

09.032

**Messaggio  
concernente la modifica della legge federale  
sull'imposta federale diretta**

**(Compensazione più rapida degli effetti della progressione a freddo  
nell'ambito dell'imposta federale diretta)**

del 6 marzo 2009

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di modifica della legge federale sull'imposta federale diretta.

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

6 marzo 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

***Il disegno di modifica della legge federale sull'imposta federale diretta si prefigge di far coincidere meglio il reddito reale dei contribuenti con le imposte dovute per mezzo di una più rapida compensazione degli effetti della progressione a freddo. Inoltre, potrà essere conferita una maggiore continuità alla pianificazione finanziaria.***

*Si parla di progressione a freddo quando un contribuente è sottoposto a un'aliquota d'imposizione che corrisponde a un livello più elevato della tariffa fiscale perché il suo reddito nominale è aumentato a causa della compensazione del rincaro. Il contribuente deve di conseguenza sopportare un onere fiscale superiore anche se il suo potere d'acquisto è rimasto uguale.*

*Il diritto vigente prevede una compensazione degli effetti della progressione a freddo, in particolare quando il rincaro ha raggiunto il 7 per cento dall'ultima compensazione. Considerato il rincaro relativamente modesto degli ultimi anni, prima che questa condizione sia soddisfatta dovranno trascorrere molti anni. Questa situazione comporta che il diritto vigente:*

- *introduce un elemento d'incertezza nella pianificazione finanziaria della Confederazione;*
- *provoca continui dibattiti pubblici e proposte di modifiche.*

*Considerati gli svantaggi della regolamentazione vigente e i diversi interventi parlamentari su questo tema, il Consiglio federale ritiene opportuno proporre una nuova regolamentazione della compensazione degli effetti della progressione a freddo.*

*Durante l'indagine conoscitiva svolta dal 5 dicembre 2008 al 15 gennaio 2009 sono state poste in discussione due varianti per una compensazione più rapida degli effetti della progressione a freddo: una compensazione annuale e la riduzione della soglia di rincaro al 3 per cento.*

*Il principio secondo il quale le conseguenze della progressione a freddo dovranno in futuro essere compensate più rapidamente è stato approvato in generale da tutti i partecipanti all'indagine conoscitiva. Le opinioni divergono invece sul sistema da adottare.*

*La riduzione della soglia di rincaro al 3 per cento consentirà di compensare più rapidamente e più frequentemente gli effetti della progressione a freddo rispetto al diritto vigente. In questo modo, le imposte dovute corrisponderanno meglio al reddito reale del contribuente. Gli svantaggi della compensazione annuale, soprattutto il maggiore onere amministrativo, saranno ampiamente evitati. Questa soluzione contribuisce inoltre a stabilizzare la pianificazione finanziaria.*

*Il Consiglio federale propone di conseguenza di compensare in futuro gli effetti della progressione a freddo quando il rincaro raggiunge almeno il 3 per cento dall'ultima compensazione. La prima compensazione avrà luogo per l'anno fiscale*

---

*2010 se la legge sarà approvata al più tardi nella sessione estiva 2009 e il termine di referendum sarà scaduto inutilizzato. Il Consiglio federale propone inoltre di attuare anche le altre proposte di modifica che hanno raccolto un'ampia approvazione nel corso dell'indagine conoscitiva, in particolare l'applicazione della tariffa postnumerando anche per le prestazioni in capitale provenienti dalla previdenza e la delega al Dipartimento federale delle finanze (DFF) della competenza di procedere ai futuri adeguamenti.*

# Messaggio

## **1 Principi del progetto**

### **1.1 Situazione iniziale**

#### **1.1.1 Diritto vigente**

Secondo la legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11) gli effetti della progressione a freddo vengono compensati quando l'indice nazionale dei prezzi al consumo (IPC) è aumentato di almeno il 7 per cento dall'ultima compensazione.

Gli effetti della progressione a freddo sono stati compensati l'ultima volta per l'anno fiscale 2006 sulla base dell'IPC alla fine del 2004. In quell'occasione si era dovuto compensare un rincaro del 7,6 per cento accumulatosi dalla fine del 1995.

