).

imposti come un'unità e costituiscono un unico contribuente (fintanto che non siano separati legalmente o di fatto), con una forza finanziaria unica e complessiva, in ragione della comunità giuridica, morale ed economica (di redditi e di consumo) che rappresenta il matrimonio[17].

Il cumulo dei redditi comporta il vantaggio di togliere barriere fiscali all'interno della coppia sposata, senza considerare eventuali travasi da un coniuge all'altro (ad es.: le perdite subite da un coniuge sono compensate con i redditi dell'altro, i debiti di uno sono compensabili con gli elementi di sostanza dell'altro, vi è una sola dichiarazione e una sola tassazione). Garantisce inoltre un'imposizione equa, indipendente dalla ripartizione del reddito all'interno della coppia, tra coniugi che vivono con un solo reddito e coniugi che conseguono due redditi[18].

### D. Coniugi vs. Concubini

Il concubinato, per contro, non è espressamente regolamentato nel diritto svizzero. Esso viene definito da dizionari ed enciclopedie come la "condizione di convivenza tra un uomo e una donna non uniti in matrimonio tra loro"[19], la "convivenza in stato coniugale al di fuori del matrimonio"[20].

Il Tribunale federale ha dovuto elaborare, in altri ambiti del diritto, una definizione di concubinato, nella forma qualificata in contrapposizione alla semplice convivenza: "comunione di vita integrale di due persone impiantata in modo duraturo e di carattere fondamentalmente esclusivo, con una componente spirituale, fisica ed economica e che può, in altre parole, essere definita una comunione di tetto, di tavola e di letto"[21]. La giurisprudenza ha posto una presunzione, salvo prova del contrario, che una relazione di concubinato è stabile e qualificata dopo cinque anni di convivenza[22].

I diritti e doveri relativi al mantenimento della famiglia derivanti dagli effetti generali del matrimonio (art. 163 CC) non si applicano, nemmeno per analogia, ai concubini (indipendentemente dalla stabilità della loro relazione), che non hanno, quindi, alcun obbligo di mantenimento reciproco (fermo restando ch'essi possono, convenzionalmente, accordarsi in tal senso, anche ispirandosi alla norma citata)[23]; pertanto non formano un'unione economica legale.

Ne consegue che i contribuenti componenti una coppia di concubini sono imposti separatamente come persone sole[24] e non rappresentano nel nostro sistema tributario

una categoria di contribuenti a sé stante[25], nonostante si possa intravedere di fatto in questa tipologia di unione, almeno nella sua forma qualificata, una comunione di redditi e di spese paragonabile a quella delle coppie sposate[26].

Parificare i concubini ai coniugi potrebbe risultare complesso, soprattutto dal punto di vista pragmatico: in mancanza di punti di riferimento nel diritto civile è difficile determinare le condizioni per poter accertare quanto sia stabile la relazione tra i due concubini e, quindi, ritenerli equiparati ai coniugi[27]. Tuttavia, si intravedono dei passi, anche se lenti e timidi, verso una parificazione di trattamento dei concubini rispetto ai coniugi. In diversi ambiti del diritto i concubini vengono per lo meno menzionati, seppur non definiti, o integrati nella nozione di "persone vicine"[28].

### III. I principi costituzionali, in particolare il principio dell'uguaglianza, nella giurisprudenza

La giurisprudenza dei nostri Tribunali, in particolare del Tribunale federale, è permeata dei concetti sopra esposti. Per meglio comprendere la portata di alcune sentenze degli ultimi anni è utile ricordare la norma dell'art. 190 Cost.

#### A. Il vincolo dell'art. 190 Cost.

L'art. 190 Cost. sancisce il principio della supremazia del diritto federale, disponendo che le leggi federali sono determinanti per il Tribunale federale e per le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto. In concreto, il Tribunale federale è tenuto ad applicare le leggi federali, seppure incostituzionali, ma può controllare in via pregiudiziale la loro costituzionalità in occasione di un caso d'applicazione e invitare, eventualmente, il Legislatore a modificare la disposizione in questione. Inoltre, il Tribunale può procedere ad un'interpretazione conforme alla Costituzione federale di una legge federale, se i metodi ordinari di interpretazione lasciano sussistere dubbi sul senso della norma[29].

Sebbene l'obbligo di applicare il diritto, previsto dall'art. 190 Cost., non si estenda alle leggi cantonali, un'eccezione è costituita dai casi in cui una legge tributaria cantonale traspone direttamente il diritto contenuto nella LAID[30].

[17] DTF 120 Ia 345.

[18] RACHEL CHRISTINAT, *Concubins, de la trame de fond au premier plan*, in: Newsletter DroitMatrimonial.ch, aprile 2014, [https://www.droitmatrimonial.ch/files/analyses/matrimonial/0\\_Analyse\\_Concubins\\_01.pdf](https://www.droitmatrimonial.ch/files/analyses/matrimonial/0_Analyse_Concubins_01.pdf) (consultato il 10.01.2020), p. 10.

[19] AFC, Progetto per la consultazione sulla scelta del sistema nell'ambito dell'imposizione dei coniugi, dicembre 2006, p. 14; Messaggio del Consiglio di Stato del Canton Ticino, n. 2848, del 26 settembre 1984, p. 514; rischio invece relativizzato da SCHWARTZ (nota 13), p. 372.

[20] Ad es. nella previdenza professionale (art. 20a lett. a della Legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità [LPP; RS 831.40]), nella procedura (art. 109 cpv. 1 lett. b LIFD; art. 47 cpv. 1 lett. c e art. 165 cpv. 1 lett. a del Codice di procedura civile [CPC; RS 272]) e addirittura in talune leggi fiscali cantonali relativamente alle imposte di successione e di donazione.

[21] DTF 141 II 338; Messaggio sulla Costituzione, p. 477; GIOVANNI BIAGGINI, *BV Kommentar Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurigo 2017, N 13 ad art. 190 Cost.

[22] DTF 136 I 49 consid. 3.2

[17] CHRISTINE JAQUES, N 3 ad art. 9 LIFD, in: DANIELLE YERSIN/YVES NOËL (a cura di), *Commentaire romand, Impôt fédéral direct*, Basilea 2008.

[18] Commissione di esperti (nota 8), p. 41.

[19] Lo Zingarelli, *Vocabolario della lingua italiana*, Zanichelli 2004.

[20] Enciclopedia Treccani online, in: <http://www.treccani.it/enciclopedia/concubinato> (consultato il 10.01.2020).

[21] DTF 134 IV 369; Sentenze TF n. 5C.281/2000 9 maggio 2001; n. 5A.613/2010 del 3 dicembre 2010; DTF 145 I 108.

[22] DTF 114 II 295; Sentenza TF n. 5A.620/2013 del 17 gennaio 2014.

[23] PASCAL PICHONNAZ, N 6 ad art. 163 CC, in: Pascal Pichonnaz/Bénédict Foëx (a cura di), *Commentaire Romand, Code civil I*, Basilea 2010.

[24] CHRISTINE JAQUES, *Concubins et familles recomposées: quelques réflexions sur des points choisis*, in: ASA 69 p. 677, p. 678.

Questo accade segnatamente con il cumulo dei redditi, nel senso che, anche ammettendone l'incostituzionalità, trattandosi di diritto federale, la legge cantonale dovrebbe in ogni caso essere applicata, in virtù appunto dell'art. 190 Cost. In passato, il Tribunale federale si è trovato confrontato con il vincolo dell'art. 190 Cost. anche in relazione all'art. 11 cpv. 1 LAID[31]: pur constatandone l'incostituzionalità, ha dovuto ritenerlo vincolante per i Cantoni[32].

### B. La sentenza *Hegetschweiler* e la giurisprudenza successiva (accenno)

Fino al 1984, si ammetteva che le coppie sposate e i concubini fossero in situazioni essenzialmente differenti, di modo che non era necessario assicurare un'uguaglianza di imposizione tra le due categorie[33]. La situazione di riferimento a quel tempo era rappresentata o dalla persona sola o dalla coppia sposata monoreddito. In quella realtà era pacifico che la coppia di coniugi dovesse pagare meno imposte rispetto a una persona sola con il medesimo reddito, ma più imposte rispetto a due persone sole in possesso ciascuna della metà del reddito[34]. Assodato era pure il principio che a parità di reddito globale le coppie sposate dovevano sopportare la stessa imposizione, qualunque fosse la provenienza del reddito (attività lucrativa di uno o entrambi i coniugi). La distinzione tra le differenti categorie di contribuenti si fondava principalmente sullo stato civile, e solo in secondo luogo sull'esistenza di una economia domestica comune[35].

Il 13 aprile 1984, il Tribunale federale ha emesso la decisione di principio nota con il nome dei ricorrenti, *Hegetschweiler*, i quali contestavano le nuove disposizioni della legge fiscale del Canton Zurigo, adducendo che le stesse portavano, in numerosi casi, a una tassazione superiore dei coniugi, rispetto a una coppia non sposata con il medesimo reddito[36].

Questa sentenza ha modificato la situazione precedente appena descritta, nel senso che, a partire dalla sua emanazione, l'uguaglianza orizzontale doveva essere realizzata anche tra coppie sposate e concubini, e non più solo tra coppie sposate, e ha prescritto al Legislatore cantonale di non imporre i coniugi in modo più oneroso di due concubini che guadagnano ciascuno la metà del reddito complessivo.

