

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «Sostenere le famiglie!
Esentare dalle imposte gli assegni per i figli e
gli assegni di formazione»**

del 23 ottobre 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi trasmettiamo l'iniziativa popolare federale «Sostenere le famiglie! Esentare dalle imposte gli assegni per i figli e gli assegni di formazione» che vi proponiamo di sottoporre al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.

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

23 ottobre 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La Confederazione, i Cantoni e i Comuni perseguono una politica familiare attiva e sostenibile. I costi di mantenimento dei figli sono presi in considerazione anche nel diritto fiscale: circa la metà delle economie domestiche con figli è ormai esentata dal versamento dell'imposta federale diretta. L'esenzione fiscale degli assegni per i figli e degli assegni di formazione comporterebbe inoltre una diminuzione degli introiti fiscali pari a quasi un miliardo di franchi; non consentirebbe tra l'altro di raggiungere l'obiettivo prefissato e andrebbe a vantaggio soprattutto delle famiglie con reddito elevato. Il Consiglio federale propone pertanto di raccomandare il rigetto dell'iniziativa.

L'obiettivo perseguito dal PPD Svizzero con l'iniziativa popolare in oggetto è di sgravare ulteriormente le famiglie con figli attraverso l'esenzione fiscale degli assegni per i figli e degli assegni di formazione.

Il Consiglio federale ritiene invece che la Confederazione, i Cantoni e i Comuni debbano incentivare la politica familiare facendo leva soprattutto sulle misure non fiscali esistenti ed è quindi contrario all'iniziativa per le seguenti ragioni:

- *rispetto all'esenzione fiscale proposta, l'incoraggiamento diretto è più efficace, efficiente e trasparente e può quindi essere controllato in modo più affidabile sia in termini di risultati che di eventuali migliorie da apportare.*
- *Il diritto fiscale deve essere improntato al principio dell'imposizione secondo la capacità economica. Gli assegni per i figli e gli assegni di formazione aumentano tale capacità e sono quindi tassabili. I costi di mantenimento dei figli sono computati attraverso le deduzioni corrispondenti, che, negli ultimi anni, il Consiglio federale ha promosso introducendo la deduzione dei costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia e la tariffa per i genitori nell'ambito dell'imposta federale diretta.*
- *Mantenere l'imposizione fiscale degli assegni di cui sopra è una soluzione pertinente e giustificata anche dall'assenza di necessità di sgravare ulteriormente, sotto il profilo fiscale, i costi di mantenimento dei figli.*
- *Se gli assegni per i figli e gli assegni di formazione venissero esentati dall'imposta sul reddito, le famiglie con reddito più elevato risulterebbero più avvantaggiate di quelle a basso reddito a causa della progressività delle imposte. Questo effetto sarebbe ulteriormente accentuato dal fatto che gli importi degli assegni variano da Cantone a Cantone.*
- *La richiesta formulata nell'iniziativa non consente di raggiungere l'obiettivo prefissato. Le famiglie che, oggi, non pagano l'imposta federale diretta non beneficerebbero infatti, almeno a livello federale, di alcuna agevolazione aggiuntiva. L'iniziativa spiana inoltre la strada a una disparità di trattamento. Il diritto fiscale non terrebbe infatti più conto del fatto che gli importi degli assegni per i figli e degli assegni di formazione percepiti dalle*

famiglie variano da Cantone a Cantone (né che determinate famiglie non percepiscono alcun assegno).

- *L'esenzione fiscale richiesta avrebbe un impatto anche sulle finanze pubbliche determinando una diminuzione di circa 200 milioni di franchi all'anno degli introiti provenienti dall'imposta federale diretta e di circa 760 milioni di franchi di quelli provenienti dalle imposte cantonali e comunali.*

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

Il 5 novembre 2012 il PPD Svizzero ha presentato, sotto forma di progetto elaborato, l'iniziativa popolare «Sostenere le famiglie! Esentare dalle imposte gli assegni per i figli e gli assegni di formazione».

1.1 Tenore dell'iniziativa

L'iniziativa «Sostenere le famiglie! Esentare dalle imposte gli assegni per i figli e gli assegni di formazione» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 116 cpv. 2, secondo periodo (nuovo)

² ... Gli assegni per i figli e gli assegni di formazione sono esenti da imposta.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

Con decisione del 18 dicembre 2012 la Cancelleria federale ha constatato la riuscita formale dell'iniziativa con 118 425 firme valide².

Secondo l'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge federale del 13 dicembre 2002³ sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl) il Consiglio federale presenta, per parere, all'Assemblea federale, al più tardi un anno dopo il deposito di un'iniziativa popolare formalmente riuscita, il messaggio con il disegno di decreto federale.

Conformemente all'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide entro 30 mesi dal deposito dell'iniziativa presentata sotto forma di progetto elaborato se raccomandare al Popolo e ai Cantoni l'accettazione o il rifiuto.

1.3 Validità

L'iniziativa popolare soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale⁴ (Cost.) e le esigenze di unità della forma e della materia. Non viola inoltre alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e adempie quindi il principio della compatibilità con il diritto internazionale.