Il 31 dicembre 2008 il rincaro aveva raggiunto il 4,4 per cento dall'ultima compensazione degli effetti della progressione a freddo. Secondo il diritto vigente, non vi sono quindi i presupposti per una compensazione degli effetti della progressione a freddo il 1° gennaio 2010. Non si sa se la soglia del 7 per cento dall'ultima compensazione verrà raggiunta alla fine del 2009. In caso affermativo, secondo il diritto vigente vi sarà una compensazione degli effetti della progressione a freddo per l'anno fiscale 2011.

#### **1.1.2 Interventi parlamentari**

Il 23 settembre 2008 il gruppo liberale-radical (PLR) del Consiglio nazionale ha depositato un'iniziativa parlamentare per una compensazione immediata degli effetti della progressione a freddo. L'iniziativa contiene due richieste:

- in primo luogo una modifica della LIFD affinché la compensazione degli effetti della progressione a freddo venga in futuro effettuata annualmente conformemente all'evoluzione dell'IPC,
- in secondo luogo l'introduzione nella LIFD di una disposizione transitoria (215a) dell'articolo 215 LIFD che preveda la compensazione degli effetti della progressione a freddo a titolo eccezionale il 31 dicembre 2008 conformemente allo stato dell'indice il 1° luglio 2008.

Il 14 ottobre 2008 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha deciso di dar seguito all'iniziativa.

Il 30 ottobre 2008 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) ha deciso di non dar seguito all'iniziativa parlamentare.

La CET-S ha tuttavia approvato la mozione 08.3753 Compensazione più frequente della progressione a freddo.

Il 4 novembre 2008 la CET-N ha mantenuto la sua decisione di dare seguito all'iniziativa. Nel frattempo, ha depositato la mozione 08.3754 Compensazione annua della progressione a freddo.

Il 2 dicembre 2008 il Consiglio degli Stati ha deciso di non dar seguito all'iniziativa parlamentare, ma di approvare la mozione della CET-S.

Il 16 dicembre 2008 il Consiglio nazionale ha deciso di dar seguito all'iniziativa parlamentare e ha approvato la mozione della CET-N.

Il Parlamento sta quindi trattando tre interventi sulla compensazione degli effetti della progressione a freddo:

1. *08.452 Iv. pa. PLR*
2. *08.3753 Mo CET-S: Compensazione più frequente della progressione a freddo*

Il Consiglio federale è incaricato di presentare rapidamente una modifica della LIFD in virtù della quale gli effetti della progressione a freddo in ambito di imposta sul reddito delle persone fisiche saranno compensati a un ritmo più rapido.

3. *08.3754 Mo CET-N: Compensazione annua della progressione a freddo*

Il Consiglio federale è incaricato di modificare la LIFD per il 1° gennaio 2010 affinché gli effetti della progressione a freddo sull'imposta federale riscossa sul reddito delle persone fisiche siano compensati annualmente.

Il Consiglio federale ha proposto al Parlamento di accogliere la mozione della CET-S e di respingere la mozione della CET-N. Non ha potuto esprimersi sull'iniziativa parlamentare del PLR. Verrà invitato a esprimere il suo parere quando sarà disponibile un progetto con rapporto esplicativo della Commissione (art. 112 cpv. 3 LParl<sup>1</sup>).

## **1.2 Indagine conoscitiva**

### **1.2.1 Progetto sottoposto all'indagine conoscitiva**

Il 26 novembre 2008 abbiamo incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFP) di effettuare un'indagine conoscitiva presso i Cantoni, i partiti politici e le associazioni mantello dell'economia riguardo a una più rapida compensazione degli effetti della progressione a freddo.

L'indagine conoscitiva è durata dal 5 dicembre 2008 al 15 gennaio 2009. Complessivamente sono pervenuti 39 pareri<sup>2</sup>. 23 direttori cantonali delle finanze, la Conferenza fiscale delle Città, cinque partiti e 10 organizzazioni economiche hanno espresso il loro parere.