La sentenza ha, in particolare, stabilito per la prima volta che un onere fiscale a carico dei coniugati superiore del 10% rispetto a quello gravante una coppia di concubini con lo stesso reddito complessivo configura una discriminazione contraria alla Costituzione federale. La sentenza citata ha costituito un'esortazione ai Cantoni ad adeguare le proprie leggi tributarie. Tutti i Cantoni hanno effettivamente apportato – in forma diversa gli uni dagli altri – i correttivi volti a sgravare le coppie sposate, al fine di tener conto della

differenti capacità contributiva dei coniugi rispetto alle persone sole con lo stesso reddito.

Alla sentenza *Hegetschweiler* sono seguite numerose altre decisioni in relazione alla problematica dell'uguaglianza di trattamento, in particolare tra coniugi e concubini. Qui di seguito, un breve accenno ad alcune di queste:

- nella DTF 112 la 311 e in una sentenza ticinese del 1° novembre 1985[37], il Tribunale federale, nonostante abbia riconosciuto che la norma cantonale portava a una maggior imposizione incostituzionale dei coniugi rispetto a concubini in situazione analoga, non ne ha censurato l'applicazione, mostrando la volontà di non sostituirsi al Legislatore, ma di lasciargli la scelta del correttivo (nel Canton Ticino era peraltro già in atto l'adeguamento legislativo)[38];
- con una decisione del 1° marzo 1991[39], per la prima volta, il Tribunale federale ha accolto un ricorso fondato sulla sentenza *Hegetschweiler*[40] cassando la tassazione (da cui emergeva un carico fiscale di una coppia di coniugi superiore del 27,2% – 11,2% secondo l'autorità fiscale – in confronto a una coppia in concubinato con le stesse caratteristiche familiari ed economiche), e sostenendo che la differenza che supera il margine di tolleranza del 10% deve essere rimborsata;
- dieci anni dopo la sentenza *Hegetschweiler*, nel 1994, nella DTF 120 la 329 il Tribunale federale ha relativizzato quella decisione riferendosi alle coppie sposate con figli. L'attenzione del Legislatore sarebbe rivolta principalmente al confronto tra coniugi e concubini senza figli piuttosto che tra coniugi e concubini con figli, poiché le coppie di concubini senza figli sarebbero di gran lunga più numerose rispetto a quelle con figli. Per il calcolo dell'imposta da applicare alle coppie sposate con figli non si dovrebbe, pertanto, fare il confronto anzitutto con l'onere fiscale delle coppie non sposate con figli, bensì considerare l'onere fiscale delle altre categorie di contribuenti, in special modo quello delle famiglie unipersonali e dei concubini 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 concubini con figli. Pertanto, secondo il Tribunale federale, anche un maggior onere di ordine superiore al 10% a svantaggio di una coppia sposata con figli rispetto a una coppia di concubini con figli non violerebbe il principio costituzionale della parità di trattamento[41]. Infine, in questa stessa sentenza, il Tribunale

[37] ASA 55, p. 663.

[38] Cfr. anche sentenza CDT n. 80.2000.057; sentenza TF del 24 novembre 1986 = ASA 57, p. 171, sentenza TF del 15 luglio 1987 = ASA 58, p. 74.

[39] ASA 60, p. 279 s.

[40] Cfr. anche sentenza CDT n. 80.2000.057.

[41] Cfr. anche Messaggio aggiuntivo sul calcolo alternativo (nota 3). La sentenza esprime anche altri principi; per una lettura in italiano della decisione, si veda la sentenza CDT n. 80.2000.057, che la riprende in maniera precisa e completa; in francese DANIELLE YERSIN, De quelques développements récents de la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'impôts directs, in: ASA 65, p. 353, p. 361 s. (cit.: Jurisprudence du Tribunal fédéral).

[31] Nel suo tenore fino al 31 dicembre 2010; DTF 131 II 697; DTF 131 II 710.

[32] Sentenza CDT n. 80.2010.100 del 20 ottobre 2011 consid. 3.3 s.

[33] YERSIN, *Égalité de traitement* (nota 6), p. 373.

[34] Commissione di esperti (nota 8), p. 39.

[35] YERSIN, *Égalité de traitement* (nota 6), p. 374.

[36] DTF 110 la 7.



federale ha stabilito che l'onere fiscale dei coniugi che esercitano entrambi un'attività lucrativa può essere inferiore a quello dei coniugi con un reddito unico, poiché l'esercizio di una professione da parte di entrambi i coniugi comporta spese supplementari. Non ha, tuttavia, precisato il divario massimo ammissibile[42]. Parte della dottrina ritiene che, con questa pronuncia, il Tribunale federale si sia allontanato dai principi enunciati nella nota sentenza emessa dieci anni prima[43]. Nonostante ribadisca espressamente il principio per cui i coniugi non devono essere imposti in modo più gravoso dei concubini in analoghe condizioni, il Tribunale federale giustifica il contrario, ammettendo la costituzionalità di inevitabili differenze nell'imposizione, senza precisare quale gruppo debba sopportare le conseguenze di tali incongruenze, anzi, tralasciando completamente la tesi sostenuta in passato, secondo cui eventuali imprescindibili differenze nell'imposizione devono avvantaggiare i coniugi piuttosto che i concubini. Parrebbe addirittura che i giudici federali attribuiscono al Legislatore fiscale il compito di compensare, favorendo i concubini, gli svantaggi che essi patiscono in altri settori del diritto, in particolare in quello delle assicurazioni sociali, in quello patrimoniale ed in quello successorio[44];

- il Tribunale federale si è anche pronunciato su casi nei quali la discriminazione toccava i concubini: in particolare, nella DTF 118 Ia 1 e nella DTF 120 Ia 343[45], censurando le prassi amministrative cantonali. Anche la Camera di diritto tributario del Tribunale d'Appello del Canton Ticino ha accolto un ricorso di due concubini che si sentivano discriminati rispetto a coniugi in situazione analoga[46];
- interessanti sono anche le sentenze relative alla problematica della costituzionalità della concessione delle tariffe agevolate – in considerazione della convivenza con figli minorenni o persone bisognose a carico – alle persone sole e ai concubini: si vedano ad es. le DTF 131 II 553, 131 II 697 e 131 II 710[47] e alcune sentenze cantonali[48];
- infine, nella DTF 134 I 248, si trova il confronto tra l'onere fiscale sopportato da una persona effettivamente sola e quello gravante una coppia di coniugi. Nella fattispecie il Tribunale federale non ha ritenuto contrario alla Costituzione federale un onere fiscale di una persona sola, superiore di circa tre volte rispetto a quello di coniugi, senza figli, con il medesimo reddito complessivo[49].

[42] DTF 120 Ia 329, consid. 4b; Messaggio sul calcolo alternativo (nota 1), p. 1782.

[43] Sentenza CDT n. 80.2000.057; ALOIS PFISTER, *Zehn Jahre Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Ehegatten-Besteuerung*, in: ASA 63, pp. 714-726; PETER LOCHER, *Bedauerlicher Rückschritt bei der Ehegattenbesteuerung*, in: recht 1995, pp. 162-174, in particolare p. 171; YERSIN, *Jurisprudence du Tribunal fédéral* (nota 41), p. 363.

[44] Sentenza CDT n. 80.2000.57, consid. 3.5; PFISTER (nota 43), p. 721 s.

[45] Cfr. DANIELLE YERSIN, *L'imposition du couple et de la famille*, Berna 1984, p. 21 ss. e p. 72; YERSIN, *Jurisprudence du Tribunal fédéral* (nota 41), p. 359.

[46] Sentenza CDT 80.2016.37 del 23 gennaio 2018 = RtiD II-2018 n. 6t.

[47] Cfr. RtiD I 2006 476 n. 12t, p. 484 ss.; RtiD II-2006, p. 585 ss.

[48] RtiD I-2006 476, n. 12t, p. 477; Sentenza CDT 80.2000.57; Sentenza CDT n. 19 dell'11 febbraio 1993 *in re M.W.* = RDAT II-1993 p. 415; Sentenza CDT 80.1995.268 consid. 5.

[49] DTF 134 I 248.

### IV. Alcuni metodi compatibili con il principio dell'uguaglianza

Per raggiungere le relazioni il più possibile equilibrate tra gli oneri fiscali delle diverse categorie di contribuenti vi sono diversi metodi immaginabili. Gli effetti di ogni singolo sistema cambiano a seconda del reddito, della composizione del reddito e del tipo di economia domestica.

Il Legislatore si è più volte posto la domanda di come tassare i coniugi, tenendo conto da un lato che si tratta di un'unità economica, dall'altro delle molteplici possibilità di organizzazione della vita coniugale. Si pensi ai vari scenari riscontrabili: si può spaziare da due bassi redditi, a un reddito medio che mantiene tutta la famiglia, a due redditi elevati di coniugi in carriera. Trattare in maniera paritaria tutti questi casi è praticamente impossibile. La prima grande scelta che dovrebbe essere operata verte sul quesito se mantenere per i coniugi un sistema di tassazione comune oppure passare alla tassazione individuale.

Inoltre, un pensiero costante del Legislatore sembrerebbe quello di promuovere il conseguimento del secondo reddito, o almeno di sopprimere gli ostacoli al suo conseguimento; in particolare si pone l'obiettivo di far lavorare quelle donne che hanno a lungo studiato (con costi anche a carico dello Stato), per poter mettere a frutto la formazione svolta e i diplomi conseguiti (anche a favore dell'economia).

Nel corso degli anni, autorità politiche e dottrina hanno analizzato vari sistemi di tassazione delle famiglie, alcuni dei quali sono stati adottati dai Cantoni. Vengono qui di seguito presentati i modelli principali, ad eccezione del calcolo alternativo dell'imposta, oggetto del messaggio del Consiglio federale, che sarà trattato successivamente.

