

12.068

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «Iniziativa a favore
delle famiglie: deduzioni fiscali anche per i genitori che
accudiscono personalmente i figli»**

del 4 luglio 2012

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi trasmettiamo l'iniziativa popolare «Iniziativa a favore delle famiglie: deduzioni fiscali anche per i genitori che accudiscono personalmente i figli», 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.

4 luglio 2012

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Oggigiorno la decisione dei genitori di occuparsi personalmente dei figli o di affidarne la cura a terzi non è influenzata dal diritto fiscale. In caso di accettazione dell'iniziativa popolare «Iniziativa a favore delle famiglie: deduzioni fiscali anche per i genitori che accudiscono personalmente i figli» si rinunciarebbe a questa neutralità fiscale a vantaggio di un promovimento della custodia dei figli da parte dei genitori giustificato da ragioni extrafiscali. Per questo motivo il nostro Collegio propone di respingere l'iniziativa.

Sino a fine 2010 le spese per i figli custoditi da terzi non erano tenute in considerazione nel quadro dell'imposta federale diretta. Dopo che numerosi interventi parlamentari lo avevano richiesto, il 1° gennaio 2011 è stata introdotta una deduzione delle spese per la cura prestata da terzi ai figli nella legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD) e nella legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID). In tal modo si è tenuto conto della minore capacità economica dei genitori con figli affidati alla cura di terzi.

Conformemente alla disposizione costituzionale proposta dal Comitato d'iniziativa, ai genitori che accudiscono personalmente i figli dovrebbe essere concessa una deduzione fiscale almeno equivalente a quella accordata ai genitori che ne affidano la custodia a terzi. In caso di accettazione dell'iniziativa popolare dovrebbe quindi essere introdotta una deduzione per la custodia personale dei figli, qualora permanesse quella per la cura prestata da terzi. Se invece questa deduzione fosse soppressa si dovrebbe rinunciare anche a una deduzione per la custodia personale.

L'introduzione di una deduzione delle spese per la cura prestata da terzi ai figli non ha permesso soltanto di tenere adeguatamente conto del principio costituzionale dell'imposizione secondo la capacità economica. Essa ha anche reso possibile ai genitori una scelta del tipo di custodia non influenzata dalle imposte, ciò che tra l'altro incoraggia maggiormente la ripresa dell'attività lucrativa, in particolare tra le madri. In caso di accettazione dell'iniziativa questa libertà nel gestire la vita familiare sarebbe nuovamente limitata. Le economie domestiche con figli accuditi personalmente sarebbero di nuovo privilegiate rispetto a quelle che si rivolgono a terzi. Ad avviso del nostro Collegio il trattamento privilegiato delle famiglie organizzate in modo tradizionale non è però giustificato nell'ottica della politica sociale, e pertanto non deve essere sancito né nella Costituzione, né in una legge.

Riteniamo inoltre che il fatto che i genitori affidino la cura dei figli a terzi sia conciliabile con la loro responsabilità individuale e che questi ultimi se ne assumono, in fin dei conti, anche le spese. D'altro canto siamo dell'opinione che i genitori che accudiscono personalmente i figli non siano svantaggiati fiscalmente.

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo

Il testo dell'iniziativa popolare «Iniziativa a favore delle famiglie: deduzioni fiscali anche per i genitori che accudiscono personalmente i figli» ha il seguente tenore:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 129 cpv. 4 (nuovo)

⁴ Ai genitori che accudiscono personalmente i figli è concessa una deduzione fiscale almeno equivalente a quella accordata ai genitori che affidano a terzi la custodia dei figli.

1.2 Riuscita e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Iniziativa a favore delle famiglie: deduzioni fiscali anche per i genitori che accudiscono personalmente i figli» è stata sottoposta ad esame preliminare dalla Cancelleria federale il 12 gennaio 2010² e depositata il 12 agosto 2011 con le firme necessarie.

Con decisione del 30 agosto 2011 la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 113 011 firme valide³.

Secondo l'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge federale del 13 dicembre 2002⁴ sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl) il Consiglio federale presenta, per parere, all'Assemblea federale, il 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 dell'iniziativa.

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità di cui all'articolo 139 capoverso 3 Cost.:

- a) è formulata come progetto elaborato e rispetta pertanto il principio dell'unità della forma;

¹ RS 101

² FF 2010 259

³ FF 2011 5941

⁴ RS 171.10

- b) le singole parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse. L'iniziativa rispetta quindi il principio dell'unità materiale;
- c) l'iniziativa non viola disposizioni cogenti del diritto internazionale.

2 Situazione iniziale

2.1 Considerazione dei costi cagionati dai figli nel diritto vigente

2.1.1 Costi medi cagionati dai figli e minimo vitale per figlio

In generale

Per quanto riguarda i costi cagionati dai figli a carico dei genitori occorre distinguere tra:

- costi diretti (tutte le spese di un'economia domestica per il mantenimento dei figli);
- costi indiretti (il tempo dedicato ai figli in termini monetari, ossia la perdita di reddito del lavoro da un lato e le attività domestiche e familiari non retribuite in relazione ai figli dall'altro);
- altri effetti relativi ai costi e agli sgravi legati ai figli (spese per la custodia dei figli da parte di terzi, assegni per i figli e assegni di formazione, effetti fiscali e delle assicurazioni sociali, effetti relativi agli alimenti, effetti negativi a lungo termine sul reddito del lavoro e ripercussioni sulla possibilità di risparmiare e costituire un patrimonio)⁵.

I costi diminuiscono con l'aumento del numero di figli e crescono con la loro età. I costi indiretti risultano più elevati di quelli diretti. Nel caso dei redditi bassi, i costi cagionati dai figli sono leggermente inferiori grazie ai sussidi dello Stato (ad es. posti negli asili nido a prezzi agevolati, riduzioni sui premi delle casse malati, borse di studio ecc.).

Costi diretti cagionati dai figli

I costi medi diretti⁶ ammontano al mese a:

- 1092 franchi per le famiglie monoparentali con 1 figlio;
- 819 franchi per le coppie con 1 figlio;
- 655 franchi per figlio per le coppie con 2 figli;
- 528 franchi per figlio per le coppie con 3 figli.

Il diritto fiscale non tiene conto dei costi diretti effettivi cagionati dai figli, ma considera soltanto un minimo vitale approssimativo per figlio. Il calcolo del minimo

⁵ Cfr. al riguardo Michael Gerfin et al., BFS, *Kinderkosten in der Schweiz*, Neuchâtel, 2009.

⁶ Cfr. «*Familien in der Schweiz*», rapporto dell'Ufficio federale di statistica del 2008, pag. 14. Il calcolo dei costi medi diretti non tiene conto del fatto che sia un solo genitore ad esercitare un'attività lucrativa o che lavorino entrambi.

vitale per figlio ai sensi dell'articolo 93 della legge federale dell'11 aprile 1889⁷ sulla esecuzione e sul fallimento (LEF) si fonda sui seguenti importi mensili indicati nelle direttive pubblicate nel 2009 dalla Conferenza degli ufficiali di esecuzione e fallimenti della Svizzera:

- per ogni figlio fino a 10 anni 400 franchi
- per ogni figlio oltre i 10 anni 600 franchi

La Commissione di esperti «Imposizione della famiglia» istituita dall'allora capo del DFF, il consigliere federale Kaspar Villiger, ha proposto nel suo rapporto del 1998 un minimo vitale per figlio di circa 7200 franchi all'anno (ossia fr. 600.– al mese).

Essa ha pertanto proposto una deduzione per figli di uguale importo, da accordare a tutte le classi di età. Sebbene un neonato costi indubbiamente meno di un figlio alla soglia della maggiore età, in questo ambito si impone comunque una semplificazione. È invece maggiormente controversa la questione se più figli costino in media di più o di meno di uno solo. In Svizzera si parte dal presupposto che i costi marginali diminuiscano, mentre la legislazione tedesca prevede un assegno per i figli più elevato a contare dal terzo figlio. Per motivi pratici, la Commissione ha tuttavia rinunciato a differenziare la deduzione per figli in funzione dell'età e del numero di figli⁸.