¹ RS 101

² FF 2013 243

³ RS 171.10

⁴ RS 101

La richiesta avanzata nell'iniziativa non è nuova. Negli ultimi 15 anni sono infatti stati presentati diversi interventi parlamentari che chiedevano modifiche di legge per raggiungere lo stesso obiettivo. Nessuno è tuttavia andato a buon fine. Gli interventi in questione sono:

- la mozione Aepli 97.3643 Esenzione fiscale degli assegni per figli, in cui si chiedeva che la legge federale del 14 dicembre 1990⁵ sull'imposta federale diretta (LIFD) e la legge federale del 14 dicembre 1990⁶ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) prevedessero che i nuclei familiari con un reddito netto inferiore ai 60 000 franchi non dovessero pagare imposte sugli assegni per i figli. Il 2 marzo 1998 abbiamo proposto di respingere la mozione, che è infine stata stralciata dal ruolo il 22 dicembre 1999 perché pendente da più di due anni;
- l'iniziativa parlamentare Meier-Schatz 07.470 Esonero fiscale degli assegni per figli e per la formazione, in cui, ai fini dell'esenzione, si sollecitava soltanto una modifica della LAID. Il 1° giugno 2010 l'iniziativa è stata stralciata dall'ordine del giorno parlamentare in seguito alla decisione di non darvi seguito presa dal Consiglio nazionale in sede di esame preliminare;
- le omonime iniziative rispettivamente del Cantone di San Gallo (08.302) e del Cantone di Argovia (08.308) Defiscalizzazione degli assegni legali per i figli e la formazione, che perseguivano lo stesso obiettivo dell'iniziativa parlamentare summenzionata. Anche queste iniziative sono state stralciate dal ruolo (il 13 dicembre 2011) dopo che il Consiglio degli Stati aveva deciso per la seconda volta, in sede di esame preliminare, di non darvi seguito.

Considerati i precedenti insuccessi in campo parlamentare, i sostenitori dell'esenzione fiscale degli assegni per i figli hanno deciso di tentare la strada dell'iniziativa popolare, sperando di poter così dare una svolta alla situazione.

Secondo il rapporto pubblicato nel 2008 dall'Ufficio federale di statistica sulla situazione delle famiglie in Svizzera⁷, i costi diretti di mantenimento dei figli sono in media di 1092 franchi al mese per le famiglie monoparentali con un figlio. Le coppie con un figlio spendono invece 819 franchi al mese, quelle con due figli 655 franchi al mese per figlio e quelle con tre figli 528 franchi al mese per figlio. I costi diretti di mantenimento dei figli sono le spese di consumo che un nucleo familiare deve sostenere per i figli. A questi si aggiungono i costi indiretti di mantenimento dei figli, ossia le riduzioni del reddito lavorativo e il dispendio di tempo associato alle attività domestiche e familiari non retribuite legate ai figli.

L'obiettivo perseguito dal PPD Svizzero è di sgravare ulteriormente le famiglie con figli. Secondo le spiegazioni degli autori dell'iniziativa, la riduzione del potere d'acquisto che una famiglia deve affrontare alla nascita di un figlio può arrivare fino

⁵ RS 642.11

⁶ RS 642.14

⁷ www.bfs.admin.ch > Attualità > Pubblicazioni > pag. 14 (in tedesco e francese).

al 40 per cento. L'esenzione fiscale degli assegni per i figli e degli assegni di formazione dovrebbe aiutare i genitori ad assorbire questa riduzione, indipendentemente dallo stile di vita o dal modello di attività professionale scelto. Oggigiorno, infatti, queste prestazioni in denaro non rappresentano un beneficio a parte intera per le famiglie perché una parte viene dirottata, attraverso la tassazione, nel settore pubblico. L'esenzione fiscale di questi assegni permetterebbe inoltre di non far aumentare il reddito imponibile e di conservare quindi le sovvenzioni statali concesse sulla base del reddito, quali le riduzioni sui premi delle casse malati, le borse di studio o le agevolazioni sulle strutture di custodia per bambini. Tutto ciò consentirebbe, in ultima analisi, di migliorare la situazione finanziaria delle famiglie della classe media.

4 I costi di mantenimento dei figli: uno sguardo al diritto vigente

4.1 Misure non fiscali

Conformemente all'articolo 116 capoverso 1 Cost., nell'adempimento dei suoi compiti la Confederazione è tenuta a prendere in considerazione i bisogni della famiglia. In virtù di questa disposizione, la Confederazione ha adottato misure non fiscali per tenere adeguatamente conto dei costi di mantenimento dei figli. All'inizio del 2009, pertanto, a titolo di compensazione di tali costi, sono stati introdotti in tutta la Svizzera contributi minimi per gli assegni familiari. Secondo la statistica delle assicurazioni sociali pubblicata nel 2012 dall'Ufficio federale di statistica⁸, nel 2010 sono stati versati a titolo di assegni familiari circa cinque miliardi di franchi, il che corrisponde al 3,8 per cento dell'importo globale consacrato alle assicurazioni sociali. Anche l'assegno di maternità introdotto il 1° luglio 2005 e corrisposto alle madri che esercitano un'attività lucrativa si iscrive tra gli introiti legati ai figli; i contributi versati nel 2011 in questo settore sono stati di circa 752 milioni di franchi⁹. La Confederazione, dal canto suo, copre le rendite per i figli dell'AI e dell'AVS: in linea generale, i beneficiari di rendite d'invalidità o di vecchiaia hanno diritto a una rendita per i figli per ogni figlio o affiliato che, alla loro morte, potrebbe pretendere una rendita per orfani. La rendita è versata fino al compimento del 18° anno di età oppure, in caso di figli in formazione, fino al termine della formazione, ma non oltre il 25° anno di età. Se entrambi i genitori percepiscono una rendita d'invalidità o di vecchiaia, hanno diritto a due rendite per i figli. Anche la legge federale del 25 giugno 1982¹⁰ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità prevede che gli assicurati cui spetta una rendita di vecchiaia abbiano diritto a una rendita complementare per ogni figlio che, alla loro morte, potrebbe pretendere una rendita per orfani; l'ammontare della rendita per i figli è uguale a quello della rendita per orfani.

Secondo il rapporto della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale, attualmente i Cantoni del Ticino, di Soletta, di Vaud e di Ginevra erogano presta-

⁸ www.bsv.admin.ch > Documentazione > Fatti e cifre > «Statistiken» > «Überblick Sozialversicherung» > pag. 112 (in tedesco e francese).

⁹ *Ibidem*, pag. 94.

