

05.471

**Iniziativa parlamentare
Esenzione fiscale del minimo vitale nella LAID**

**Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità
del Consiglio nazionale**

del 5 maggio 2006

Onorevoli presidente e consiglieri,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID).

Con 17 voti contro 0 e 4 astensioni, la Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

5 maggio 2006

In nome della Commissione:

Il presidente, Pierre Triponez

Compendio

Il presente progetto propone di introdurre nella legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) una disposizione che esenti il minimo vitale dall'imposta. Un articolo in tal senso era già contenuto nel pacchetto fiscale 2001, approvato dalle Camere il 20 giugno 2003, ma respinto da Popolo e Cantoni il 16 maggio 2004. La disposizione in sé, tuttavia, non era stata messa in discussione, né durante i dibattiti parlamentari, né durante la campagna che aveva preceduto la votazione popolare.

La Commissione ha esaminato diversi possibili approcci alla lotta contro la povertà, giungendo alla conclusione che l'esenzione del minimo vitale dalle imposte costituisce un elemento determinante per perseguire questo scopo. Il provvedimento non incrinerà l'autonomia fiscale dei Cantoni, che saranno liberi di fissare i criteri di definizione di questo concetto.

Rapporto

1 Genesi del presente progetto

La Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale si occupa da tempo delle possibilità di garantire un diritto a condizioni minime di esistenza grazie alle diverse assicurazioni sociali e all'assistenza sociale. Durante la sua attività la Commissione ha potuto constatare quale sia l'importanza del dovere, che spetta alle persone minacciate dalla povertà, di cooperare attivamente per migliorare la propria situazione. Queste persone sono tuttavia raramente incentivate a cominciare un'attività lucrativa o intensificare quella già svolta, dato che in questo modo vanno incontro a nuove spese e a una diminuzione degli aiuti percepiti. Sovente, persino, lavorare di più non serve a migliorare la situazione finanziaria, ben al contrario. In una situazione in cui il reddito lavorativo, pur non riuscendo a coprire i bisogni essenziali, viene tassato, mentre invece le prestazioni delle assicurazioni sociali e dell'assistenza sociale sono esenti da imposte, gli incentivi a intraprendere un'attività lucrativa non possono che essere negativi. Considerato inoltre il considerevole numero di persone che, pur lavorando a tempo pieno, non riescono a guadagnare a sufficienza per sostentarsi¹, questa lacuna del sistema assume una rilevanza ancora maggiore.

Come emerge da diversi studi² della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (CSIAS), le condizioni di vita delle persone minacciate dalla povertà sono molto diverse da Cantone a Cantone. Il reddito che rimane a disposizione oscilla, tra i capoluoghi cantonali con condizioni di vita più vantaggiose e quelli con condizioni di vita meno vantaggiose, tra il 90 e il 36 per cento del reddito di partenza. Accanto a fattori quali la riduzione dei premi delle casse malati, il disciplinamento concernente anticipi delle pensioni alimentari, assegni per figli, assegni famigliari, affitti e costi per anili nido e mamme diurne, l'esenzione fiscale è un elemento che può incidere in maniera decisiva sul reddito disponibile.

La Commissione è giunta alla conclusione che un'esenzione fiscale di portata sufficiente costituisca una misura efficace e non burocratica per aiutare le persone che si trovano in una situazione economica difficile. Propone pertanto di modificare in tal senso la LAID, facendo sua un'esigenza più volte espressa durante i dibattiti delle Camere federali.

Considerato il consenso raccolto alle Camere e presso i governi cantonali dall'articolo 11 capoverso 1 LAID durante il dibattito sul Pacchetto fiscale 2001 (cfr. n. 1.3), la Commissione rinuncia a una procedura di consultazione.

