

Spartaco Greppi e Carmen Vaucher de la Croix

Spartaco Greppi, PhD in Economia, ricopre il ruolo di Professore e Responsabile del Centro competenze lavoro, welfare e società presso il DEASS.

I suoi ambiti specifici di competenza sono l'analisi dei bisogni sociali e del mercato del lavoro nel più vasto contesto della politica sociale. È inoltre

membro di Direzione della Società svizzera di lavoro sociale.

Carmen Vaucher de la Croix, è Professoressa presso il DEASS, Responsabile

della Formazione continua e membro di direzione.

Ha lavorato negli ambiti delle politiche familiari, delle politiche fiscali e del reinserimento professionale.

Una politica fiscale a favore dell'infanzia?

Questo contributo affronta il tema della relazione tra politica fiscale e politica familiare. Con esso ci si chiede in particolare se e in che misura è possibile promuovere il benessere delle famiglie e dei loro figli attraverso la leva delle agevolazioni fiscali, sapendo che l'obiettivo principale della fiscalità è quello di produrre un gettito con il quale finanziare la spesa pubblica e mettere a disposizione della collettività le risorse per finanziare beni e servizi, inclusi quelli destinati alle famiglie e all'infanzia.

[1] Messaggio del Consiglio di Stato al Gran Consiglio, concernente la legge sulla protezione della maternità e dell'infanzia del 9 luglio 1958.

[2] Si veda tra gli altri i seguenti contributi: Greppi, S.; Marazzi, C., Vaucher de la Croix, C. (con la collaborazione di Roberta Besozzi e Anna Bracci). (2013, luglio). *La politica familiare nel più vasto contesto della politica sociale. Bilanci e prospettive per il Cantone Ticino*. Studio su mandato del Dipartimento della sanità e della socialità del Cantone Ticino. Manno: SUPSI; Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF). (août 2009). *Reconnaître et promouvoir les prestations des familles. Lignes stratégiques 2015*. Berne: COFF.; Lüscher, K. in: Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (éd.). (2004). *La politique familiale, pourquoi? Arguments et thèses*. Berne: COFF; Greppi, S., Vaucher de la Croix, C. (2016). *Steuerpolitik und Familienpolitik. Sozialalmnach*. 221-231.

Il Cantone Ticino si dotò nel 1953 di una Legge cantonale sugli assegni familiari ai salariati (LAF), contribuendo ad avviare una politica familiare con relativo anticipo rispetto ad altri Cantoni. Quest'opera pionieristica continuò e si ampliò con l'adozione nel 1963 della Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (LPMI), con la quale lo Stato promuove e coordina l'assistenza a favore della maternità e dei minorenni riconoscendo, di fatto, la necessità di assumere un ruolo attivo, benché ancora in funzione prevalentemente riparatoria, nella politica sociale in generale e in quella familiare in particolare. A carico del bilancio dello Stato vi sono il versamento di assegni di natalità, il sussidio a colonie estive, l'aiuto all'esercizio di poliambulatori (confluiti in seguito nei SACD, Servizi di aiuto e cura a domicilio), la creazione e la gestione di istituti pubblici, il sussidio di istituti comunali e privati, l'aiuto alla formazione del personale, ecc.

La LPMI è dunque una tappa fondamentale nel processo di costruzione del nostro Stato sociale al quale ha destinato risorse già allora considerate importanti, ancorché contenute "entro un limite certamente sopportabile per il bilancio dello Sta-

to", come recita il Messaggio del Consiglio di Stato al Gran Consiglio relativo a una prima proposta di legge sulla protezione della maternità e dell'infanzia^[1].

La LPMI è stata sostituita dalla Legge per le famiglie (Lfam) del 15.09.2003. Insieme alla Legge sugli assegni di famiglia del 18.12.2008, essa contribuisce a dare una risposta ai bisogni attuali delle famiglie, tenendo conto dei cambiamenti avvenuti nei modi di vivere e di lavorare, riferiti soprattutto alle nuove tipologie familiari e all'aumento della presenza femminile sul mercato del lavoro, nelle modalità di presa in carico della prima infanzia, integrate in più vasti progetti educativi, negli approcci alla genitorialità, che variano a seconda del periodo storico. Dai primi anni Sessanta, la riflessione sull'ambito e gli obiettivi della politica familiare si è dunque ampliata, estendendosi allo sviluppo cognitivo del bambino, preoccupandosi al contempo di soddisfare i bisogni delle economie domestiche con figli attraverso il potenziamento di una serie di misure finanziarie indirette, come le deduzioni fiscali per figli minorenni o agli studi. In generale, viene vieppiù riconosciuta l'importanza di agire sulle famiglie e in particolare a favore della prima infanzia in un'ottica di benessere dell'intera comunità, oltre che dei singoli membri delle famiglie che ne beneficiano.

Prestare attenzione alla prima infanzia, garantire il benessere in tutte le sue dimensioni, sia materiale che immateriale, significa occuparsi di tre ambiti: *tempo*, *infrastrutture* e *denaro*, che sono le grandi categorie di risorse di cui una famiglia ha bisogno per raggiungere i propri obiettivi di qualità di vita^[2].