#### A. L'imposizione individuale

Già ai tempi del messaggio a sostegno della LAID e della LIFD (Messaggio sull'armonizzazione fiscale)[50], ci si era interrogati sull'opportunità del passaggio al sistema della tassazione individuale per i coniugi, senza infine preferirlo al sistema, fino a quel tempo vigente, del cumulo dei redditi, ancorato poi nella LAID e nella LIFD. Nuovamente, nel 1998 un gruppo di esperti (condotto dal Professor Peter Locher), incaricato dal Dipartimento federale delle finanze (DFF) di esprimersi sulle questioni inerenti all'imposizione della famiglia, ha studiato alcune variabili della tassazione individuale[51].

In seguito, nel 2004, l'AFC ha stilato un rapporto basato sullo studio di un gruppo di lavoro "tassazione individuale"[52].

[50] Messaggio del Consiglio federale a sostegno delle leggi federali sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni e sull'imposta federale diretta, n. 83.043, del 25 maggio 1983, in: FF 1983 III 1 (cit.: Messaggio sull'armonizzazione).

[51] Subito dopo l'entrata in vigore della LIFD, che non era una legge particolarmente ricettiva delle novità e al passo coi tempi, il DFF ha sentito la necessità di far esaminare le questioni inerenti all'imposizione della famiglia da un gruppo di esperti, che si esprimesse su vantaggi e svantaggi del sistema in vigore, proponendo nuove soluzioni. Nel 1998, la Commissione peritale ha presentato il suo rapporto: *Rapport de la Commission d'experts chargée d'examiner le système suisse d'imposition de la famille*, Berna 1998 (già citato nella nota 8).

[52] Rapporto dell'AFC basato sullo studio del gruppo di lavoro "Imposizione

Infine, nel 2015, il Consiglio federale ha dovuto approntare un rapporto in risposta a un postulato della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale, che analizzasse le conseguenze dell'introduzione in Svizzera dell'imposizione individuale<sup>[53]</sup>.

Numerose correnti politiche e dottrinali propenderebbero per il passaggio alla tassazione individuale dei coniugi. La tassazione individuale permetterebbe, infatti, di soddisfare il precetto della parità dei sessi, abbandonando il sistema di rappresentanza del coniuge e dando uguale dignità di contribuente fiscale alla moglie come al marito. Inoltre, avrebbe il pregio di essere indipendente dallo stato civile dei contribuenti; allo stesso tempo, però, non permetterebbe di tenere conto degli obblighi finanziari imposti dal diritto della famiglia, rischiando di ledere il principio costituzionale dell'imposizione secondo la capacità contributiva<sup>[54]</sup>. Per questo motivo occorrerebbe probabilmente apportare dei correttivi.

In quest'ottica, negli studi citati e in altri contributi, sono stati elaborati negli anni diversi modelli di tassazione individuale modificata<sup>[55]</sup>. Per i favorevoli alla tassazione individuale, un grande punto di forza di questo sistema, oltre all'indipendenza del diritto fiscale dallo stato civile dei contribuenti, è l'effetto incentivante ad ottenere un secondo reddito, favorendo l'attività lucrativa della donna anche dopo il matrimonio e la nascita dei figli<sup>[56]</sup>.

L'introduzione della tassazione individuale dovrebbe essere ancorata sia nella LIFD che nella LAID e recepita in Svizzera da tutte le sovranità fiscali. Occorrerebbe probabilmente adottare nuove tariffe: riprendendo la tariffa di base, infatti, potrebbe conseguire un aumento dell'onere, in particolare per i coniugi con reddito unico; se si riprendesse, invece, la tariffa per coniugati, vi sarebbe un notevole calo di gettito<sup>[57]</sup>.

---

individuale" concernente l'introduzione dell'imposizione individuale a livello di Confederazione e di Cantoni, in adempimento del postulato Lauri (n. 02.3549), Berna, settembre 2004 (cit. Rapporto AFC sulla tassazione individuale).

<sup>[53]</sup> Consiglio federale, Conséquences de l'introduction d'une imposition individuelle, Rapport répondant au postulat de la Commission des finances du Conseil national "Conséquences économiques et fiscales des différents modèles d'imposition individuelle" (n. 14.3005), 25 giugno 2015 (cit.: Introduction d'une imposition individuelle).

<sup>[54]</sup> Consiglio federale, Introduction d'une imposition individuelle (nota 53), p. 20 ss., in particolare p. 22; DTF 110 Ia 7.

<sup>[55]</sup> Per un approfondimento, si vedano, oltre ai testi delle note precedenti, ad es.: EcoPlan, Auswirkungen einer Individualbesteuerung, Vergleich verschiedener Steuersysteme in der Schweiz, Im Auftrag der Müller-Möhl Foundation, 29 aprile 2019; ROLAND HODLER, Weder Individuen noch Paare bestrafen, in: NZZ, 5 marzo 2016; CAROLINE LÜTHI, Individualbesteuerung, Ein Vorschlag für ein schlankes, manipulationresistentes und veranlagungsökonomisches Steuermodell, Thesis, Editions Weblaw, Berna 2009.

<sup>[56]</sup> Questo effetto sarebbe potenziato in modelli di tassazione individuale che non prevedono alcuna deduzione per reddito unico, esaminati negli studi, menzionati sopra, di EcoPlan (nota 55), p. 27 e di LÜTHI (nota 55), p. 230.

<sup>[57]</sup> Tranne nel caso, evidenziato nello studio di EcoPlan (nota 55), p. 27, in cui venissero mantenute le due tariffe, adottando una tariffa per genitori, indipendente dunque dallo stato civile.

Certamente, uno degli aspetti più controversi, che oppongono fautori e contrari della tassazione individuale, basata sul singolo individuo, risiede nell'importanza, nel significato e nell'estensione che si vogliono attribuire al matrimonio definito dal diritto civile come una comunione<sup>[58]</sup>.

### B. L'opzione di tassazione

Sono stati vagliati anche dei sistemi di opzione di tassazione, in più forme. Il Rapporto del 2004 sull'imposizione individuale analizzava un sistema che prevedeva come modello di base lo *splitting* parziale (fattore divisore 1,9), con possibilità per i coniugi di optare, di concerto, per ogni anno fiscale, per la tassazione individuale, paragonabile a quella delle persone sole.

L'opzione dell'imposizione individuale pura si potrebbe immaginare come alternativa a tutti i sistemi, cantonali e federale, di tassazione congiunta attualmente in vigore (l'inserimento dell'opzione risolverebbe il problema dell'incostituzionalità della tassazione individuale pura)<sup>[59]</sup>.

Il Rapporto della Commissione di esperti del 1998, diversamente, studiava un altro tipo di opzione: il modello di base proposto per la tassazione dei coniugi era quello dello *splitting* integrale (divisore 2), basato, quindi, sul principio della tassazione comune. L'opzione consisteva nella possibilità data ai concubini (conviventi da almeno due anni o conviventi con figlio comune minorenni) di scegliere di essere imposti come i coniugi<sup>[60]</sup>.

### C. Le correzioni dell'attuale modello della tariffa multipla

La Confederazione ha attualmente in uso il sistema della tariffa multipla; alcuni Cantoni, tra cui il Ticino, hanno il doppio sistema tariffale. A livello cantonale sono previste, per determinare l'imposta sul reddito, due scale con aliquote diverse: una per le persone sole, l'altra – più favorevole – per le persone coniugate. Questa soluzione permette di tenere conto della capacità contributiva delle due tipologie di contribuenti e di stabilire, per ogni scaglione di reddito, l'aliquota (marginale) desiderata. A livello federale, come vedremo in seguito, vi è, oltre alla duplice tariffa per le persone sole e i coniugi viventi in comunione domestica, una terza tariffa (art. 36 cpv. 2<sup>bis</sup> LIFD), applicabile in caso di convivenza con figli o persone bisognose a carico.

Diversi Cantoni hanno in grande parte fatto sparire il problema della penalizzazione del matrimonio modulando diversamente le aliquote<sup>[61]</sup>. Verrebbe, quindi, da chiedersi se non sia possibile semplicemente rivedere la scala delle aliquote della LIFD, attenuandone la progressione. Se ne faceva timidamente riferimento nel progetto dell'AFC, del dicembre 2006<sup>[62]</sup>, per la consultazione sulla scelta del sistema

---

<sup>[58]</sup> Messaggio sul calcolo alternativo (nota 1), p. 1817.

<sup>[59]</sup> Messaggio sul calcolo alternativo (nota 1), p. 1819; Rapporto AFC sulla tassazione individuale (nota 52), p. 16.

<sup>[60]</sup> Commissione di esperti (nota 8), p. 70.

<sup>[61]</sup> Cfr. RUDI PETERS, La discrimination fiscale entre les couples mariés et non mariés dans les cantons et à la Confédération, Berna, 13 gennaio 2014.

<sup>[62]</sup> AFC, Progetto per la consultazione sulla scelta del sistema nell'ambito

nell'ambito dell'imposizione dei coniugi e nel messaggio del 21 marzo 2018<sup>[63]</sup>, dove mantenendo il sistema del cumulo dei redditi, si accennava a una revisione dell'aliquota e all'introduzione oppure a modifiche di specifiche deduzioni. Si può presumere che questo accorgimento non verrà ulteriormente approfondito perché si rischierebbe un calo di gettito eccessivo. Qualora, invece, la riforma dovesse essere neutra dal punto di vista delle entrate fiscali, la diminuzione delle aliquote per i coniugati per i redditi medio-alti dovrebbe essere compensata con l'aumento delle imposte per altre categorie, con possibili conseguenze anche pesanti per i contribuenti a basso reddito<sup>[64]</sup>. Inoltre, risulterebbero comunque problematiche le situazioni di disparità di trattamento a scapito dei concubini nei redditi più bassi<sup>[65]</sup>.