- ¹ La quota dei cosiddetti lavoratori poveri (*working poors*), ossia di coloro che, pur lavorando, si trovano in una situazione di povertà, toccava nel 2003 il 7,4 per cento (Ufficio federale di statistica, *Arm trotz Erwerbstätigkeit. Working Poor in der Schweiz. Ausmass und Risikogruppen auf der Basis der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2002 / Travailleurs et être pauvre. Les working poor en Suisse d'après l'enquête suisse sur la population active 2002*, Neuchâtel 2003).
- ² Kurt Wyss e Caroline Knupfer, *Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz*, CSIAS 2003; Caroline Knupfer e Carlo Knöpfel, *Vereinbarkeit von Beruf und Familie Nr. 2*, studio elaborato dalla CSIAS su incarico dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali e del Segretariato di Stato dell'economia, Berna 2005 [<http://www.bsv.admin.ch/aktuell/presse/2005/d/0501250102.pdf>]; con riassunto in francese, italiano e inglese]

1.1 Mozione Rechsteiner per l'esenzione fiscale del minimo vitale

L'11 giugno 1997 il consigliere nazionale Paul Rechsteiner presentò una mozione (97.3288) nella quale chiese al Consiglio federale di esaminare come realizzare l'esenzione fiscale del minimo vitale. Constatando infatti che in Svizzera il minimo vitale non è esente dalle imposte, l'onorevole Rechsteiner fece notare come fosse un controsenso che in alcuni casi il diritto a condizioni minime di esistenza, pur essendo garantito esclusivamente da prestazioni dello Stato (AI o AVS più prestazioni complementari), fosse in seguito eroso dal fisco. Prendendo posizione in merito, il Consiglio federale osservò che le direttive vigenti per l'attribuzione di prestazioni complementari dell'AVS/AI prevedevano un reddito minimo di 17 090 franchi per le persone sole e di 25 635 franchi per i coniugi. Sulla base di queste cifre la legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD) garantiva già de facto l'esenzione del minimo vitale in virtù della struttura tariffale da essa prevista. Il Consiglio federale rammentò inoltre che la LIFD già esonerava espressamente dall'imposta le prestazioni complementari dell'AVS/AI e che la LAID conteneva una disposizione analoga. Tuttavia sarebbe stato senz'altro possibile concepire una disposizione, da inserire nella LAID, che obbligasse i Cantoni ad attenersi, nel calcolare le imposte, a un minimo vitale che loro stessi avrebbero definito. Su proposta del Consiglio federale, la Camera bassa trasmise la mozione sotto forma di postulato.

1.2 Commissione peritale incaricata di esaminare l'imposizione delle famiglie

Nel rapporto sull'attività svolta nel corso del 1998, la Commissione peritale istituita dal capo del Dipartimento federale delle finanze prese posizione a favore di un'esenzione assoluta del minimo vitale dall'imposta federale diretta. La Commissione suggerì di concedere a ogni contribuente una deduzione generale, sotto forma di un importo di base esente dall'imposta. In combinazione con l'importo minimo imponibile stabilito mediante le tariffe fiscali, sarebbe stato possibile ottenere un'esenzione del minimo vitale. La Commissione non prese posizione in merito all'introduzione dell'esenzione del minimo vitale nella LAID.

1.3 Pacchetto fiscale 2001

Nel 2000, in occasione della procedura di consultazione sulla riforma dell'imposizione delle coppie e delle famiglie, la maggior parte dei Cantoni (eccezion fatta per AI, AR, GE, GR, OW, UR, VD e ZG) respinse la proposta di introdurre l'esenzione del minimo vitale nel quadro dell'imposta federale diretta. Essi, tuttavia, accolsero con favore l'intenzione in sé. Per poterla realizzare, tuttavia, ritenevano necessario che tutte le fonti di reddito fossero integralmente registrate, ma ciò non era e non è ancora il caso (ad es. prestazioni complementari ecc.). Per questo motivo, secondo la maggior parte dei Cantoni la rivendicazione avrebbe dovuto essere tenuta in considerazione, piuttosto, mediante un adeguamento delle tariffe fiscali.

