



# Iniziativa popolare «Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate»

Stato: novembre 2015

## Gli argomenti del Parlamento e del Consiglio federale

L'iniziativa popolare «Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate» si prefigge di eliminare la penalizzazione delle coppie sposate per quanto riguarda le imposte e le assicurazioni sociali. Nell'ambito dell'imposta federale diretta vi è indubbiamente la necessità di un intervento urgente. Tuttavia, Parlamento e Consiglio federale raccomandano di respingere l'iniziativa, criticando la definizione restrittiva del matrimonio e l'esclusione del passaggio all'imposizione individuale.

L'iniziativa popolare chiede che il matrimonio non sia penalizzato rispetto ad altri modi di vita, in particolare sotto il profilo fiscale e delle assicurazioni sociali. Dal punto di vista fiscale, la coppia sposata deve costituire una comunione economica. Inoltre, l'iniziativa intende definire il matrimonio come la durevole convivenza, disciplinata dalla legge, di un uomo e di una donna.

### Penalizzazione di determinate coppie sposate nell'ambito dell'imposta federale diretta

Nonostante le misure di sgravio finanziario, oggi circa 80 000 coppie sposate con doppio reddito elevato e numerose coppie sposate di pensionati con reddito medio o alto pagano un'imposta federale diretta maggiore rispetto alle coppie non sposate che presentano una situazione economica equivalente. Negli ultimi anni il Consiglio federale ha cercato ripetutamente di introdurre una nuova normativa sull'imposizione dei coniugi. Tuttavia, a parte un'eccezione<sup>1</sup>, questi tentativi non hanno avuto successo a causa dei pareri divergenti sul futuro modello di imposizione.

Inizialmente il Consiglio federale ha accolto con favore l'iniziativa, perché in essa ha intravisto la possibilità di eliminare finalmente in modo completo la penalizzazione fiscale delle coppie sposate. Pur sostenendo gli sforzi del Consiglio federale finalizzati a porre fine alla penalizzazione delle coppie sposate, il Parlamento ha tuttavia respinto l'iniziativa a causa della

<sup>1</sup> Nel 2008 sono entrate in vigore misure immediate che, per una buona parte delle coppie sposate interessate, hanno eliminato la penalizzazione nell'ambito dell'imposta federale diretta.

sua impostazione troppo restrittiva. Poiché conformemente alla legge federale sui diritti politici<sup>2</sup> il Consiglio federale non può sostenere una raccomandazione di voto che diverge dalla posizione del Parlamento, anche il Governo raccomanda di respingere l'iniziativa.

### **Definizione troppo restrittiva del matrimonio**

L'iniziativa intende definire il matrimonio quale durevole convivenza, disciplinata dalla legge, di un uomo e di una donna. Questa concezione del matrimonio corrisponde all'attuale interpretazione della Costituzione. In caso di accettazione dell'iniziativa, per la prima volta questa definizione sarebbe però sancita esplicitamente nella Costituzione. Senza altre modifiche costituzionali, il legislatore non avrebbe quindi la possibilità di consentire anche i matrimoni di coppie omosessuali. Alla luce dello sviluppo sociale, in Parlamento si discute se la durevole convivenza, disciplinata dalla legge, dovrebbe essere riconosciuta per tutte le coppie, indipendentemente dal sesso o dall'orientamento sessuale. L'iniziativa escluderebbe tuttavia la possibilità di consentire il matrimonio delle coppie omosessuali.

### **Nessuna esclusione dell'imposizione individuale**

L'attuale sistema fiscale prevede l'imposizione congiunta dei coniugi. L'iniziativa si prefigge di ancorare questo principio nella Costituzione. In questo modo, però, il passaggio all'imposizione separata delle coppie sposate (imposizione individuale) sarebbe possibile solo dopo un'ulteriore modifica della Costituzione. Il Parlamento non intende però adottare nella Costituzione prescrizioni che vincolerebbero il legislatore nella scelta del modello di imposizione. Per eliminare la penalizzazione fiscale delle coppie sposate si deve continuare a poter scegliere tra tutti i modelli di imposizione separata o congiunta.