Il progetto sottoposto all'indagine conoscitiva prevedeva di compensare più rapidamente le conseguenze della progressione a freddo. Sono state poste in discussione due varianti: la compensazione annuale e una compensazione periodica al raggiungimento di un rincaro del 3 per cento. La relativa modifica della LIFD dovrebbe entrare in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza inutilizzata del

<sup>1</sup> RS 171.10

<sup>2</sup> Un parere giunto in ritardo non ha potuto essere considerato nel rapporto sui risultati dell'indagine conoscitiva.

termine di referendum. Si prevede inoltre di effettuare la prima compensazione degli effetti della progressione a freddo nell'anno fiscale 2010.

## **1.2.2 Risultati dell'indagine conoscitiva**

Il principio secondo il quale le conseguenze della progressione a freddo dovranno in futuro essere compensate più rapidamente è stato generalmente approvato. Solo il PEV ha dichiarato di voler rinunciare al progetto ritenendolo inutile e non sostenibile a lungo termine.

La compensazione annuale degli effetti della progressione a freddo è stata sostenuta da tre Cantoni, dal PLR, dall'UDC e, da parte dell'economia, da Economiesuisse, dall'Unione svizzera delle arti e mestieri, dall'Unione dei contadini, dalla Società svizzera degli impiegati di commercio, dall'Associazione svizzera dei banchieri e dal Centre Patronal.

La maggioranza dei Cantoni (13), il PPD, il PS, l'Unione sindacale svizzera, la Conferenza fiscale delle Città (Svizzera), Travail.Suisse e la Gewerbeverband del Cantone di Lucerna si sono espressi a favore di una riduzione della soglia di rincaro al 3 per cento.

Sette Cantoni e due organizzazioni economiche hanno proposto altre varianti (compensazione degli effetti della progressione a freddo con un rincaro del 4 o 5 %; compensazione annuale degli effetti della progressione a freddo con un rincaro minimo dell'1,2 o del 3 %).

Le altre proposte - l'applicazione della tariffa postnumerando anche per le prestazioni in capitale provenienti dalla previdenza e la delega di competenza al DFF per i futuri adeguamenti - sono state generalmente approvate.

## **1.3 Nuova regolamentazione proposta**

L'indagine conoscitiva non ha dato un risultato chiaro riguardo al modo in cui la futura compensazione degli effetti della progressione a freddo dovrà essere effettuata (cfr. n. 1.2.2). L'argomento principale dei sostenitori di una *compensazione annuale* è che con questa soluzione si garantisce nel modo migliore l'imposizione secondo la capacità economica, dato che le imposte dovute corrispondono meglio al reddito reale del contribuente. Secondo loro, l'onere amministrativo supplementare è sostenibile. Gli oppositori della compensazione annuale sostengono soprattutto che in caso di rincaro contenuto vi è una sproporzione tra l'onere amministrativo e l'utilità. Essi ritengono in effetti che l'onere legato all'attuazione per i Cantoni e, se del caso, per i Comuni sarebbe troppo elevato (adeguamento annuale dei sistemi informatici, dei formulari per la dichiarazione delle imposte, delle direttive e delle istruzioni). In caso di imposizione alla fonte, anche l'onere dei datori di lavoro sarebbe troppo elevato. L'utile per la maggior parte dei contribuenti sarebbe invece troppo limitato. Secondo i sostenitori di una *riduzione della soglia di rincaro al 3 per cento* è essenziale che con questa soluzione la compensazione abbia luogo più rapidamente che con la regolamentazione vigente e che si possano evitare in larga misura gli svantaggi di una compensazione annuale, soprattutto l'onere amministra-

tivo sproporzionato. I vantaggi e i costi si equilibrano. Gli oppositori di questa soluzione sostengono o la compensazione annuale o un'altra soluzione.

Con la riduzione della soglia di rincaro al 3 per cento, la compensazione degli effetti della progressione a freddo ha luogo più rapidamente e più frequentemente rispetto al diritto vigente. Ciò fa sì che le imposte dovute corrispondano meglio al reddito reale del contribuente. Gli svantaggi della compensazione annuale, soprattutto il maggiore onere amministrativo, vengono in buona parte a cadere. Questa soluzione contribuisce inoltre a stabilizzare la pianificazione finanziaria.