¹⁰ RS 831.40

zioni complementari per le famiglie¹¹, a cadenza mensile, al fine di aiutare le famiglie il cui reddito non è sufficiente a sostenere il costo della vita. L'idea è di limitare il rischio di povertà di determinate famiglie ed evitare che queste debbano ricorrere all'aiuto sociale. Tutti gli sforzi intrapresi sinora per regolamentare la situazione a livello federale sono invece falliti.

Vanno inoltre menzionate le sovvenzioni per la custodia dei bambini concesse da numerosi enti pubblici: in Svizzera, le forme di custodia per i bambini in età prescolare (strutture o famiglie diurne), moltiplicatesi negli ultimi anni, assumono contorni molto diversi, anche in termini di finanziamento, a seconda del Cantone e del Comune. Le strutture diurne sono finanziate per lo più con i contributi dei genitori, ma spesso intervengono anche l'ente pubblico (Cantone o Comune) e il datore di lavoro. I contributi delle collettività pubbliche influenzano in modo determinante i costi che devono affrontare i genitori: in caso di cofinanziamento pubblico, infatti, i genitori versano di norma una quota proporzionale al loro reddito. Secondo i dati del 2012 provenienti dalla piattaforma informativa «Conciliabilità tra lavoro e famiglia: misure dei Cantoni e dei Comuni»¹², la maggior parte dei Cantoni assume ormai una parte dei costi erogando non solo sussidi di esercizio (finanziamento ai fornitori), che alleggeriscono indirettamente l'onere a carico dei genitori, ma anche contributi diretti (finanziamento ai genitori). La città di Lucerna, per esempio, offre dei buoni di custodia calcolando l'importo della sovvenzione in funzione del reddito imponibile. Anche la città di Berna intende introdurre questi buoni all'inizio del 2014.

Di rilievo sotto il profilo finanziario sono anche le riduzioni statali sui premi delle casse malati. I Cantoni concedono agevolazioni individuali a chi versa in condizioni economiche modeste: in virtù dell'articolo 65 capoverso 1^{bis} della legge federale del 18 marzo 1994¹³ sull'assicurazione malattie, i Cantoni hanno cioè la facoltà di ridurre di almeno il 50 per cento i premi dei minorenni e dei giovani adulti in periodo di formazione. Dall'entrata in vigore della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, il sussidio annuo della Confederazione alla riduzione dei premi corrisponde al 7,5 per cento delle spese lorde dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie, che i Cantoni devono finanziare con i propri mezzi. Ormai, quindi, un terzo delle famiglie in Svizzera beneficia di agevolazioni, il cui volume complessivo nel 2010 è stato di circa quattro miliardi di franchi¹⁴.

4.2 Misure fiscali

Accanto alle misure non fiscali illustrate sopra, vanno ricordati gli sgravi previsti nel diritto fiscale. Fino alla fine del 2010, nel calcolo dell'imposta federale diretta si teneva conto dei costi di mantenimento dei figli unicamente attraverso una deduzione per i figli concepita sotto forma di deduzione sociale, nonché una deduzione,

¹¹ www.skos.ch > «Forschung» > «Grundlagen/Studien» > *Ergänzungsleistungen für Familien: Gesamtübersicht über den Stand des politischen Prozesses in den Kantonen* (in tedesco e francese).

¹² www.sodk.ch > «Aktuell» > «Stellungnahmen» > «Bericht Familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich» > pag. 31 (in tedesco e francese).

¹³ **RS 832.10**

¹⁴ www.bsv.admin.ch > Documentazione > Fatti e cifre > «Statistiken» > «Überblick Sozialversicherung» > pag. 79 (in tedesco e francese).

per ogni figlio, dei premi assicurativi della cassa malati e degli interessi di capitali a risparmio. Con la legge federale del 25 settembre 2009¹⁵ sullo sgravio fiscale delle famiglie con figli, in vigore dal 1° gennaio 2011, il legislatore ha ampliato le possibilità di indennizzare i costi di mantenimento dei figli introducendo la deduzione dei costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia e la tariffa per i genitori. Le deduzioni dalla base di calcolo (deduzione per figli, deduzione, per ogni figlio, dei premi assicurativi della cassa malati e degli interessi di capitali a risparmio, deduzione dei costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia) fanno diminuire il reddito imponibile del contribuente riducendo così l'importo fiscale da versare. Anche la deduzione concessa nel quadro della tariffa per i genitori consente di ridurre l'ammontare dell'imposta. Tutte queste misure comportano diverse conseguenze finanziarie per la Confederazione: la tabella riportata qui sotto illustra le ripercussioni sui proventi fiscali causate dalle deduzioni di cui sopra. Le minori entrate sono calcolate sulla base degli introiti stimati in materia di imposta federale diretta per l'anno fiscale 2012 (pari a 9,8 miliardi di franchi).

Tipo di deduzione	Importo	Minori entrate
Deduzione per figli	6500 fr./figlio	532 mio. fr.
Deduzione dei premi assicurativi della cassa malati e degli interessi di capitali a risparmio (per figlio)	700 fr./figlio	52 mio. fr.
Deduzione dei costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia	al massimo 10 100 fr./figlio	60 mio. fr.
Tariffa per i genitori	251 fr./figlio	250 mio. fr.
Totale		894 mio. fr.

A causa della progressività delle imposte, le attuali deduzioni dall'imposta federale diretta beneficiano le persone aventi un reddito elevato, come si vede dal confronto presentato nella tabella sottostante (base di calcolo: anno fiscale 2012). A titolo esemplificativo sono state prese due coppie con due figli e doppio reddito (con una ripartizione del 70/30 %), laddove l'importo del reddito lordo varia. Il confronto illustra la differenza, in termini di onere fiscale, tra la situazione in cui la coppia si avvale delle deduzioni di cui sopra e la situazione senza agevolazioni.

Coppia con doppio reddito (ripartizione del 70/30 %) con due figli e reddito lordo di 200 000 fr.