Nel suo messaggio concernente il pacchetto fiscale 2001 (FF 2001 2655 segg., n. 3.1.8.2.) il Consiglio federale affermò che in base al diritto in vigore il minimo vitale era già, di fatto, esente dall'imposta federale diretta, poiché i redditi più bassi beneficiavano dell'effetto combinato delle tariffe fiscali e delle relative deduzioni. Le misure di sgravio previste, inoltre, avrebbero ulteriormente consolidato questa tendenza. Aggiunse che, pertanto, un'esenzione esplicita del minimo vitale dall'imposta federale diretta non era necessaria. Ricordò infine che sarebbe stato ben difficile far accettare la modifica contro la volontà esplicita di tutti i Cantoni che, pur condividendo il principio dell'esenzione fiscale del minimo vitale, si erano opposti all'introduzione di un articolo di legge vincolante ed uniforme. Per concludere, il Consiglio federale segnalò la difficoltà di dare una definizione generalmente valida del concetto di minimo vitale. Per tutti questi motivi rinunciò a inserire una disposizione in tal senso nel testo della LAID.

Nel corso dei dibattiti parlamentari in merito al pacchetto fiscale 2001, tuttavia, una minoranza della CET-N chiese che l'esenzione dall'imposta del minimo vitale per ogni contribuente fosse sancita esplicitamente nell'articolo 11 capoverso 1 LAID. Il 26 settembre 2001 il Consiglio nazionale approvò questa proposta con 84 voti contro 81 (cfr. Boll. Uff. N del 26.09.2001).

Nel corso dei dibattiti parlamentari che seguirono, questa disposizione rimase incontestata. Il 25 ottobre 2001, in occasione di un incontro tra la CET-S e rappresentanti dei Cantoni, la consigliera di Stato Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDF), affermò che i Cantoni non si opponevano al testo di legge proposto, purché fosse lasciata loro la libertà di definire autonomamente il minimo vitale. Dal canto suo, anche Ulrich Cavelti, responsabile dell'Ufficio di coordinamento e di consulenza della CDF, considerava non problematica la formulazione del Consiglio nazionale, purché non prescrivesse come definire il minimo vitale.

Il Consiglio degli Stati accolse la disposizione senza discussioni.

Avendo tuttavia il Popolo respinto il 16 maggio 2004 il pacchetto fiscale 2001, anche la menzione esplicita dell'esenzione del minimo vitale dall'imposta federale diretta, disposizione che nessuno metteva in discussione, non trovò accesso al testo della LAID.

2 Punti essenziali del progetto

Gli aspetti giuridici dell'esenzione fiscale del minimo vitale sono già stati presi in esame nell'ambito del pacchetto fiscale 2001. Dal punto di vista fiscale da allora non è cambiato nulla. Poché non venga prescritto loro come definire il minimo vitale e come realizzare l'esenzione, i Cantoni si dichiarano d'accordo con l'introduzione nella LAID di una disposizione per l'esenzione del minimo vitale. La loro autonomia tariffale, sancita all'articolo 129 capoverso 2 della Costituzione federale (in base al quale il disciplinamento delle tariffe e delle aliquote fiscali e degli importi esenti da imposta è di loro competenza esclusiva), non viene intaccata. Recuperare la disposizione già prevista nel pacchetto fiscale 2001 dovrebbe essere pertanto il modo più appropriato per realizzare l'esenzione fiscale del minimo vitale anche sul piano cantonale.

2.1 Tribunale federale

In una decisione del 1995, il Tribunale federale riconobbe il diritto fondamentale a condizioni minime di esistenza (DTF 121 I 367). Il diritto costituzionale non scritto contemplava in proposito il diritto a vedersi garantite le esigenze umane fondamentali quali cibo, vestiti e alloggio. Secondo il Tribunale federale, tuttavia, dall'articolo 4 Cost. non era però possibile dedurre l'obbligo da parte del Legislatore di definire previamente un determinato importo corrispondente al minimo vitale da esentare fiscalmente. La Costituzione garantiva unicamente che le pretese fiscali avanzate dallo Stato non ledessero concretamente il diritto alle condizioni minime di esistenza di nessuno. Il Tribunale federale ritenne tuttavia che il Legislatore dovesse essere lasciato libero di decidere se applicare questa direttiva definendo le tariffe, le esenzioni e le deduzioni fiscali oppure concedendo un condono fiscale in caso di bisogno (DTF 122 I 101, 126 III 353).

