

# Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
	7 giugno 2013	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

## **della Commissione speciale tributaria sull'iniziativa parlamentare 12 marzo 2012 presentata nella forma generica da Sergio Morisoli e cofirmatari per la modifica della Legge tributaria (Parità di trattamento fiscale tra famiglie)**

*La famiglia è il test della libertà, perché è  
l'unica cosa che l'uomo libero fa da sé per sé.*  
**Gilbert Keith Chesterton**, *Fantasie e fedi*,  
1923

### **1. COSA CHIEDE L'INIZIATIVA**

L'iniziativa propone una deduzione fiscale a favore di chi accudisce personalmente i figli rinunciando ad esercitare un'attività lucrativa almeno equivalente a quella concessa ai genitori professionalmente attivi che affidano i figli alla cura di terzi.

Le motivazioni a fondamento della richiesta sono riassunte in questo paragrafo: *“Per una vera parità di trattamento fiscale e per un'effettiva libertà di scelta tra genitori con figli a carico che scelgono di lavorare o chi sceglie di occuparsi direttamente della famiglia, e per una vera concreta promozione della politica familiare con al centro la cura diretta dei propri figli”*

### **2. FISCALITÀ E FAMIGLIE: SITUAZIONE ATTUALE**

#### **2.1 A livello federale**

La legge federale sullo sgravio fiscale delle famiglie con figli<sup>1</sup>, approvata dalle Camere federali il 25 settembre 2009, ed entrata in vigore il 1° gennaio 2011, permette di tenere conto dei costi cagionati dai figli grazie all'introduzione di una tariffa per i genitori e di una deduzione delle spese per la cura prestata da terzi ai figli. A livello di imposta federale diretta (LIFD) ai contribuenti con figli - coniugati e non - sono concesse le seguenti agevolazioni<sup>2</sup>:

- deduzione annua 6500 franchi per figlio (art. 213 cpv. 1 a LIFD);
- deduzione annua per i premi di assicurazione e interessi di capitali a risparmio di 700 franchi per figlio (art. 212 cpv. 1 LIFD);

<sup>1</sup> Messaggio del Consiglio federale del 20 maggio 2009 concernente la legge federale sullo sgravio fiscale delle famiglie con figli, Messaggio 09.045, FF 2009 4095

<sup>2</sup> Messaggio del Consiglio federale del 4 luglio 2012 concernente l'iniziativa popolare "Iniziativa a favore delle famiglie: deduzione fiscali anche per i genitori che accudiscono personalmente i figli", 12.068, pag. 6444

- deduzione annua delle **spese comprovate per la cura prestata da terzi a ogni figlio** che non ha ancora compiuto i 14 anni, al massimo 10'100 franchi per figlio (art. 212 cpv. 1 LIFD). La deduzione è concessa solo ai genitori che vivono in comunione domestica con i figli e solo se la spesa è riferita alla custodia dei figli durante l'orario di lavoro o di formazione dei genitori o per la durata effettiva dell'incapacità di guadagno;
- tariffa per i genitori (art. 214 cpv. 2 bis LIFD). L'ammontare dell'imposta calcolata è ridotto di 251 franchi per ogni figlio. Questa disposizione non è stata oggetto di armonizzazione.

La LIFD non prevede una deduzione separata per la custodia personale dei figli.

Ai sensi di un'armonizzazione verticale e orizzontale la deduzione per le spese di cura dei figli sono state imperativamente ancorate sia nella LIFD che nella LAID e vincolate alle medesime condizioni. Ai Cantoni si è comunque riservata la facoltà di fissare liberamente l'importo massimo entro un limite di CHF10'100.

## 2.2 A livello cantonale

Il Cantone Ticino in materia di deduzioni per i figli è uno dei Cantoni più sociali della Svizzera.

La nostra legislazione tributaria prevede:

- una deduzione fiscale per figli a carico di CHF 10'900 (art. 34 cpv. 1 lett. a LT);
- una deduzione per i figli a tirocino o agli studi fino ad un massimo di CHF 13'200 (art. 34 cpv. 1 lett. c LT);
- una deduzione delle spese comprovate per la cura prestata da terzi a ogni figlio che non ha ancora compiuto i 14 anni e vive in comunione domestica con il contribuente sempre che queste spese siano riferite alla custodia dei figli durante l'orario di lavoro o di formazione dei genitori o per la durata effettiva dell'incapacità di guadagno del contribuente. La deduzione concessa varia da un importo massimo di CHF 10'000 per i redditi netti imponibili inferiori o uguali a CHF 80'000 a un importo massimo di CHF 5'500 per i redditi superiori (art. 32 cpv. 3 LT).