Onere fiscale tenendo conto delle deduzioni di cui sopra	Onere fiscale senza deduzioni	Differenza in fr.	Differenza in %
3267 fr.	6361 fr.	3094 fr.	-48 %

¹⁵ RU 2010 455

Coppia con doppio reddito (ripartizione del 70/30 %) con due figli e reddito lordo di 70 000 fr.

Onere fiscale tenendo conto delle deduzioni di cui sopra	Onere fiscale senza deduzioni	Differenza in fr.	Differenza in %
0 fr.	154 fr.	154 fr.	-100 %

Dal confronto si vede che le famiglie con reddito più elevato traggono un beneficio maggiore dalle deduzioni per i figli per via della progressività delle imposte.

Il diritto vigente contempla inoltre misure fiscali a livello di imposte cantonali e comunali. La LAID disciplina in modo esaustivo le deduzioni generali che i Cantoni possono prevedere nelle loro legislazioni fiscali; nella legge federale sullo sgravio fiscale delle famiglie con figli, già citata sopra, viene stabilito pertanto che, dall'inizio del 2013, tutti i Cantoni dovranno avere sancito nelle proprie legislazioni pertinenti la deduzione dei costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Per quanto riguarda le deduzioni sociali, la LAID lascia ai Cantoni carta bianca, ragione per cui la deduzione per figli computata sulla base di calcolo varia a seconda della legislazione cantonale di riferimento. Alcuni Cantoni accordano deduzioni scaglionate in funzione dell'età dei figli. L'importo attuale delle deduzioni per figli varia, da un Cantone all'altro, da un minimo di 5000 a un massimo di 18 600 franchi per figlio (dati: anno fiscale 2012).

Le possibilità di sostegno finanziario offerte alle famiglie con figli, che sia all'interno o all'esterno della cornice del diritto fiscale, sono numerose e, in ambito di imposta federale diretta, hanno assunto proporzioni di rilievo. Grazie alle deduzioni introdotte il 1° gennaio 2011, circa la metà delle famiglie con figli (coppie sposate o famiglie monoparentali), vale a dire circa 430 000 economie domestiche, non paga ormai più l'imposta federale diretta in ragione del reddito imponibile percepito (simulazione sulla base dell'attuale statistica fiscale per l'anno fiscale 2009).

Questa situazione riguarda soprattutto i gruppi di persone particolarmente a rischio di povertà, come per esempio le famiglie con tre o più figli o le donne sole con figli, le quali, secondo il rapporto pubblicato a Ginevra nel 2008 e intitolato «Die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand»¹⁶, sono quelle che più di frequente versano (per un periodo limitato o prolungato) in condizioni finanziarie modeste. A questa conclusione giunge anche il nostro rapporto del 31 marzo 2010 intitolato «Strategia nazionale di lotta alla povertà»¹⁷. Per molte di queste famiglie, il reddito percepito attraverso un'attività professionale non basta a garantire un minimo esistenziale, e la loro situazione non può del resto essere migliorata a livello di imposta federale diretta attraverso misure fiscali (siano esse deduzioni, esenzioni fiscali o riduzioni tariffarie). In virtù dell'attuale attribuzione delle competenze in ambito di lotta alla povertà, il margine d'azione della Confederazione è comunque limitato. Il suo impegno consiste pertanto innanzitutto nel sostegno a quanto intrapreso dai Cantoni e dai Comuni. In questo contesto il nostro Collegio ha incaricato il Dipartimento federale dell'interno (DFI) di attuare, negli

¹⁶ www.bsv.admin.ch > Indicazioni pratiche > Ricerca > Rapporti di ricerca.

¹⁷ www.bsv.admin.ch > Temi > Vecchiaia, generazioni e società > Temi scelti di politica sociale > Lotta alla povertà a livello federale.

anni dal 2014 al 2018, il «Programma nazionale di prevenzione e lotta alla povertà», in collaborazione con i Cantoni, le Città, i Comuni e le organizzazioni private. L'obiettivo principale perseguito dalla Confederazione è potenziare le opportunità di formazione dei bambini, dei giovani e degli adulti socialmente svantaggiati affinché non siano colpiti dalla povertà. Per il programma saranno stanziati complessivamente nove milioni di franchi.

Il computo fiscale dei costi di mantenimento dei figli dipende molto dalle ampie competenze di cui dispongono in materia i Cantoni e i Comuni. E ciò riguarda non soltanto la tradizione federalista nel settore del diritto fiscale, ma anche numerosi ambiti del diritto delle assicurazioni sociali: basti pensare alle differenze cantonali negli importi minimi degli assegni familiari, o al fatto che i limiti del reddito determinante in base ai quali sono stabilite le riduzioni dei premi individuali delle casse malati sono fissati dai Cantoni, oppure alle prestazioni complementari per le famiglie, concesse in virtù del diritto cantonale. I contorni poliedrici dell'impostazione federalista delle misure federali, cantonali e comunali rendono difficile una valutazione complessiva delle ripercussioni finanziarie sui vari gruppi di reddito. In ultima analisi, se e in quale misura l'ente pubblico debba coprire i costi per i figli resta una questione di valenza politica.

4.3 Gli assegni familiari nelle leggi federali

Gli assegni familiari sono prestazioni finanziarie dirette. Concepiti quali integrazione del reddito, sono erogati al fine di consentire ai genitori di coprire parte dei costi di mantenimento dei figli. La legge del 24 marzo 2006¹⁸ sugli assegni familiari (LAFam) prevede assegni per i figli e assegni di formazione. I destinatari di tali assegni sono definiti in maniera uniforme in tutta la Svizzera e sono:

- i lavoratori che operano al di fuori del settore agricolo e guadagnano almeno 585 franchi al mese o 7020 franchi all'anno. Chi non raggiunge questo reddito minimo ha diritto agli assegni familiari in quanto persona che non esercita un'attività lucrativa;
- i lavoratori indipendenti che operano al di fuori del settore agricolo;
- chiunque sia affiliato all'AVS quale persona senza attività lucrativa, a condizione che il suo reddito imponibile secondo l'imposta federale diretta non superi i 42 120 franchi e che non percepisca prestazioni complementari all'AVS e all'AI. Fanno eccezione i Cantoni di Vaud (limite di reddito: 56 160 fr.), di Ginevra, del Giura e del Ticino, nei quali non è previsto alcun limite di reddito.

