



ad 18.034

**Messaggio aggiuntivo
concernente la modifica della legge federale
sull'imposta federale diretta
(Equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie)**

del 14 agosto 2019

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio aggiuntivo, che completa il messaggio del 21 marzo 2018¹ concernente la modifica della legge federale sull'imposta federale diretta (Equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie), vi sottoponiamo basi aggiornate e integrate per la riforma del diritto fiscale e del diritto delle assicurazioni sociali.

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

14 agosto 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2018 1775

Compendio

Dopo che il Tribunale federale, in data 10 aprile 2019, ha annullato la votazione sull'iniziativa popolare «Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate», il Consiglio federale ha deciso di sottoporre al Parlamento un messaggio aggiuntivo concernente il disegno della legge federale sull'imposta federale diretta (Equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie). Con esso vengono presentate in primo luogo nuove stime del numero di coppie sposate soggette a un maggiore onere anticostituzionale e stime aggiornate relative alle ripercussioni finanziarie del progetto. Inoltre, la questione della penalizzazione per le coppie sposate nell'ambito delle assicurazioni sociali viene nuovamente esaminata nel suo complesso.

Situazione iniziale

Il 21 marzo 2018 il Consiglio federale licenzia il messaggio concernente l'equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie. L'obiettivo è quello di sancire nella legislazione sull'imposta federale diretta un'imposizione delle coppie e delle famiglie conforme alla Costituzione. Affinché in futuro le coppie sposate non siano gravate maggiormente rispetto alle coppie non sposate, si intende introdurre il modello della «tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta». Occorre altresì abolire il privilegio anticostituzionale di cui godono le coppie non sposate con figli. D'ora in poi a tutte le coppie non sposate con figli deve essere applicata la tariffa di base.

Nel mese di giugno 2018 il Consiglio federale informa l'opinione pubblica circa una nuova stima, nettamente superiore, del numero di coniugi con doppio reddito interessati da un maggiore onere anticostituzionale nel quadro dell'imposta federale diretta. In seguito a tale comunicazione, il Tribunale federale riceve numerosi ricorsi contro la votazione sull'iniziativa popolare «Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate».

Il 10 aprile 2019 il Tribunale federale constata una violazione della libertà di voto e dichiara nulla la votazione del 28 febbraio 2016. Successivamente, il 21 giugno 2019 il Consiglio federale annulla il decreto d'accertamento concernente l'iniziativa popolare, che conferma il risultato della votazione. Incarica in seguito il Dipartimento federale delle finanze (DFF), in collaborazione con il Dipartimento federale dell'interno (DFI), di presentare un messaggio aggiuntivo concernente la modifica della legge federale sull'imposta federale diretta (Equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie), per illustrare al Parlamento in primo luogo le nuove stime del numero di coppie sposate soggette a un maggiore onere anticostituzionale e le stime aggiornate relative alle ripercussioni finanziarie del progetto. Inoltre, la richiesta contenuta nell'iniziativa popolare «Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate» di abolire le penalizzazioni dei coniugi nel campo delle assicurazioni sociali viene nuovamente esaminata nel suo complesso.

Contenuto del messaggio aggiuntivo

La tassazione dell'imposta federale diretta spetta ai Cantoni. L'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) rileva presso i Cantoni dati statistici (statistiche relative all'imposta federale), da cui vengono tratte informazioni precise circa la situazione personale ed economica del contribuente. Il numero effettivo di coppie sposate soggette a un maggiore onere anticostituzionale non può essere desunto da queste statistiche. Pertanto l'AFC non è in possesso di tale dato e deve fornirne una stima.

Il DFF vuole migliorare le basi di dati statistici in possesso dell'AFC nell'ambito delle imposte dirette attraverso diverse misure. In questo modo intende aumentare la qualità e la precisione delle stime quantitative per progetti di riforma fiscale.

Secondo la nuova stima del numero di coppie sposate soggette a un maggiore onere anticostituzionale, risalente a giugno 2018, circa 450 000 coppie di coniugi con doppio reddito e 250 000 coppie di coniugi pensionati sarebbero toccate dalla problematica. Si tratta di una stima approssimativa, non di un dato certo.

Stando all'ultima stima, la riforma proposta dal Consiglio federale genererebbe una diminuzione del gettito pari a circa 1,5 miliardi di franchi, di cui il 78,8 per cento (ca. 1,2 mia. fr.) spetta alla Confederazione, mentre il 21,2 per cento (ca. 300 mio. fr.) ai Cantoni.

Nel campo delle assicurazioni sociali, da un certo punto di vista le coppie sposate sono svantaggiate rispetto alle coppie di concubini nella stessa situazione poiché la somma delle rendite AVS individuali dei coniugi è limitata al 150 per cento della rendita massima prevista per le persone sole. Per quanto concerne le prestazioni rimanenti e i contributi AVS, le coppie sposate sono tuttavia avvantaggiate rispetto alle coppie di concubini, cosicché si ottiene nel complesso un quadro leggermente migliore a favore delle coppie sposate. Il Consiglio federale ritiene pertanto che al riguardo non sussista alcuna necessità di adottare misure relative alle assicurazioni sociali.

Messaggio aggiuntivo

1 Situazione iniziale

1.1 Scopo e tenore del messaggio sull'equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie

Per prima cosa vengono ricordati in breve l'obiettivo e il tenore del messaggio del nostro Consiglio sull'equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie. Il progetto di riforma completo viene illustrato nello specifico all'interno di tale messaggio².

Nell'ambito dell'imposta federale diretta, numerose coppie di coniugi con doppio reddito e coppie di coniugi pensionati con reddito medio o elevato sono tuttora penalizzate sul piano fiscale rispetto alle coppie non coniugate nella stessa situazione economica. Se questo maggiore carico supera il dieci per cento nel caso dei coniugi senza figli, conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale è data una disparità di trattamento anticonstituzionale. Facendo un confronto tra gli oneri a cui sono soggette le coppie sposate con figli e le coppie di concubini con figli, le questioni di costituzionalità non sono chiarite in modo esaustivo³.

La penalizzazione è da ricondurre, da un lato, alla somma dei redditi imponibili dei coniugi. In questo contesto, la ripartizione del reddito tra i coniugi gioca un ruolo significativo: più essa è equilibrata, più la coppia sposata tende a subire una penalizzazione fiscale rispetto alla coppia di concubini nella stessa situazione economica. Inoltre, la disparità di trattamento fiscale varia in funzione dell'ammontare del reddito: più il reddito di coppia è elevato, più è probabile che la coppia sposata sia svantaggiata sul piano fiscale. Nel caso di redditi molto alti la penalizzazione fiscale viene tuttavia meno, in quanto l'aliquota fiscale è limitata all'11,5 per cento.