Spese per la cura prestata da terzi ai figli

Secondo le indicazioni della SECO, le spese per la cura a tempo pieno prestata da terzi ai figli in asilo nido possono raggiungere, senza sussidi, 2000 franchi al mese. Le tariffe degli asili nido dipendono comunque fortemente dal reddito del contribuente e dall'entità dei sussidi dello Stato. In base al rapporto statistico dell'Ufficio federale di statistica «Familien in der Schweiz», pubblicato nel 2008⁹, le spese per la cura extrafamiliare dei figli ammontano in media a 400–500 franchi al mese.

2.1.2 Considerazione dei costi cagionati dai figli nel quadro dell'imposta federale diretta

In generale

I costi di vita di un contribuente e della sua famiglia sono spese che non dipendono dal conseguimento del reddito, ma che servono a soddisfare le esigenze personali e, dal punto di vista del diritto fiscale, costituiscono pertanto un'utilizzazione del reddito. Le spese di mantenimento del contribuente e della sua famiglia non sono quindi di principio fiscalmente deducibili. Il legislatore prevede tuttavia diverse misure per bilanciare equamente gli oneri fiscali tra i diversi gruppi di contribuenti che vivono in diverse condizioni economiche. Il presente messaggio illustra come vengono prese in considerazione le diverse forme di oneri legati ai figli che riguardano determinate economie domestiche.

⁷ RS 281.1

⁸ *Bericht der Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung, Kommission Familienbesteuerung, Berna 1998, pag. 20.*

⁹ Pag. 14 e 37

Sino a fine 2010 la LIFD¹⁰ teneva conto dei costi cagionati dai figli tramite la deduzione per figli, concepita come deduzione sociale, e tramite la deduzione per figli dei premi di assicurazione e degli interessi di capitali a risparmio.

La legge federale sullo sgravio fiscale delle famiglie con figli¹¹, approvata dalle Camere federali il 25 settembre 2009, permette di tenere maggiormente 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. Le nuove disposizioni, entrate in vigore il 1° gennaio 2011, comportano in particolare più equità fiscale tra le persone con figli e quelle senza. Inoltre, i genitori sono, per quanto possibile, trattati allo stesso modo, sia che si occupino personalmente dei figli sia che ne affidino la cura a terzi.

A livello di imposta federale diretta, ai contribuenti con figli sono pertanto concesse le seguenti agevolazioni (stato 2012):

- deduzione annua di 6500 franchi per figlio (art. 213 cpv. 1 lett. a LIFD);
- deduzione annua per premi di assicurazione e interessi di capitali a risparmio di 700 franchi per figlio (art. 212 cpv. 1 LIFD);
- deduzione annua delle spese comprovate per la cura prestata da terzi a ogni figlio che non ha ancora compiuto i 14 anni, tuttavia al massimo 10 100 franchi per figlio (art. 212 cpv. 2^{bis} LIFD);
- tariffa per i genitori (art. 214 cpv. 2^{bis} LIFD): per il calcolo dell'ammontare d'imposta secondo la tariffa per i genitori, in una prima fase sono prese in considerazione le deduzioni per i figli applicabili. In una seconda fase, si applica la tariffa per coniugi. Infine, l'ammontare dell'imposta calcolato in questo modo è ridotto di 251 franchi per ogni figlio.

Secondo la LIFD non può essere effettuata una deduzione separata per la custodia personale dei figli. Il costo della vita dei figli è preso in considerazione con la deduzione generale per i figli e con la tariffa per i genitori, indipendentemente se i figli sono custoditi personalmente o da terzi.

Deduzione per figli

Per ogni figlio minore o in formazione può essere fatta valere una deduzione (art. 213 cpv. 1 lett. a LIFD) a condizione che esista un rapporto di filiazione. Per figlio è possibile complessivamente un'unica deduzione intera. Oltre al rapporto di filiazione si presuppone che chi effettua la deduzione fiscale provveda al sostentamento del figlio. Al riguardo si intendono non solo le cure effettivamente prestate per il benessere fisico del figlio, ma anche l'aiuto finanziario. In caso di genitori separati con autorità parentale in comune ogni genitore può richiedere il 50 per cento della deduzione, a condizione che non siano fatte valere deduzioni per alimenti ai figli di cui all'articolo 33 capoverso 1 lettera c LIFD.

Deduzione per premi di assicurazione e interessi di capitali a risparmio

Ai sensi dell'articolo 212 capoverso 1 LIFD i versamenti, i premi e i contributi per assicurazioni sulla vita, contro la malattia e, in quanto non compresa sotto la lettera f dell'articolo 33 capoverso 1 LIFD, contro gli infortuni, nonché gli interessi dei

¹⁰ RS 642.11

¹¹ RU 2010 455

capitali a risparmio sono deducibili fino a concorrenza di una determinata somma globale (per coniugi fr. 3500.–, per gli altri contribuenti fr. 1700.–). Le deduzioni aumentano di 700 franchi per ogni figlio e per ogni persona bisognosa per cui il contribuente può far valere una deduzione per figli o per persona a carico ai sensi dell'articolo 213 capoverso 1 lettere a o b LIFD. Per i contribuenti con figli minorenni o maggiorenni in formazione la deduzione dei premi per assicurazioni e degli interessi di capitali a risparmio per il figlio può di principio essere fatta valere dai contribuenti cui viene concessa la deduzione per figli.

Deduzione per la cura prestata da terzi ai figli

Sebbene possano essere in stretta relazione con il conseguimento del reddito, conformemente alla giurisprudenza consolidata del Tribunale federale e dei tribunali cantonali, le spese generate dalla cura prestata da terzi ai figli non costituiscono spese professionali deducibili fiscalmente. La loro deduzione è dunque strutturata come deduzione inorganica¹² e limitata ad un ammontare massimo annuo per figlio.

La deduzione può essere fatta valere solo dai contribuenti che vivono in comunione domestica con i figli affidati alla custodia di terzi e al cui sostentamento provvedono e può essere chiesta solo per i figli che non hanno ancora compiuto il 14° anno di età.

La deduzione corrisponde alle spese comprovate per la cura dei figli da parte di terzi fino all'ammontare massimo ai sensi di legge. Possono essere fatte valere solo le spese inerenti esclusivamente alla cura dei figli durante l'orario effettivo di lavoro o di formazione o per la durata effettiva dell'incapacità al guadagno con contemporanea incapacità del contribuente di prendersi cura dei figli.

Le spese per la cura prestata da terzi possono essere dedotte anche quando la cura è affidata contro remunerazione a membri della famiglia, ad esempio ai nonni. Questi ultimi devono però dichiarare l'importo corrispondente come reddito imponibile, a meno che l'indennità non costituisca un risarcimento delle spese. Per contro, se la custodia dei figli viene prestata gratuitamente dai membri della famiglia, i genitori non sostengono spese supplementari che giustificerebbero un'ulteriore agevolazione fiscale. D'altro canto, i membri della famiglia che si occupano della cura non percepiscono un reddito imponibile per la custodia di bambini.

Non sono deducibili le spese per la custodia al di fuori dell'orario effettivo di lavoro o di formazione dei genitori (ad es. per il babysitting serale o le attività svolte nel tempo libero), indipendentemente dal fatto che la cura sia prestata dai genitori o da terzi. Le spese sostenute dai genitori nel quadro delle attività di tempo libero vanno considerate costi della vita e non possono quindi essere fatte valere.

Spetta al contribuente fornire la prova che la deduzione per le spese di cura prestata da terzi ai figli è giustificata.