Con l'integrazione, all'inizio del 2013, dei lavoratori indipendenti nella LAFam è stato praticamente raggiunto l'obiettivo di garantire un assegno per ogni figlio. La lacuna più palese riguarda le famiglie in cui, pur non svolgendo un'attività lucrativa, i genitori non soddisfano le condizioni menzionate sopra per ottenere gli assegni.

Un assegno per i figli è di almeno 200 franchi al mese (ovvero almeno 2400 fr. all'anno). Se il figlio è in formazione, gli assegni sono versati anche dopo i 16 anni e fino al termine della formazione, ma non oltre il compimento dei 25 anni. L'assegno

¹⁸ RS 836.2

di formazione ammonta ad almeno 250 franchi mensili (ovvero almeno 3000 fr. all'anno). Per ogni figlio può essere versato al massimo un assegno. Nei loro ordinamenti sugli assegni familiari, i Cantoni possono prevedere, per gli assegni per i figli e per gli assegni di formazione, importi minimi più elevati, possibilità di cui si avvale più di un terzo dei Cantoni. Circa un terzo dei Cantoni ha inoltre introdotto degli assegni di nascita e di adozione¹⁹. Conformemente alla statistica svizzera delle assicurazioni sociali del 2012, oltre il 95 per cento degli assegni familiari è corrisposto in virtù della LAFam e finanziato in misura preponderante (per circa il 95 %) con i contributi del datore di lavoro.

Per quanto riguarda le persone occupate nel settore agricolo, il legislatore ha previsto una regolamentazione speciale nella legge federale del 20 giugno 1952²⁰ sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF): gli importi degli assegni per i figli e degli assegni di formazione corrispondono a quelli minimi stabiliti nella LAFam. Nelle regioni di montagna tali importi sono aumentati di 20 franchi. Gli assegni familiari sono per lo più finanziati dall'ente pubblico (per i 2/3 dalla Confederazione e per 1/3 dai Cantoni).

L'assicurazione contro la disoccupazione dà diritto all'assicurato, oltre all'indennità giornaliera di disoccupazione, a un supplemento pari agli assegni legali per i figli e agli assegni legali di formazione (legge del 25 giugno 1982²¹ sull'assicurazione contro la disoccupazione). Conformemente alla legge federale del 19 giugno 1959²² sulla protezione dei dati, l'assicurato ha diritto a un'indennità giornaliera durante l'esecuzione dei provvedimenti d'integrazione. L'indennità giornaliera consiste in un'indennità di base, cui hanno diritto tutti gli assicurati, e in una prestazione per i figli, versata agli assicurati con figli. Il supplemento all'indennità giornaliera di disoccupazione e la prestazione per i figli dell'AI sono sussidiari agli assegni familiari e vengono di conseguenza corrisposti soltanto se la persona che esercita un'attività lucrativa non può far valere alcun diritto agli assegni. L'assicurato non ha diritto a una prestazione per i figli per i quali sono già versati assegni legali per i figli o per la formazione. Queste due prestazioni finanziarie, menzionate per ragioni di completezza, ammontano a circa l'un per cento del totale degli assegni familiari.

4.4 La LIFD e la LAID

In virtù di un principio generale, la totalità dei proventi periodici o unici sottostà in linea di massima all'imposta sul reddito (art. 16 cpv. 1 LIFD e art. 7 cpv. 1 LAID). Secondo la dottrina svizzera e la giurisprudenza del Tribunale federale, il reddito si compone di tutti i beni economici percepiti da un contribuente durante un periodo determinato e di cui tale contribuente si avvale per soddisfare le proprie necessità personali senza dover intaccare il proprio patrimonio²³.

La nozione di reddito imponibile così concepita è tributaria del principio costituzionale dell'imposizione secondo la capacità economica: tutti sono tenuti a contri-

¹⁹ Per una panoramica completa sulle tipologie e varie soluzioni di assegni familiari versati in virtù della LAFam, della LAF e delle leggi cantionali nel 2013, si rinvia al seguente sito: www.bsv.admin.ch > Temi > Famiglie/assegni familiari

²⁰ RS 836.1

²¹ RS 837.0

²² RS 831.20

²³ DTF 114 Ia 221

buire alle spese sostenute dall'ente pubblico, compatibilmente con i propri mezzi e la propria situazione personale. In questo senso, un'imposizione uniforme è garantita soltanto se, idealmente, tutte le entrate sono incluse nell'oggetto della tassa. Il principio dell'imposizione secondo la capacità economica è quindi un principio ordinatorio fondamentale della legislazione relativa all'imposta sul reddito. In base a questo principio, negli ultimi anni è stato anche possibile eliminare le lacune del sistema. Gli esempi più eclatanti sono l'imposizione delle rendite dell'assicurazione militare decorrenti o esigibili dal 1° gennaio 1994 e l'imposizione integrale delle rendite dell'AVS e dell'AI (nella LIFD dal 1° gennaio 1995 e nel diritto cantonale dal 2001).