2.2 Costituzione federale

L'esenzione fiscale del minimo vitale corrisponde al principio sancito dall'articolo 127 capoverso 2 della Costituzione federale, secondo cui l'imposizione fiscale deve essere commisurata alla capacità economica. Nel caso di redditi molto bassi, si può ritenere che la capacità di contribuzione non sia data.

La nuova Costituzione federale include, tra i diritti fondamentali, il diritto a condizioni minime di esistenza. Ai sensi dell'articolo 12 Cost., chiunque è nel bisogno e non è in grado di provvedere a sé stesso ha diritto di essere aiutato e assistito e di ricevere i mezzi indispensabili per un'esistenza dignitosa.

Questa disposizione intende chiarire che, nel caso del diritto all'aiuto in situazioni di bisogno, vale il principio di sussidiarietà. Essa riguarda inoltre soltanto la rivendicazione di un minimo per poter sopravvivere, ossia dei mezzi indispensabili per poter superare una situazione di bisogno sotto forma di cibo, vestiti, alloggio e cure mediche di base. Menzionando esplicitamente il principio di sussidiarietà, il Legislatore ha di per sé relativizzato il diritto all'aiuto. Chi è nel bisogno ha diritto alle prestazioni dello Stato soltanto se non è in grado – perché gli viene impedito giuridicamente oppure perché gli è concretamente impossibile – di provvedere a sé stesso (DTF 130 I 71).

Disciplinamenti vigenti nei Cantoni

La tariffa a partire dalla quale inizia l'assoggettamento fiscale varia molto da Cantone a Cantone. In alcuni Cantoni viene prelevata un'imposta sul reddito già a partire da importi molto bassi, mentre in altri l'imposizione fiscale comincia soltanto a partire da redditi relativamente alti.

Alcuni Cantoni prevedono già oggi una deduzione personale, una deduzione per redditi modesti o una deduzione legata all'età. Grazie all'effetto combinato delle tariffe fiscali e di queste deduzioni, i redditi più bassi vengono esclusi dall'assoggettamento (cfr. la tabella all'allegato 1). Oggi, pertanto, a livello cantonale il minimo vitale è già in parte esentato.

Tanto i Cantoni quanto la Confederazione, inoltre, garantiscono ai contribuenti che, a causa di una situazione di bisogno, hanno grosse difficoltà nel versare le imposte, la remissione totale o parziale del debito fiscale contratto.

Nessuna legislazione fiscale cantonale, tuttavia, prevede un disciplinamento esplicito dell'esenzione fiscale del minimo vitale.

3 **Commento**

Art. 11

Il nuovo capoverso 1 dichiara il minimo vitale esente dall'imposta per ogni contribuente. Essendo il senso della formulazione molto lato, il Legislatore cantonale può decidere autonomamente in che modo definire il minimo vitale e a quale importo farlo corrispondere. I Cantoni sono liberi di esentare fiscalmente unicamente il reddito che garantisce le semplici condizioni minime di esistenza, ossia i bisogni elementari quali cibo, vestiti e alloggio. Possono però anche fondarsi sulla definizione più ampia di minimo vitale fornita dal diritto in materia di esecuzione forzata, più precisamente dall'articolo 93 della legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento e dalla sua concretizzazione mediante le direttive della Conferenza degli ufficiali di esecuzione e fallimenti della Svizzera, oppure basarsi sulla definizione ancora meno ristretta fornita dalla direttiva della CSIAS, che interpreta il minimo vitale in termini assistenziali. Entrambe queste direttive hanno dimostrato il loro valore nella prassi e sono generalmente considerate determinanti. Secondo il Tribunale federale il costo della vita sul quale si basano non è calcolato in maniera propriamente generosa; consente tuttavia di condurre un'esistenza che non si limiti alla semplice soddisfazione dei bisogni più immediati ed elementari e di coltivare anche contatti sociali. La loro definizione di minimo vitale è più ampia di quella fornita dalla Costituzione federale (DTF 122 I 101). È tuttavia necessario rilevare che gli importi calcolati sulla base di queste direttive dipendono dalle circostanze di vita individuali e dall'onere familiare del singolo caso, sicché risulta difficile usarli per calcolare una base universalmente valida per l'imposizione dei redditi.