¹² Deduzioni inorganiche sono concesse per spese speciali che costituiscono di per sé un'utilizzazione del reddito, ma che per motivi extra fiscali possono essere prese fiscalmente in considerazione in una certa misura. Sono determinanti in questo caso i costi effettivi insorti nei singoli periodi fiscali che il legislatore ha dichiarato deducibili fino a un determinato importo massimo.

Tariffa per i genitori

La tariffa per i genitori è accordata a due condizioni, entrambe vincolanti: da un lato, il contribuente deve vivere in comunione domestica con il figlio o la persona bisognosa e, dall'altro, deve provvedere in modo essenziale al sostentamento di questa persona. La tariffa per i genitori non può essere ripartita tra due contribuenti. Se i genitori sono separati legalmente e di fatto, la tariffa è accordata a una sola persona.

2.1.3 Considerazione dei costi cagionati dai figli nel diritto fiscale cantonale

In generale

La LAID¹³ non prescrive ai Cantoni deduzioni sociali (art. 9 cpv. 4 LAID). Quasi tutti i Cantoni prevedono deduzioni dalla base di calcolo per i figli minorenni o in formazione al cui sostentamento il contribuente provvede. Le deduzioni si differenziano però a livello di struttura e di entità dell'importo. Alcuni Cantoni accordano deduzioni graduate in funzione dell'età dei figli.

Prima del 2011 ben 24 Cantoni prevedevano, nelle loro leggi fiscali e in forme diverse, una deduzione delle spese per la cura prestata da terzi ai figli. Con l'entrata in vigore della legge federale del 25 settembre 2009¹⁴ sullo sgravio fiscale delle famiglie con figli, in virtù dell'articolo 9 capoverso 2 lettera c LAID i Cantoni devono consentire la deduzione delle spese per la cura prestata da terzi ai figli. L'importo massimo della deduzione è fissato dai Cantoni. La disposizione prescrive tuttavia che, come nella LIFD, le spese per la custodia di bambini possono essere dedotte non soltanto quando i genitori esercitano un'attività lucrativa, ma anche quando sono incapaci d'esercitare un'attività lucrativa o in formazione. Il limite di età è disciplinato in maniera uniforme in un intento di armonizzazione e di semplificazione. Per questo motivo i Cantoni devono consentire la deduzione delle spese effettive di cura dei figli che non hanno ancora compiuto il 14° anno di età. I Cantoni hanno tempo fino al 1° gennaio 2013 per adeguare la loro legislazione fiscale (art. 72/ LAID).

Deduzione per la custodia personale dei figli

Attualmente nessun Cantone prevede una deduzione per la custodia personale dei figli da parte dei genitori fatta eccezione per Zugo, Lucerna e Vallese.

Nel Cantone di Zugo per ogni figlio di età inferiore ai 15 anni possono essere dedotti fino a 6000 franchi per le spese effettive per la cura prestata da terzi (§ 30 lett. 1 StG-ZG). Lo stesso importo può essere dedotto per ogni bambino di età inferiore ai 15 anni di cui i genitori si occupano personalmente (§ 33 cpv. 2 StG-ZG).

Le due deduzioni non possono essere cumulate. Tuttavia, se la deduzione per la cura prestata da terzi non raggiunge l'importo massimo di 6000 franchi, può essere fatta valere la deduzione per la cura personale dei figli. Questa possibilità si traduce in un'ulteriore deduzione generale per un importo di 6000 franchi per ogni figlio di età inferiore ai 15 anni. Le famiglie con figli di età inferiore ai 15 anni possono quindi

¹³ RS 642.14

¹⁴ RU 2010 455

far valere o la deduzione per la cura personale dei figli o la deduzione per la cura prestata da terzi.

Nel Cantone di Lucerna per ogni figlio di età inferiore ai 15 anni possono essere dedotti fino a 4700 franchi per le spese effettive per la cura prestata da terzi (§ 42 cpv. 1b StG-LU). Tale deduzione può essere fatta valere per le spese cagionate dall'esercizio di un'attività lucrativa o dalla formazione del genitore che si occupa dell'economia domestica. Deducibili in modo illimitato sono inoltre le spese per la cura prestata da terzi che risultano da una malattia grave o dall'invalidità del genitore che si occupa dell'economia domestica, nella misura in cui queste non sono coperte in altro modo.

Inoltre, dal 2011 i contribuenti lucernesi possono chiedere una deduzione forfettaria pari a 2000 franchi per ogni figlio di età inferiore ai 15 anni di cui si sono occupati personalmente (§ 42 cpv. 1b e 1c LU-StG). Se vengono ad aggiungersi spese per la cura prestata da terzi dovute all'esercizio di un'attività lucrativa o alla formazione, queste possono essere dedotte fino a un importo massimo di 4700 franchi oltre a quelle per la custodia personale (§ 42 cpv. 1b LU-StG). Con questa possibilità di cumulazione, solitamente la deduzione per la custodia ammonta al massimo a 6700 franchi. Le spese per la cura prestata da terzi ai figli causate da una grave malattia del genitore che si occupa della cura sono completamente deducibili, a titolo eccezionale, oltre alla deduzione per la custodia personale dei figli (§ 42 cpv. 1c LU-StG). La deduzione forfettaria di 2000 franchi per la custodia personale equivale in fin dei conti a un aumento della deduzione per figli di età inferiore ai 15 anni.

Nel Cantone del Vallese i genitori che si occupano personalmente dei figli possono richiedere una deduzione pari a 3000 franchi per ogni figlio che non ha ancora compiuto i 14 anni. Anche le spese per la cura prestata da terzi sono deducibili fino a un importo massimo di 3000 franchi, se il figlio vive in comunione domestica con il contribuente che provvede al suo sostentamento. Inoltre, le spese comprovate di custodia devono avere un nesso causale diretto con l'attività lucrativa, la formazione o l'incapacità d'esercitare attività lucrativa del contribuente. Le due deduzioni non possono essere cumulate (art. 29 cpv. 1 lett. 1 StG-VS). Secondo la prassi vallesana, la deduzione per la custodia personale è concessa unicamente se, nel caso delle famiglie monoparentali, il tasso di occupazione non supera il 75 per cento e nel caso dei coniugati, il tasso non supera il 150 per cento. Se il tasso di occupazione dei contribuenti è superiore, invece della deduzione per la custodia personale possono essere dedotte soltanto le spese effettive per la cura prestata da terzi fino a un importo di 3000 franchi. A causa di questa prassi differenziata nel Cantone del Vallese le famiglie monoparentali e i coniugi dal doppio reddito non possano dedurre sistematicamente i 3000 franchi per la custodia dei figli.

2.1.4 Interventi parlamentari

Negli ultimi anni sono stati depositati diversi interventi parlamentari che chiedono la presa a carico fiscale delle spese per la custodia dei figli:

Cura prestata da terzi ai figli:

- Iniziativa parlamentare del Gruppo liberale-radicalo. Concretizzare finalmente la deducibilità dei costi per la custodia di bambini nel diritto fiscale della Confederazione (07.438); liquidata
- Iniziativa parlamentare del Gruppo liberale-radicalo. Deducibilità dei costi per la custodia di bambini nel diritto fiscale cantonale (07.439); liquidata
- Mozione Schmidt. Deduzione fiscale per la cura dei bambini da parte di terzi (08.3166); liquidata
- Iniziativa parlamentare Meier-Schatz. Misure urgenti a favore di sgravi fiscali per famiglie con figli (08.461); liquidata
- Iniziativa parlamentare Schwaller. Misure urgenti a favore di sgravi fiscali per famiglie con figli (08.472); liquidata
- Mozione del Gruppo liberale radicalo. Aumentare a 24 000 franchi la deduzione per la cura dei figli prestata da terzi (11.3801); pendente (nel suo parere del 30.11.11 il CF ha proposto di respingerla).