Le risorse temporali, infrastrutturali e monetarie sono strategicamente funzionali al perseguimento dell'obiettivo dell'autonomia delle famiglie – e

[Tab. 1] Riduzione dell'ammontare dell'imposta cantonale annua dovuta, rispetto al livello di reddito considerato (Differenza d'imposta). Aliquote coniugi e famiglie monoparentali, 1 figlio, imposta cantonale 2018.

Fonte: elaborazione degli autori.

Reddito imponibile prima della deduzione per un figlio	Reddito imponibile dopo deduzione per un figlio	Imposta dovuta prima della deduzione per un figlio	Imposta dovuta dopo deduzione per un figlio	Differenza di imposta
36'100	25'000	637,70	249,75	387,95
61'100	50'000	2'452,05	1'496,95	955,10
111'100	100'000	8'321,60	6'894,20	1'427,40

con essa del benessere del bambino – nel rispetto dei vincoli istituzionali e di società. Dal conseguimento di questo obiettivo esce rafforzato anche il concetto di responsabilità della famiglia e dell'individuo. In altre parole, si può essere responsabili nella misura in cui si è posti nelle condizioni di esserlo.

È possibile rispondere adeguatamente ed efficacemente a questi bisogni tramite la fiscalità?

“Le risorse temporali, infrastrutturali e monetarie sono strategicamente funzionali al perseguimento dell'obiettivo dell'autonomia delle famiglie nel rispetto dei vincoli istituzionali e di società.”

La fiscalità mira a raccogliere le risorse necessarie a finanziare la spesa pubblica per perseguire l'obiettivo di benessere sociale. A seconda del tipo di regime fiscale scelto in un determinato luogo e tempo, la fiscalità raggiunge con pesi e risultati diversi i principi di equità: orizzontale e verticale, di efficienza, di neutralità, di semplicità. La scelta di un determinato sistema di imposizione, ha degli effetti sul modello di vita degli individui e delle famiglie. I vari sistemi utilizzati, sui quali non ci soffermeremo in questo articolo, hanno effetti diversi, ad esempio sulla scelta dello stato civile (la somma dei redditi disincentiva il matrimonio, lo *splitting* o quoziente familiare lo incentiva), sull'offerta di lavoro (la tassazione individuale incentiva l'offerta di lavoro del secondo coniuge, la somma dei redditi lo disincentiva), ecc.^[3] Si possono quindi operare scelte di natura incitativa ma sempre mantenendo l'obiettivo primario di raccogliere risorse fiscali coniugato con quello di garantire equità nel prelievo tra i diversi contribuenti.

Mediamente, la Svizzera spende di più in percentuale al PIL sotto forma di deduzioni fiscali, mentre spende nettamente meno per prestazioni monetarie e servizi alle famiglie, in confronto agli altri Paesi dell'OCSE.

Il Canton Ticino è in assoluto e di gran lunga il più generoso di tutta la Svizzera per quanto riguarda le deduzioni fiscali. Per l'anno 2019, il sistema fiscale permetteva le deduzioni per figli minorenni a carico (11'100 franchi) o agli studi (da 1'200 a 13'400 franchi), per le cure prestate da terzi ai bambini di meno di 14 anni e i cui genitori esercitano un'attività lavorativa (spesa effettiva ma al massimo 5'500 franchi o 10'000 franchi a seconda del reddito intermedio), come pure per ogni persona a carico che necessita di cure (da 5'700 a 11'100 franchi a seconda del costo comprovato per il sostentamento a carico del contribuente). Per determinare l'imposta sul reddito si utilizzano due scale differenti: una per le persone sole e un'altra, più favorevole, per le famiglie. L'obiettivo è quello di ridurre il carico fiscale delle famiglie per compensare, almeno parzialmente, i costi indotti dai figli ed aiutare così le famiglie a ridurre gli oneri a loro carico. È bene ricordare infatti che le deduzioni fiscali abbassano il livello del reddito imponibile e quindi l'imposta dovuta, lasciando perciò ai contribuenti un maggiore reddito disponibile. Concretamente, l'effetto di una deduzione fiscale per figli a carico di 11'100 franchi all'anno può essere esemplificato come presentato nella tabella [Tab. 1]. Come illustrato nell'esempio, la scelta di agire sulle deduzioni va a ridurre il carico fiscale in modo non proporzionale alla deduzione in virtù dell'effetto della progressività delle aliquote applicate ai vari scaglioni di reddito. In altri termini, essendo la deduzione forfettaria, quindi uguale per tutti i contribuenti a prescindere dal livello del reddito, il valore assoluto della riduzione dell'imposta cresce all'aumentare del reddito imponibile, favorendo così i redditi più elevati. L'impatto sulle singole economie domestiche è quindi limitato e esclude un numero elevato di contribuenti, ossia coloro che non raggiungono una soglia minima di reddito imponibile e sono perciò liberati dall'obbligo di pagamento delle imposte (gli esenti). Inoltre, occorre sottolineare che le deduzioni, anche se sommate a quelle ottenute con l'imposta federale diretta e con le imposte comunali, non permetto-

[3] Lettieri, G. (2011). *Compendio di scienza delle finanze*. Roma: Maggioli Editore. 111.