Quest'ultima modifica legislativa che si adegua alla LIFD e alla LAID è stata votata dal Gran Consiglio il 13 marzo 2012 ed è entrata in vigore, con effetto retroattivo, il 1° gennaio 2012<sup>3</sup>.

Anche la nostra legislazione tributaria non prevede una deduzione fiscale per la custodia personale dei figli.

## 2.3 La situazione negli altri Cantoni<sup>4</sup>

Attualmente solo tre Cantoni: Zugo, Lucerna e Vallese prevedono una deduzione per la custodia personale dei figli di età inferiore ai 15 anni.

Il Cantone di Zugo prevede per ogni figlio una deduzione generale di CHF 6000, sia che della cura dei figli se ne occupi personalmente il genitore sia che se ne occupi un terzo. Le deduzioni non possono però essere cumulate, ma semmai solo completate.

<sup>3</sup> BU 2012, 215

<sup>4</sup> Messaggio 12.068, pag. 6446 e ss.

Nel Cantone di Lucerna possono essere dedotti fino a CHF 4700 per le spese di cura da parte di terzi. Deducibili in modo illimitato sono le spese di cura da parte di terzi nel caso in cui il genitore che si occupa dell'economia domestica è invalido o gravemente malato. Inoltre, dal 2011 i contribuenti lucernesi possono chiedere una deduzione forfettaria di CHF 2000 per ogni figlio di cui si sono occupati personalmente. La deduzione massima concessa per la custodia è quindi di CHF 6700.

Nel Cantone del Vallese i genitori che si occupano personalmente dei figli possono dedurre CHF 3000 per ogni figlio. Anche per le spese di cura prestate da terzi sono deducibili fino ad un massimo di CHF 3000. Le due deduzioni non possono essere cumulate. Tuttavia la prassi fiscale vallesana prevede un limite si scelta tra l'una e l'altra deduzione. Se il tasso di occupazione dei genitori supera una certa soglia (75% per le famiglie monoparentali e 150% per i coniugati) sono deducibili solo le spese di cura effettive prestate da terzi.

A causa di questa prassi differenziata i genitori non possono dedurre sistematicamente i CHF 3000 per la custodia dei figli.

Nel Canton Turgovia è invece stata respinta una mozione che aveva contenuti identici all'iniziativa oggetto di questo rapporto, per gli stessi motivi enunciati qui di seguito.

### **3. L'INIZIATIVA CANTONALE E L'INIZIATIVA FEDERALE**

L'iniziativa oggetto di questo rapporto è mutuata dall'iniziativa popolare promossa dall'UDC a livello federale, denominata: "Iniziativa a favore delle famiglie: deduzione fiscale per i genitori che accudiscono personalmente i figli"

Anche l'iniziativa UDC chiede la concessione di una deduzione fiscale almeno equivalente a quella accordata ai genitori che affidano a terzi la custodia dei figli. Un principio da ancorare nella Costituzione federale al nuovo art. 129 cpv. 4.

La proposta è stata respinta dal Consiglio federale, con Messaggio 4 luglio 2012<sup>5</sup>, e dal Consiglio Nazionale nella seduta del 16 aprile 2013 per le ragioni che diremo in seguito.

La Conferenza dei direttori cantonali delle finanze ha condiviso le argomentazioni e le conclusioni del Consiglio federale<sup>6</sup>, anche per l'importante perdita erariale che conseguirebbe all'accoglimento dell'iniziativa.

In data 23 gennaio 2013 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale, allineandosi alla presa di posizione del Consiglio federale ha raccomandato di respingere l'iniziativa popolare ritenendo la stessa contraria alla parità di trattamento in quanto violerebbe il principio d'imposizione secondo la capacità contributiva.

Nei prossimi mesi vi sarà la presa di posizione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati.

L'Assemblea federale deciderà infine se raccomandare al Popolo e ai Cantoni l'accettazione o il rifiuto dell'iniziativa.

Se l'iniziativa popolare fosse accolta sia il legislatore federale che quello cantonale sarebbero obbligati ad applicare le stesse norme sia ai genitori che affidano a terzi la custodia dei figli sia ai genitori che accudiscono personalmente i figli.