Cura personale dei figli:

- Mozione Hutter-Hutter. Sgravio fiscale per la cura dei figli all'interno della famiglia (06.3459); liquidata
- Mozione von Rotz. Nessuna discriminazione fiscale della custodia dei figli interna alla famiglia (08.3890); liquidata
- Mozione Haller Vannini. Deduzione per la custodia dei figli interna e complementare alla famiglia nell'ambito dell'imposta federale diretta (08.3896); liquidata
- Iniziativa parlamentare del Gruppo dell'Unione democratica di Centro. Sgravio fiscale per famiglie che assumono le loro responsabilità (08.514); liquidata.

2.2 Conciliazione tra vita familiare e professionale: politica del Consiglio federale

2.2.1 Libera scelta del modello familiare

Secondo il nostro Collegio il diritto fiscale non dovrebbe influire sul modo in cui le famiglie decidono di accudire i propri figli. Spesso nelle famiglie a basso reddito, entrambi i genitori sono costretti a esercitare un'attività lucrativa. Per questi genitori è a volte difficile trovare posti per i propri figli in strutture di custodia. Inoltre per le persone con un basso reddito la custodia prestata da terzi ai loro figli sovente non è neppure finanziariamente accessibile, problema tuttavia di natura sociale e non fiscale.

Mentre l'evoluzione delle strutture familiari permette sempre meno di affidare i figli alla custodia dei nonni, la domanda di posti in strutture di custodia è cresciuta sensibilmente a causa del numero di donne che esercitano un'attività lucrativa. Poiché diventa sempre più difficile conciliare lavoro e famiglia, questa penuria ha un effetto negativo sulle famiglie e soprattutto sulle donne. Alcune madri rinunciano a svolgere un'attività lucrativa perché non riescono a trovare una soluzione soddisfacente per la custodia dei figli. La maternità può quindi ostacolare la realizzazione dei loro obiettivi professionali. Da un lato ne sono colpite le famiglie con un basso reddito: non potendo esercitare un'attività professionale nella misura auspicata, subiscono perdite finanziarie che potrebbero condurre a una situazione di precarietà. D'altro lato concerne anche le famiglie a reddito più elevato che si vedono limitata la libertà di scelta del modello familiare. Nel loro caso, le aliquote marginali di imposta sul reddito unite alle tariffe progressive degli asili nido possono provocare un effetto dissuasivo, cosicché donne altamente qualificate esercitano un'attività lucrativa in misura minore di quanto realmente vorrebbero.

Alla luce di queste considerazioni, la nostra politica in materia di conciliazione tra vita familiare e professionale si fonda su tre pilastri:

- la parità di trattamento fiscale di genitori che custodiscono personalmente i figli e quelli che si rivolgono invece a terzi; l'imponibilità del reddito supplementare è contrapposta alla (limitata) deducibilità delle spese comprovate per la custodia prestata da terzi;
- l'eliminazione dello svantaggio fiscale dei coniugi con doppio reddito rispetto alle coppie che vivono in concubinato;
- il finanziamento iniziale per creare ulteriori posti in strutture di custodia per bambini.

2.2.2 Sancire a livello legale la deduzione delle spese per la cura prestata da terzi ai figli

Dal 1° gennaio 2011, la LIFD e la LAID prevedono la possibilità di dedurre le spese per la cura prestata da terzi ai figli. Questo cambiamento, introdotto dopo anni di richieste politiche, concretizzatesi in innumerevoli interventi parlamentari (cfr. n. 2.1.4), è motivato essenzialmente dal fatto che a parità di reddito, rispetto ai genitori in cui un coniuge esercita un'attività lavorativa mentre l'altro si occupa della cura dei bambini, i genitori che affidano la custodia dei figli a terzi sono penalizzati fiscalmente. Questo poiché non si tiene conto della loro minore capacità economica dovuta alle spese che devono sostenere per la cura dei figli.

L'introduzione di una deduzione delle spese per la cura prestata da terzi ai figli ha permesso di sopprimere lo svantaggio fiscale nei confronti dei genitori che, per ottenere un ulteriore reddito del lavoro, affidano i propri figli alla custodia di terzi. In tal modo è stato possibile non solo soddisfare il principio dell'imposizione secondo la capacità economica, ma soprattutto fare in modo che la decisione di accudire personalmente i figli – rinunciando quindi a un'attività lucrativa – oppure di esercitare un'attività lucrativa affidando la custodia dei figli a terzi, non sia più influenzata da ragioni fiscali. Grazie alla modifica legale i genitori possono gestire più liberamente la loro vita familiare.

Diversamente dal diritto vigente l'iniziativa promuove la custodia personale dei figli e quindi va nella direzione opposta a quanto stabilito dalla riforma relativa all'imposizione della famiglia del 2009. Accettare questa iniziativa significherebbe revocare l'imposizione equa introdotta nel 2011 nei confronti dei genitori che affidano la custodia dei figli a terzi. Si tornerebbe quindi allo status quo ante: le economie domestiche con custodia personale dei figli sarebbero nuovamente vantaggiose rispetto a quelle che si affidano a terzi.

2.2.3 Soppressione della penalizzazione dei coniugi con doppio reddito

Il 12 ottobre 2011 il Consiglio federale ha avviato la riforma dell'imposizione dei coniugi. Lo scopo della riforma è eliminare lo svantaggio fiscale delle coppie sposate rispetto a quelle che vivono in concubinato. In tal modo sono eliminati gli effetti dissuasivi che potrebbero ostacolare la ripresa di un'attività lucrativa o l'aumento del tasso di occupazione.

2.2.4 Creazione di posti supplementari per la custodia diurna di bambini

Con un programma d'incentivazione a tempo determinato volto a promuovere la creazione di posti supplementari per la custodia diurna di bambini, i genitori possono conciliare meglio l'attività professionale e la famiglia¹⁵. Il 1° ottobre 2010¹⁶ il Parlamento ha approvato un'ultima proroga di quattro anni del programma di incentivazione, stanziando un nuovo credito d'impegno di 120 milioni di franchi per il periodo fino al 31 gennaio 2015. Con l'adesione al concordato HarmoS i Cantoni firmatari si impegnano tuttavia a offrire strutture di custodia parascolastiche che rispondano alle esigenze locali.

Il 7 marzo 2012 il Consiglio nazionale, in qualità di primo Consiglio, ha inoltre approvato un progetto elaborato dalla sua Commissione della sicurezza sociale e della sanità (CSSS-N) che poggia su un'iniziativa parlamentare di Norbert Hoehreutener (07.419) e che ha lo scopo di sancire nella Costituzione la promozione della conciliabilità tra famiglia e attività lucrativa. In particolare, i Cantoni dovranno provvedere a un'offerta adeguata di strutture di custodia diurne complementari alla scuola e alla famiglia.

¹⁵ Iniziativa parlamentare. Finanziamento iniziale per l'istituzione di centri di accoglienza per l'infanzia complementari alle famiglie, rapporto del 22 febbraio 2002 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale; legge federale del 4 ottobre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (RS 861).

¹⁶ RU 2011 307

2.2.5 Creazione di condizioni di lavoro favorevoli alle famiglie

Con il sostegno dell'organizzazione mantello dell'Unione svizzera degli imprenditori, la Confederazione ha sviluppato strumenti orientati alla prassi, per informare e sensibilizzare le imprese in vista della creazione di condizioni di lavoro favorevoli alla famiglia come, ad esempio, orari di lavoro o luoghi di lavoro flessibili (cfr. ad es. il manuale per le PMI «Lavoro e famiglia»).

2.2.6 Miglioramento dello scambio di informazioni sulle misure cantonali e comunali

Dal 2009 la Confederazione gestisce una piattaforma Internet aggiornata annualmente, che offre una panoramica sulle misure cantonali e comunali nell'ambito della custodia extrafamiliare di bambini e della politica aziendale favorevole alle famiglie. La piattaforma informativa «Conciliabilità tra lavoro e famiglia: misure dei Cantoni e dei Comuni» (www.berufundfamilie.admin.ch) presenta le basi giuridiche, gli strumenti utilizzati e i progetti in corso nei Cantoni e nei Comuni. Essa contribuisce ad alimentare la discussione politica e ad accelerare lo sviluppo di misure.