D'altro canto, nell'ambito dell'imposta federale diretta i 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 beneficiano della stessa tariffa agevolata prevista per i coniugi con figli (la cosiddet-

² FF 2018 1775

³ DTF 110 la 7 consid. 4 c e 4 d: il Tribunale federale stabilì che un maggiore carico del 10 % per una coppia sposata rispetto a una coppia di concubini non si concilia con il principio di uguaglianza ed è dunque anticonstituzionale. Nella DTF 120 la 329 consid. 6 il Tribunale federale concretizzò la sua sentenza 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 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.

ta tariffa per genitori secondo l' articolo 36 capoverso 2^{bis} della legge federale del 14 dicembre 1990⁴ sull'imposta federale diretta, LIFD: tariffa per coniugi secondo l'articolo 36 capoverso 2 LIFD e deduzione dall'ammontare dell'imposta per ciascun figlio)⁵. Di questo disciplinamento speciale approfittano non soltanto le famiglie monogenitoriali, bensì anche concubini con figli a carico, anche se i loro redditi non vengono sommati come quelli dei coniugi. Ciò porta a un vantaggio anticostituzionale a favore delle coppie non sposate con figli. Tale normativa viene pertanto ritenuta dal Tribunale federale contraria al principio dell'imposizione secondo la capacità economica⁶.

Il 28 febbraio 2016 l'iniziativa popolare «Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate» è stata respinta con un esiguo scarto di voti (50,8 %), nonostante la maggioranza dei Cantoni. L'iniziativa chiedeva che il matrimonio non fosse penalizzato rispetto ad altre forme di famiglia, in particolare nell'ambito delle imposte e delle assicurazioni sociali. Il matrimonio avrebbe dovuto essere una durevole convivenza di un uomo e di una donna e dal punto di vista fiscale costituire una comunione economica.

Anche dopo che l'iniziativa popolare è stata respinta, il nostro Collegio si è visto sentito in dovere di garantire un'imposizione dei coniugi conforme alla Costituzione ai fini dell'imposta federale diretta. Il 21 marzo 2018 ha licenziato il messaggio concernente l'equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie. Lo scopo della revisione è sancire nella LIFD un'imposizione dei coniugi e delle famiglie compatibile con la Costituzione federale (Cost.)⁷, che rimanga per quanto possibile neutrale rispetto ai diversi modelli di coppia e di famiglia e che stabilisca un rapporto fra i carichi fiscali che sia il più equilibrato possibile. Continuiamo a ritenere che il progetto indichi una soluzione realizzabile volta a ottenere, in modo mirato, l'eliminazione del maggiore onere anticostituzionale per le coppie sposate. Inoltre, con il progetto si potrebbero soddisfare le richieste fiscali avanzate dall'iniziativa popolare «Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate».

Affinché in futuro le coppie sposate non siano gravate più delle coppie non sposate, si intende introdurre il modello della «tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta». Tale modello prevede che l'autorità di tassazione calcoli in una prima fase l'onere fiscale delle coppie sposate nell'ambito della tassazione congiunta ordinaria, cumulando i redditi dei coniugi. In una seconda fase l'autorità effettua un calcolo alternativo dell'onere, basato sull'imposizione delle coppie di concubini (tassazione individuale). Dei due importi calcolati, ai coniugi viene fatturato quello meno elevato.

⁴ RS 642.11

⁵ In questo contesto, «coppie con figli» significa che i figli vivono in comunione domestica con il contribuente e che quest'ultimo provvede al loro sostentamento in modo essenziale (cfr. art. 36 cpv. 2^{bis} LIFD).

⁶ Cfr. al riguardo DTF 131 II 710 e 131 II 697 e rimandi alla dottrina.

⁷ RS 101

In parallelo, deve essere abolito il vantaggio anticostituzionale a favore delle coppie non sposate con figli. Pertanto nel progetto è previsto che a tutte le persone non coniugate con figli venga ora applicata la tariffa di base (art. 36 cpv. 1 LIFD). Di conseguenza, l'onere fiscale delle coppie non sposate con figli aumenta in funzione del reddito. Per le famiglie monogenitoriali è prevista una compensazione sotto forma di una nuova deduzione.

1.2 Sviluppi dall'adozione del messaggio

1.2.1 Nuova stima di giugno 2018

Il 15 giugno 2018 il nostro Consiglio ha informato l'opinione pubblica circa una nuova stima del numero di coniugi con doppio reddito interessati da un maggiore onere anticostituzionale nel quadro dell'imposta federale diretta. La comunicazione è avvenuta in vista dell'imminente consultazione parlamentare sulla modifica della legge federale sull'imposta federale diretta (equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie) presentata dal nostro Collegio con il messaggio del 21 marzo 2018.

Dalle nuove stime è emerso che 450 000 coppie di coniugi con doppio reddito sono soggette a un maggiore onere anticostituzionale anziché le 80 000 finora dichiarate. Il numero nettamente maggiore era dovuto da un lato a un aggiornamento dettato da nuovi dati statistici. Dall'altro, l'AFC aveva sviluppato ulteriormente il proprio modello di stima adeguando in parte le ipotesi che vi stavano alla base.

Dopo aver reso nota la correzione della stima, il Tribunale federale ha ricevuto nove ricorsi contro la votazione popolare.

1.2.2 Sentenza del Tribunale federale del 10 aprile 2019

Il 10 aprile 2019 il Tribunale federale ha annullato la votazione del 28 febbraio 2016 concernente l'iniziativa popolare «Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate»⁸. Esso ha sancito l'obbligo per le autorità federali di comunicare correttamente lo scopo e la portata di un progetto, vietando loro di omettere elementi importanti ai fini della decisione degli elettori. Conformemente all'obbligo di trasparenza è necessario fare presenti eventuali incertezze di rilievo riguardanti la stima delle situazioni di partenza.

Secondo il Tribunale federale, nel presente caso il nostro Consiglio ha informato gli elettori in modo errato o incompleto:

⁸ I procedimenti 1C 315/2018, 1C 316/2018, 1C 329/2018, 1C 331/2018, 1C 335/2018, 1C 337/2018, 1C 339/2018 e 1C 347/2018 sono stati riuniti dal Tribunale federale e giudicati in una sentenza in lingua tedesca (1C_315/2018 et al.). Il procedimento 1C_338/2018 è stato concluso separatamente in una sentenza in lingua francese.

- il numero di coppie di coniugi con doppio reddito soggette a un maggiore onere anticostituzionale, 80 000, era errato (consid. 5.1; consid. 3.1)⁹;
- il nostro Collegio avrebbe dovuto precisare agli elettori che i numeri presentati corrispondevano a stime che, oltretutto, si basavano su dati non affidabili. Poiché non è stata richiamata l'attenzione su questa circostanza a monte della votazione, la modifica tardiva del metodo di stima non permette di giustificare l'incompletezza dell'informazione (consid. 5.2; consid. 3.2);
- inoltre, la stima non è stata aggiornata, in quanto si basa su dati superati (consid. 5.3; consid. 3.3). Le autorità federali erano al corrente del fatto che il numero di 80 000 non era più attuale e non hanno informato gli elettori al riguardo.

Poiché i dati hanno interessato una parte consistente del dibattito pubblico a monte della votazione, il Tribunale federale conclude che la libertà di voto è da considerarsi violata secondo l'articolo 34 capoverso 2 Cost. (consid. 5.4; consid. 3.4).

Le condizioni per un annullamento del voto sono dunque soddisfatte. Considerata l'esigua maggioranza e l'importanza del dato numerico ai fini della formulazione delle rispettive opinioni, secondo il Tribunale federale è possibile che le irregolarità abbiano avuto un impatto sul risultato. Il principio della certezza del diritto non si opporrebbe all'annullamento della votazione, poiché, nel presente caso, quest'ultimo sarebbe subordinato all'interesse affinché gli elettori si formino un'opinione basata su informazioni esatte e complete (consid. 6.3; consid. 4.3).