### D. Lo splitting integrale o parziale

Il modello dello *splitting* mantiene l'imposizione congiunta dei coniugi, ma con tariffa unica per tutte le persone fisiche contribuenti. La diversa capacità contributiva delle persone coniugate e delle famiglie unipersonali non è più presa in considerazione con la tariffa per coniugi, bensì con lo *splitting*. Lo *splitting* integrale (o totale) prevede il divisore 2; lo *splitting* parziale prevede un divisore inferiore a 2.

Lo *splitting* integrale (con nuove specifiche deduzioni) era stato analizzato nel rapporto della Commissione di esperti del 1998, con la particolarità, evocata sopra, che anche i concubini, dati determinati presupposti, potevano chiederne l'applicazione; e, più tardi, nell'ambito del progetto per la consultazione sulla scelta del sistema nel 2006/7. Lo *splitting* parziale (divisore 1,9) era invece previsto dal pacchetto fiscale 2001<sup>[66]</sup>, con un insieme di sgravi e misure accompagnatorie per le famiglie. Il sistema dello *splitting* è, tra l'altro, quello maggiormente usato dai Cantoni.

### E. Lo splitting familiare

La Commissione di esperti del 1998 aveva studiato questo modello che combina l'imposizione congiunta e l'imposizione individuale e non è più orientato al matrimonio, ma alla presenza di figli minorenni: si parte dunque da una tassazione di base individuale, per passare, alla nascita del primo figlio fino alla maggiore età dell'ultimo, ad un sistema di *splitting* integrale (divisore 2), indipendentemente dallo stato civile dei genitori. I concubini con figli minorenni comuni beneficerebbero di questo sistema, previa domanda espressa. Per evitare abusi, per i concubini che non hanno figli comuni, ma solo non comuni, sarebbe previsto un termine di attesa di due anni<sup>[67]</sup>.

### F. Il quoziente familiare

Questo sistema, applicato in Svizzera solo nel Canton Vaud, come pure nella vicina Francia, era stato citato nel rapporto

---

dell'imposizione dei coniugi, dicembre 2006 (cit.: Progetto sistema di imposizione dei coniugi).

[63] Messaggio sul calcolo alternativo (nota 1), p. 1814.

[64] Cfr. Commissione di esperti (nota 8), p. 31.

[65] Cfr. PETERS (nota 61).

[66] Poi bocciato in votazione popolare nel 2004.

[67] Per maggiori dettagli si veda Commissione di esperti (nota 8), pp. 67 e 78 ss.

della Commissione di esperti del 1998, ma scartato poiché alleggeriva troppo, a mente degli autori<sup>[68]</sup>, l'onere fiscale dei coniugi con figli e redditi elevati, in relazione ad altri contribuenti e, in particolare, alle famiglie con redditi modesti<sup>[69]</sup>.

Il Consiglio federale nel messaggio del 2018 sul calcolo alternativo non l'ha menzionato; ora è tornato agli onori della cronaca, giacché discusso in occasione degli ultimi lavori parlamentari sul tema. Si tratta di una forma particolare di *splitting*, che prevede l'applicazione al reddito globale di un divisore che varia in funzione della formazione della famiglia; l'aliquota relativa al reddito così risultante viene applicata al reddito globale. Il divisore variabile, che aumenta con la grandezza della famiglia, permette di tenere conto dei consumi dei diversi membri della famiglia, partendo dal presupposto che la capacità contributiva di un contribuente non dipende solo dal reddito ma anche dalla misura e dalla composizione della famiglia. Questo metodo non privilegia e non svantaggia né le coppie monoreddito né quelle con due redditi e, sotto questo profilo, non influenza pertanto le scelte di vita dei *partner*.

### G. Flat Rate Tax

Questo sistema (che a prima vista sembrerebbe violare il principio dell'uguaglianza verticale), usato da Obvaldo e Uri (che hanno ovviato al rischio di incostituzionalità mantenendo comunque una progressione dell'imposta), prevede l'applicazione di una percentuale unica per qualsiasi livello di reddito, previa una deduzione sociale personale dal reddito imponibile. L'onere fiscale rimane uguale prima e dopo il matrimonio, siccome l'applicazione di un'aliquota proporzionale rende neutrale il cumulo dei redditi e comporta che tutte le forme di nucleo familiare, a parità di reddito lordo, sono imposte allo stesso modo, indipendentemente dallo stato civile e dal modo di ripartizione interna del reddito<sup>[70]</sup>.

Neppure questo modello è contemplato dal Consiglio federale nel suo messaggio del 2018 come soluzione a livello federale. Forse perché, risolto il problema dell'uguaglianza tra coniugi e concubini, ne nascerebbero verosimilmente altri. Vi è in particolare il rischio che migliorando la situazione fiscale di una determinata categoria di contribuenti, venga peggiorata quella di altri: il ceto medio dovrebbe sobbarcarsi una maggiore imposta, in caso di volontà del Legislatore di mantenere lo stesso livello di gettito per compensare la riduzione delle imposte per le altre fasce di reddito. In ogni caso, sembrerebbe

---

[68] Di posizione simile, MARCO BERNASCONI, Legge tributaria ticinese, Rapporto al Consiglio di Stato concernente lo studio di alcuni aspetti, edizione speciale della Rivista di Diritto amministrativo e tributario ticinese, Bellinzona 1992, p. 70.

[69] BERNASCONI (nota 68), p. 64.

[70] SAMUELE VORPE, Una tassa sul matrimonio in Svizzera?, in: NF 2/2011, pp. 2-7 (cit.: Tassa sul matrimonio); cfr. FELIX RICHNER; Steuertarifliche Besonderheiten für natürliche Personen in der Schweiz, in: ASA 77, p. 217; Commissione di esperti (nota 8), p. 41; si veda anche, per una soluzione alternativa (introduzione di una prestazione di trasferimento [*Transferleistung*] unica), ossia una deduzione fissa dall'ammontare dell'imposta, analogamente alla tariffa per genitori: HODLER (nota 55).



che i maggiori benefici sarebbero percepiti dai contribuenti con redditi bassi o alti; il ceto medio beneficerebbe al massimo di uno sgravio molto basso[71].

### H. Le ripercussioni sul gettito fiscale

Uno degli obiettivi, imprescindibile per il Governo, nella scelta del modello di imposizione delle coppie è il mantenimento del gettito fiscale o il contenimento della sua riduzione. Nella valutazione dei differenti modelli da parte dell'autorità, lo sguardo è sempre rivolto anche a questo obiettivo. È evidente che una soluzione che non incida sul gettito comporterebbe necessariamente l'aumento di onere fiscale per una parte dei contribuenti, perdendo così attrattiva sul piano politico.

È necessaria un po' di flessibilità: occorrerebbe, dunque, verificare le conseguenze sul gettito dei vari modelli, partendo dalla premessa che nessuna persona debba farsi carico di un onere supplementare rispetto allo *status quo*, oppure cercando soluzioni di compromesso che permettano una contenuta perdita di gettito così come un contenuto maggior onere fiscale per determinati contribuenti.

Il modello dell'opzione di tassazione[72], concessa ai coniugi, di scegliere tra il sistema di imposizione comune attualmente in vigore (tariffa multipla a livello federale e vari sistemi a livello cantonale, tariffa doppia, *splitting*, ecc.) e il sistema di imposizione separata analogo a quello applicato ai concubini sembrerebbe essere unanimemente ritenuto quello più neutro dal profilo della diminuzione del gettito fiscale[73], seguito dallo *splitting* parziale e dal modello sostenuto dal Consiglio federale del calcolo alternativo dell'imposta, dal modello della tariffa multipla con correzioni, dal sistema dell'imposizione individuale, e dallo *splitting* integrale. Le perdite di gettito indicate nel messaggio del Consiglio federale del 2018 sul calcolo alternativo, riferite al 2012 e calcolate partendo dal principio di non voler far subire maggior onere fiscale a nessun contribuente, sono rispettivamente (su un gettito di ca. 9 mia. di fr.[74]): 0,67-0,64 mia. di fr. nell'opzione di tassazione; 1,15 mia. di fr. nel calcolo alternativo dell'imposta (*recte*: 1,5 mia. di fr.[75]); 1,2-1,6 mia. di fr. nello *splitting* parziale con divisore 1,7; 1,96 mia. di fr. nella tariffa multipla modificata; 2-2,35 mia. di fr. nella tassazione individuale; 2,3 mia. di fr. nello *splitting* integrale[76].

### V. La tassazione dei coniugi nel sistema giuridico attuale

#### A. I fondamenti legislativi

Le leggi fiscali svizzere concernenti l'imposta sul reddito e sulla sostanza si attengono tutte al principio dell'unità della

famiglia. La famiglia è considerata, come già indicato in precedenza, una comunità economica e, pertanto, costituisce un'entità anche sotto il profilo fiscale[77]. Il sistema attuale di imposizione delle famiglie si fonda su un modello di famiglia risalente agli anni quaranta del secolo scorso[78].

Storicamente, il trattamento della coppia era per l'autorità fiscale una realtà relativamente semplice: da una parte, solo le persone sposate formavano una coppia, e d'altra parte, generalmente, la moglie non esercitava un'attività lucrativa. Di conseguenza, l'autorità fiscale ha definito come soggetto fiscale il *ménage* (nucleo familiare), ritenuto che, in passato, il *ménage* era formato o da una persona sola o da una coppia sposata. Queste due realtà (persone sole o coppie nel senso tradizionale del termine) erano, in principio, esposte al medesimo onere fiscale; ben inteso, già allora, i coniugi beneficiavano o di deduzioni speciali o di aliquote più clementi, motivate dalla circostanza che lo stesso reddito è, nel caso di un nucleo familiare costituito da una coppia, utilizzato da due persone, e nel caso di un nucleo unipersonale è interamente goduto da una sola persona[79].