2.2.7 Mandato di esaminare l'imposizione secondo la capacità economica oggettiva

Per ottenere a lungo termine una considerazione degli oneri legati ai figli per quanto possibile semplice sul piano amministrativo, equa e che goda di ampio consenso politico, con decreto del 15 febbraio 2012 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare, d'intesa con il Dipartimento federale dell'interno (DFI) e il Dipartimento federale dell'economia (DFE), uno studio di fattibilità riguardante il passaggio alla capacità economica oggettiva (nessuna considerazione fiscale degli oneri legati ai figli).

L'imposizione secondo la capacità economica oggettiva si limita alla realizzazione del principio oggettivo al netto. Le persone con lo stesso reddito vengono tassate allo stesso modo, a prescindere dal fatto che abbiano un figlio o meno. È possibile tenere conto degli oneri legati ai figli al di fuori del sistema fiscale. L'obiettivo è che per ogni bambino – indipendentemente dalla situazione economica dei genitori – venga concesso lo stesso contributo.

In luogo degli assegni per i figli e di formazione soggetti all'imposizione fiscale e delle diverse possibilità di deduzione e correzioni di tariffa per contribuenti con figli, lo Stato potrebbe ad esempio versare una prestazione mensile per i figli esente da imposte. A seconda di come verrebbe impostata, una tale misura consentirebbe nel contempo di eliminare l'onere amministrativo per i datori di lavoro e le assicurazioni sociali che versano gli assegni per i figli e di formazione. Per compensare la soppressione della deduzione per la custodia dei figli si potrebbe immaginare un sovvenzionamento più ampio della custodia extrafamiliare dei bambini.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

Con la sua iniziativa popolare, l'Unione democratica di centro (UDC) intende rafforzare la famiglia come fondamento della società. Per realizzare questo obiettivo in ambito fiscale l'UDC propone di allentare l'imposizione delle famiglie con figli. A questo proposito riconosce che la tariffa per i genitori introdotta nella LIFD dalla legge federale del 25 settembre 2009¹⁷ sullo sgravio fiscale delle famiglie con figli da un lato e la deduzione per la cura dei figli regolamentate nella LIFD e nella LAID dall'altro hanno permesso di meglio tenere in considerazione i costi cagionati dai figli. L'UDC non è però d'accordo che a trarre profitto dalla nuova deduzione siano solo i genitori che affidano la custodia dei figli a terzi, mentre quelli che ne assumono personalmente la cura rimangano esclusi da questo vantaggio fiscale. In occasione del dibattito alle Camere federali sulla deduzione per la cura da parte di terzi, l'UDC non era riuscita a fare valere l'estensione dell'agevolazione a favore di tutte le famiglie. Per consentire a tutte le famiglie di beneficiare della deduzione per la cura dei figli, l'UDC ha lanciato l'iniziativa popolare «Iniziativa a favore delle famiglie: deduzioni fiscali anche per i genitori che accudiscono personalmente i figli». Questa permetterà di porre fine alla discriminazione che, secondo l'UDC, esiste oggi nei confronti dei genitori che accudiscono personalmente i figli.

Secondo le sue proprie dichiarazioni, l'UDC intende adoperarsi in tutti gli ambiti per rafforzare la responsabilità individuale e combattere ogni tendenza a delegare allo Stato gli obblighi parentali. Con l'iniziativa a favore delle famiglie persegue quindi l'obiettivo di ristabilire la libertà di scelta e di decisione delle famiglie circa l'educazione dei figli e contrastare «l'interdizione dei genitori».

Secondo quanto richiesto dall'UDC, la disposizione costituzionale proposta deve essere applicata direttamente nel quadro dell'imposta federale diretta. Per quanto concerne le imposte cantonali, il partito dichiara di sostenere il sistema federalistico della Svizzera e quindi anche l'autonomia dei Cantoni. Il legislatore cantonale deve pertanto potere decidere liberamente se concedere o meno deduzioni fiscali per le spese di custodia dei figli. Tuttavia, nel caso in cui fossero accordati sgravi fiscali, questi dovranno essere concessi almeno nella stessa misura sia ai genitori che accudiscono personalmente i figli sia a coloro che ne affidano la custodia a terzi.

3.2 Interpretazione dell'iniziativa

Secondo il tenore della disposizione costituzionale proposta, ai genitori che accudiscono personalmente i figli deve essere concessa obbligatoriamente una deduzione equivalente a quella accordata ai genitori che affidano la custodia dei figli a terzi. Di conseguenza, in caso di accettazione dell'iniziativa, sarebbe necessaria l'introduzione di una deduzione per la custodia personale dei figli, qualora rimanesse in vigore una deduzione per le spese legate alla cura prestata da terzi. Se così non fosse, si rinunciarebbe anche a una deduzione per la custodia personale dei figli.

¹⁷ RU 2010 455

Contrariamente a quanto sostenuto dal Comitato d'iniziativa, la disposizione costituzionale proposta non è direttamente applicabile né nel quadro dell'imposta federale diretta né nel quadro delle imposte cantonali. E questo per due ragioni:

- con l'introduzione di una nuova disposizione nell'articolo 129 Cost., che fa riferimento in sostanza alle imposte dei Cantoni e dei Comuni, occorre chiedersi se l'equità fiscale stabilita a livello costituzionale tra genitori che assumono personalmente la custodia dei figli e coloro che l'affidano a terzi sarebbe valida per la LIFD, visto che l'imposta federale diretta è disciplinata nell'articolo 128 Cost. Per rendere applicabile la deduzione per la cura dei figli richiesta dal Comitato d'iniziativa sia a livello federale che cantonale, sarebbe opportuno inserirla negli articoli 128 e 129 Cost. Tuttavia, poiché l'armonizzazione delle imposte dovrebbe essere realizzata non soltanto tra Cantoni (orizzontalmente) ma anche tra Confederazione e Cantoni (verticalmente)¹⁸, in caso di accettazione dell'iniziativa il legislatore federale dovrebbe prevedere nell'interesse dell'armonizzazione verticale la stessa regolamentazione anche per la LIFD;
- secondo la giurisprudenza costante del Tribunale federale, una disposizione costituzionale può essere applicata direttamente se è sufficientemente precisa e se le autorità possono applicarla nel quadro della procedura e con i mezzi di cui dispongono, senza oltrepassare i limiti funzionali delle loro competenze¹⁹. Per quanto concerne l'imposta federale diretta, la disposizione costituzionale proposta non è sufficientemente concreta. In effetti non è possibile concedere ai genitori che accudiscono personalmente i figli una deduzione che corrisponda a quella delle spese per la cura prestata da terzi ai figli giusta l'articolo 212 capoverso 2^{bis} LIFD perché le spese per la cura personale dei figli non sono documentabili e quindi non sarebbe possibile determinare l'ammontare della deduzione nel singolo caso concreto. In caso di accettazione dell'iniziativa, l'applicazione dell'articolo 129 capoverso 4 Cost. richiederebbe una revisione della LIFD. Lo stesso varrebbe anche per la LAID. Secondo l'articolo 9 capoverso 2 lettera m LAID, l'importo deducibile delle spese comprovate per la cura prestata da terzi ai figli è stabilito dal diritto cantonale. Siccome i costi per la custodia personale non sono quantificabili, le autorità di tassazione non possono assegnare ai genitori che assumono personalmente la cura dei figli un importo equivalente da dedurre. Anche per la LAID sarebbero dunque indispensabili disposizioni d'esecuzione.

Se l'iniziativa popolare fosse accettata, sia il legislatore federale che quelli cantonali sarebbero dunque obbligati ad applicare le stesse norme per entrambe le categorie di genitori.