Nella sua sentenza, il Tribunale federale non chiede espressamente che la votazione popolare venga indetta nuovamente oppure ripetuta, sebbene i ricorrenti ne abbiano fatto richiesta nelle loro conclusioni. Ciononostante, le considerazioni lasciano intendere che nel giudicare i requisiti per un annullamento si deve tenere conto del fatto che una ripetizione della votazione non è più possibile alle stesse condizioni (consid. 6.1; consid. 4.1). Rifacendosi all'articolo 182 capoverso 2 Cost., il Tribunale federale sottolinea tuttavia che il nostro Collegio deve provvedere all'esecuzione della sentenza e in questo contesto annullare il decreto d'accertamento concernente la votazione sull'iniziativa popolare «Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate» (consid. 6.2; consid. 4.2).

1.3 Scopo del messaggio aggiuntivo

Con questo messaggio aggiuntivo presentiamo alle vostre Camere le nuove stime del numero di coppie sposate soggette al maggiore onere anticostituzionale. Inoltre aggiorniamo le stime relative alle ripercussioni finanziarie del progetto sull'equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie, sulla base dei nuovi dati statistici a disposizione. Quanto esposto sostituisce le corrispondenti dichiarazioni nel messaggio sull'equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie (in particolare i n. 1.1.3.1, 3.1 e 3.3.1). Per quanto concerne altri aspetti non citati nel messaggio ag-

⁹ Il primo dato si riferisce alla sentenza del TF 1C 315/2018 et al. mentre il secondo indica il riferimento all'interno della sentenza in lingua francese 1C 338/2018.

giuntivo, continua a valere quanto riportato nel messaggio sull'equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie.

Inoltre, la richiesta definita all'interno dell'iniziativa popolare «Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate» volta a eliminare la penalizzazione dei coniugi nell'ambito delle assicurazioni sociali viene nuovamente esaminata nel suo complesso.

Ciò consente alle vostre Camere di trattare a livello di contenuto diverse richieste dell'iniziativa popolare nel quadro del progetto sull'equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie e, laddove opportuno, di elaborare una controproposta concreta.

Secondo l'articolo 139 capoverso 5 in combinato disposto con l'articolo 34 Cost., i promotori dell'iniziativa hanno il diritto sancito dalla Costituzione di sottoporre l'iniziativa popolare al voto del Popolo e dei Cantoni. Una votazione su un'iniziativa popolare valida può essere tralasciata soltanto se il comitato d'iniziativa la ritira con la maggioranza assoluta dei suoi membri secondo l'articolo 73 capoverso 1 della legge federale del 17 dicembre 1976¹⁰ sui diritti politici (LDP). Secondo l'articolo 73 capoverso 2 LDP, un ritiro è ammesso fintantoché il Consiglio federale non abbia stabilito la votazione popolare. Il nostro Collegio ritiene che l'iniziativa popolare possa essere ritirata prima di definire la nuova votazione. In caso di un eventuale ritiro da parte del comitato promotore dell'iniziativa, la votazione su quest'ultima non verrebbe ripetuta.

1.4 Ulteriori sviluppi dopo l'annullamento della votazione popolare da parte del Consiglio federale

1.4.1 Prescrizioni legali

La LDP e la legge del 13 dicembre 2002¹¹ sul Parlamento (LParl) non contengono disposizioni che disciplinano in modo esplicito l'annullamento di una votazione popolare e ne stabiliscono le conseguenze concrete.

Poiché la votazione popolare annullata ha per oggetto un'iniziativa popolare, le disposizioni legali sul suo trattamento da parte delle autorità federali costituiscono il quadro di riferimento per l'ulteriore modo di procedere. La procedura valida per le iniziative popolari indica termini temporali di riferimento massimi dal lancio della raccolta delle firme fino alla votazione (art. 71 LDP, art. 97, 100, 105, 106 LParl, art. 75a LDP). In questo modo il progetto assume concretezza sul piano temporale¹². I termini legali per la trattazione di un'iniziativa popolare sono di perenzione (art. 97 cpv. 3 e art. 106 LParl¹³). Anche le scadenze per indire la votazione popolare limita-

¹⁰ RS 161.1

¹¹ RS 171.10

¹² Cfr. al riguardo il messaggio del Consiglio federale del 28 ottobre 1998 concernente l'iniziativa popolare «Per accelerare la democrazia diretta (termini di trattazione per le iniziative popolari in forma di progetto elaborato)» (FF 1999 I 753, sull'evoluzione dei termini di trattazione: in particolare pagg. 755–757).

¹³ Cfr. FF 1999 I 753 con ulteriori rinvii.

no il margine d'azione del nostro Collegio. Riteniamo giustificato che i termini stabiliti per legge si applichino per analogia nella procedura successiva all'annullamento di una votazione su un'iniziativa popolare. Il Tribunale federale parte dal presupposto che le disposizioni e i termini procedurali legali vadano applicati in modo analogo nell'ambito della tutela giurisdizionale a posteriori, che esso inferisce direttamente dall'articolo 29 capoverso 1 in combinato disposto con l'articolo 29a Cost.¹⁴.

1.4.2 Decisione del nostro Collegio sull'ulteriore modo di procedere

Il 21 giugno 2019 il nostro Collegio ha deciso di annullare l'accertamento dell'esito della votazione sull'iniziativa popolare «Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate» con effetto al 21 giugno 2019¹⁵. Secondo il nostro Consiglio, in base all'articolo 75a capoversi 1 e 3 LDP il termine per indire la votazione popolare ha decorrenza dall'annullamento del decreto d'accertamento. In questo caso occorre ripetere la votazione nel corso dei 16 mesi successivi, al più tardi il 27 settembre 2020. Il Consiglio federale deve indire la votazione popolare al più tardi entro il 27 maggio 2020.

2 Dati disponibili e stime

2.1 Dati disponibili

La tassazione dell'imposta federale diretta spetta ai Cantoni. L'AFC raccoglie presso i Cantoni dati statistici (statistiche relative all'imposta federale), da cui vengono tratte informazioni precise circa la situazione personale ed economica del contribuente. Tali dati – i quali, vista la qualità richiesta, sono disponibili con un ritardo di tre anni (stato della tassazione nei Cantoni) – non contengono informazioni sulla ripartizione dei redditi tra i coniugi e sulla persona che detiene l'autorità parentale. Il numero effettivo di coppie sposate soggette a un maggiore onere anticostituzionale non può quindi essere desunto da tali statistiche. Pertanto l'AFC non è in possesso di tale dato e deve fornirne una stima.

I coniugi il cui reddito determinante ai fini dell'aliquota diverge da quello imponibile (a causa di un obbligo fiscale solo parziale, ad es. possesso di immobili all'estero) non sono stati presi in considerazione per la stima del numero delle coppie sposate interessate: in primo luogo, nelle statistiche relative all'imposta federale non figurano dati relativi al reddito determinante ai fini dell'aliquota e non sempre si riesce a calcolare quest'ultimo utilizzando i dati a disposizione. In secondo luogo, l'importanza attribuita ai casi particolari è, considerata l'esiguità del loro numero, marginale.

¹⁴ Cfr. al riguardo DTF 1C 315/2018 et al., consid. 2.1; DTF 1C 338/2018, consid. 1.1; per la determinazione della giurisprudenza cfr. DTF 138 I 61 consid. 4.2 segg., in particolare consid. 4.6.