L'imponibilità del reddito presuppone sempre di poter disporre di un determinato capitale. Indicatori della capacità economica sono tutti i proventi lordi, dedotte le spese concernenti tali proventi (spese per il conseguimento del reddito). Questo principio della tassazione del reddito complessivo netto non è tuttavia stato sancito in modo unitario nella legislazione svizzera relativa all'imposta sul reddito. Sebbene il legislatore abbia sempre preso le mosse da una nozione di reddito in senso lato, l'applicazione integrale del principio della totalità (cioè dell'insieme delle entrate da registrare) è soggetta ai limiti imposti da considerazioni di ordine politico e sociale. Non sono pertanto soggette a tassazione le entrate che, sia nella LIFD che nella LAID, sono espressamente esentate dall'imposta sul reddito (art. 24 LIFD e art. 7 cpv. 4 LAID).

Né la LIFD né la LAID includono gli assegni per i figli e gli assegni di formazione tra le entrate esenti da imposta. Secondo il diritto vigente, questi assegni sono considerati parte integrante del salario in quanto aumentano la capacità economica della persona in questione. Se sono versati dal datore di lavoro, gli assegni vanno inoltre dichiarati nel certificato di salario. Se, invece, sono versati dalla cassa di compensazione, occorre annotarne l'importo alla voce pertinente del certificato di salario.

5 Costi di mantenimento dei figli non contemplati nel diritto fiscale: conseguenze

La tassazione secondo il principio della capacità economica può essere impostata sulla capacità oggettiva oppure su quella soggettiva: in entrambi i casi la base di calcolo è costituita dalle entrate dei contribuenti, decurtate dei costi di conseguimento del reddito (cosiddetto principio del netto). La capacità economica soggettiva prende le mosse dal principio secondo cui, per il tramite delle deduzioni generali e di quelle sociali, si tiene conto anche della situazione personale e, di conseguenza, degli eventuali costi di mantenimento dei figli. Nell'ottica della capacità economica oggettiva, invece, tali costi vengono contemplati al di fuori del diritto fiscale attraverso un sistema di trasferimento sociale.

L'attuale legislazione relativa all'imposta sul reddito segue il principio della capacità economica soggettiva, il quale consente di tenere conto in modo dettagliato dei singoli fattori che influenzano la capacità economica del contribuente. Come spiegato più in alto (n. 4.2), il legislatore federale ha adeguato o introdotto diverse deduzioni per poter soppesare meglio la capacità economica soggettiva. Una deduzione per i figli concepita come deduzione sociale si iscrive appunto in questa concezione e serve a garantire la capacità economica dei contribuenti che devono affrontare costi legati ai figli affinché non si trovino svantaggiati rispetto ai contribuenti senza

figli. In un sistema di tassazione strutturato secondo la capacità economica soggettiva, gli assegni per i figli e gli assegni di formazione sono tassabili in quanto parte integrante del salario.

Per l'intero ambito della tassazione dei costi di mantenimento dei figli si potrebbe ipotizzare il passaggio al principio della capacità economica oggettiva: in tal caso verrebbero attuate misure di politica sociale per fare in modo che questi costi siano computati soltanto al di fuori del sistema fiscale. Invece di tenere conto di tali costi nel quadro del sistema fiscale per il tramite di altre deduzioni o riduzioni tariffarie, com'è attualmente il caso, entrerebbero in gioco dei contributi familiari statali esenti da imposta, il che corrisponderebbe all'esenzione degli assegni per i figli e degli assegni di formazione che si chiede nell'iniziativa. In un sistema basato interamente sulla capacità economica oggettiva, non vi sarebbe però logicamente più posto per delle deduzioni per i figli. Secondo questa nuova impostazione, per ogni figlio verrebbe concesso lo stesso contributo, indipendentemente dalla situazione economica dei genitori.

Per esaminare più attentamente le conseguenze di un potenziale passaggio al principio della tassazione secondo la capacità economica oggettiva, il 15 febbraio 2012 abbiamo incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di realizzare uno studio di fattibilità in collaborazione con il Dipartimento federale dell'interno (DFI) e con il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR). L'idea sarebbe quella di sostituire le attuali deduzioni fiscali relative ai figli con dei contributi statali esenti da imposta e di valutare nel contempo il sovvenzionamento della custodia extrafamiliare dei bambini per compensare la soppressione della deduzione dei costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia. I risultati dello studio sono attesi per la fine del 2013.

6 Valutazione dell'iniziativa

6.1 Nessuna necessità d'intervento sostanziale

Il nostro Collegio si adopera a favore di una politica familiare d'impronta sociale. Per aiutare i genitori ad affrontare i costi di mantenimento dei figli, sono già stati adottati diversi provvedimenti che esulano dall'ambito del diritto fiscale: tra questi si annoverano per esempio i contributi minimi relativi agli assegni familiari, l'indennità per perdita di guadagno in caso di maternità e le riduzioni dei premi della cassa malati. In ambito di diritto fiscale, in questi ultimi anni abbiamo fortemente incoraggiato l'adozione di misure di sgravio: dall'imposta federale diretta, per esempio, sono ora dedotti i costi per i figli. Le deduzioni attualmente concesse alle famiglie con figli rappresentano uno sgravio fiscale consistente se si fa il confronto con la situazione dei contribuenti senza figli. Prima dell'introduzione della legge federale sullo sgravio fiscale delle famiglie con figli, il 15 per cento delle economie domestiche con figli (ovvero circa 135 000, tra coppie sposate e famiglie monoparentali) non pagava l'imposta federale diretta in quanto percepiva un reddito imponibile troppo basso. Grazie alle deduzioni introdotte il 1° gennaio 2011 (deduzione dei costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia e tariffa per i genitori) sono ora circa la metà, ovvero circa 430 000, le economie domestiche con figli a non pagare questa imposta (simulazione sulla base della più recente statistica fiscale per l'anno fiscale 2009). Non è immaginabile concedere a queste economie domestiche

un'ulteriore agevolazione fiscale a livello federale attraverso l'esenzione degli assegni per i figli e degli assegni di formazione.