¹⁸ *Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung*, edito da Bernhard Ehrenzeller et al., art. 129 n. 5, 2^a edizione, Basilea 2008.

¹⁹ Vedi per analogia DTF **121 I 367**, consid. 2c e rinvii citati.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

4.1.1 Nessuno svantaggio per i genitori che accudiscono personalmente i figli

Gli autori dell'iniziativa intendono, come da loro stessi dichiarato, rafforzare la responsabilità individuale e combattere la delega degli obblighi parentali alla collettività. I promotori constatano, inoltre, una crescente ingerenza dello Stato nell'educazione dei bambini e dei giovani, alla quale si oppongono fermamente. Un numero crescente di progetti di legge punterebbe a una tale delega dei compiti allo Stato, come ad esempio il finanziamento della custodia extrafamiliare dei bambini tramite finanziamenti iniziali e la cosiddetta «innovazione negli asili-nido».

Se la decisione di avere bambini fosse una questione esclusivamente privata, allora sarebbe coerente sopprimere tutte le deduzioni fiscali in relazione ai figli come anche gli assegni familiari. La finalità dell'iniziativa è tuttavia un'altra: secondo l'UDC i genitori che accudiscono personalmente i figli rendono servizio alla comunità e pertanto questi sforzi devono essere onorati. Stando al Comitato d'iniziativa, una deduzione delle spese per la cura prestata da terzi ai figli premierebbe solo i genitori che invece di farsi carico della loro responsabilità individuale, scaricano i doveri parentali sulle spalle dello Stato. Per contro, i genitori che accudiscono personalmente i figli sarebbero svantaggiati sotto due punti di vista:

- occupandosi personalmente dei figli, rinuncerebbero in tal modo a un reddito supplementare;
- con le loro imposte sussidierebbero i genitori che non si fanno carico della loro responsabilità individuale e affidano i figli a strutture di custodia statali o sovvenzionate dallo Stato.

La pertinenza di tale argomentazione è discutibile. Infatti risulta che:

- anche la cura prestata da terzi ai figli è conciliabile con la responsabilità individuale dei genitori;
- i genitori che accudiscono personalmente i figli non sono svantaggiati dal profilo fiscale;
- non è possibile accertare un sovvenzionamento trasversale da parte dei genitori che accudiscono personalmente i figli rispetto ai genitori che ne affidano la custodia a terzi.

Inoltre si riscontra che il sovvenzionamento delle strutture di custodia per bambini è vantaggioso dal punto di vista economico.

4.1.2 Conciliabilità tra responsabilità individuale e cura prestata da terzi ai figli

Nelle loro argomentazioni, gli autori dell'iniziativa si appellano alla responsabilità individuale dei genitori. Ma qual è il significato di responsabilità individuale in relazione alla cura dei figli?

Secondo una prima interpretazione, la responsabilità individuale può essere definita come un impegno interiore dei genitori nei confronti dei loro figli, ossia un impegno che li spinge a prendersi cura di loro finché non saranno in grado di badare a se stessi e di assumersi le proprie responsabilità. Sotto questo punto di vista non è possibile delegare la propria responsabilità individuale. I genitori con figli che necessitano di essere accuditi devono perciò organizzare la propria attività lucrativa in modo da non trascurare il loro obbligo di cura. Di conseguenza, o entrambi i genitori si dedicano a un'occupazione a tempo parziale oppure uno di loro si concentra sull'attività lucrativa mentre l'altro accudisce i figli. Un'interpretazione così restrittiva della responsabilità individuale esclude a priori qualsiasi gestione familiare che combini la cura prestata da terzi ai figli con l'attività lucrativa. Essa mira quindi a svantaggiare i genitori che sono entrambi attivi nel mondo del lavoro, piuttosto che a una parità di trattamento tra coloro che curano personalmente i figli e quelli che ne affidano la cura a terzi.

La società odierna conosce varie forme di famiglia e per quanto concerne l'educazione ottimale dei figli esistono pareri diversi. Pertanto dovrebbero essere i genitori stessi a decidere come accudire la propria prole, fintantoché le loro scelte non divergano evidentemente dagli interessi dei figli. La legislazione fiscale non dovrebbe quindi influenzare la decisione sul tipo di cura dei figli.

Questa prima interpretazione della responsabilità individuale risulta dunque troppo riduttiva. Se si estende il significato di questo concetto, la cura dei bambini resta di responsabilità dei genitori anche quando la cura è prestata da terzi ma con una qualità equivalente alla cura personale. Di conseguenza, assumere la responsabilità individuale per la cura e l'educazione dei figli significa garantire una cura e un'educazione adeguate agli interessi del figlio, per permettergli in futuro di integrarsi nella società e di gestire autonomamente la propria vita. A questo scopo taluni ritengono la cura esclusiva dei genitori come il metodo corretto, mentre altri considerano più opportuna la custodia extrafamiliare.

Alcune ricerche hanno dimostrato che la custodia extrafamiliare dei figli costituisce un importante e positivo contributo alla loro educazione. Allo stesso modo, le strutture di custodia ben gestite assumono un ruolo importante per l'integrazione e la socializzazione soprattutto dei figli unici e di quelli appartenenti a famiglie appena immigrate. Ma anche per gli altri bambini che frequentano queste strutture si riconoscono benefici. Infatti, essi affrontano la scuola con minori difficoltà, conseguono risultati migliori e sono più integrati dal punto di vista sociale.²⁰

Una buona custodia dei figli prestata da terzi è quindi da ritenere di pari valore di quella prestata esclusivamente dai genitori. I genitori che affidano la custodia dei loro figli a terzi si assumono dunque la loro responsabilità individuale in misura paragonabile a quella dei genitori che accudiscono i figli in prima persona.

²⁰ Cfr. ad es. Karin Müller Kucera e Tobias Bauer: *Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus? Schlussbericht zuhanden des Sozialdepartementes der Stadt Zürich*, Berna, novembre 2000.

4.1.3 Nessuno svantaggio fiscale per i genitori che accudiscono personalmente i figli

È vero che i genitori che si occupano personalmente dei figli devono rinunciare a un'attività lucrative e quindi a un reddito. Tuttavia da questa occupazione non risulta alcuna imposta addizionale, mentre coloro che affidano la cura dei figli a terzi percepiscono un reddito da un'attività lucrative soggetto all'imposizione fiscale. Non si giustifica quindi uno sgravio supplementare per i genitori che accudiscono i figli in prima persona. Se una tale agevolazione fosse concessa, ad esempio sotto forma di deduzione per la custodia personale dei figli, i genitori con la cura personale e quelli che l'affidano a terzi non potrebbero più essere trattati allo stesso modo. Questa disparità di trattamento non è compatibile con il principio dell'imposizione secondo la capacità economica. Tale misura persegue un obiettivo extrafiscale, ovvero il promovimento della custodia personale dei figli.

4.1.4 I genitori che affidano la cura dei figli a terzi ne coprono da soli le spese

Un ulteriore aspetto della responsabilità individuale riguarda la questione delle spese di custodia: si tratta di sapere se i genitori che affidano la cura dei figli a terzi ne coprono personalmente le spese oppure se beneficiano di sussidi.

Per rispondere a questa domanda si propone uno scenario ipotetico in cui non esiste la possibilità di affidare la custodia dei figli a terzi e quindi tutti i genitori si occupano personalmente della cura dei loro figli. Ora, se si creano strutture di custodia per bambini e si introduce nel contempo una deduzione fiscale per le spese effettive della cura prestata da terzi ai figli, allora uno dei due genitori può iniziare un'attività lucrative supplementare.