¹⁵ FF 2019 3843

Vista la loro quantità considerevole, per eseguire le sue stime quantitative l'AFC raggruppa i dati. In questo contesto le osservazioni aventi le stesse caratteristiche vengono riunite sulla base di alcune variabili chiave.

2.2 **Stime secondo il messaggio sull'equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie**

Vista l'incompletezza dei dati a disposizione, l'AFC deve avanzare ipotesi d'importanza fondamentale per stimare il numero delle coppie sposate soggette a un maggiore onere anticostituzionale, ossia come viene ripartito tra i coniugi il reddito di coppia complessivo e chi detiene l'autorità parentale. Tali ipotesi influenzano notevolmente il risultato della stima. Il loro cambiamento può portare a differenze tra le stime dell'ordine di sei cifre. Tutti i dati quantitativi si fondano pertanto su stime, caratterizzate da forte incertezza.

Nel messaggio del 21 marzo 2018 sull'equità dell'imposizione delle coppie e delle famiglie, per determinare il numero di coppie sposate interessate l'AFC si è servita delle stesse ipotesi già avanzate nel messaggio del 17 maggio 2006¹⁶ sulle misure immediate nell'ambito dell'imposizione dei coniugi:

- *Ripartizione del reddito*: nel caso di coppie sposate con doppio reddito o di coniugi pensionati, si considera una ripartizione del reddito in un rapporto di 70:30. Si suppone ossia che una persona generi il 70 per cento del reddito complessivo, mentre l'altra il 30 per cento¹⁷.

Nel caso di coppie di coniugi con un reddito unico, si considera una ripartizione del reddito in un rapporto di 100:0. Le coppie di coniugi con un reddito unico sono quelle che non possono invocare la deduzione del doppio reddito e che non percepiscono alcuna rendita.

- *La persona con il reddito più basso detiene l'autorità parentale*: nel caso di coppie sposate con figli, per il confronto tra il loro onere fiscale e quello delle coppie di concubini con figli si applica una tariffa per genitori al genitore con il reddito *minore*. Ciascun genitore può richiedere metà della deduzione concernente i figli così come metà della deduzione dei premi per assicurazioni e degli interessi dei capitali a risparmio per il figlio.
- *Maggiore onere anticostituzionale*: nel confronto tra l'onere fiscale delle coppie sposate e delle coppie di concubini, si presuppone che un maggiore onere superiore o uguale al dieci per cento, sia per coppie con figli sia per coppie senza figli, sia anticostituzionale¹⁸.

Nell'ottica del messaggio 2018, l'AFC ha sottoposto il numero, finora stimato, di coppie di coniugi con doppio reddito soggette a un maggiore onere anticostituzionale a un esame di plausibilità. Tuttavia, il calcolo non ha considerato, erroneamente,

¹⁶ FF 2006 4087

¹⁷ Questa ipotesi generale si basa su un'analisi dei dati fiscali del Cantone di Berna del 2003.

¹⁸ Cfr. al riguardo la giurisprudenza del Tribunale federale menzionata nel n. 1.1.

le coppie con figli. La verifica intrapresa ha dunque dato un risultato simile a quello che si avrebbe ottenuto aggiornando la stima originale. Pertanto, la stima di 80 000 coppie sposate interessate è stata mantenuta.

Il numero di coppie di coniugi pensionati soggette a un maggiore onere anticostituzionale è stato stimato a 250 000.

Per quanto concerne le ripercussioni finanziarie del progetto, l'AFC ha stimato minori entrate a titolo di imposta federale diretta pari a 1,158 miliardi di franchi (base: statistica relativa all'imposta federale 2013, gettito previsto per il periodo fiscale 2016).

2.3 Stime di giugno 2018

2.3.1 Numero di coppie sposate soggette a un maggiore onere anticostituzionale

Per stimare il numero delle coppie sposate interessate, nel mese di giugno 2018 l'AFC ha utilizzato un nuovo metodo di stima basato sulle stesse ipotesi concernenti la ripartizione del reddito tra i coniugi. È stata invece avanzata una nuova ipotesi per quanto riguarda l'assegnazione della tariffa applicabile e la ripartizione delle deduzioni concernenti i figli tra i genitori. Per paragonare l'onere fiscale tra le coppie sposate con figli e le coppie di concubini con figli, la tariffa per genitori è stata applicata al coniuge con il reddito *maggiore*, come avviene nel caso in cui i genitori esercitano congiuntamente l'autorità parentale¹⁹.

Secondo la stima, basata sulla statistica relativa all'imposta federale 2013, circa 450 000 coppie di coniugi con doppio reddito e 250 000 coppie di coniugi pensionati sono soggette a un maggiore onere anticostituzionale. La stima è fortemente influenzata dall'ipotesi concernente la ripartizione del reddito. In particolare: se al posto di una ripartizione del reddito tra i coniugi pensionati in proporzione di 70:30 se ne ipotizzasse una di 50:50, il numero stimato di coppie di coniugi pensionati svantaggiati salirebbe a circa 300 000.

Dalle stime relative al confronto degli oneri fiscali tra le coppie sposate e le coppie di concubini, in base al diritto vigente, si evince che:

- circa 200 000 coppie di coniugi con reddito unico e 125 000 coppie di coniugi con doppio reddito beneficiano di un minor onere superiore al 10 per cento rispetto a una coppia di concubini nelle stesse condizioni economiche (avvantaggiamento delle coppie sposate);

¹⁹ Riguardo al metodo di stima si consulti il rapporto AFC «Schätzungen zur Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung. Dokumentation zum statistischen Material und zur Schätzmethode» allegato al rapporto del perito «Externe Überprüfung der Schätzmethoden und des statistischen Materials der ESTV», disponibile sul sito www.efd.admin.ch > Temi > Imposte > Riforma dell'imposizione dei coniugi e della famiglia > Media 8.11.2018, Penalizzazione fiscale del matrimonio: una perizia esterna raccomanda una base di dati più ampia per l'AFC.

- per circa 100 000 coppie di coniugi con reddito unico e 240 000 coppie di coniugi con doppio reddito il maggior o il minor onere è inferiore o pari al 10 per cento. Tra esse vi sono circa 260 000 coppie sposate che, avendo un basso reddito imponibile, non devono pagare l'imposta federale diretta e non dovrebbero pagarla nemmeno nella stessa situazione economica delle coppie di concubini. Queste coppie non sono pertanto soggette ad alcun maggiore onere anticostituzionale né beneficiano di un avvantaggiamento delle coppie sposate;

Sul numero di coppie di concubini nettamente avvantaggiate o penalizzate rispetto alle coppie sposate non si possono formulare ipotesi, poiché l'AFC non dispone delle necessarie basi statistiche. Nella statistica relativa all'imposta federale si possono identificare le coppie sposate, mentre per quanto riguarda quelle non sposate non si riesce a distinguere tra coppie di concubini e altre forme di famiglia, quali la coabitazione in alloggio condiviso oppure le famiglie unipersonali.

