

Costituzione e deduzioni sociali

Conformità ai principi di uguaglianza e di capacità contributiva



Marco Bernasconi
Ph.D., Professore SUPSI



Andrea Fumagalli
Master of Science SUPSI in Business Administration

Il 26 settembre 2005, il gruppo socialista ha presentato una mozione con la quale chiede che le deduzioni siano inversamente proporzionali al reddito (cd. "deduzioni regressive") oppure accordate mediante credito d'imposta (ovvero detratte una volta determinato l'ammontare d'imposta). Osserviamo in primo luogo che i Cantoni possono decidere liberamente l'ammontare e l'impostazione delle deduzioni sociali per quanto attiene alla compatibilità della LAID (art. 9 cpv. 4) e anche sulla base dell'interpretazione dell'AFC. Il 20 dicembre 2017, il Governo ha proposto al Gran Consiglio di respingere la mozione argomentando, tra l'altro, che l'accoglimento della medesima potrebbe violare il principio costituzionale della parità di trattamento. La risposta del Governo è perlomeno discutibile poiché tanto la Confederazione quanto alcuni Cantoni, tra i quali il Ticino, hanno adottato in materia di deduzioni sociali la deduzione regressiva all'aumentare del reddito e il credito d'imposta. Anche la CSI, in un suo commento dell'ottobre 2015, ha affermato che le deduzioni sociali devono tener conto di diversi aspetti, tra i quali la situazione familiare, per conseguire la finalità di realizzare la capacità contributiva. Per questi motivi, a nostro giudizio, per quanto riferito alle deduzioni sociali, nella richiesta dei mozionanti non vi è alcuna lesione dei principi di uguaglianza e di capacità contributiva previsti dalla Costituzione. Osserviamo inoltre che questa impostazione è stata accolta, nell'ambito di una legge sociale, il 12 dicembre dello scorso anno, dal Gran Consiglio che ha deciso di limitare il diritto all'assegno di natalità solo ai contribuenti che conseguono un reddito del lavoro inferiore a fr. 110'000 e che detengono una sostanza inferiore a fr. 400'000. La tesi del Governo sembra quindi essere in contraddizione, da un profilo del principio, con quella adottata dal Gran Consiglio in materia di assegni di natalità. Di particolare interesse saranno pertanto le argomentazioni della Commissione tributaria, sia per quanto riguarda l'impostazione generale delle deduzioni sociali, sia sulla giustificazione di un'eventuale mancata coerenza con la recente decisione che limita, al di sopra di un certo limite di reddito e di sostanza, l'assegno di natalità.

I. La mozione presentata dal gruppo socialista nel 2005 intesa a "Razionalizzare le deduzioni fiscali nella legge tributaria in modo da non favorire i redditi alti"	7
II. La compatibilità delle deduzioni con la LAID.....	7
III. I principi di uguaglianza e di capacità contributiva nella Costituzione federale.....	8
IV. L'adozione da parte della Confederazione e di alcuni Cantoni delle deduzioni sociali regressive e del credito d'imposta	9
V. La limitazione dell'assegno di natalità istituito dal Gran Consiglio il 12 dicembre 2017	9
VI. Il primato del Canton Ticino in tema di deduzioni	10
VII. Considerazioni conclusive	10

I. La mozione presentata dal gruppo socialista nel 2005 intesa a "Razionalizzare le deduzioni fiscali nella legge tributaria in modo da non favorire i redditi alti"

Il gruppo socialista presentò il 26 settembre 2005 un atto parlamentare, nella forma della mozione dal titolo "Razionalizzare le deduzioni fiscali nella legge tributaria ticinese in modo da non favorire i redditi alti", con la quale chiedeva al Governo di modificare la legge tributaria, affinché si potessero istituire sia delle deduzioni regressive, vale a dire inversamente proporzionali all'aumentare del reddito, sia delle deduzioni direttamente dall'ammontare dell'imposta. In particolare, la mozione chiedeva di modificare le deduzioni per i figli a carico.

Dopo tredici anni, e più precisamente il 20 dicembre 2017, il Consiglio di Stato, con una serie di motivazioni giuridiche, tecniche, finanziarie e di opportunità, invita il Gran Consiglio a respingere l'atto parlamentare.

II. La compatibilità delle deduzioni con la LAID

La problematica delle deduzioni deve essere esaminata non solo da un profilo fiscale, ma anche tenendo in considerazione la recente decisione del Gran Consiglio del 12 dicembre 2017, con la quale ha istituito l'assegno di natalità, dell'ammontare di fr. 3'000, per tutti quei contribuenti che conseguono un

reddito pari o inferiore a fr. 110'000 e, contemporaneamente, detengono una sostanza pari o inferiore a fr. 400'000. Ai contribuenti che conseguono un reddito o detengono una sostanza più elevata viene, quindi, negato il diritto di percepire tale assegno.