[4] OECD Family Database <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>

[5] Mondada, R. (2018). *Il prezzo della generosità. Implicazioni finanziarie del livello delle deduzioni fiscali in Ticino e possibili interventi. Novità fiscali*.

no di compensare che molto parzialmente il costo reale di un figlio. Questa scelta comporta anche un'importante riduzione del gettito fiscale, limitando così, a parità di tutte le altre condizioni, la possibilità di offrire alle famiglie beni e servizi che difficilmente potrebbero essere acquistati individualmente, in particolare da chi ha redditi bassi o medio-bassi.

In un recente studio, Renato Mondada^[5] ha evidenziato che un adeguamento degli importi delle deduzioni fiscali cantonali alla media intercantonale oppure ai valori previsti nella Legge sull'imposta federale diretta (LIFD) o modificando le deduzioni per figli rendendole regressive, porterebbe dei correttivi interessanti garantendo entrate fiscali più elevate e una maggiore equità di trattamento.

Se poi si considera che le deduzioni fiscali perseguono anche l'obiettivo di favorire la scelta del modello di organizzazione familiare desiderato, occorre constatare che non vi sono oggi evidenze empiriche che possano dimostrare che il modello delle deduzioni fiscali influenzi le scelte delle famiglie in termini di numero di figli; il loro numero è a tutt'oggi nettamente inferiore a quello che garantirebbe il ricambio generazionale. Numerosi studi hanno dimostrato, invece, che le misure che favoriscono la conciliazione lavoro-famiglia, quali i congedi parentali adeguati e prolungati per entrambi i genitori, un numero sufficiente di strutture per il collocamento dei figli a condizioni di accesso flessibili, un mercato del lavoro attento ai bisogni delle famiglie, ad esempio attraverso forme di Welfare aziendale, sono di gran lunga quelle che maggiormente influenzano le scelte delle famiglie in materia di natalità. Con riferimento alle risorse temporali, infrastrutturali e monetarie di cui una famiglia ha bisogno per raggiungere i propri obiettivi di qualità di vita, le condizioni di lavoro, le possibilità di un posto di custodia e la situazione finanziaria sono tre elementi importanti nella scelta di avere figli^[6]. Il primo elemento è rilevante in particolare per le coppie che non hanno ancora figli, mentre il secondo e il terzo si rivelano importanti sia per le coppie senza figli sia per le coppie con già uno o due figli^[7].

Conclusioni

Affinché la famiglia diventi compiutamente un luogo dove poter esprimere la propria autonomia, occorre dare ai suoi membri un sostegno concre-

to in termini di risorse e opportunità che in assenza di efficaci e commisurate azioni redistributive rimarrebbero disegualmente distribuite, determinando condizioni di vita diseguali.

“ Il Canton Ticino è in assoluto e di gran lunga il più generoso di tutta la Svizzera per quanto riguarda le deduzioni fiscali. ”

La politica familiare del Canton Ticino è oggi molto articolata e il frutto di un'azione pubblica pionieristica e lungimirante, segnatamente nel campo degli assegni familiari integrativi per figli e per la prima infanzia, in quello degli asili nido, grazie anche al contributo di comuni e aziende. Questa politica, sviluppata a partire dai primi anni Sessanta, si fonda anche su una estesa politica fiscale che garantisce alle famiglie una serie di agevolazioni fiscali, tra le quali le deduzioni per figli minorenni. A livello cantonale, così come a livello federale, il tema dell'opportunità di collegare politica familiare e politica fiscale, con l'obiettivo di migliorare la capacità economica delle economie domestiche con figli a carico, è sempre ben presente nel dibattito pubblico. Oggi, come in passato, il principio dello sgravio fiscale delle famiglie è prevalentemente, anche se non esclusivamente, interpretato applicando delle deduzioni per figli a carico e per l'educazione al reddito imponibile, anziché concedendo delle detrazioni direttamente dall'ammontare dell'imposta dovuta, incidendo non sulla quantificazione del reddito imponibile, ma sull'esborso da corrispondere all'erario.

[6] Tschudi, D.; Soldini, E. (2019, 25 luglio). *Bilancio di genere nella politica familiare: focus su misure specifiche. I risultati principali. Rapporto finale di ricerca.* Centro competenze welfare, lavoro e società, Dipartimento economia aziendale, sanità e sociale. 42.

[7] Giudici, F. (2019). *Avere o non avere un (altro) figlio: tra desiderio e realtà. Dati. Statistiche e Società.* XVIII (ottobre) 37-43. Citato da Tschudi, D.; Soldini, E. (2019, p. 42).