Panoramica: numero stimato di coppie sposate svantaggiate o avvantaggiate sul piano fiscale rispetto alle coppie di concubini

(stima di giugno 2018 basata sulla statistica relativa all'imposta federale 2013)

	Totale	Svantaggio fiscale		Nessun onere fiscale	Vantaggio fiscale	
		> 10 %	≤ 10 %	0	≤ 10 %	> 10 %
Coniugi con reddito unico	300 000	0	0	90 000	10 000	200 000
		0,0 %	0,0 %	30,0 %	3,3 %	66,7 %
Coniugi con doppio reddito	816 000	454 000	25 000	172 000	41 000	124 000
		55,6 %	3,1 %	21,1 %	5,0 %	15,2 %
senza figli	313 000	148 000	24 000	5 000	40 000	96 000
con figli	503 000	306 000	1000	167 000	1000	28 000
Coniugi pensionati (con e senza figli)	400 000	250 000	20 000	38 000	34 000	58 000
		62,5 %	5,0 %	9,5 %	8,5 %	14,5 %
Totale	1 516 000	704 000	45 000	300 000	85 000	382 000
		46,4 %	3,0 %	19,8 %	5,6 %	25,2 %

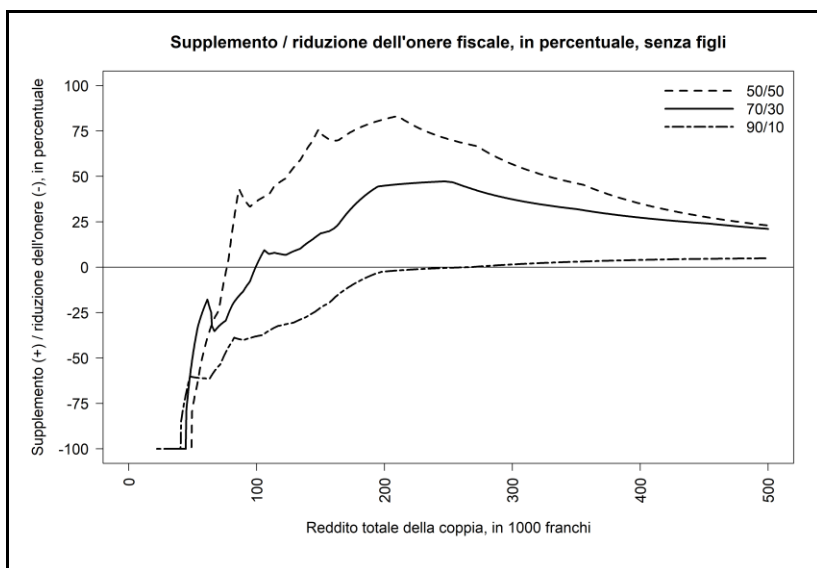
Per quanto riguarda le 306 000 coppie sposate con doppio reddito con figli interessate, due fattori influiscono sul confronto tra il loro onere e quello delle coppie di concubini:

- da un lato vengono sommati i redditi imponibili (come per tutte le coppie sposate), il che porta a un inasprimento della progressione. Questo singolo fattore interessa 121 000 coppie di coniugi con doppio reddito con figli;

- dall'altro, le coppie di concubini con figli beneficiano oggi di un vantaggio anticostituzionale, poiché a seconda della costellazione familiare la tariffa per genitori viene applicata a una o a entrambe le persone, anche se il reddito dei due non viene sommato. A seguito di questo vantaggio per i concubini, si stima che altre 185 000 coppie di coniugi con doppio reddito siano soggette a un maggiore onere anticostituzionale.

2.3.2 Tipi di economia domestica con un maggiore onere anticostituzionale

Oltre al numero delle coppie sposate coinvolte, è interessante determinare anche quali tipi di economia domestica – ossia con quale reddito (importo e ripartizione) – siano soggetti a un maggiore onere anticostituzionale. Tali dati risultano facilmente descrivibili con l'aiuto di un grafico. I seguenti due grafici mostrano la disparità di trattamento fiscale tra una coppia di coniugi con doppio reddito senza figli e una con due figli rispetto a coppie di concubini nelle medesime situazioni, in base all'importo del reddito complessivo e alla ripartizione di quest'ultimo tra entrambe le persone.



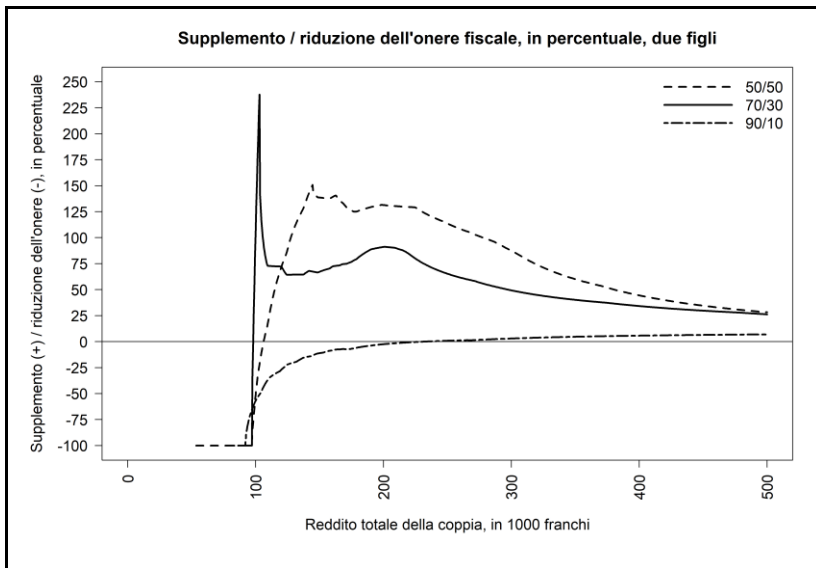


Figure: maggiore o minore onere di una coppia di coniugi con doppio reddito rispetto a una coppia di concubini. I valori dipendono dall'ammontare del reddito complessivo. È rappresentato il confronto tra oneri fiscali per ripartizioni del reddito rispettivamente pari a 50:50 (linea tratteggiata), 70:30 (linea continua) e 90:10 (linea mista). Grafico superiore: coppie di coniugi con doppio reddito senza figli. Grafico inferiore: coppie di coniugi con doppio reddito con due figli. Si osservi che nei due grafici sono state adottate scale diverse per le ordinate. Le tariffe fiscali e le deduzioni dell'imposta federale diretta sono conformi al diritto vigente.

Aiuto alla lettura: rispetto a una coppia di concubini nella stessa situazione economica, il maggiore onere fiscale di una coppia di coniugi con doppio reddito senza figli corrisponde circa al 45 per cento, se i coniugi contribuiscono in un rapporto pari a 70:30 a un reddito complessivo di 200 000 franchi.

Le linee nelle figure rappresentano il maggiore o minore onere percentuale di una coppia di coniugi con doppio reddito rispetto a una di concubini nella stessa situazione economica. I punti al di sopra della linea dello zero corrispondono a uno svantaggio fiscale dei coniugi rispetto ai concubini, quelli al di sotto a un vantaggio fiscale.

I grafici²⁰ sottolineano l'impatto dei due fattori fondamentali che determinano la disparità di trattamento fiscale delle coppie di coniugi con doppio reddito rispetto alle coppie di concubini: l'ammontare del reddito complessivo e la sua ripartizione fra le due persone. In particolare, si evidenzia quanto segue:

²⁰ Per ulteriori grafici inerenti ai confronti tra l'onere fiscale di coppie di coniugi con doppio reddito senza figli e di quelle con uno, due o tre figli si rimanda al rapporto dell'AFC dell'agosto 2019 «Benachteiligung oder Begünstigung von Zweiverdiener-Ehepaaren im Tarif der direkten Bundessteuer».