Il tema non è nuovo poiché da molti anni è in atto un confronto politico e giuridico tra coloro che sostengono che le deduzioni, soprattutto quelle sociali, debbano tener conto anche della capacità contributiva e del principio della parità di trattamento e coloro che, invece, sostengono che l'ammontare delle deduzioni debba essere espresso in un importo fisso, indipendentemente dall'ammontare del reddito complessivo.

È necessario in primo luogo esaminare il margine giuridico del legislatore cantonale, poiché la Legge tributaria del Cantone Ticino (RL 10.2.1.1; LT) non può valicare i limiti posti dalla Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (RS 642.14; LAID) e i principi stabiliti nella Costituzione federale della Confederazione Svizzera (RS 101; Cost.).

La LAID, che può essere definita una legge quadro, è entrata in vigore il 1° gennaio 1993, stabilendo l'obbligo per i Cantoni di conformarsi entro otto anni, vale a dire a partire dal 2001. Qualora questo termine fosse stato disatteso, la LAID sarebbe stata direttamente applicabile (art. 72 cpv. 2 LAID).

L'art. 9 cpv. 2 LAID enuncia in modo esaustivo le deduzioni generali che devono essere concesse dai Cantoni. Il cpv. 3 si riferisce, invece, alle deduzioni delle spese immobiliari, ivi comprese quelle relative al risparmio energetico e alla cura dei monumenti storici. I Cantoni possono concedere solo le deduzioni prescritte dall'art. 9 cpv. 2 e 3 e non hanno la facoltà di prevederne altre. Il cpv. 4 conferisce tuttavia ai Cantoni completa libertà decisionale in materia di deduzioni per figli e di altre deduzioni sociali considerate tali dalla legislazione cantonale. La LT, all'art. 34 cpv. 1 lett. a, b, c, definisce deduzioni sociali quelle deduzioni riferite ai figli minorenni, a tirocinio o agli studi, fino al compimento del 28esimo anno di età, e alle persone totalmente o parzialmente incapaci di esercitare un'attività lucrativa. Sono qualificate come deduzioni sociali anche quelle a favore dei contribuenti a beneficio di rendite AVS/AI (art. 34 cpv. 2 LT). Nello specifico, questi contribuenti possono beneficiare di una deduzione che decresce all'aumentare del reddito. La LAID non contiene alcuna prescrizione particolare riferita all'ammontare e all'impostazione delle deduzioni sociali, lasciando quindi una certa libertà ai Cantoni. Questo ha quale conseguenza che le leggi fiscali della Confederazione e dei Cantoni presentano ancora, a questo proposito, delle importanti divergenze^[1].

Nell'esame della mozione e dalla risposta del Consiglio di Stato consideriamo soprattutto le deduzioni sociali, poiché la competenza dei Cantoni di legiferare liberamente in questo

ambito è chiaramente espressa nella LAID. Queste deduzioni sono state previste dal legislatore anche in favore delle famiglie, come opportunamente rileva la Conferenza svizzera delle imposte (CSI)^[2]. A questo proposito si afferma che lo scopo delle deduzioni sociali è di considerare, nell'ambito del calcolo del prelievo fiscale, l'insieme delle relazioni personali e economiche del contribuente (lo stato civile, il numero dei figli, le persone bisognose a suo carico, l'età, ecc.) al fine di imporre il contribuente secondo la sua capacità contributiva reale. Ancora in questo documento si osserva che le deduzioni trovano la loro giustificazione nel fatto che diversi fattori sono importanti quando si tratta di stabilire la capacità economica degli individui. Inoltre, motivi di ordine sociale possono entrare ugualmente in linea di conto (minimo vitale, età, ecc.)^[3]. Sembra chiaro e palese che nell'ambito delle deduzioni sociali non si debba, in nessun modo, considerare un solo aspetto (ad esempio il numero di figli a carico invocato dal Governo richiamandosi al principio di uguaglianza orizzontale), ma molteplici, al fine di stabilire delle soluzioni compatibili con la capacità contributiva. Sulla base del testo della CSI trova quindi legittimità e giustificazione stabilire deduzioni regressive all'aumentare del reddito o il credito d'imposta.

L'esame giuridico, tuttavia, non si può limitare alla conformità con la LAID. Questo perché la legislazione cantonale può anche essere impugnata dinanzi al Tribunale federale, per quanto attiene alla sua costituzionalità. È quindi necessario esaminare la compatibilità delle norme cantonali che regolano le deduzioni con l'art. 8 Cost., che tratta del principio di uguaglianza, e con l'art. 127 cpv. 2 Cost., che stabilisce, invece, il principio della capacità contributiva.

III. I principi di uguaglianza e di capacità contributiva nella Costituzione federale

Per quanto riguarda il principio di uguaglianza, dottrina e giurisprudenza hanno costantemente affermato che a fatti e situazioni analoghi debba corrispondere un trattamento uguale e che a fatti e situazioni diverse debba corrispondere un trattamento differenziato, vale a dire, come chiaramente risulta dall'espressione nella lingua tedesca, "*Gleiches mit Gleichem vergleichen*".