### **Nessuna penalizzazione delle coppie sposate nell'ambito delle assicurazioni sociali**

Attualmente nell'ambito delle assicurazioni sociali ciascun coniuge ha diritto a una rendita individuale di vecchiaia o di invalidità (AVS o AI). Tuttavia, se entrambi i coniugi hanno diritto alla rendita, la somma delle due rendite non può superare il 150 per cento della rendita singola massima. Oggi essa ammonta a 2350 franchi. L'importo massimo per una coppia di coniugi è quindi pari a 3525 franchi. Se questo limite viene superato, le due rendite singole sono ridotte proporzionalmente (fissando un limite massimo). Nel caso di una coppia non sposata, invece, le rendite individuali sono versate interamente.

Tuttavia, nell'ambito delle assicurazioni sociali le coppie sposate ottengono diverse prestazioni e agevolazioni contributive, ad esempio le rendite vedovili o il supplemento di vedovanza della rendita di vecchiaia o di invalidità. Pertanto, nel complesso risultano meglio tutelate rispetto alle coppie non sposate. Anche riguardo ad altre assicurazioni sociali come la previdenza professionale, l'assicurazione contro gli infortuni o l'assicurazione militare, le coppie sposate sono particolarmente tutelate e privilegiate sul piano finanziario rispetto agli altri assicurati (ad esempio nel caso delle prestazioni per le vedove e i vedovi). Per quanto concerne le assicurazioni sociali, nel complesso il Consiglio federale e il Parlamento non vedono dunque alcuna penalizzazione delle coppie sposate e quindi non ritengono necessario intervenire.

### **Conseguenze in caso di accettazione dell'iniziativa**

Se l'iniziativa fosse accolta, il Consiglio federale dovrebbe elaborare un disegno di legge che elimini completamente la penalizzazione fiscale delle coppie sposate. Sotto il profilo fiscale esse continuerebbero ad essere considerate una comunione economica e quindi ad essere tassate congiuntamente. L'iniziativa si ripercuoterebbe principalmente sull'imposta federale diretta, poiché sotto il profilo fiscale a livello cantonale le coppie sposate solitamente sono

<sup>2</sup> Legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (art. 10a cpv. 4; RS 161.1)

già avvantaggiate rispetto alle coppie non sposate. Per attuare l'iniziativa nel campo dell'imposta federale diretta entrano in considerazione soprattutto i seguenti modelli di imposizione:

- **calcolo alternativo dell'imposta:** l'autorità fiscale verifica nel singolo caso concreto se una coppia sposata deve far fronte a un onere fiscale maggiore. In caso affermativo, l'importo dell'imposta viene corretto. Oltre a calcolare l'imposta della coppia sposata secondo la tassazione ordinaria, l'autorità fiscale esegue un calcolo alternativo orientandosi ai principi di imposizione delle coppie non sposate. Successivamente viene fatturato l'importo più basso;
- **splitting:** il reddito complessivo dei coniugi è tassato a un'aliquota più bassa rispetto allo stesso reddito percepito da una persona non sposata. Nello splitting integrale il reddito complessivo di una coppia sposata è tassato all'aliquota applicata alla metà dello stesso, mentre nello splitting parziale viene applicata un'aliquota leggermente più alta.

Partendo dal presupposto che – se si considerano tutte le prestazioni – nell'ambito delle assicurazioni sociali le coppie sposate non risultano penalizzate, il legislatore può limitarsi a modificare l'imposizione delle coppie sposate.

Le conseguenze finanziarie in caso di accettazione dell'iniziativa dipendono dalla scelta e dall'impostazione del modello di imposizione da parte del Parlamento. Se non si intende gravare alcun soggetto in misura maggiore rispetto alla situazione attuale, il bilancio della Confederazione registrerebbe le seguenti minori entrate (gettito previsto per il periodo fiscale 2012):

- **calcolo alternativo dell'imposta:** circa 1,2 miliardi di franchi all'anno;
- **splitting integrale:** circa 2,3 miliardi di franchi all'anno;
- **splitting parziale:** 1,2-1,6 miliardi di franchi all'anno (a seconda delle deduzioni). Tuttavia, la penalizzazione delle coppie sposate non sarebbe completamente eliminata.

Poiché ai Cantoni spetta il 17 per cento del gettito dell'imposta federale diretta, anch'essi sarebbero colpiti dalle minori entrate.

Sopprimendo l'attuale limite massimo per le rendite, l'AVS dovrebbe sostenere maggiori uscite annue pari a circa 2 miliardi di franchi. Poiché il contributo della Confederazione alle uscite dell'AVS ammonta al 20 per cento scarso, essa dovrebbe finanziare un importo supplementare di circa 400 milioni di franchi all'anno. L'AVS dovrebbe sostenere l'importo rimanente. La soppressione del limite massimo causerebbe un'uscita supplementare di circa 60 milioni di franchi all'anno a carico dell'Al.