1. Nel caso delle coppie di coniugi con doppio reddito senza figli, uno svantaggio fiscale rispetto alle coppie di concubini nella stessa situazione economica è tanto più probabile quanto maggiore è l'importo del reddito complessivo e più equa la ripartizione tra i due partner²¹. Mentre le coppie di coniugi con doppio reddito e reddito complessivo elevato e ripartito equamente tra i partner tendono a essere svantaggiate sul piano fiscale, le coppie di coniugi con doppio reddito e reddito complessivo basso e non equamente ripartito tendono a essere avvantaggiate fiscalmente.
2. Nel caso delle coppie di coniugi con doppio reddito e due figli, lo svantaggio fiscale è direttamente proporzionale all'ammontare del reddito complessivo. L'impatto della ripartizione del reddito complessivo sulla disparità di trattamento fiscale è più complesso da evincere rispetto alla circostanza senza figli, a causa del privilegio anticonstituzionale di cui beneficiano le coppie di concubini con figli. Di conseguenza, lo svantaggio fiscale percentuale delle coppie di concubini con doppio reddito, per un reddito complessivo compreso tra i 100 000 franchi e i 120 000 franchi, è maggiore nel caso la ripartizione avvenga in proporzione 70/30 rispetto al caso di una ripartizione equa.

2.4 Stima aggiornata delle ripercussioni finanziarie

Per stimare le ripercussioni finanziarie, si calcola la differenza tra la somma degli oneri fiscali di tutti i tipi di economia domestica secondo lo scenario della riforma e la somma di tali oneri fiscali secondo il diritto vigente. Il risultato viene poi confrontato con il gettito fiscale complessivo delle persone fisiche. Successivamente viene formulata una stima (rispetto a un gettito futuro previsto) per la prima data utile di entrata in vigore della riforma, ossia il 1° gennaio 2021.

Secondo un'estrapolazione per il 2021 fondata sulla statistica relativa all'imposta federale diretta concernente il 2015, il progetto di riforma del nostro Consiglio provocherà una diminuzione del gettito pari a circa 1,5 miliardi di franchi, di cui il 78,8 per cento (ca. 1,2 mia. fr.) ricadrà sulla Confederazione e il 21,2 per cento (ca. 300 mio. fr.) sui Cantoni. Si tratta però di una stima sommaria, imprecisa e, per di più, statica, in quanto le ripercussioni dei cambiamenti di comportamento (ad es. per quanto riguarda l'offerta di lavoro) non sono prese in considerazione.

L'applicazione coerente della tariffa di base a tutte le coppie di concubini produce un aumento delle entrate che, tuttavia, non può essere quantificato perché le statistiche relative all'imposta federale diretta non riescono a distinguere le famiglie monogenitoriali dalle coppie di concubini con figli.

Per determinare la deduzione sociale accordata alle famiglie monogenitoriali si è ipotizzato che tutti i contribuenti non sposati con figli vi abbiano diritto. Poiché, invece, la deduzione sociale prevista per le famiglie monogenitoriali non è concessa ai contribuenti con figli che vivono in concubinato, passare alla tariffa di base introducendo contemporaneamente una deduzione sociale di 11 500 franchi per le fami-

²¹ Nel caso di redditi molto elevati, la disparità di trattamento fiscale viene meno, poiché l'aliquota è limitata all'11,5 % sia per la coppia sposata sia per quella di concubini.

glie monogenitoriali originerà un aumento del gettito che, a sua volta, non può essere quantificato.

Visto che non comporta alcun cambiamento nell'ambito delle imposte cantonali e comunali, dal punto di vista statistico il progetto non ha ripercussioni finanziarie.

2.5 Effetti redistributivi

Di massima, il progetto permette di sgravare tre gruppi di persone con l'ausilio di diverse misure parziali:

- (1) L'onere dei coniugi con doppio reddito, finora svantaggiati fiscalmente, diminuisce con l'introduzione del calcolo alternativo dell'imposta (volume di sgravio stimato: 945 mio. fr.; 63 % delle minori entrate).
- (2) Il calcolo alternativo dell'imposta riduce inoltre l'onere fiscale di numerosi coniugi pensionati (volume di sgravio stimato: 390 mio. fr.; 26 % delle minori entrate).
- (3) Con l'introduzione della deduzione di 8100 franchi per coppie con reddito unico e l'aumento del limite inferiore dell'attuale deduzione per coniugi con doppio reddito, che raggiungerebbe l'importo della deduzione per coniugi con reddito unico pari a 8100 franchi, vengono sgravate tutte le coppie di coniugi con reddito unico e quelle di coniugi con doppio reddito il cui secondo reddito è modesto (volume di sgravio stimato: 165 mio. fr.; 11 % delle minori entrate).

Attuando questo pacchetto di misure, si ottengono i seguenti effetti redistributivi stimati:

- I coniugi che svolgono un'attività lucrativa vengono complessivamente sgravati di 1,11 miliardi di franchi.
- Le coppie sposate di pensionati beneficiano di uno sgravio complessivo pari a 390 milioni di franchi. Tale sgravio è ripartito sulla maggior parte dei coniugi pensionati.
- Il maggior o minor onere per le famiglie monogenitoriali dipende dall'entità del reddito e dal numero di figli. Le famiglie monogenitoriali con due figli e un reddito netto compreso fra circa 80 000 e 105 000 franchi sono sgravate, mentre quelle con un reddito netto compreso fra circa 110 000 e 175 000 sono gravate maggiormente. Nelle fasce di reddito superiori, l'onere fiscale per le famiglie monogenitoriali con due figli oscilla fra cali e aumenti.
- Il passaggio alla tariffa di base per tutti i contribuenti non coniugati provoca un aumento dell'onere in funzione del reddito per le coppie di concubini con figli, perché esse non beneficiano della deduzione sociale prevista per le famiglie monogenitoriali²². Il numero di coppie di concubini con figli soggette a un crescente onere fiscale non è noto all'AFC, poiché le statistiche relative all'imposta federale diretta non le distinguono alle famiglie monogenitoriali.

²² Cfr. anche n. 2.4.

In base alla rilevazione strutturale dell'Ufficio federale di statistica (UST), nel 2017 in Svizzera vivevano circa 97 000 coppie di concubini con almeno un figlio di età inferiore ai 25 anni²³. Ciò fornisce un punto di partenza approssimativo per stimare il numero di coppie di concubini con figli, che potenzialmente potrebbero essere soggette a un onere fiscale crescente a causa del passaggio alla tariffa di base.

Analizzando il minor gettito in base alla suddivisione dei contribuenti per classi di reddito imponibile, si evince che buona parte del minor gettito (stimato a 1,192 mia. fr.) va a favore dei contribuenti con reddito imponibile compreso tra 100 000 e 500 000 franchi. Di queste classi fanno parte sostanzialmente anche i coniugi con doppio reddito che oggi, sotto il profilo fiscale, sono fortemente sfavoriti rispetto alle coppie non sposate della stessa classe di reddito. I contribuenti con un reddito tra 50 000 e 100 000 franchi sono sgravati per un importo stimato in 165 milioni di franchi. A questa classe di reddito appartengono numerosi coniugi pensionati. La tabella che segue illustra la suddivisione del minor gettito e dei contribuenti in funzione delle classi di reddito imponibile.