---

<sup>5</sup> Messaggio 12.068

<sup>6</sup> Comunicato stampa del 20 novembre 2012

## **4. LA PERDITA ERARIALE**

Secondo le stime del Consiglio federale se l'iniziativa UDC fosse accolta risulterebbero minori entrate fiscali per circa 390 milioni di franchi<sup>7</sup> all'anno, oltre alle perdite di gettito fiscale dei Cantoni e dei Comuni, valutati in un miliardo dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze<sup>8</sup>

Secondo i dati forniti dalla Divisione delle contribuzioni, l'accoglimento della proposta, formulata a livello cantonale da Morisoli, comporterebbe una perdita erariale di 18,3 milioni di franchi per il Cantone e di Fr. 13.9 milioni di franchi per i Comuni (moltiplicatore medio comunale 2013 = 76%). Un dato già epurato della quota di perdita di gettito relativa alla modifica dell'art. 32 cpv. 3 della LT (deduzione per la cura dei figli affidata a terzi) votata in marzo del 2012 dal Gran Consiglio e quantificata in circa 4.0 milioni di franchi per il Cantone (di cui 700'000 costo stimato per le famiglie monoparentali).

## **5. I PRINCIPI DELLA FISCALITÀ**

### **5.1 I principi costituzionali della parità di trattamento e dell'imposizione secondo la capacità economica**

Tra i principi della giustizia fiscale i più importanti sono il principio generale di uguaglianza e quello della capacità contributiva, ambedue riconosciuti come diritti fondamentali ed ancorati nella Costituzione federale (art. 8 e art. 127 Cost.). Secondo questi due principi ogni persona deve contribuire alle spese dello Stato in misura corrispondente ai mezzi che ha a disposizione. Ne deriva che lo Stato deve imporre nello stesso modo persone e gruppi che dispongono della stessa capacità contributiva.

Trattandosi di principi ricavati dai diritti fondamentali essi valgono non solo per le imposte federali ma anche per le imposte cantonali e comunali.

### **5.2 Le spese deducibili**

Definiti i principi di giustizia fiscale si deve considerare il profilo soggettivo della capacità contributiva tenendo conto di determinate spese indispensabili che diminuiscono la disponibilità economica utilizzabile per contribuire alle spese pubbliche.

Di principio il diritto fiscale svizzero permette di dedurre dal reddito solo le spese che servono per conseguirlo.

A parte questa deduzione organica, il diritto fiscale svizzero ne riconosce altre due, e sono:

- le deduzioni generali (o anorganiche/inorganiche) ( art. 32 LT), che sono concesse per spese speciali, nell'ottica di una politica sociale o per obiettivi extra-fiscali, per esempio le spese per malattia, infortunio e disabilità;
- le deduzioni sociali che prendono in considerazione la situazione soggettiva del contribuente (art. 34 LT), per es. le deduzioni forfettarie per i figli.

La deduzione delle spese comprovate per la cura prestata da terzi a ogni figlio (art. 32 cpv. 3 LT e art. 212 cpv. 1 LIFD) è considerata, dal diritto fiscale, come deduzione generale (anorganica).

---

<sup>7</sup> Messaggio 12.068 pag. 6460

<sup>8</sup> Comunicato stampa del 20 novembre 2012

## 6. I LAVORI COMMISSIONALI

Dopo l'audizione del deputato Sergio Morisoli, la Commissione ha lungamente discusso la richiesta degli iniziativaisti.

Anche per la Commissione è importante favorire e proteggere la famiglia. È nel nucleo familiare che l'individuo sperimenta la prima forma di socializzazione, ed è da questa esperienza che derivano i valori fondanti di tutta la sua vita, e quindi anche della società a cui partecipa.

Tuttavia, pur capendo gli intendimenti dell'iniziativa volti a valorizzare la famiglia e a riconoscere anche la valenza economica della cura personale dei figli, la Commissione non può condividere la proposta conclusiva.

Intanto la **perdita erariale** che conseguirebbe all'accoglimento della proposta mal si concilia con lo stato delle finanze cantonali e appare contraddittoria rispetto alla volontà dello stesso Parlamento che proprio di recente ha votato draconiane misure di risparmio, tra l'altro anche a scapito delle famiglie bisognose - per esempio con il mancato adeguamento delle soglie Laps.

D'altra parte la proposta degli iniziativaisti **collide con i principi costituzionali della parità di trattamento e della capacità economica**. Un parere condiviso anche dall'Ufficio giuridico della Divisione delle contribuzioni consultato dalla Commissione.