Nel corso degli anni la realtà sociale ed economica è mutata notevolmente: la composizione dei nuclei familiari, in particolare la coppia, ha acquisito configurazioni diverse, così come la formazione del reddito familiare complessivo. I cambiamenti sociali, economici e morali non sono stati tuttavia pienamente recepiti dal nostro sistema fiscale, che rimane tuttora ancorato al modello di famiglia tradizionale. In ragione del cumulo dei valori e della progressione delle aliquote[80], nonostante le numerose misure adottate nel corso degli anni, di seguito elencate, per abbattere lo svantaggio fiscale subito dalle coppie sposate in rapporto ai concubini, il nostro sistema fiscale federale risulta ancora, in determinate situazioni[81], incostituzionale ai sensi della già citata giurisprudenza federale[82].

[77] AFC, Progetto sistema di imposizione dei coniugi (nota 62), p. 10; Messaggio sull'armonizzazione (nota 50), p. 15.

[78] Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del 24 giugno 2005, p. 2, in: [https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2004/Rapporto\\_della\\_commissioni\\_CET-N\\_04.3276\\_2005-06-24.pdf](https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2004/Rapporto_della_commissioni_CET-N_04.3276_2005-06-24.pdf) (consultato il 10.01.2020).

[79] SCHWARTZ (nota 13), p. 372.

[80] Connessa con il principio secondo il quale i contribuenti con redditi elevati hanno una capacità contributiva proporzionalmente superiore a quella delle persone con redditi modesti (JAQUES [nota 17], N 3 ad art. 9 LIFD; N 10 ad art. 36 LIFD).

[81] Ciò accade in particolare per le coppie ove entrambi i coniugi svolgono un'attività lucrativa, rispetto a quelle che, nella medesima situazione, vivono in concubinato, soprattutto nelle fasce di reddito medio-alte; Messaggio sull'armonizzazione (nota 50), p. 15, p. 16; Messaggio del Consiglio federale concernente il pacchetto fiscale 2001, 01.201, del 28 febbraio 2001, in: FF 2001 2655, <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2001/2655.pdf> (consultato il 10.01.2020), p. 2666 (cit.: Messaggio sul Pacchetto fiscale 2001); Messaggio del Consiglio federale sulle misure immediate nell'ambito dell'imposizione dei coniugi, n. 06.037, del 17 maggio 2006, in: FF 2006 4087, <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2006/4087.pdf> (consultato il 10.01.2020), p. 4091; JAQUES (nota 17) N 5 ad art. 9 LIFD.

[82] Messaggio sul Pacchetto fiscale 2001 (nota 81), p. 2665; Per maggiori e più dettagliati ragguagli: Informazioni fiscali edite dalla Conferenza Svizzera delle imposte (CSI), Associazione delle autorità fiscali Svizzere, Aperçu historique des impôts fédéraux, gennaio 2018.

[71] SAMUELE VORPE, La Flat Rate Tax in Svizzera, in: NF 3/2018, pp. 128-133; per un ulteriore approfondimento sul tema, a livello cantonale: MARCO BERNASCONI/DONATELLA FERRARI/SAMUELE VORPE, Il Cantone Ticino nel contesto della concorrenza fiscale intercantionale, Manno, 26 agosto 2009.

[72] Messaggio sul calcolo alternativo (nota 1), p. 1819.

[73] Neutro veniva pure definito il sistema dello *splitting* familiare (Commissione di esperti [nota 8], p. 82).

[74] AFC, Statistica fiscale 2015 in breve, luglio 2016.

[75] Messaggio aggiuntivo sul calcolo alternativo (nota 3), p. 4815.

[76] Messaggio sul calcolo alternativo (nota 1), p. 1814 ss.

L'art. 9 cpv. 1 LIFD impone che il reddito dei coniugi e dei *partner* registrati non separati legalmente o di fatto sia cumulato, qualunque sia il regime dei beni. Prevede inoltre, al capoverso 2, che il reddito dei figli soggetti all'autorità parentale, ad eccezione dei proventi da attività lucrativa, è cumulato con quello del detentore dell'autorità parentale. L'art. 3 cpv. 3 LAID dispone che il reddito e la sostanza dei coniugi (e dei *partner* registrati) non separati legalmente o di fatto si cumulano, senza riguardo al regime dei beni. Il reddito e la sostanza dei figli sotto autorità parentale sono cumulati a quelli del detentore di tale autorità. Il reddito dell'attività lucrativa dei figli nonché gli utili immobiliari sono imposti separatamente. Allo stesso modo, il cumulo dei redditi è previsto da tutte le altre legislazioni cantonali; ad es. l'art. 8 cpv. 1 LT prevede che il reddito e la sostanza di coniugi e dei *partner* registrati non separati legalmente o di fatto sono cumulati, qualunque sia il regime dei beni. Il secondo capoverso recita che il reddito e la sostanza dei figli soggetti all'autorità parentale, ad eccezione dei proventi da attività lucrativa, sono cumulati con quelli di chi detiene l'autorità parentale. Sul reddito d'attività lucrativa dipendente, il figlio è tassato tuttavia unicamente a partire dall'anno in cui compie il diciottesimo anno di età (art. 8 cpv. 3LT).

La Circolare dell'AFC n. 30 relativa alla tassazione della famiglia elenca, tra l'altro, i requisiti per riconoscere fiscalmente una separazione di fatto che porta a una tassazione separata dei coniugi[83].

### B. I correttivi nella LIFD agli svantaggi del cumulo dei redditi

A seguito della sentenza *Hegetschweiler* vi sono stati numerosi interventi legislativi e politici, tentativi di riforme e riforme, con il fine di rimediare all'eccessivo onere supplementare dei coniugi rispetto ai concubini. Vediamo qui di seguito quali correttivi il Legislatore ha adottato per attenuare l'effetto peggiorativo derivante dal cumulo dei redditi, combinato con la marcata progressione delle aliquote dell'imposta federale diretta, per garantire dunque l'uguaglianza di trattamento.

#### 1. La tariffa multipla

L'art. 36 LIFD prevede due aliquote: una applicabile alle persone sole (cpv. 1) e l'altra applicabile ai coniugi viventi in comunione domestica (cpv. 2). Il capoverso 2 si applica per analogia ai coniugi viventi in comunione domestica, nonché ai contribuenti vedovi, separati legalmente o di fatto, divorziati e celibi che vivono in comunione domestica con figli o persone bisognose al cui sostentamento provvedono in modo essenziale. L'ammontare dell'imposta calcolato in questo modo è ridotto di fr. 251 per ogni figlio e ogni persona bisognosa (cpv. 2<sup>bis</sup>). Ne derivano tre tariffe: tariffa di base (cpv. 1), tariffa per coniugi (cpv. 2), tariffa per genitori (cpv. 2<sup>bis</sup>). Si osserva che in una coppia di concubini – tassata individualmente, senza cumulo dei redditi – si applicherà ad entrambi, in assenza di figli, la tariffa di base per persona sola (cpv. 1); in presenza di figli, a seconda della costellazione familiare, è applicabile per uno e entrambi i partner la tariffa per genitori.

[83] A livello cantonale era in vigore fino al 2012 la Circolare della Divisione delle contribuzioni n. 18/2009 Imposizione della famiglia che, attualmente, è in fase di rielaborazione (secondo informazioni ricevute dalla Divisione delle contribuzioni).

#### 2. La deduzione per coniugi con doppio reddito

L'art. 33 cpv. 2 LIFD prevede, in particolare, che se i coniugi vivono in comunione domestica e ambedue esercitano un'attività lucrativa, dal reddito lavorativo più basso è dedotto il 50%, ma almeno fr. 8'100 e al massimo fr. 13'400.

#### 3. La deduzione sociale per coniugi

Tale misura è prevista all'art. 35 cpv. 1 lett. c LIFD e consiste attualmente nella deduzione di fr. 2'600 dal reddito netto. Si tratta di una deduzione sociale per coppia di coniugi che convivono nella stessa economia domestica. È, quindi, finalizzata a tenere conto in modo globale dello stato civile degli sposi e implica una leggera diminuzione del loro onere fiscale. A differenza della deduzione di cui al capitolo precedente, questa va a favore anche delle coppie di pensionati, delle coppie monoreddito e delle coppie i cui redditi provengono da una fonte diversa dall'attività lucrativa.