Suddivisione del minor gettito per classi di stipendio (statistica relativa all'imposta federale diretta 2015)

Reddito imponibile			Diminuzione del gettito			Contribuenti
da	a	in mio. fr.	in % del minor gettito	in % del gettito per classe	in cifre assolute	in % del n. complessivo
0	49 900	-5,3	0,4	-1,3	2 499 512	54,2
50 000	99 900	-164,5	11,3	-6,9	1 567 517	34,0
100 000	199 900	-592,9	40,5	-15,5	447 676	9,7
200 000	499 900	-599,5	41,0	-16,8	83 838	1,8
500 000	e oltre	-100,0	6,8	-3,4	12 863	0,3
Totale		-1 462,2	100,0		4 611 406	100,0

2.6 Perizia esterna sul metodo di stima dell'AFC

Nell'estate 2018 il Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha incaricato il professor Raphaël Parchet dell'Università della Svizzera italiana di verificare il metodo di stima che l'AFC ha utilizzato per realizzare la nuova stima del giugno 2018 e il materiale statistico di cui disponeva.

Nella perizia pubblicata l'8 novembre 2018 il professor Parchet giunge alla conclusione che la base di dati dell'AFC non basta per calcolare il numero delle coppie di coniugi interessate né le ripercussioni finanziarie della proposta di riforma. Tutti i dati quantitativi sono stime imprecise da interpretare con prudenza. Per elaborare le proprie stime, l'AFC deve formulare varie ipotesi. Quelle prescelte influiscono note-

²³ UST, rilevazione strutturale 2017, «Economie domestiche monofamiliari con almeno un figlio di meno di 25 anni secondo la regione linguistica, 2017».

volmente sul risultato delle stime. L'autore della perizia ritiene pertanto che l'AFC non disponga delle condizioni quadro necessarie per adempiere il suo mandato politico. Secondo le raccomandazioni dell'esperto, l'AFC dovrebbe disporre di tutti gli elementi rilevanti della dichiarazione d'imposta necessari per la tassazione relativa all'imposta federale diretta, compresi i redditi e le deduzioni dei singoli contribuenti. Le autorità fiscali cantonali sono in possesso di tali dati, ma l'AFC può accedervi solo in misura limitata.

Il professor Parchet conferma che, nel giugno 2018, l'AFC ha applicato correttamente, dal punto di vista tecnico, il metodo di stima prescelto. Ripetendo i calcoli, ha ottenuto gli stessi risultati. Seguono le sue raccomandazioni concernenti il metodo:

- non escludere a priori dalla stima del numero di interessati le coppie sposate che non invocano la deduzione per coniugi con doppio reddito e non percepiscono alcuna rendita;
- per quanto riguarda le ipotesi dello scenario di riferimento, applicare una ponderazione basata su un campione (non rappresentativo) relativo al Cantone di Zurigo invece di ipotizzare una ripartizione costante dei redditi fra i coniugi in un rapporto di 70:30;
- utilizzare dati individuali anziché dati aggregati.

Per formulare l'ipotesi relativa alla ripartizione dei redditi fra i coniugi, il perito sceglierebbe un altro approccio e si baserebbe su una serie di dati (non rappresentativa) del Cantone di Zurigo. Mediante tale approccio, basato sulla statistica relativa all'imposta federale diretta 2015, si otterrebbero cifre inferiori, ossia circa 600 000 coppie di coniugi con doppio reddito e di coniugi pensionati interessate. Alla luce delle considerevoli incertezze, l'autore della perizia ha tuttavia rinunciato a raccomandare una cifra diversa da quella stimata dall'AFC.

Il 7 novembre 2018, il DFF ha comunicato alle Commissioni per l'economia e i tributi di entrambe le Camere e a una sottocommissione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati che, contrariamente al parere dell'esperto, intendeva rinunciare a correggere al ribasso il numero delle coppie interessate di coniugi con doppio reddito. Esso rinuncia altresì a un aggiornamento che si tradurrebbe in una correzione al rialzo, anche se i dati per il periodo fiscale 2015 sono nel frattempo disponibili. Ritiene che bisognerà procedere a una nuova stima soltanto dal momento in cui l'AFC disporrà di informazioni statistiche dettagliate sui contribuenti (cfr. n. 3).

Anche per quanto riguarda le ripercussioni finanziarie della proposta di riforma, l'autore della perizia predilige una stima basata sul campione (non rappresentativo) del Cantone di Zurigo. Alla luce delle considerevoli incertezze, l'esperto rinuncia tuttavia a raccomandare una cifra diversa da quella stimata dall'AFC. L'AFC si attiene al proprio metodo, ma aggiornerà la stima annualmente.

2.7 **Verifica e ottimizzazione dei processi dell'AFC**

Oltre a sottoporre il metodo di stima a perizia esterna, l'AFC ha verificato i propri processi e avviato varie misure di ottimizzazione. La più importante è la seguente: in futuro, determinate stime saranno trasmesse a un esperto esterno che ne verifichi la plausibilità.

Inoltre, sono state avviate misure per ottimizzare lo scambio in seno all'AFC sulle stime relative a progetti di riforma fiscale e per migliorare il sistema di controllo interno.

3 **Misure di ottimizzazione dei dati disponibili dell'AFC**

Il DFF intende ottimizzare le basi statistiche di cui l'AFC dispone nel campo delle imposte dirette. L'obiettivo è migliorare la qualità e la precisione delle stime quantitative concernenti i progetti di riforma fiscale. Tali lavori sono eseguiti in stretta collaborazione con l'Ufficio federale di statistica (UST).

4 **Analisi sotto il profilo del diritto in materia di assicurazioni sociali dell'iniziativa popolare «Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate»**

4.1 **Valutazione generale**

Lo stato civile influisce su vari settori delle assicurazioni sociali. Per quanto riguarda l'AVS e l'AI (1° pilastro), considerato che la somma delle rendite individuali dei coniugi è limitata al 150 per cento della rendita massima prevista per le persone sole, le coppie sposate sono svantaggiate rispetto alle coppie di concubini, poiché questi ultimi non sono soggetti a tale limitazione. Questo aspetto deve però essere contestualizzato, in quanto le coppie sposate sono avvantaggiate rispetto a quelle non sposate in tre ambiti della previdenza per la vecchiaia. Le persone sposate che non esercitano un'attività lucrativa non devono pagare i propri contributi all'AVS se il coniuge esercita un'attività lucrativa e versa all'anno almeno il doppio del contributo minimo. Inoltre, la rendita vedovile e il supplemento accordato alle persone vedove beneficiarie di una rendita di vecchiaia sono privilegi di cui possono godere soltanto le coppie sposate. Lo stesso vale per le unioni domestiche registrate. Se si considerano anche queste prestazioni, si constata che, per quanto attiene all'AVS e all'AI, le coppie coniugate sono addirittura globalmente avvantaggiate rispetto alle coppie non sposate. Il 1° pilastro non presenta dunque alcuno svantaggio per le coppie sposate.