## Considerazioni a confutazione degli argomenti del Comitato d'iniziativa «Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate»

Stato: novembre 2015

Argomenti del comitato d'iniziativa	Considerazioni del Consiglio federale e del Parlamento
<p>Gli svantaggi fiscali per le coppie sposate devono essere eliminati.</p>	<p>Già nel 1984 il Tribunale federale ha accertato che secondo la Costituzione federale è vietato favorire fiscalmente le coppie non sposate rispetto alle coppie sposate.</p> <p>Nonostante le misure di sgravio introdotte da allora, circa 80 000 coppie di coniugi con doppio reddito elevato e numerosi coniugi pensionati con reddito medio e alto continuano a pagare un'imposta federale diretta più elevata rispetto alle coppie non sposate che si trovano nella stessa situazione economica.</p> <p>Già da anni l'obiettivo dichiarato del Consiglio federale è quello di introdurre per l'imposta federale diretta un'imposizione dei coniugi e della famiglia coerente con la Costituzione che sia il più neutrale possibile nei confronti dei diversi modelli di coppia e di famiglia e oneri fiscali equilibrati tra i diversi carichi fiscali. Il diritto tributario non dovrebbe influenzare il contribuente nella scelta del modello di famiglia o di vita, bensì essere il più neutrale possibile sulle diverse forme di convivenza possibili. Il Consiglio federale si adopera da tempo per rimediare allo svantaggio anticostituzionale ancora esistente per le coppie sposate rispetto alle coppie non sposate nella stessa situazione economica. Il Consiglio federale ritiene urgente legiferare in questo ambito e sostiene in questo senso le richieste dell'iniziativa.</p> <p>Il Parlamento appoggia gli sforzi del Consiglio federale volti a eliminare gli svantaggi per le coppie sposate. Ciononostante ha respinto l'iniziativa, criticando in particolare la rigida definizione del matrimonio e l'impossibilità di passare all'imposizione separata dei coniugi (cosiddetta «imposizione individuale») senza una nuova modifica costituzionale. Anche il Consiglio federale raccomanda di respingere</p>

Iniziativa «Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate»