Proponiamo quindi di compensare in futuro gli effetti della progressione a freddo quando il rincaro accumulato dall'ultima compensazione raggiunge almeno il 3 per cento. Proponiamo inoltre di disciplinare le altre disposizioni ampiamente approvate, come l'applicazione della tariffa postnumerando per le prestazioni in capitale provenienti dalla previdenza e la delega di competenza al DFF per i futuri adeguamenti.

Se la modifica di legge proposta entrerà in vigore come previsto nel 2009 (cioè che è possibile solo se la legge verrà approvata nella sessione estiva) e il termine di referendum scadrà inutilizzato, nell'anno fiscale 2010 sarà compensato il rincaro del 4,4 per cento accumulato dall'ultima compensazione (stato dell'IPC il 31.12.2008).

## **2 Spiegazione dei singoli articoli**

*Art. 38*            Prestazioni in capitale provenienti dalla previdenza

*Cpv. 2*

Il rinvio alle tariffe conformemente all'articolo 214 consentirà in futuro di imporre anche le prestazioni in capitale provenienti dalla previdenza secondo le tariffe postnumerando più basse. A causa di una svista legislativa, nel diritto vigente si rimanda all'articolo 36 e di conseguenza alle tariffe prenumerando. La presente modifica di legge offre l'opportunità di correggere questa svista. In futuro le tariffe prenumerando non saranno di conseguenza mai più applicate all'imposta federale diretta.

*Cpv. 3*

Il rinvio all'articolo 35 è obsoleto. Si rinuncia di conseguenza a questo rinvio.

*Art. 39*            Compensazione degli effetti della progressione a freddo

*Cpv. 2 e 3*

L'articolo 39 fa riferimento alle tariffe prenumerando che non sono più applicate perché tutti i Cantoni applicano il metodo postnumerando. Poiché però la rettificazione del testo di legge è ancora in sospeso, l'articolo 39 capoversi 2 e 3 viene modificato analogamente all'articolo 215 capoverso 2 e 3 per motivi formali. Per quanto riguarda il contenuto, si vedano le osservazioni relative all'articolo 215.

*Cpv. 2*

Il capoverso 2 contiene due novità. In primo luogo gli effetti della progressione a freddo devono essere compensati quando il rincaro ha raggiunto almeno il 3 per cento dall'ultima compensazione. Gli effetti della progressione a freddo vengono quindi compensati più rapidamente e più frequentemente rispetto al diritto vigente. In questo modo le imposte dovute corrispondono meglio al reddito reale del contribuente.

Secondo la prassi corrente la compensazione degli effetti della progressione a freddo per quanto concerne le deduzioni o le tariffe introdotte o modificate dall'ultima compensazione ha luogo in base allo stato dell'IPC al momento dell'entrata in vigore delle deduzioni o tariffe nuove o modificate. Se nel 2010 ci sarà una compensazione degli effetti della progressione a freddo secondo lo stato dell'IPC il 31 dicembre 2008, per la compensazione relativa alle misure urgenti in materia di imposizione dei coniugi e della famiglia non verrà considerato il rincaro del 4,4 per cento accumulato tra la fine del 2004 (momento determinante per l'ultima compensazione) e la fine del 2008, ma il rincaro del 2,7 per cento accumulato tra la fine del 2006 e la fine del 2008.

Con la prassi corrente descritta qui a titolo d'esempio, si garantisce che le relazioni tra gli oneri stabilite dal legislatore non vengano distorte dal rincaro e dalla conseguente compensazione degli effetti della progressione a freddo.

La seconda novità riguarda la delega al DFF della competenza di adeguare le tariffe e le deduzioni. La compensazione degli effetti della progressione a freddo è un procedimento tecnico per il quale non c'è margine di manovra. Per una gestione amministrativa efficiente è di conseguenza opportuno affidare questo compito al dipartimento competente.