A prescindere dalle conseguenze fiscali, una tale scelta è economicamente vantaggiosa, qualora il reddito supplementare supera le spese per la cura prestata da terzi ai figli. Se si tiene conto delle imposte, un'attività lucrative aggiuntiva rimane proficua solo se, oltre al reddito aggiuntivo imponibile, possono essere dedotti dalla base di calcolo anche le spese per la cura presta da terzi. Dato che generalmente il reddito aggiuntivo eccede le spese della cura affidata a terzi, ogni attività lucrative aggiuntiva genera un maggiore gettito fiscale. Costituisce un'eccezione solo il caso in cui il reddito imponibile, nonostante un introito aggiuntivo, non supera l'importo esente da imposta; non risultano però né maggiori né minori entrate.

Inoltre, grazie allo sfruttamento dei vantaggi della specializzazione nell'ambito della ripartizione del lavoro all'interno della società vengono a crearsi benefici per tutta l'economia. Prolungando la loro attività lavorativa, i genitori con una buona formazione possono continuare a contribuire alla produttività economica, cosa che non avverrebbe se si assumessero personalmente la cura dei figli. In questo modo aumenta sensibilmente la produttività media del Paese, comportando quindi una crescita economica che avvantaggia anche i genitori che si occupano personalmente dei figli e le famiglie senza figli.

In Svizzera le strutture di custodia per bambini sono sussidiate parzialmente da contributi statali. I genitori che affidano la cura dei figli a terzi si fanno quindi carico solo di una parte delle spese destinate alla cura dei bambini.

Il sovvenzionamento è caratterizzato dai due seguenti aspetti:

- se la cura prestata da terzi è sussidiata dallo Stato, diminuisce la partecipazione alle spese da parte dei genitori che affidano a terzi la cura dei figli. Tuttavia, dato che possono essere detratte dalle imposte solo le spese effettive, il sussidio riduce il volume delle deduzioni per la cura dei figli prestata da terzi. A causa delle deduzioni, le entrate minori risultano inferiori rispetto ai casi senza sovvenzionamento;
- spesso le strutture di custodia sono sussidiate per alleggerire le spese dei genitori con reddito basso per la cura prestata da terzi. Si tratta soprattutto di famiglie monoparentali che riprendono la loro attività lavorativa grazie alla cura prestata da terzi. In questo contesto il sovvenzionamento permette di risparmiare contributi di aiuto sociale.

Questi due aspetti mostrano come i sussidi statali in questione permettano di attenuare gli effetti della redistribuzione a favore degli utenti delle strutture di custodia per bambini sussidiate dallo Stato.

Non sono solo motivi sociopolitici, come di solito, a giustificare i sussidi a favore delle strutture di custodia per bambini, ma anche ragioni legate alla politica economica di crescita. Dinnanzi alla scelta tra i sussidi a favore delle forme alternative alla cura personale dei figli e i versamenti generali relativi ai bambini, il legislatore deve domandarsi quale di questi due strumenti comporta risultati migliori. In questo caso il sussidio si dimostra più vantaggioso, poiché permette di accrescere l'offerta di lavoro per le donne e il tasso di natalità.²¹ Considerato il tasso di natalità subottimale nei sistemi di previdenza per la vecchiaia (finanziata col sistema della ripartizione), il sovvenzionamento delle strutture di custodia rappresenta senz'altro uno strumento politico più interessante rispetto ai versamenti riferiti ai figli.

Sulla base di dati relativi al 1999, è stato effettuato per la città di Zurigo un calcolo sul rapporto tra i costi e i benefici delle strutture private e pubbliche di custodia per bambini.²² I costi complessivi di 39,1 milioni di franchi, dei quali 17,8 milioni finanziati dallo Stato, sono stati compensati da benefici pari a 136,7–157,5 milioni di franchi. Per quanto concerne i benefici si aggiungono altri elementi qualitativi che non possono però essere quantificati. Il rapporto tra costi e benefici delle strutture di custodia per bambini sussidiate dal settore pubblico è da considerarsi particolarmente vantaggioso.

Pertanto, affermare che i genitori che accudiscono personalmente i figli sovvenzionano indirettamente coloro che ne affidano a terzi la cura è alquanto discutibile. I genitori che possono usufruire della deduzione per la cura prestata da terzi ai figli contribuiscono in misura importante al gettito fiscale tramite l'imposta sul reddito supplementare ottenuto grazie alla cura affidata a terzi. Il loro contributo fiscale supera i mezzi che il settore pubblico investe con la deduzione per la cura prestata da terzi ai figli e i sussidi a favore delle strutture per la custodia di bambini.

²¹ Cfr. Patricia F. Apps e Ray Rees: «*Fertility, Female Labor Supply and Public Policy*», *Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, Discussion Paper N. 409*, dicembre 2001.

²² Cfr. Karin Müller Kucera e Tobias Bauer: *Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus? Schlussbericht zuhanden des Sozialdepartementes der Stadt Zürich*, Berna, novembre 2000.

In caso di accettazione dell'iniziativa, il legislatore federale disporrebbe delle seguenti quattro varianti per attuare a livello legislativo il testo della disposizione costituzionale proposta:

1. soppressione della deduzione per la cura prestata da terzi ai figli prevista attualmente sia dalla LIFD che dalla LAID: se ciò accadesse, non si potrebbe introdurre a livello federale né a livello cantonale la deduzione per i genitori che accudiscono personalmente i figli;
2. soppressione della deduzione per la cura prestata da terzi ai figli nella LIFD e introduzione di una disposizione nella LAID che riserva ai Cantoni la scelta di inserire o meno una deduzione per la cura dei figli nel proprio diritto fiscale: ne conseguirebbe che a livello federale non sarebbe possibile introdurre alcuna deduzione per i genitori che accudiscono personalmente i figli. I Cantoni che decidessero di mantenere una deduzione per la cura prestata da terzi ai figli, sarebbero obbligati a introdurre una deduzione analoga per i genitori che si occupano personalmente della prole;
3. mantenimento della deduzione per la cura prestata da terzi ai figli nella LIFD e introduzione di una disposizione nella LAID che riserva ai Cantoni la scelta di introdurre o meno nella legislazione fiscale cantonale una deduzione per la cura dei figli. Con questa variante, che prevede di mantenere la deduzione per le spese di cura prestata da terzi, sarebbe necessario introdurre una nuova deduzione per le spese di cura personale dei figli nella LIFD come anche nelle legislazioni fiscali cantonali;
4. mantenimento della cura prestata da terzi ai figli nella LIFD e nella LAID: in questo caso bisognerebbe prevedere l'introduzione di una deduzione per i genitori che accudiscono personalmente i figli sia nella LIFD che in tutte le legislazioni fiscali cantonali.

Dal punto di vista dell'esecuzione, la soppressione senza sostituzione della deduzione per le spese di cura prestata da terzi ai figli (varianti 1 e 2) sarebbe la variante più semplice.

Consentire ai Cantoni la possibilità di scegliere se introdurre o meno una deduzione per le spese di cura, come nelle varianti 2 e 3, contraddirebbe il mandato costituzionale di cui all'articolo 129 Cost. che prevede l'emanazione di principi per armonizzare le imposte dirette di Confederazione, Cantoni e Comuni e sotto il quale si vorrebbe inserire la disposizione costituzionale proposta dall'iniziativa. Tutto ciò genererebbe, nell'ambito delle deduzioni per la cura dei figli, settore attualmente armonizzato a livello fiscale, un nuovo squilibrio tra Confederazione e Cantoni nonché tra un Cantone e l'altro.²³

Per contro, se la LIFD e le legislazioni fiscali cantonali continuassero a prevedere una deduzione per la cura prestata da terzi ai figli (varianti 2, 3, 4), bisognerebbe chiedersi come concepire una deduzione corrispondente per i genitori che curano

²³ Gli autori dell'iniziativa popolare propongono nelle loro spiegazioni che ai legislatori cantonali, a differenza di quello federale, si riservi la scelta di concedere o meno una deduzione per la cura dei figli. Nel caso in cui si decidesse di concedere deduzioni per la cura dei figli, queste devono essere accordate almeno in misura equivalente sia ai genitori che accudiscono personalmente i figli che a coloro che affidano la custodia a terzi.

personalmente i figli. Mentre a livello federale le spese effettive e comprovate per la cura prestata da terzi ai figli possono essere dedotte fino a un importo massimo di 10 100 franchi, in ambito di custodia personale dei figli a seguito della mancanza di costi comprovabili è difficile preventivare l'ammontare della nuova deduzione.²⁴ Inoltre la definizione stessa di custodia personale dei figli è poco chiara. Bisognerebbe chiarire ad esempio se in caso di cura dei figli prestata da parenti a titolo gratuito durante l'orario di lavoro dei genitori, si possa parlare di cura personale. Tali varianti comporterebbero l'introduzione a livello legislativo di una combinazione tra la vigente deduzione per la cura prestata da terzi ai figli e una deduzione per la custodia personale dei figli, come già previsto attualmente nel Cantone di Zugo (cfr. in merito n. 2.1.3.2). Tutto ciò condurrebbe dunque a un'ulteriore deduzione per i figli a favore di tutti i genitori con figli fino al 15° anno d'età, indipendentemente dalla presenza o meno di spese per la cura prestata da terzi.