<b>Argomenti del comitato d'iniziativa</b>	<b>Considerazioni del Consiglio federale e del Parlamento</b>
	<p>l'iniziativa, poiché secondo l'articolo 10a capoverso 4 della legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LPD; RS 161.1) non può sostenere una raccomandazione di voto che diverga dalla posizione dell'Assemblea federale.</p> <p>Se l'iniziativa popolare dovesse essere respinta, rimarrebbe comunque il mandato costituzionale di prevedere un'imposizione dei coniugi conforme alla Costituzione. Ne consegue che la Confederazione è in ogni caso obbligata a eliminare lo svantaggio fiscale dei coniugi.</p>
<p>Già nel 1984 il Tribunale federale ha sancito inequivocabilmente il divieto di privilegiare fiscalmente le coppie non sposate. Eppure non è successo quasi nulla!</p>	<p>Dopo la decisione del Tribunale federale del 1984, i Cantoni hanno adottato le misure necessarie per ridurre l'onere fiscale delle coppie sposate. L'iniziativa si ripercuoterebbe dunque principalmente sull'imposta federale diretta, poiché a livello cantonale le coppie sposate sono di regola già fiscalmente privilegiate rispetto alle coppie non sposate.</p> <p>Inoltre, da anni il Consiglio federale si prefigge di eliminare l'incostituzionalità del maggiore carico dell'imposta federale diretta dei coniugi. A seguito delle misure introdotte il 1° gennaio 2008 è stato possibile eliminare completamente la penalizzazione delle coppie sposate per circa il 66 per cento dei coniugi con doppio reddito interessati. Per le altre coppie di coniugi con doppio reddito il maggiore carico fiscale anticostituzionale è invece soltanto stato attenuato. Circa 80 000 coppie di coniugi con doppio reddito elevato e numerose coppie di coniugi pensionati con reddito medio e alto continuano dunque a essere penalizzati.</p> <p>Negli anni 2007 e 2012 il Consiglio federale ha pertanto fatto un ulteriore tentativo per eliminare questa ingiustizia e posto in consultazione le sue proposte. Dalla valutazione dei risultati è emerso che a livello politico continuano a prevalere grandi differenze sul modo in cui lo svantaggio fiscale delle coppie sposate debba essere corretto. Permane controversa in particolare la questione se l'imposizione dei coniugi debba essere individuale o congiunta. Non vi è unanimità nemmeno sul modello d'imposizione che tiene conto al meglio dei mutamenti sociali degli ultimi decenni. Infine, è dibattuta anche la modalità di compensazione della considerevole riduzione di entrate provocata da una correzione.</p>
<p>Sul piano fiscale i coniugi devono costituire una comunione economica.</p>	<p>Se l'iniziativa verrà accettata il Consiglio federale dovrà elaborare un disegno di legge per eliminare completamente la penalizzazione fiscale delle coppie sposate. Sotto il profilo fiscale le coppie sposate costituirebbero, come già oggi, delle comunioni economiche e sarebbero pertanto tassate congiuntamente. Un passaggio all'imposizione separata dei coniugi (imposizione individuale) non sarebbe possibile senza una nuova modifica costituzionale.</p> <p>Già nel 2012, dopo aver ponderato vantaggi e svantaggi dei diversi modelli d'imposizione possibili, il Consiglio federale ha deciso di non prendere in considerazione il passaggio all'imposizione individuale, bensì di mantenere l'attuale sistema di imposizione congiunta. Nella consultazione effettuata nel 2012, il Consiglio federale ha proposto il calcolo alternativo dell'imposta. Al riguardo, l'autorità fiscale esamina se, nel caso specifico, per una coppia di coniugi risulta un onere più elevato. In questo caso l'ammontare dell'imposta viene corretto. Il calcolo fiscale alternativo si ripercuoterebbe in modo molto mirato sull'eliminazione dello svantaggio per le coppie sposate con doppio reddito e per le coppie sposate di pensionati e causerebbe pertanto una riduzione delle entrate più contenuta rispetto allo splitting o all'imposizione individuale. Anche il maggior onere amministrativo sarebbe meno elevato rispetto all'imposizione individuale.</p> <p>Il Parlamento non intende però prescrivere al legislatore il modello d'imposizione da ancorare nella Costituzione. Al fine di eliminare la penalizzazione fiscale dei coniugi devono continuare a essere a disposizione tutti i modelli dell'imposizione separata o congiunta.</p>

Iniziativa «Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate»