D'altra parte la Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (art. 9 cpv. 4 LAID) concede ai Cantoni la facoltà di prevedere unicamente delle deduzioni sociali escludendo le deduzioni generali.

La deduzione proposta degli iniziativaisti sarebbe di per sé possibile solo come deduzione sociale, sempre che non violi il diritto superiore o si regga su motivi extrafiscali preponderanti rispetto all'esigenza di rispettare i diritti costituzionali. Due presupposti che non sono dati.

Intanto, contrariamente a quanto sostengono gli iniziativaisti, l'introduzione di una deduzione delle spese per la cura prestata da terzi ai figli - a livello federale e cantonale - non ha introdotto una disparità di trattamento a svantaggio delle famiglie che accudiscono personalmente i figli. Semmai è vero il contrario, è l'iniziativa in esame che reintroduce una disparità di trattamento che la revisione legislativa, a beneficio dei genitori professionalmente attivi, ha voluto sopprimere.

La deduzione delle spese per la cura prestata da terzi ai figli ha eliminato lo svantaggio fiscale nei confronti dei genitori che affidano i propri figli alle cure di terze persone. Infatti a differenza delle famiglie che accudiscono personalmente i propri figli, queste famiglie, a parità di reddito, hanno una spesa in più che diminuisce la loro capacità contributiva. Una spesa che le famiglie organizzate in modo tradizionale non devono affrontare. Il diritto fiscale si è quindi adeguato al principio di uguaglianza che impone tra l'altro di trattare diversamente situazioni disuguali e al principio della capacità contributiva.

È vero che i genitori che accudiscono personalmente i propri figli rinunciano a conseguire un reddito supplementare, ma è altrettanto vero questa rinuncia non si traduce in un aumento del reddito imponibile, a meno di calcolare un reddito ipotetico aggiuntivo del genitore che si occupa personalmente dei figli, ciò che però l'iniziativa non chiede.

La proposta degli iniziativaisti non solo collide con i principi di giustizia fiscale testé citati ma disattende anche il principio di neutralità del diritto fiscale.

La riforma fiscale già in essere non solo ha voluto sanare una disparità di trattamento, ma ha anche voluto rendere possibile ai genitori una libera scelta del tipo di custodia riservato ai propri figli e questo indipendentemente da motivi fiscali. Per volontà del legislatore federale il diritto fiscale non deve influire sul modo in cui le famiglie decidono di accudire i propri figli.

Ammettere una deduzione fiscale per i genitori che si occupano personalmente dei propri figli, significherebbe non solo **reintrodurre una disparità di trattamento** che la riforma fiscale ha voluto abolire, ma anche tornare a **privilegiare fiscalmente** le economie domestiche con custodia personale dei figli, **rinunciando in tal modo alla neutralità fiscale** rispetto alla libera scelta del modello familiare.

Un trattamento privilegiato delle famiglie organizzate in modo tradizionale, come proposto dall'iniziativa, il Consiglio federale non lo vuole<sup>9</sup> poiché non rientra negli obiettivi di politica sociale e familiare perseguiti a livello federale e perché non esistono motivi educativi per privilegiare la cura personale dei propri figli. Una buona custodia dei figli da parte di terzi è parificabile a quella prestata dai genitori.

La deduzione proposta dagli iniziativaisti sembra quindi mancare anche di **un interesse pubblico preponderante di natura extrafiscale** che avrebbe potuto giustificare un'eccezione al principio della capacità contributiva<sup>10</sup>.

Per la Commissione l'iniziativa sembra ignorare i **cambiamenti avvenuti nel tessuto sociale e familiare**. Oggi la maggior parte delle madri lavora<sup>11</sup>. Dai dati statistici del 2011 risulta che il 22,2% delle madri, con figli al di sotto dei 15 anni, è professionalmente attiva e solo il 10,5% non lo è. Nel 63% delle coppie - conviventi o coniugati - entrambi i partner lavorano<sup>12</sup>.

Come ben evidenziato anche dal Consiglio federale nel Messaggio sull'iniziativa UDC l'accoglimento della richiesta degli iniziativaisti potrebbe generare ripercussioni negative anche per l'uguaglianza tra uomo e donna (art. 8 Cost). Favorire i genitori che accudiscono personalmente i figli significherebbe impedire l'attività lavorativa proprio delle donne, ancora e sempre i genitori ritenuti più idonei alla cura e all'educazione dei figli e anche le più disposte a sacrificare la propria attività professionale.