In caso di accettazione dell'iniziativa popolare, la decisione sulla sua attuazione spetterebbe al legislatore federale tramite i relativi adeguamenti della LIFD e della LAID.

4.3 Ripercussioni in caso di accettazione

4.3.1 Ripercussioni economiche

L'imposizione dei genitori che affidano la cura dei figli a terzi e quella dei genitori con cura personale, introdotta nel 2009 tramite la riforma dell'imposizione della famiglia e giudicata appropriata dalla maggioranza dell'Assemblea federale, consente sempre più spesso *sia al padre che alla madre* di svolgere un'attività lucrativa. Inoltre i genitori che già esercitano un'attività lavorativa aumentano tendenzialmente il loro tasso di occupazione, permettendo una maggiore partecipazione al mercato del lavoro, in particolar modo da parte delle madri. Oltre a ciò le specializzazioni professionali possono essere meglio sfruttate. Se lo stipendio supera le spese per la cura prestata da terzi ai figli, viene a crearsi un incentivo in più per lo svolgimento di un'attività lucrativa. Sotto il profilo economico è un vantaggio che le donne ben qualificate si inseriscano nel mercato del lavoro e forniscano un ulteriore contributo alla crescita. Ma è altrettanto importante che anche donne con una formazione più bassa partecipino al mondo del lavoro, in quanto pure loro forniscono un sostanziale contributo alla creazione del valore aggiunto della nostra società.

L'accettazione dell'iniziativa popolare vanificherebbe gli effetti positivi nell'ambito della politica sociale e della crescita raggiunti grazie alla riforma del 2009.

²⁴ L'UDC propone nelle sue spiegazioni sull'iniziativa popolare l'introduzione di una deduzione generale per la cura dei figli (personale o da parte di terzi) pari a 8000 franchi nel quadro dell'imposta federale diretta, senza dover provare alcuna spesa. Questa concezione corrisponde, dal punto di vista della sistematica fiscale, all'attuale deduzione per i figli che segue l'impostazione di una deduzione sociale e ammonta al momento a 6500 franchi.

4.3.2 Ripercussioni sulla parità tra uomo e donna

L'accettazione dell'iniziativa popolare potrebbe generare ripercussioni negative anche sull'uguaglianza tra uomo e donna sancita nell'articolo 8 capoverso 3 Cost. Infatti, favorire i genitori che accudiscono personalmente i figli significherebbe impedire l'attività lucrativa di entrambi i genitori e il più delle volte proprio quella della donna. La suddetta disposizione costituzionale esige l'uguaglianza, di diritto e di fatto, in particolare per quanto concerne la famiglia, l'istruzione e il lavoro. Con ciò s'intende anche che a entrambi i genitori deve essere concessa in egual misura la possibilità di esercitare un'attività lucrativa e di realizzarsi professionalmente. Influire in modo mirato nella gestione della vita familiare tramite il promovimento della custodia personale dei figli con una rinuncia a un'attività lavorativa contraddirebbe questo obiettivo costituzionale.²⁵ Infine, come detto più sopra, anche dal profilo economico lo sfruttamento e il perfezionamento delle competenze specialistiche e professionali delle donne ben qualificate procura vantaggi.

4.3.3 Ripercussioni finanziarie

In caso di soppressione senza sostituzione della deduzione per la cura prestata da terzi ai figli introdotta di recente si registrerebbero maggiori entrate nell'ambito dell'imposta federale diretta per un ammontare di 60 milioni di franchi all'anno.

Se invece della deduzione per la cura prestata da terzi ai figli fosse applicata una deduzione forfettaria per la custodia personale e per quella affidata a terzi senza l'obbligo di provare in alcun modo le spese sostenute, tale deduzione forfettaria potrebbe essere concessa analogamente alla deduzione per le spese di cura prestata da terzi, ad esempio per i figli con meno di 14 anni. Calcolando per questa deduzione forfettaria un totale di 10 100 franchi, cifra che corrisponde all'importo massimo deducibile attualmente per la cura prestata da terzi ai figli, risulterebbero minori entrate di circa 390 milioni di franchi all'anno.

Queste stime non tengono conto di eventuali minori entrate supplementari che si potrebbero registrare a seconda delle reazioni individuali delle famiglie. Tali reazioni potrebbero determinare da un lato minori entrate nell'ambito dell'imposta sul reddito a causa di una diminuzione dell'attività lucrativa da parte dei genitori, mentre dall'altro potrebbero risultare minori uscite per gli enti pubblici a seguito della scarsa domanda di posti in asili nido. Dato che il primo effetto descritto, ovvero la riduzione del reddito imponibile dei genitori, avrebbe dimensioni più ampie, i cambiamenti di comportamento si ripercuoterebbero complessivamente in maniera negativa sulle finanze pubbliche di Confederazione, Cantoni e Comuni.

5 Conclusioni

A giudizio del nostro Collegio, l'ordinamento giuridico vigente accorda, a giusto titolo, all'istituzione del matrimonio e della famiglia, in quanto cellula principale della società, un ruolo speciale. Occorre però tenere debitamente conto anche delle

²⁵ Cfr. in merito anche la DTF del 3 marzo 2010 al seguente indirizzo:
http://jumpcgi.bger.ch/cgi-bin/JumpCGI?id=03.03.2010_1C_161/2009

restanti e molteplici costellazioni familiari. Il rafforzamento della famiglia in quanto tale e l'accettazione delle svariate forme familiari sono elementi centrali dell'ordinamento sociale odierno. Nei confronti dei diversi modelli familiari, che si tratti di famiglie organizzate in modo tradizionale con un'unica entrata oppure di famiglie con doppio reddito, il diritto fiscale deve restare neutrale. Per questo motivo, nel 2009 il Parlamento ha approvato la legge federale sullo sgravio fiscale delle famiglie con figli che prevede una deduzione per la cura prestata da terzi ai figli.

Il diritto fiscale vigente permette ai genitori di organizzare liberamente la loro vita familiare poiché non influenza la scelta sul tipo di custodia dei figli. In altri termini, il diritto vigente non è discriminatorio né nei confronti dei genitori che si occupano personalmente dei figli né verso quelli che ne affidano la cura a terzi.

Se l'iniziativa popolare fosse accettata, verrebbe abbandonata la neutralità dell'attuale sistema, ampiamente garantita, a vantaggio di un promovimento della custodia dei figli da parte dei genitori giustificato da ragioni extrafiscali. Secondo il nostro Collegio un tale trattamento di favore nei confronti della famiglia organizzata in modo tradizionale non è giustificabile poiché è in contraddizione con una politica sociale equa. Questa disparità di trattamento non deve quindi essere sancita né a livello costituzionale né a quello legislativo.

Alla luce di quanto esposto, raccomandiamo di respingere l'iniziativa popolare senza controprogetto né controproposta.