Anche nella previdenza professionale (2° pilastro), le coppie coniugate e le unioni domestiche registrate sono particolarmente tutelate e, rispetto alle coppie non sposate, sono privilegiate sotto il profilo finanziario. Parte degli istituti di previdenza contemplati, nei propri regolamenti, che vengano erogate prestazioni anche per i superstiti dei concubini. Tuttavia, rispetto alle rendite vedovili tali prestazioni possono esse-

re subordinate a condizioni più severe. Infine, le rendite per superstiti destinate a persone vedove sono versate anche mediante l'assicurazione contro gli infortuni o l'assicurazione militare.

Attraverso questi meccanismi il nostro Consiglio ha mostrato, nel suo messaggio del 23 ottobre 2013 concernente l'iniziativa popolare «Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate», che le coppie coniugate non sono sfavorite se si considera il diritto vigente in materia di assicurazioni sociali nel suo complesso²⁴. Questa constatazione è tuttora valida.

4.2 Stima aggiornata e prospettive

Nel 1° pilastro, lo stato civile di persona sposata favorisce e sfavorisce i pensionati interessati a causa degli effetti suestesi. Ciò è spiegato nella seguente tabella (dati aggiornati al 2018):

	Mio. Fr.
Perdita dei contributi AVS di persone coniugate (privilegio in materia di contributi)	200
Prestazioni dell'AVS se il matrimonio è sciolto in seguito a decesso	Rendite vedovili 1700
	Supplemento di vedovanza 1200
Effetti a favore delle coppie sposate	+3100
Limitazione delle prestazioni dell'AVS per le persone sposate (limitazione della somma delle rendite per coniugi)	-2700
Effetti a sfavore delle coppie sposate	-2700
Effetti complessivi (a favore delle coppie sposate)	+400

Sulla base dei quattro elementi indicati nella tabella, per il 2018 si calcola nell'AVS un «bonus» di 400 milioni di franchi per le coppie sposate. Fondandosi sulle cifre del 2012, il messaggio del 2013 concernente l'iniziativa popolare quantificava tale «bonus» in 800 milioni di franchi. L'aggiornamento delle ripercussioni finanziarie non è stato effettuato a causa delle correzioni statistiche resesi necessarie in seguito alla votazione popolare sull'iniziativa «Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate», bensì sulla base dell'evoluzione demografica. Da un lato, il numero crescente di coppie sposate in pensione determina un aumento del risparmio di circa 700 milioni di franchi nel quadro dell'AVS grazie alla limitazione della somma delle rendite per coniugi. Dall'altro, le uscite per le rendite vedovili sono aumentate di 300 milioni di franchi, ragion per cui il «bonus» complessivo del 2018 ammonta soltanto a 400 milioni di franchi.

In questo calcolo sono considerate soltanto le coppie coniugate perché nel 2018 i pensionati in unioni domestiche registrate rappresentavano meno dell'1 per mille delle rendite rispetto ai pensionati sposati. Visto che i partner registrati hanno dun-

²⁴ FF 2013 7301

che un influsso trascurabile sulle finanze dell'AVS, nel calcolo non si è tenuto conto di loro.

Per poter effettuare una stima qualitativa degli sviluppi futuri, si deve considerare che i fattori che influiscono in senso positivo ma anche negativo sul «bonus» per coniugi dell'AVS dipendono dall'evoluzione demografica. Il numero crescente di coppie sposate in pensione non incide soltanto sulla limitazione della somma delle rendite per coniugi, ma anche sulle rendite vedovili e sul supplemento di vedovanza. Tutto dipenderà da come evolverà il rapporto numerico tra persone coniugate e persone vedove. Nei prossimi anni il numero di coppie sposate le cui rendite sono limitate continuerà a crescere, ma tornerà a diminuire progressivamente quando il numero delle coppie di pensionati calerà a seguito dei decessi. La probabilità che il «bonus» per coniugi riscontrato nel quadro dell'AVS perduri nel tempo dovrebbe pertanto essere relativamente alta.

4.3 Conclusioni

Per quanto concerne le assicurazioni sociali, le coppie sposate sono da un certo punto di vista svantaggiate rispetto alle coppie di concubini nella stessa situazione economica poiché la somma delle rendite individuali dei coniugi è limitata al 150 per cento della rendita massima prevista per le persone sole. Per quanto riguarda le prestazioni rimanenti e i contributi all'AVS, le coppie sposate sono tuttavia avvantaggiate rispetto alle coppie di concubini, cosicché, se si effettua una valutazione complessiva, si ottiene un quadro leggermente migliore a favore delle coppie sposate. In tale ambito non si riscontra pertanto alcuna discriminazione significativa, né delle coppie coniugate né delle coppie di concubini. Nelle altre assicurazioni sociali, ad esempio nel campo del 2° pilastro, si privilegiano tendenzialmente le coppie sposate. Il nostro Collegio ritiene dunque che al riguardo non sussista alcuna necessità di adottare misure concernenti le assicurazioni sociali.

5 Ottimizzazione della qualità dei dati nel futuro processo legislativo

Nel processo legislativo, le informazioni e i dati quantitativi che riguardano soprattutto la situazione iniziale e le ripercussioni di un progetto (costi, numero degli interessati ecc.) sono fondamentali perché consentono alle parti coinvolte (il nostro Consiglio, le vostre Camere e il Popolo) e ai soggetti politici interessati (Cantoni, partiti, associazioni e gruppi d'interesse) di formarsi un'opinione e prendere le decisioni opportune. Di recente, la completezza parziale e la correttezza di tali dati sono state criticate a più riprese e non soltanto in relazione all'iniziativa popolare «Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate».

In questo contesto, un gruppo di lavoro istituito nel 2018 dal Cancelliere federale e composto da rappresentanti della Cancelleria federale (CaF), della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) ha valutato quali misure adottare per garanti-

re la qualità dei dati quantitativi nel futuro processo legislativo, che includerà la votazione popolare.

Il 21 giugno 2019 il nostro Collegio ha incaricato la CaF di sistematizzare la rappresentazione delle basi di dati in collaborazione con l'AFF, l'UFG, l'UST e la SECO e d'intesa con i Servizi del Parlamento, affinché il nostro Consiglio, le vostre Camere e gli aventi diritto di voto possano decidere sulla base di informazioni oggettive e aggiornate. Sulle misure necessarie a tal fine dovranno presentare al nostro Consiglio un rapporto entro la fine di gennaio 2020 e, all'occorrenza, una proposta sul seguito dei lavori. Occorrerà approfondire gli approcci seguenti:

- a) identificazione sistematica dei dati quantitativi rilevanti del progetto legislativo dall'inizio di tale progetto;
- b) pubblicazione standardizzata dei dati quantitativi utilizzati, delle relative fonti, dei metodi di stima, dei limiti della validità, delle date in cui ha senso effettuare gli aggiornamenti nel corso di tutto il processo legislativo;
- c) definizione del procedimento relativo alla modifica dei dati nel corso del processo legislativo;
- d) definizione nel processo legislativo attualmente in vigore (adeguamenti nella Guida legislativa, nella Guida alla redazione dei messaggi del Consiglio federale, nelle istruzioni ecc.).

Il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (rappresentato dalla SECO) è stato incaricato di chiarire come si possano integrare, nella rappresentazione sistematizzata della base di dati, i dati e le ipotesi utilizzati nell'analisi d'impatto della regolamentazione (ai sensi di quanto deciso dal nostro Collegio in merito all'attuazione delle mozioni Vogler 15.3400 e PLR 15.3445).