D'altra parte la libertà di scelta invocata dagli iniziativaisti avrebbe solo un effetto su quelle famiglie che possono scegliere la famiglia tradizionale. Nelle famiglie a basso reddito di solito i genitori lavorano, per necessità.

Per molte famiglie le deduzioni fiscali per la cura personale o per la cura di terzi non hanno alcun effetto poiché si situano al disotto della soglia di imposizione (in Ticino il 24% dei contribuenti non paga imposte) o la superano di poco.

In tutta la Svizzera la povertà è in aumento. Un quarto delle famiglie monoparentali (27%) e quasi un quarto delle famiglie con tre figli (24%) si situano al di sotto della soglia di povertà. La condizione di working poor affligge l'11% delle famiglie monoparentali e una coppia su 6 di genitori con 3 o più figli<sup>13</sup>. Per queste famiglie gli aiuti statali sono vitali, così come i mezzi finanziari per poterli garantire.

---

<sup>9</sup> Messaggio 12.068

<sup>10</sup> X.Oberson, Droit fiscal suisse, HL pag. 42

<sup>11</sup> Vedi tabella fornita da USTAT, allegata al presente rapporto

<sup>12</sup> Vedi nota 10, pag. 4104

<sup>13</sup> Rapporto statistico 2008, Le famiglie in Svizzera, UFS

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/publikationen.html?publicationID=3411>

Alla politica familiare portata avanti dal Consiglio federale non interessa privilegiare un tipo di famiglia - perché nessuna è migliore dell'altra e ambedue sono idonee e adeguate alla cura dei figli - ma favorire tutte le famiglie con nuove condizioni quadro adeguate alla società che cambia.

Tra queste rientra la parità di trattamento fiscale tra i genitori che affidano i figli a terzi e chi li accudisce personalmente, l'eliminazione dello svantaggio fiscale dei coniugi con doppio reddito per rapporto ai concubini e il finanziamento pubblico per creare nuovi posti di custodia per i bambini.

La politica familiare della Confederazione si riassume nel nuovo articolo costituzionale per la politica familiare, su cui il popolo svizzero ha votato il 3 marzo 2013<sup>14</sup>. Un articolo costituzionale bocciato dai Cantoni ma accolto dal popolo e a larga maggioranza anche dal popolo ticinese. Le linee direttive della politica familiare sono quindi date dall'obiettivo condiviso di favorire la parità di diritti tra donne e uomini e di permettere a tutti i genitori di conciliare al meglio lavoro e famiglia.

Solo così è possibile garantire a tutti i cittadini - e soprattutto alle donne - la **libertà di scegliere** il proprio modello familiare. Quella stessa libertà a cui si appella anche l'iniziativa in oggetto.

## 7. CONCLUSIONI

La Commissione, pur condividendo la finalità dell'iniziativa, volta a sostenere la cura personale dei propri figli, ritiene che il diritto fiscale deve rimanere neutrale per rapporto alla scelta del modello familiare. La deduzione fiscale proposta dall'iniziativa non solo viola questa neutralità ma collide pure con i principi costituzionali di parità di trattamento e di capacità contributiva posti a fondamento della giustizia fiscale. In sostanza, quella proposta, non è una deduzione fiscale ma un vero e proprio privilegio fiscale. Per queste ragioni, ma anche per l'importante perdita erariale che conseguirebbe all'accoglimento dell'iniziativa, la Commissione raccomanda a questo Parlamento di respingerla.

Tuttavia la Commissione non può esimersi dal raccomandare una maggiore attenzione alle esigenze delle famiglie e in questo senso sollecita l'evasione dei molti atti parlamentari che trattano di questo tema. Per frenare l'invecchiamento della popolazione e favorire una crescita armoniosa degli individui occorrono misure sociali e lavorative che sostengano l'impegno dei genitori, garantiscano la libertà di scegliere il modello familiare e assicurino a tutti, anche a chi non se lo può permettere, la possibilità di occuparsi dei propri figli nel migliore dei modi.

Per la maggioranza della Commissione speciale tributaria:

Michela Delcò Petralli, relatrice

Badaracco - Bassi (con riserva) - De Rosa (con riserva) -

Dominé - Garobbio - Gobbi - Guidicelli (con riserva) -

Kandemir Bordoli - Lepori - Passalia (con riserva) - Quadranti

---

<sup>14</sup>Decreto federale sulla politica familiare del 15 giugno 2012 - <http://www.admin.ch/ch/i/ff/2012/5223.pdf>