Argomenti del comitato d'iniziativa	Considerazioni del Consiglio federale e del Parlamento
<p>In caso di accettazione dell'iniziativa dovrà essere introdotto un sistema di splitting.</p>	<p>Nelle loro spiegazioni gli autori dell'iniziativa chiedono l'introduzione di un sistema di splitting. Tuttavia, secondo il tenore dell'iniziativa sono possibili tutti i modelli di imposizione comune. In primo piano figurano soprattutto il calcolo alternativo dell'imposta e lo splitting:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• calcolo alternativo dell'imposta: l'autorità fiscale esamina se, nel caso specifico, per una coppia di coniugi risulta un onere più elevato. Oltre al calcolo ordinario dell'imposta, l'autorità fiscale effettua un calcolo alternativo improntato sull'imposizione delle coppie non sposate. Ai coniugi viene quindi fatturato l'importo più basso;</li> <li>• splitting: il reddito complessivo dei coniugi è tassato a un'aliquota più bassa di quella applicata allo stesso reddito di una persona non sposata. In caso di splitting integrale il reddito complessivo è tassato all'aliquota d'imposta corrispondente alla metà del reddito complessivo, mentre nello splitting parziale l'aliquota è leggermente superiore.</li> </ul> <p>Anche i sistemi di splitting comportano dei problemi. Con un elevato fattore di splitting, in particolare nel caso di splitting integrale, risulta uno sgravio molto elevato a favore di coppie sposate benestanti con reddito unico (cosiddetto «effetto coniuge di milionario») e un onere fiscale eccessivamente elevato per le persone sole. Un fattore di splitting piuttosto basso elimina invece solo parzialmente la penalizzazione per le coppie sposate.</p> <p>Le ripercussioni finanziarie dell'iniziativa dipendono invece dal modello di imposizione scelto dal Parlamento e dalla sua impostazione. Se il carico fiscale non dovrà aumentare per nessuno, per la Confederazione i due modelli comporteranno le seguenti minori entrate:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• calcolo alternativo dell'imposta: circa 1,2 miliardi di franchi all'anno;</li> <li>• splitting: tra 1,2 e 2,3 miliardi di franchi all'anno, a seconda del tipo di splitting.</li> </ul> <p>Poiché ai Cantoni è destinato il 17 per cento del gettito dell'imposta federale diretta, anch'essi dovrebbero fare i conti con una diminuzione delle entrate.</p>
<p>Nel settore delle assicurazioni sociali le coppie sposate sono penalizzate rispetto a quelle non sposate.</p>	<p>Nel settore delle assicurazioni sociali ogni coniuge ha un diritto individuale a una rendita per la vecchiaia o per l'invalidità (AVS o AI). In questo contesto la somma delle due rendite singole non può però superare il 150 per cento della rendita massima. Attualmente questa rendita singola massima ammonta a 2350 franchi. L'importo massimo per una coppia sposata è quindi di 3525 franchi. Se questo importo limite viene superato, le due rendite singole sono ridotte proporzionalmente (plafonamento). Nel caso di una coppia non sposata, le rendite singole sono versate integralmente.</p> <p>Nell'ambito delle assicurazioni sociali le coppie sposate beneficiano per contro di diverse prestazioni e agevolazioni contributive fra cui la rendita vedovile o il supplemento di vedovanza sulla rendita di vecchiaia o di invalidità, a cui le coppie non sposate non hanno diritto. Complessivamente le coppie di coniugi sono meglio tutelate delle coppie di conviventi. Lo stesso vale per altre assicurazioni sociali: in termini di previdenza professionale, assicurazione contro gli infortuni o assicurazione militare, i coniugi beneficiano di una tutela particolare e risultano finanziariamente privilegiati rispetto agli altri assicurati (ad es. prestazioni per persone vedove). Pertanto, in ambito di assicurazioni sociali il Consiglio federale e il Parlamento non vedono nel complesso nessuna discriminazione dei coniugi e quindi nessuna necessità di intervenire. In caso di accettazione dell'iniziativa il legislatore potrebbe dunque limitarsi a modificare l'imposizione delle coppie sposate.</p>

Iniziativa «Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate»

<b>Argomenti del comitato d'iniziativa</b>	<b>Considerazioni del Consiglio federale e del Parlamento</b>
L'iniziativa intende definire il matrimonio come la durevole convivenza, disciplinata dalla legge, di un uomo e di una donna.	Questa visione del matrimonio come la durevole convivenza di un uomo e di una donna corrisponde all'attuale interpretazione della norma costituzionale, ma con l'accettazione dell'iniziativa questa definizione figurerebbe per la prima volta esplicitamente nella Costituzione. Senza una nuova modifica costituzionale il legislatore non avrebbe alcuna possibilità di consentire anche alle coppie omosessuali di contrarre matrimonio. Vista l'evoluzione della società, in Parlamento si sta discutendo l'ipotesi di estendere a tutte le coppie, a prescindere dal genere e dall'orientamento sessuale, ogni forma di convivenza disciplinata dalla legge. L'iniziativa escluderebbe però la possibilità di aprire l'istituto del matrimonio alle coppie omosessuali.
La penalizzazione del matrimonio vale anche per l'unione domestica registrata di coppie omosessuali.	La legge federale sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali equipara le coppie dello stesso sesso ai coniugi. Sia a livello di imposte sia a livello di assicurazioni sociali, l'unione domestica registrata e il matrimonio vengono trattati allo stesso modo. Ciò significa che anche le coppie registrate potrebbero essere penalizzate a livello di imposta federale diretta. Inoltre, anche il plafonamento delle rendite (AVS e AI) è applicato all'unione domestica registrata e per quanto riguarda le assicurazioni sociali godono altresì di diverse prestazioni e agevolazioni sui contributi, come nel caso dei coniugi. Nel complesso i partner registrati sono di conseguenza meglio tutelati rispetto alle coppie non sposate. L'eventuale soppressione del plafonamento quale conseguenza dell'iniziativa favorirebbe dunque ulteriormente le coppie sposate e le unioni domestiche registrate. Ne consegue che l'AVS dovrebbe sostenere spese supplementari di circa 2 miliardi di franchi all'anno. La Confederazione dovrebbe pagare circa 400 milioni di franchi in più, poiché essa partecipa alle spese dell'AVS con un contributo pari a quasi il 20 per cento. Il resto rimarrebbe a carico dell'AVS.