### C. L'imposizione sul reddito dei coniugi nei Cantoni

Tutti i Cantoni, dopo la ormai nota sentenza *Hegetschweiler*, hanno apportato alle loro legislazioni tributarie i correttivi volti a sgravare le coppie sposate, al fine di tener conto della differente capacità contributiva dei coniugi rispetto alle persone sole con lo stesso reddito[84]:

- il Canton Ticino ha (re)introdotta[85] il sistema della doppia tariffa, ritenendolo il più idoneo a soddisfare i criteri posti dalla giurisprudenza del Tribunale federale e rispettoso del precetto costituzionale della tassazione secondo il principio della capacità contributiva, dopo averne scartati altri per diverse ragioni[86]. Prima della modifica, per il biennio di tassazione 1983/1984, il maggior onere fiscale dei coniugi in Ticino, rispetto ai concubini, variava da +14,8% a +39,9%[87];
- i Cantoni di Sciaffusa, Grigioni, Soletta, Glarona, Neuchâtel, Nidvaldo e Svitto prevedono lo *splitting* parziale, il cui divisore oscilla tra 1,6 e 1,9 a seconda del Cantone;
- i Cantoni di Argovia, Appenzello Interno, Friburgo, Basilea Campagna, Turgovia, Ginevra e San Gallo hanno adottato lo *splitting* integrale (divisore 2);
- il Canton Vaud applica il sistema del "quoziente familiare";
- il Canton Vallese ha una tariffa unitaria, con sgravio dall'imposta;
- Uri e Obvaldo hanno una tariffa proporzionale con franchigia o sgravio specifici per coniugati;
- gli altri Cantoni (oltre al Ticino, anche Appenzello Esterno, Basilea Città, Berna, Giura, Lucerna, Zugo e Zurigo) hanno introdotto un doppio sistema tariffale[88].

[84] Per una descrizione puntuale dei sistemi cantonali, si veda VORPE, *Tassa sul matrimonio* (nota 70), pp. 2-7.

[85] Già la legge del 6 maggio 1966 (testo unico) prevedeva una duplice scala delle aliquote, all'art. 35 (ripreso testualmente dall'art. 30 lett. b della Legge tributaria dell'11 aprile 1950), che riservava l'aliquota agevolata ai "contribuenti coniugati oppure vedovi o divorziati con prole affidata e con economia domestica propria"; cfr. RDAT II-1993 p. 415, 20t, p. 419.

[86] Messaggio del Consiglio di Stato, n. 2848, del 26 settembre 1984; Rapporto della Commissione speciale in materia tributaria del Gran Consiglio, del 7 novembre 1984, pp. 15 ss.; RDAT II-1993 p. 415, 20t, p. 418 s.

[87] Messaggio del Consiglio di Stato n. 2848 del 26 settembre 1984, p. 509.

[88] AFC, Avamprogetto concernente le misure immediate nell'ambito dell'im-

Tutti i Cantoni tranne Turgovia hanno introdotto una deduzione per il secondo reddito a favore delle coppie all'interno delle quali entrambi i coniugi lavorano; nessun Cantone ha previsto deduzioni specifiche per coppie con reddito unico[89].

La LAID, al suo articolo 11 cpv. 1 prevede espressamente che per i coniugi che vivono in comunione domestica l'imposta deve essere ridotta in modo adeguato rispetto a quella dovuta dalle persone sole. I Cantoni hanno così sfruttato il margine di manovra concesso loro dalla LAID, disciplinando in particolare le deduzioni e le misure tariffarie con impostazioni differenti. A livello cantonale la penalizzazione delle coppie sposate è considerata eliminata; a seconda della ripartizione e dell'entità del reddito, l'onere fiscale per le coppie sposate è talvolta addirittura inferiore per più del 10% rispetto alle coppie non sposate con lo stesso reddito[90].

### D. Cosa prevedono i nostri vicini europei?

Negli stati dell'Unione europea (UE) sono presenti sia sistemi basati sulla tassazione congiunta dei coniugi, in diverse forme, sia individuale, con predominanza di quest'ultima (Gran Bretagna, Spagna, Italia e Paesi Bassi); talvolta addirittura senza correttivi, dove tutti vengono trattati allo stesso modo, senza considerazione per lo stato civile, o per la capacità contributiva relativa al tipo di nucleo familiare (Svezia; l'Austria ha recentemente sostituito la deduzione per reddito unico con una deduzione per reddito unico in base al numero dei figli). Lussemburgo, Polonia, Francia e Portogallo prevedono un sistema di *splitting*. In Francia, in particolare, vi è uno *splitting* per famiglie (*quotient familial*), simile al sistema in uso nel Canton Vaud. Le coppie di concubini, eterosessuali od omosessuali, legate da un PACS (*pacte civil de solidarité*) sono equiparate alle coppie sposate per l'imposta sul reddito e sono assoggettate all'imposizione congiunta dopo tre anni dalla registrazione del patto[91]. La Germania accorda ai coniugi un diritto di opzione tra l'imposizione individuale e la tassazione congiunta[92].

## VI. Le ragioni della modifica proposta dal Consiglio federale: conformità alla Costituzione e spinta politica

Malgrado i diversi passi intrapresi o per lo meno tentati per risolvere le disparità tra coniugi e concubini, esse continuano a sussistere, in determinati casi, soprattutto a livello federale,

cozzando con il principio costituzionale dell'uguaglianza giuridica tra coniugati e concubini. Con il messaggio del 21 marzo 2018, il Consiglio federale ha finalmente proposto una modifica legislativa per eliminare la penalizzazione del matrimonio.

### A. Le differenze dell'onere fiscale di coniugi e concubini nel diritto attuale che giustificano una riforma

Il sistema del cumulo dei redditi al quale sottostanno i coniugi non separati legalmente o di fatto in combinazione con la tariffa fortemente progressiva prevista dalla LIFD continua a causare loro, in determinati casi, una penalizzazione fiscale rispetto ai concubini, nonostante questi ultimi non beneficino, di principio, delle agevolazioni fiscali proprie dei coniugi (deduzioni specifiche per gli sposi e tariffa più bassa).

Inoltre, l'applicazione della tariffa agevolata per genitori, non solo alle famiglie monoparentali, ma anche ai contribuenti che vivono in concubinato e che hanno figli è contraria al principio dell'imposizione in base alla capacità contributiva. Si pensi, soprattutto, al caso in cui ciascuno dei concubini ha figli non comuni: ad entrambi è applicata la tariffa per genitori, senza che i loro redditi vengano cumulati, come nel caso di due coniugi.

La violazione del principio costituzionale è pure presente nella costellazione delle famiglie monoparentali, poiché a parità di reddito e di figli il genitore solo dispone di maggiore capacità contributiva, non dovendo spartire il reddito con un'altra persona adulta, come è il caso nella coppia coniugata[93]. Tuttavia, per questa tipologia di famiglie, che spesso si trova in condizioni economiche modeste, lo sgravio fiscale attuale è motivato da ragioni di politica sociale[94].

Dai grafici che seguono risultano le differenze di onere fiscale nel sistema attuale della LIFD tra coniugi e concubini nelle tre varianti di formazione del reddito[95]. La differenza di carico fiscale tra coppie sposate e coppie non sposate emerge chiaramente, soprattutto in caso di doppio reddito con ripartizione più equa tra i *partner* e in presenza di figli. Lo svantaggio fiscale delle coppie di coniugi con doppio reddito si percepisce quanto maggiore è l'importo del reddito e più equa la ripartizione del lavoro tra i *partner* (ad eccezione del picco di discriminazione che concerne i redditi di circa fr. 100'000, con ripartizione lavorativa 70:30 e in presenza di figli). La discriminazione toccherebbe circa 450'000 coppie con doppio reddito da attività lucrativa e almeno 250'000 coppie con doppia rendita, nell'ipotesi di ripartizione del reddito all'interno della coppia di 70:30.

posizione dei coniugi, settembre 2005, p. 5 s.; Messaggio sul calcolo alternativo (nota 1), p. 1788.

[89] Messaggio sul calcolo alternativo (nota 1), p. 1789.

[90] Messaggio sul calcolo alternativo (nota 1), p. 1789; AFC, Discrimination des couples mariés par rapport aux concubins dans le cadre de l'impôt fédéral direct et imposition des frais de garde des enfants par des tiers, Rapport dans le cadre de l'examen de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, 12 giugno 2015 p. 13; PETERS (nota 61).

[91] Per maggiori dettagli si veda: <https://www.economie.gouv.fr/particuliers/quotient-familial> (consultato il 10.01.2020).

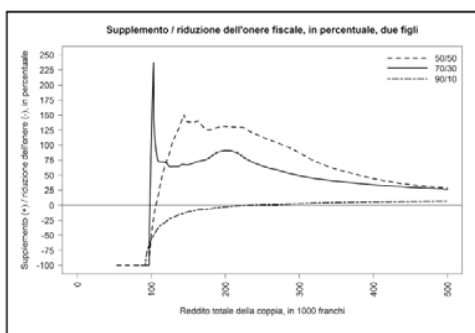
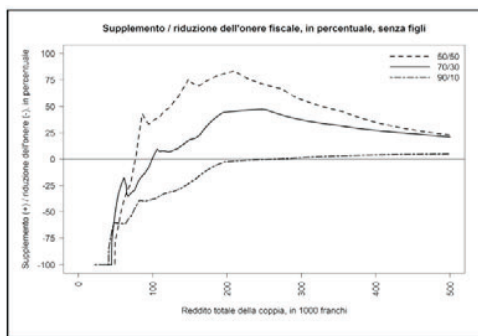
[92] Per qualche informazione in più si veda: Messaggio sul calcolo alternativo (nota 1), p. 1822 s.

[93] DTF 131 II 710; DTF 131 II 697.

[94] Messaggio sul calcolo alternativo (nota 1), p. 1807.

[95] Messaggio aggiuntivo sul calcolo alternativo (nota 3), p. 4813 s.

**Figura 2:** Differenze di onere fiscale tra coniugi e concubini, secondo la ripartizione del reddito, senza rispettivamente con due figli (Messaggio aggiuntivo sul calcolo alternativo [nota 3], p. 4813 s.)



Si osserva poi che, circa 200'000 coppie di coniugi con reddito unico e 125'000 con doppio reddito beneficiano di un minor onere superiore al 10% rispetto a una coppia di concubini in situazione economica analoga; per circa 100'000 coppie di coniugi con reddito unico e 240'000 con doppio reddito il maggiore o minor onere è inferiore o pari al 10% (di queste, circa 260'000 persone non pagano l'imposta, in ragione del basso reddito)[96].