*Cpv. 3*

Le tariffe e le deduzioni fissate nell'ordinanza del DFF saranno adeguate per ogni compensazione degli effetti della progressione a freddo e l'ordinanza sarà pubblicata. In questo modo in futuro non sarà più necessario informare specificatamente l'Assemblea federale di ogni compensazione. Questa disposizione può di conseguenza essere abrogata.

Se le presenti modifiche di legge verranno approvate dalle Camere federali al più tardi nella sessione estiva 2009 e non verrà lanciato il referendum, il DFF adeguerà mediante ordinanza le tariffe e le deduzioni per l'anno fiscale 2010 in base allo stato dell'IPC il 31 dicembre 2008. In questo modo verrà compensato il rincaro del 4,4 per cento accumulato dall'ultima compensazione degli effetti della progressione a freddo (per quanto concerne le particolarità inerenti alla compensazione di elementi delle misure urgenti nell'imposizione dei coniugi e della famiglia si vedano le spiegazioni di cui sopra relative all'art. 215 cpv. 2 LIFD). Dal momento che nell'ambito dell'imposta alla fonte (diversamente che per la tassazione ordinaria) l'anno fiscale e l'anno di riscossione coincidono, questa modifica avrà effetto già nel 2010 per quanto concerne l'imposta alla fonte. Affinché la riscossione dell'imposta alla fonte da parte delle autorità fiscali, dei datori di lavoro e degli istituti di previdenza possa



essere preparata, le nuove tariffe e deduzioni dovranno essere note tempestivamente, vale dire diversi mesi prima. Se la presente modifica di legge sarà approvata al più tardi nella sessione estiva 2009, gli uffici interessati avranno sufficiente tempo a disposizione per preparare la compensazione degli effetti della progressione a freddo per l'anno fiscale 2010.

Se invece le presenti modifiche di legge saranno approvate solo dopo la sessione estiva 2009, la prima compensazione delle conseguenze della progressione a freddo al più presto per l'anno fiscale 2011 a causa delle particolarità dell'imposta alla fonte menzionate sopra..

### *Entrata in vigore*

Le modifiche proposte entreranno in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza inutilizzata del termine di referendum. Se il progetto sarà approvato nella sessione estiva 2009 e non sarà lanciato il referendum, la modifica di legge potrà entrare in vigore presumibilmente nell'ottobre del 2009. In questo modo sarà possibile attuare la compensazione il 1° gennaio 2010. Subito dopo l'approvazione delle modifiche di legge nella sessione estiva 2009, l'Amministrazione federale delle contribuzioni dovrà tuttavia informare rapidamente i Cantoni sulle nuove tariffe e deduzioni affinché essi possano effettuare i necessari adeguamenti, in particolare in vista della riscossione dell'imposta alla fonte.

## **3 Ripercussioni**

### **3.1 Per la Confederazione**

Il presente disegno di legge prevede la compensazione degli effetti della progressione a freddo per l'anno fiscale 2010 in base al rincaro del 4,4 per cento accumulato dall'ultima compensazione (stato dell'IPC a fine 2004). Questa compensazione non provocherà cambiamenti nel piano finanziario 2010, dal momento che l'imposta federale diretta per l'anno fiscale 2010 viene in generale riscossa solo nel 2011 (dapprima provvisoriamente e quindi perlopiù anche definitivamente). Solo le imposte alla fonte vengono riscalate già nel 2010, ma esse incidono poco dal profilo finanziario.

Nel piano finanziario 2011 dovrebbero invece risultare minori introiti di circa 430 milioni di franchi, vale a dire empiricamente circa l'85 per cento della diminuzione degli introiti per l'anno fiscale 2010 pari a circa 500 milioni di franchi. Circa il 17 per cento, ovvero 70 milioni di franchi, di questi mancati introiti andrebbe a carico dei Cantoni (quote cantonali).