Oggi come oggi un nucleo familiare con due figli e un solo stipendio non paga l'imposta federale diretta se il reddito lordo non supera i 97 500 franchi (tenendo conto delle deduzioni legate ai figli nell'anno fiscale 2012, senza deduzione dei costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia). Nel caso di coppie con doppio reddito (e una ripartizione del 70/30 %), l'imposta federale diretta è esigibile soltanto se l'importo percepito è rappresentato da una somma più elevata. Partendo dal presupposto che, in virtù di un tasso di occupazione parziale, una famiglia possa far valere la deduzione massima dei costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia, l'imposta federale sul reddito è esigibile a partire da un reddito lordo di circa 126 000 franchi.

Nel caso in cui l'iniziativa popolare venisse accolta, lo sgravio fiscale a livello di imposte cantonali e comunali varierebbe a seconda del luogo di domicilio in quanto variano le tariffe fiscali. Il problema di fondo, ossia le maggiori agevolazioni di cui, a causa della progressività delle imposte, possono avvalersi i nuclei familiari con figli aventi un reddito elevato, si porrebbe anche a livello di imposte cantonali e comunali.

Il diritto fiscale vigente accorda già un peso adeguato ai costi di mantenimento dei figli prevedendo diverse deduzioni (capacità economica soggettiva). Introducendo l'esenzione fiscale degli assegni per i figli e degli assegni di formazione, a quelle già esistenti si aggiungerebbe un'ulteriore agevolazione: in questo settore specifico, i costi di mantenimento dei figli sarebbero cioè presi in considerazione anche in base alla capacità economica oggettiva. Ogni qualvolta si ha a che fare con l'esenzione fiscale di entrate, occorre chiedersi se tale esenzione è compatibile con il principio dell'imposizione secondo la capacità economica. In linea di massima, in virtù della tassazione secondo la capacità economica soggettiva, tutti i benefici quantificabili in denaro percepiti da un contribuente per un determinato periodo vanno a costituire il reddito imponibile. Se gli assegni per i figli e gli assegni di formazione sono esclusi da questa base di calcolo senza che, in contropartita, vengano ridotte la deduzione per i figli e la deduzione per figli dei premi assicurativi della cassa malati e degli interessi di capitali a risparmio, ci si allontana da questo principio fondamentale di imposizione sancito nella Costituzione.

Per attenuare questa problematica e trovare un equilibrio, se il Popolo e i Cantoni si pronunciassero a favore dell'iniziativa, si potrebbe teoricamente immaginare di fare in modo di ridurre le deduzioni per i figli. In tal caso, dalla deduzione sociale di 6500 franchi per ogni figlio prevista dalla LIFD verrebbero sottratti i 2400 franchi (= importo annuo minimo) corrispondenti agli assegni per i figli esenti da imposta. In un'ottica politica, tuttavia, è ben poco realistico immaginare una soluzione di questo genere. Il testo dell'iniziativa non dà del resto adito a un'interpretazione in questo senso.

Una politica familiare lungimirante non può che continuare a prendere le mosse dalle attuali misure non fiscali messe in atto a livello federale, cantonale e comunale. Rispetto a misure di sgravio di natura fiscale, la promozione diretta è infatti più efficiente e trasparente. Presupponendo un'autorizzazione del preventivo da parte del Parlamento, può essere controllata in modo più affidabile sia in termini di risultati che di eventuali miglitorie da apportare. In un'ottica di promozione, va tra l'altro

sottolineato che gli sgravi fiscali hanno lo svantaggio di essere calcolati in funzione del reddito.

6.2 Disparità di trattamento e pretese aggiuntive

L'esenzione fiscale richiesta nell'iniziativa, da iscrivere nel quadro dell'attuale sistema di deduzioni, non consente di raggiungere l'obiettivo prefissato e genera una disparità di trattamento. Oggigiorno tutte le famiglie possono rivendicare la deduzione per figli che, in ragione della progressività delle imposte, beneficia soprattutto le famiglie con un reddito imponibile medio-alto. Se gli assegni per i figli e gli assegni di formazione venissero esentati dall'imposta, l'agevolazione fiscale favorirebbe di nuovo le famiglie con un reddito imponibile medio-alto. Qui di seguito viene presentato un esempio concreto per illustrare questo effetto. Nell'esempio si parte dall'ipotesi che il reddito assoggettato all'imposta federale diretta sia uguale a quello assoggettato alle imposte cantonali e comunali e che le deduzioni per i figli restino invariate rispetto a quanto previsto nel diritto in vigore anche in caso di accettazione dell'iniziativa in oggetto.

I coniugi Müller, domiciliati a San Gallo, hanno tre figli, rispettivamente di 6, 8 e 17 (quest'ultimo in formazione). Nel 2012, il reddito imponibile della famiglia è di 77 800 franchi e si compone del reddito del padre, pari a 70 000 franchi, cui si aggiungono gli assegni per i figli e gli assegni di formazione (due assegni mensili per i figli, di 200 fr. ciascuno, e un assegno di formazione, di 250 fr.). Se gli assegni per i figli e gli assegni di formazione venissero esentati dall'imposta, il risparmio a livello di imposta federale diretta e di imposte cantonali e comunali corrisponderebbe a quanto riportato nella tabella qui sotto:

	Diritto vigente	In caso di accettazione dell'iniziativa	Differenza in fr.	Differenza in %
Reddito imponibile	77 800 fr.	70 000 fr.		
Imposta sul reddito a SG	9 526 fr.	7 810 fr.	-1 716 fr.	-18,0 %
Imposta federale diretta (secondo la tariffa per i genitori: 3×251 fr.)	230 fr.	0 fr.	-230 fr.	-100 %

Anche i coniugi Schmid, sempre domiciliati a San Gallo, hanno tre figli di 6, 8 e 17 anni (quest'ultimo in formazione). Nel 2012, il reddito imponibile della famiglia è di 157 800 franchi e si compone del reddito del padre, pari a 150 000 franchi, cui si aggiungono gli assegni per i figli e gli assegni di formazione, pari complessivamente a 7800 franchi. Se gli assegni per i figli e gli assegni di formazione venissero esentati dall'imposta, il risparmio a livello di imposta federale diretta e di imposte cantonali e comunali corrisponderebbe a quanto riportato nella tabella qui sotto:

	Diritto vigente	In caso di accettazione dell'iniziativa	Differenza in fr.	Differenza in %
Reddito imponibile	157 800 fr.	150 000 fr.		
Imposta sul reddito a SG	28 571 fr.	26 598 fr.	−1973 fr.	−6,9 %
Imposta federale diretta (secondo la tariffa per i genitori: 3×251 fr.)	6 323 fr.	5 309 fr.	−1014 fr.	−16,0 %

Per quanto riguarda l'imposta federale diretta, dal confronto emerge che, per via della progressività delle imposte, il risparmio fiscale è decisamente più importante in presenza di un reddito elevato; lo stesso vale, anche se in misura minore, per le imposte cantonali e comunali.

C'è quindi da temere che l'accettazione dell'iniziativa farà nascere ulteriori pretese finalizzate a sottrarre all'imposizione fiscale altri elementi del reddito e a eludere così l'imposizione secondo la capacità economica.

6.3 Ripercussioni finanziarie

L'esenzione fiscale degli assegni per i figli e degli assegni di formazione farebbe diminuire l'imposta federale diretta di circa 200 milioni all'anno (dati relativi all'anno fiscale 2009). Quanto alle imposte cantonali e comunali, la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF) ha calcolato che, se l'iniziativa venisse accettata, le entrate fiscali si ridurrebbero di circa 760 milioni di franchi.

6.4 Attuazione

Conformemente all'articolo 195 Cost., la Costituzione federale interamente o parzialmente riveduta entra in vigore con l'accettazione del Popolo e dei Cantoni. Un'entrata in vigore differita è possibile unicamente se lo prevede il progetto di revisione o se quest'ultimo delega all'Assemblea federale o al Consiglio federale la competenza di disciplinare la questione. Nessuna di queste due condizioni è applicabile all'iniziativa popolare in oggetto, la quale non contiene tra l'altro alcuna disposizione transitoria. La disposizione costituzionale proposta prevede soltanto l'esenzione fiscale degli assegni per i figli e degli assegni di formazione ed è sufficientemente determinata per essere attuata immediatamente. In caso di accettazione dell'iniziativa, quindi, la nuova disposizione entrerebbe subito in vigore e sarebbe direttamente applicabile. Ciò significa che, dal mese in cui si terrà la votazione, gli assegni per i figli e gli assegni di formazione non faranno più parte del reddito imponibile. Al fine di ancorare a livello di legge questo regime derogatorio, si dovrà poi completare l'elenco dei proventi non assoggettati all'imposta sul reddito riportato nelle due leggi federali di riferimento (art. 24 LIFD; art. 7 cpv. 4 LAID).

L'obiettivo perseguito dal PPD Svizzero con l'iniziativa popolare in oggetto è di sgravare ulteriormente le famiglie con figli attraverso l'esenzione fiscale degli assegni per i figli e degli assegni di formazione.

Il nostro Collegio si adopera a favore di una politica familiare d'impronta sociale. Per aiutare i genitori ad affrontare i costi di mantenimento dei figli sono già stati adottati diversi provvedimenti di natura fiscale e non fiscale. Tra questi ultimi si annoverano gli importi minimi relativi agli assegni familiari, l'indennità per perdita di guadagno in caso di maternità e le riduzioni dei premi della cassa malati. In ambito di diritto fiscale, in questi ultimi anni abbiamo fortemente incoraggiato l'adozione di misure di sgravio: l'introduzione, nel quadro dell'imposta federale diretta, della deduzione dei costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia e della tariffa per i genitori, per esempio, consente di ponderare meglio la capacità economica delle famiglie con figli.

Ci opponiamo pertanto all'esenzione fiscale degli assegni per i figli e degli assegni di formazione per le seguenti ragioni:

- in considerazione delle misure di sgravio già adottate in ambito fiscale, non appare necessario intervenire ulteriormente a questo livello. La Confederazione, i Cantoni e i Comuni devono incentivare la politica familiare facendo leva soprattutto sulle misure non fiscali esistenti.
- Il diritto fiscale dev'essere improntato al principio dell'imposizione secondo la capacità economica. Nel diritto vigente, i costi di mantenimento dei figli sono computati attraverso le deduzioni corrispondenti. Gli assegni per i figli e gli assegni di formazione fanno parte del salario e sono quindi tassabili.
- Se gli assegni per i figli e gli assegni di formazione venissero esentati dall'imposta sul reddito, le famiglie con reddito più elevato risulterebbero più avvantaggiate di quelle a basso reddito a causa della progressività delle imposte. Questo effetto sarebbe ulteriormente accentuato dal fatto che, nonostante un'ampia uniformazione delle condizioni materiali da soddisfare per poter percepire i detti assegni, gli importi degli assegni variano da Cantone a Cantone.
- La richiesta formulata non consente di raggiungere l'obiettivo prefissato. Le famiglie con figli che, oggi, non pagano l'imposta federale diretta non beneficerebbero infatti, almeno a livello federale, di alcuna agevolazione aggiuntiva. L'iniziativa spiana inoltre la strada a una disparità di trattamento. Il diritto fiscale non terrebbe infatti più conto del fatto che gli importi degli assegni per i figli e degli assegni di formazione percepiti dalle famiglie variano da Cantone a Cantone (né che determinate famiglie non percepiscono alcun assegno).
- L'esenzione fiscale richiesta avrebbe un impatto anche sulle finanze pubbliche determinando una diminuzione di circa 200 milioni di franchi all'anno degli introiti provenienti dall'imposta federale diretta e di circa 760 milioni di franchi di quelli provenienti dalle imposte cantonali e comunali.