### B. Le fondamenta e gli obiettivi dell'attuale proposta di modifica

Lo scopo comune di tutte le proposte di riforma attualmente in discussione, perseguito anche dalla revisione in atto, è di ancorare nella LIFD un'imposizione dei coniugi e delle famiglie costituzionalmente ammissibile e il più possibile neutrale rispetto ai diversi modelli di economia domestica, di coppia e di famiglia, creando equilibrate relazioni tra gli oneri fiscali[97].

A fianco dello scopo comune, vi sono diversi sotto-obiettivi, ai quali può essere attribuita un'importanza variabile e che possono essere raggiunti meglio con una o l'altra forma di imposizione: la scelta rappresenta pertanto anche una questione politica.

L'obiettivo prioritario dell'eliminazione della "penalizzazione del matrimonio" è sempre affiancato dal contenimento della diminuzione del gettito fiscale. Altri obiettivi potrebbero essere: l'introduzione di incentivi al lavoro[98], lo scrupolo

[96] Messaggio aggiuntivo sul calcolo alternativo (nota 3), p. 4811 s.

[97] Messaggio sul calcolo alternativo (nota 1), p. 1791.

[98] Si pensi alla connessione del progetto qui analizzato con l'Iniziativa sul personale qualificato (IPQ), aspetto che può verosimilmente piacere a coloro

di evitare modifiche legislative a livello di Cantoni e Comuni e di limitare il più possibile le ripercussioni finanziarie sulle imposte cantonali e comunali, l'attuazione rapida delle misure, la volontà di limitare l'onere per i contribuenti (costi di imposizione) e l'onere per le amministrazioni cantonali delle contribuzioni (costi di riscossione). Non da ultimo bisogna interrogarsi su questioni di fondo, come l'importanza di mantenere la posizione privilegiata del matrimonio nel nostro sistema fiscale in contrapposizione all'indipendenza del sistema impositivo dallo stato civile. Occorre inoltre considerare la propensione tutta elvetica a trovare una soluzione di compromesso rispetto al desiderio di un cambiamento radicale. Nessuno dei modelli riportati in precedenza è perfetto. Tutti tendono a raggiungere i diversi scopi, ma con priorità e risultati diversi.

La scelta operata dal Consiglio federale a sostegno del modello cd. della "tariffa multipla con il calcolo alternativo dell'imposta", dopo aver ponderato vantaggi e svantaggi dei modelli considerati alla luce degli obiettivi prefissati[99], sembrerebbe effettivamente una sorta di compromesso politico, che dovrebbe rappresentare una soluzione praticabile e mirata per eliminare la "penalizzazione del matrimonio" (oltre che permettere di ottenere buoni risultati anche in relazione all'iniziativa sul personale qualificato); parrebbe inoltre fondarsi sull'idea che una certa disparità di trattamento a favore dei coniugi sia accettabile, in ragione del posto privilegiato che il nostro sistema giuridico accorda all'istituto del matrimonio[100]. E questo nonostante il Governo abbia sempre riconosciuto che l'imposizione dei coniugi e della famiglia deve essere "coerente con la Costituzione" e "il più possibile neutrale rispetto ai diversi modelli di coppia e di famiglia" e deve generare "rapporti equilibrati fra i diversi carichi fiscali. Il diritto fiscale non dovrebbe influenzare il contribuente nella scelta del proprio modello di famiglia o di vita, bensì dovrebbe ripercuotersi il più possibile in maniera neutrale sulle diverse costellazioni"[101].

La presenza di elementi di imposizione individuale e di imposizione congiunta, la possibilità per i Cantoni di mantenere i loro vigenti sistemi di imposizione per le coppie sposate, l'effetto secondario di incentivo al secondo reddito dato dalla diminuzione dell'onere marginale, l'invariabilità delle modalità di compilazione della dichiarazione d'imposta da parte dei contribuenti rappresentano, a mente del Consiglio federale, i punti forti del sistema scelto.

che mettono tra gli obiettivi principali della riforma la soppressione dei disincentivi fiscali al conseguimento del secondo reddito.

[99] Si ricorda che questo sistema era già stato oggetto di procedura di consultazione indetta nel 2012, che però non aveva raccolto una maggioranza di pareri favorevoli. Il Consiglio federale sembra però ritenere la connessione tra il modello proposto e l'iniziativa sul personale qualificato una caratteristica aggiuntiva positiva del progetto, che non sussisteva ai tempi della consultazione del 2012 (Messaggio sul calcolo alternativo [nota 99], p. 1809 ss.).

[100] Messaggio sul calcolo alternativo (nota 1), p. 1792.

[101] Messaggio del Consiglio federale concernente l'iniziativa popolare "Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate", n. 13.085, del 23 ottobre 2013, in: FF 2013 7301, <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2013/7301.pdf> (consultato il 10.01.2020), p. 7326.

### C. Il funzionamento del sistema proposto

Il modello della "tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta" si basa sull'imposizione congiunta (art. 9 cpv. 1 LIFD) e sul sistema a tariffa multipla (art. 36 LIFD), già presenti nell'attuale legislazione. Nel modello esaminato, la coppia coniugata<sup>[102]</sup>, rispettivamente la famiglia, è ancora considerata come comunione economica e dal profilo fiscale costituisce tuttora un'unità.

L'autorità di tassazione calcolerà, in un primo momento, l'onere fiscale delle persone coniugate, come fatto finora, cumulando i redditi e applicando la tariffa per coniugati (art. 36 cpv. 2 LIFD). In un secondo tempo, sulla base dei dati contenuti nella dichiarazione fiscale congiunta, l'autorità di tassazione effettuerà un calcolo alternativo dell'imposta, come se si trattasse di tassazione individuale, attribuendo alla moglie e al marito secondo la situazione effettiva i redditi da attività lucrativa, i redditi sotto forma di rendita e le deduzioni collegate a tali redditi<sup>[103]</sup>, e dividendo a metà tra i coniugi, per ragioni di economia procedurale, gli altri redditi (redditi da sostanza, vincite al lotto, ecc.) e le altre deduzioni<sup>[104]</sup>.

Questa ripartizione a metà, oltre che essere più pratica per le autorità fiscali, sarebbe favorevole alle coppie sposate poiché consente di interrompere la progressione. Ai fattori fiscali così accertati per marito e moglie si applica la tariffa di base. Le imposte che ne risultano vengono poi sommate. L'importo finale viene confrontato con il calcolo fiscale effettuato con il cumulo dei redditi e l'applicazione della tariffa multipla. Tra le due cifre verrà richiesta, d'ufficio, quella più bassa.

Il progetto prevede nella LIFD modifiche specifiche che istituiscono il calcolo alternativo dell'imposta, oltre a puntuali modifiche relative alla tassazione comune dei coniugi. Nella seconda categoria rientra la deduzione per coniugi con reddito unico (si tratta di reddito lavorativo; art. 33 cpv. 2<sup>bis</sup> Disegno-LIFD), volta a ridurre il divario tra coniugi con reddito unico e coniugi con doppio reddito. Nella riforma vengono inoltre mantenute la deduzione per coniugi (art. 35 cpv. 1 lett. c LIFD) e la deduzione per coniugi con doppio reddito (con talune modifiche; art. 33 cpv. 2 Disegno-LIFD).

Le tre deduzioni appena elencate rappresentano misure volte ad attenuare, nell'ambito dell'imposizione ordinaria, la discriminazione tra coniugi e concubini e a ridurre la differenza di onere tra coniugi con reddito unico e con doppio reddito. Pertanto, al momento del calcolo alternativo dell'imposta, che si baserà sulla tassazione separata dei coniugi analoga a quella dei concubini, queste ultime deduzioni non saranno considerate.

<sup>[102]</sup> Non separata legalmente o di fatto e con domicilio fiscale in Svizzera. Il calcolo alternativo viene effettuato anche se uno solo dei coniugi è domiciliato in Svizzera (tranne nel caso in cui i contribuenti forniscono la prova che non vi è più comunione domestica).

<sup>[103]</sup> Messaggio sul calcolo alternativo (nota 1), p. 1796 s. per l'attribuzione secondo la situazione effettiva di redditi e deduzioni a ciascun coniuge.

<sup>[104]</sup> Messaggio sul calcolo alternativo (nota 1), p. 1796 s. per l'attribuzione degli altri redditi e deduzioni in ragione di metà ciascuno.

Una componente della normativa proposta consiste nell'applicazione della tariffa di base sia alle coppie di concubini con figli, sia alle famiglie monoparentali. Verrebbe tuttavia mantenuta, date le condizioni, la deduzione dall'ammontare dell'imposta per figli (art. 36 cpv. 2<sup>bis</sup> Disegno-LIFD), e, come correttivo dettato da ragioni di politica sociale, verrebbe introdotta una deduzione per famiglie monoparentali, concessa solo ai contribuenti che vivono effettivamente da soli in comunione domestica con uno o più figli minorenni, a tirocinio o agli studi.

Dal punto di vista procedurale, nulla cambierà in sostanza per i coniugi: la decisione di tassazione includerà sia il calcolo ordinario, sia il calcolo alternativo; i coniugi potranno impugnare anche l'attuazione e il calcolo dell'importo comparativo, per contestare ad esempio l'assegnazione dei singoli fattori fiscali a un coniuge o all'altro. Il regime della responsabilità solidale dei coniugi, sancito dall'art. 13 cpv. 1 LIFD, non è pure oggetto di modifiche.