Nell'ambito del piano finanziario 2012 è dovuta l'imposta federale diretta per l'anno fiscale 2011. In questo anno fiscale la nuova compensazione rapida potrebbe essere applicata per la prima volta. Il presupposto sarebbe tuttavia che il rincaro dall'ultima compensazione raggiunga il 3 per cento. Per l'anno fiscale 2011 è di conseguenza determinante il rincaro accumulato in un solo anno (tra il 31 dicembre 2008 e il 31 dicembre 2009). Dal momento che di regola il tasso di rincaro annuale in Svizzera è notevolmente inferiore al 3 per cento, per l'anno fiscale 2011 non dovrebbe esserci una compensazione degli effetti della progressione a freddo, che avrà luogo solo uno o addirittura due anni dopo.

## **3.2 Per i Cantoni e i Comuni**

I Cantoni sono interessati dalla prevista modifica di legge, dal momento che spetta loro il 17 per cento degli introiti dell'imposta federale diretta (art. 196 LIFD).

Si vedano le spiegazioni nel numero 3.1.

## **3.3 Per l'economia**

La compensazione degli effetti della progressione a freddo prevista per il 2010 è indubbiamente opportuna, considerata la situazione congiunturale sempre più debole. Il nuovo ritmo di compensazione più rapido aiuta a stabilizzare la pianificazione finanziaria della Confederazione, ciò che è molto positivo dal profilo economico. Inoltre, riducendo gli aumenti d'imposta «a freddo» ingiustificati, si eliminano le distorsioni dovute agli stimoli negativi nel settore del risparmio e dell'offerta di lavoro.

## **4 Rapporto con il programma di legislatura**

Il progetto non è stato annunciato nel messaggio del 23 gennaio 2008<sup>3</sup> sul programma di legislatura 2007–2011 né nel nostro decreto del 18 settembre 2008<sup>4</sup> sul programma di legislatura 2007–2011. La necessità di modificare il meccanismo di compensazione degli effetti della progressione a freddo si è manifestata solo nel corso del 2008 per due motivi: da un lato il rincaro è aumentato notevolmente nel primo semestre e dall'altro a partire dall'autunno sono peggiorate le prospettive economiche a causa della crisi finanziaria.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità e legalità**

Conformemente all'articolo 128 della Costituzione federale (Cost.)<sup>5</sup>, la Confederazione può riscuotere un'imposta diretta sul reddito delle persone fisiche e sul reddito netto delle persone giuridiche (cpv. 1 lett. a). Le conseguenze della progressione a freddo per l'imposta sul reddito delle persone fisiche sono compensate periodicamente (cpv. 3).

Conformemente all'articolo 129 Cost., la Confederazione emana principi per armonizzare le imposte dirette federali, cantonali e comunali; prende in considerazione gli sforzi d'armonizzazione dei Cantoni (cpv. 1). L'armonizzazione si estende all'assoggettamento, all'oggetto e al periodo di calcolo delle imposte, alla procedura e alle disposizioni penali. Rimangono escluse dall'armonizzazione in particolare le tariffe e aliquote fiscali e gli importi esenti da imposta (cpv. 2). Per la compensazione degli effetti della progressione a freddo le tariffe e le deduzioni determinanti

<sup>3</sup> FF 2008 597

<sup>4</sup> FF 2008 7469

<sup>5</sup> RS 101

per il calcolo dell'imposta sono adeguate al rincaro. Dal momento che la determinazione delle tariffe è di competenza dei Cantoni, nell'articolo 129 Cost. e di conseguenza nella legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID)<sup>6</sup> non ci sono disposizioni sulla compensazione degli effetti della progressione a freddo. Il presente disegno di legge riguarda quindi solo l'imposta federale diretta.

## **5.2 Delega di competenze legislative**

Il disegno di legge prevede di trasferire al DFF la competenza di compensare gli effetti della progressione a freddo. Questa delega di competenza legislativa al DFF è giustificata. Il principio secondo il quale gli effetti della progressione a freddo nell'ambito dell'imposta federale diretta devono essere compensati è sancito dalla Costituzione federale. Il sistema di compensazione è disciplinato nella LIFD. La compensazione degli effetti della progressione a freddo è un procedimento tecnico per il quale non c'è margine di manovra. Per una gestione amministrativa efficiente è quindi opportuno affidare questo compito direttamente al dipartimento competente.

<sup>6</sup> RS 642.14