La LAID non definisce in che modo debba essere applicata l'esenzione. Analogamente a quanto avviene per la LIFD, i Cantoni sono dunque liberi di realizzarla come meglio credono, combinando le tariffe fiscali e le deduzioni oppure introducendo, ad esempio, un nuovo tipo di deduzione sociale. Così formulata, la disposizione garantisce loro notevoli margini.

Gli attuali capoversi 1–3 diventano, a seguito dell'introduzione del nuovo capoverso 1, i capoversi 2–4. Il loro contenuto rimane inalterato.

Art. 72f (nuovo) Adeguamento della legislazione cantonale alla modifica

La nuova disposizione transitoria concede ai Cantoni tre anni di tempo per adeguare la loro legislazione. Ciò significa che essi dovranno introdurre l'esenzione del minimo vitale nella loro legislazione fiscale entro tre anni dall'entrata in vigore della modifica dell'articolo 11.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione a livello finanziario e del personale

La modifica non avrà ripercussioni per la Confederazione, né a livello finanziario, né a livello del personale.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni a livello finanziario e del personale

Come già menzionato, l'importo del reddito lordo a partire dal quale comincia l'imposizione fiscale varia molto da Cantone a Cantone. L'obbligo di esentare il minimo vitale comporterà probabilmente, nella maggioranza dei Cantoni, una diminuzione del gettito fiscale. Poiché non è dato sapere in anticipo quale definizione di minimo vitale sarà adottata dai Cantoni, non è possibile verificare in che misura essi, mediante le loro disposizioni di legge sulle tariffe fiscali e sulle deduzioni, esentino già *de facto* il minimo vitale o, in caso contrario, quanto siano ancora lontani dal raggiungere questo obiettivo. L'Amministrazione federale delle contribuzioni non è pertanto in grado di esprimersi sulle ripercussioni che l'esenzione del minimo vitale potrebbe avere sul gettito fiscale cantonale.

È altamente probabile che, per calcolare il minimo vitale, i Cantoni partiranno da basi diverse. Il minimo vitale dei contribuenti sarà pertanto diverso da Cantone a Cantone. Ne potranno eventualmente risultare 26 sistemi differenti.

5 Rapporto con il diritto europeo

La presente modifica non concerne il diritto europeo.

6 Costituzionalità e legalità

Gli articoli 127 e 129 della Costituzione federale autorizzano la Confederazione a definire principi per l'imposizione fiscale e l'armonizzazione delle imposte.

Inizio dell'assoggettamento fiscale nei Cantoni

Cantoni/ Confederazione	Persone non sposate con economia domestica propria (in fr.)	Persone sposate senza figli (in fr.)	Persone sposate con due figli (in fr.)
ZH	8 432	14 615	26 757
BE	14 615	22 907	38 365
LU	10 119	17 988	28 668
UR	13 379	13 379	22 373
SZ	4 357	8 573	22 626
OW	3 999	9 321	19 189
NW	11 836	21 515	30 391
GL	11 243	16 864	28 106
ZG	10 147	17 595	36 163
FR	10 948	14 465	27 396
SO	11 091	19 539	31 714
BS	13 605	25 859	40 474
BL	19 708	22 103	37 201
SH	8 039	15 628	29 118
AR	9 370	18 739	30 243
AI	4 852	8 521	17 988
SG	8 785	12 819	26 923
GR	15 740	18 289	26 306
AG	8 883	15 629	30 019
TG	13 918	26 094	38 044
TI	16 189	24 835	46 926
VD	23 110	30 745	41 754
VS	13 941	22 597	39 596
NE	9 669	15 402	23 115
GE	22 052	40 602	58 258
JU	9 558	19 114	29 794
IFD	21 923	36 426	50 591