### D. Gli effetti del sistema dal profilo del principio dell'uguaglianza

Con il calcolo alternativo dell'imposta, le coppie sposate con doppio reddito o doppia rendita avranno un onere fiscale uguale o inferiore a quello di concubini in situazione analoga. Tuttavia, l'attribuzione in ragione di metà ciascuno di taluni redditi, nel calcolo alternativo, potrà causare, in casi eccezionali, un maggior aggravio dei coniugi (ad es. nel caso in cui un coniuge realizza quasi esclusivamente un reddito da attività lucrativa e l'altro realizza quasi esclusivamente un reddito patrimoniale di analoga entità, attribuito per metà a ciascun coniuge).

Per quanto attiene alla relazione tra l'onere dei coniugi con reddito unico e dei coniugi con doppio reddito, la differenza (che crescerebbe a seguito del calcolo alternativo) tra l'onere dei primi e quello dei secondi è ridotta dall'introduzione della deduzione per reddito unico. Le variazioni dipendono dall'entità del reddito e dalla formazione del reddito tra coniugi con doppio reddito.

Nel confronto tra coniugi e concubini con reddito unico, i primi continueranno a essere tassati in minor misura rispetto ai secondi, già per via della tariffa più moderata e in ragione della prevista deduzione per coniugi con reddito unico.

I coniugi con reddito unico saranno pure tassati meno pesantemente rispetto alle famiglie unipersonali con uguale reddito; questo si giustifica se si considera che l'effetto risultante dalla relazione tra reddito e dimensione dell'economia domestica è più rilevante rispetto ai vantaggi legati all'economia domestica ("*effet de synergie*").

Tale riflessione varrebbe anche per le coppie di concubini. Tuttavia, la presente riforma non ritiene di adottare soluzioni per risolvere la disparità che tocca i concubini, in presenza di reddito unico, tassati come una persona sola, in violazione del principio dell'imposizione secondo la capacità contributiva.



Per correggere tale distorsione occorrerebbe tassare i concubini con reddito unico come se fossero coniugi; soluzione ritenuta difficoltosa, a causa della mancanza di punti di riferimento nel diritto civile che consentano di qualificare una relazione di concubinato come paragonabile a una coppia sposata nell'ambito del diritto tributario.

Infine, con la modifica che consiste nell'applicazione della tariffa di base sia alle coppie di concubini con figli, sia alle famiglie monoparentali si eliminerebbe la disparità incostituzionale che vige oggi con la tariffa per genitori. Il contraccollo per le famiglie monoparentali sarebbe comunque attenuato dall'introduzione della deduzione specifica per famiglie monogenitoriali, che le coppie di concubini con figli comuni o non comuni non potrebbero far valere (art. 35 cpv. 1 lett. d Disegno-LIFD)[105].

### VII. Conclusione

Con il matrimonio la coppia definisce in modo chiaro i diritti e i doveri reciproci, anche nei confronti dei terzi. Questo accade perché il matrimonio è un'istituzione regolata in maniera chiara e completa dalla legge. Il matrimonio ha anche un impatto sulla fiscalità dei contribuenti. Con la normativa in vigore ancora oggi, il solo fatto di sposarsi fa scattare un sistema di imposizione peculiare che prevede che redditi e sostanza degli sposi siano uniti, per diventare oggetto di un'unica procedura di tassazione. Questa particolarità è legata verosimilmente al fatto che in passato vi fossero due modi di vivere la vita adulta: da soli o coniugati. Con il matrimonio, l'uomo, unico apporto di reddito, assumeva il ruolo del capofamiglia a cui andavano imputati tutti gli altri redditi del nucleo familiare.

Ora i modi di vivere sono cambiati: ci sono le persone che vivono da sole, quelle unite in matrimonio, in unione domestica registrata, in concubinato etero e omosessuale, e in altre forme di comunità.

Solo il matrimonio e l'unione registrata di coppie omosessuali sono regolati dalla legge civile e gli effetti fiscali per queste due forme di vita comune sono parificati. Il concubinato allo stadio attuale non ha invece uno spazio proprio nella legislazione civile e neppure nella legislazione tributaria federale. Pertanto una coppia di concubini è fiscalmente trattata come due persone sole.

La coesistenza di questa pluralità di situazioni simili (coppie legate sentimentalmente, che desiderano convivere per condividere la quotidianità, progetti comuni e magari anche le spese correnti), ma regolamentate in maniera diversa causa numerosi casi di disparità, a favore e a scapito talvolta degli uni talvolta degli altri.

Considerata la posizione privilegiata del matrimonio nella nostra società, come modello di vita comune e di famiglia, negli anni ci si è concentrati sulle disparità a sfavore dei coniugi cercando di eliminarle. Tuttavia, nel cercare di raggiungere questo scopo si rischia di creare nuove disparità, così come di non correggerne altre già esistenti.

Nonostante la parità di trattamento assoluta sia probabilmente irraggiungibile, in occasione di un'importante riforma come quella relativa alla tassazione dei coniugi vale la pena fare il possibile per rispettare il principio dell'uguaglianza e ridurre le disparità da tutti i punti di vista. Altrimenti, dopo decenni di tentativi per correggere la "penalizzazione del matrimonio", potrebbero seguire decenni di discussioni sulla "penalizzazione di altre forme di convivenza".

Il Consiglio federale con l'ultimo modello proposto cerca effettivamente di eliminare la cd. "penalizzazione del matrimonio" senza però preoccuparsi troppo delle disparità esistenti o nascenti nei confronti dei concubini. È sicuramente importante "depenalizzare" il matrimonio, togliendo gli ostacoli fiscali a questa scelta di vita comune. Ma è corretto attribuire all'unione coniugale una posizione fiscalmente qualificata, rispetto alle altre forme di vita comune? Probabilmente no. Non solo il diritto tributario non deve essere un deterrente al matrimonio, ma non deve influenzare la scelta del modo di vita delle coppie.

Sembrerebbe che la maniera più efficace per superare le disparità di trattamento tra coniugi e concubini sia quella di slegare il diritto fiscale dalla definizione civile di matrimonio e, quindi, dallo stato civile (alcuni passi in questo senso sono peraltro già stati fatti: due coniugi separati non legalmente ma solo di fatto, sono tassati individualmente nonostante siano ufficialmente ancora sposati; le conseguenze fiscali del matrimonio sono state estese a una forma di vita comune nuova come l'unione domestica registrata). Dunque, occorrerebbe forse rivedere tutto il sistema, andando verso la tassazione individuale.

Una tassazione individuale conforme alla costituzione, che rispetti il principio dell'imposizione secondo la capacità contributiva (che consideri, in particolare, le persone che vivono nella medesima economia domestica e che incidono sulla capacità contributiva dei soggetti fiscali), dovrebbe verosimilmente essere completata da correttivi. Per scegliere il correttivo più adatto si dovranno fare analisi e simulazioni accurate, prendendo anche spunto dai sistemi adottati dai Paesi a noi vicini. Un possibile correttivo è la deduzione per reddito unico (ritenuta necessaria dalla Commissione di esperti del 1998, dall'AFC e dal Consiglio federale).

Affinché l'imposizione sia effettivamente indipendente dallo stato civile, e per soddisfare il principio dell'uguaglianza, tale deduzione dovrebbe essere concessa sia ai coniugi sia ai concubini con reddito unico.

[105] Messaggio sul calcolo alternativo (nota 1), p. 1811 s.

Si pone, quindi, la problematica di definire legalmente il concubinato per poterlo parificare al matrimonio. In questo senso si devono immaginare dei presupposti di stabilità, ponendo dei limiti di tempo di convivenza ininterrotta, oppure riferendosi alla presenza di figli comuni (ci si può ispirare a campi del diritto in cui questo esercizio è già stato fatto). In tal senso, si potrebbe anche andare verso l'istituzione dei PACS, già esistenti in Francia, così come nei Cantoni Neuchâtel e Ginevra. Un altro correttivo potrebbe essere il mantenimento di una tariffa più favorevole anche nell'ambito della tassazione individuale, per i contribuenti che hanno figli a carico; la sua applicazione potrebbe eventualmente essere estesa anche in caso di altre persone a carico, che riducono la capacità contributiva del contribuente. Oppure si potrebbe prevedere una deduzione personale che garantisca il minimo vitale, trasmissibile al *partner*, se non interamente compensata con il reddito personale. La soluzione potrebbe anche essere ricercata nella *Flat Rate Tax*, con prestazioni di trasferimento ("*Transferleistung*"), nella forma della deduzione dall'imposta, che rendono l'imposizione progressiva e permettono di ottenere un sistema fiscale neutro dal punto di vista dello stato civile e della forma di ripartizione del lavoro all'interno della coppia.

Per concludere, il progetto del Consiglio federale sembra una soluzione di compromesso, formata da elementi di tassazione congiunta ed elementi di tassazione individuale, che si prefigge di correggere la penalizzazione del matrimonio senza occuparsi in maniera risolutiva delle ripercussioni sui concubini. Se finalmente si riuscisse a riformare questo campo del diritto fiscale, sarebbe auspicabile prendere una decisione più coraggiosa e decisiva, rivedendo tutto il sistema, con il passaggio alla tassazione individuale.

"*Non divida il fisco ciò che Dio ha unito*", diceva il Direttore del Dipartimento delle finanze responsabile per l'adozione della legge tributaria ticinese del 1950. I tempi sono cambiati, e forse è arrivato il momento di voltare pagina, rompendo la connessione tra matrimonio e fiscalità. Probabilmente, ora, il Legislatore federale dovrebbe preoccuparsi di non discriminare i diversi tipi di unione che i contribuenti stessi decidono di formare.