Per quanto attiene alle deduzioni dal reddito crediamo si possa sostenere che le stesse, affinché rispettino il principio di uguaglianza, non debbano essere espresse in un importo fisso, ma possono essere graduate a seconda dell'ammontare del reddito complessivo conseguito del contribuente. La disparità di trattamento che deriva da una deduzione espressa in un importo fisso viene dimostrata evidente sulla base dell'esempio che segue.

Un contribuente con un figlio a carico e un reddito di fr. 1'000'000, grazie alla deduzione forfettaria di fr. 11'100, ottiene un risparmio di imposta (cantonale e comunale) di fr. 3'330. Un contribuente con un figlio a carico e un reddito di

[1] CONFERENZA SVIZZERA DELLE IMPOSTE (CSI), *L'Impôt sur le revenu personnes physiques*, Berna 2015, p. 66.

[2] Cfr. nota 1.

[3] Cfr. nota 1.

fr. 20'000, invece, ottiene un risparmio di imposta (cantonale e comunale) di nemmeno fr. 100. Il contribuente facoltoso con un figlio a carico ottiene quindi una deduzione 33 volte superiore a quella di un contribuente, sempre con un figlio a carico, che consegue un reddito vicino al limite esistenziale. Questa impostazione sembra dunque lesiva dei principi di uguaglianza e di capacità contributiva. Il Consiglio di Stato tuttavia sostiene che la parità di trattamento debba essere analizzata sulla base della cd. "teoria dell'uguaglianza orizzontale", secondo la quale persone con la stessa situazione familiare (ad esempio, un figlio a carico) devono essere tassate nella stessa maniera (quindi beneficiare della stessa deduzione per figlio a carico).

IV. L'adozione da parte della Confederazione e di alcuni Cantoni delle deduzioni sociali regressive e del credito d'imposta

Per quanto riguarda la compatibilità delle deduzioni stabilite dalla LT conformemente alla LAID e alla Costituzione federale, reputiamo che vi sia quantomeno un margine di manovra che consenta di esaminare se le deduzioni debbano mantenere il prevalente e vigente criterio di rigidità oppure possano essere computate direttamente sull'imposta (credito d'imposta) o diminuire all'aumentare del reddito.

I principi sinora seguiti dal legislatore cantonale ticinese non sono assoluti, poiché tanto la Confederazione, quanto alcuni Cantoni, compreso il Ticino, hanno, a volte, adottato soluzioni che tengono in maggiore considerazione i principi di uguaglianza e di capacità contributiva. In particolare:

- per quanto riguarda la Confederazione: la Legge sull'imposta federale diretta del 14 dicembre 1990, entrata in vigore il 1° gennaio 1995 (RS 642.11; LIFD), istituisce, sulla base dell'art. 36 cpv. 2^{bis}, una deduzione dall'ammontare dell'imposta, in luogo che dal reddito, di fr. 251. Si stabilisce quindi un credito d'imposta che corrisponde a una delle due soluzioni proposte dai mozionanti;
- per quanto riguarda due legislazioni cantonali: il Canton Basilea-Campagna attribuisce per ogni figlio a carico un credito d'imposta di fr. 750; il Canton Vallese, invece, di fr. 300. Va rilevato che contro queste due leggi non è mai stato interposto un ricorso di costituzionalità (controllo astratto), ma resta pur sempre possibile un ricorso su un caso concreto;
- il Canton Friburgo prevede una deduzione per figli a carico regressiva, in funzione del numero di figli e del reddito;
- il Canton Vaud adotta una deduzione per figli a carico che tiene conto del reddito: il sistema del quoziente familiare è di fr. 1'000 per figlio a carico se il reddito netto non supera fr. 119'200;
- per quanto riguarda il Canton Ticino: la LT prevede una deduzione regressiva per i beneficiari di rendite AVS/AI (art. 34 cpv. 2 lett. a e b), nella seguente misura:
 - ai coniugi e alle altre persone di cui all'art. 35 cpv. 2 LT viene concessa una deduzione di fr. 8'000 fino ad un reddito di fr. 27'000, che decresce di fr. 1'000 per ogni fr. 3'000 di reddito supplementare;

- agli altri contribuenti (di cui all'art. 35 cpv. 1 LT) viene concessa, invece, una deduzione di fr. 8'000 fino ad un reddito di fr. 21'000, che decresce di fr. 1'000 per ogni fr. 3'000 di reddito supplementare^[4].

Contro la promulgazione di questa disposizione non è stato proposto ricorso al Tribunale federale per controllo astratto. Poiché in questa evenienza è sempre possibile un ricorso per un caso concreto.

Riassumendo, la LIFD e le leggi tributarie dei Cantoni Basilea-Campagna e Vallese consentono una deduzione direttamente dall'imposta, mentre i Cantoni Friburgo e Vaud concedono una deduzione regressiva. Queste disposizioni legali accolgono in sostanza i due principi sollevati dai mozionanti e dimostrano che sono praticate anche soluzioni diverse dal principio dell'uguaglianza orizzontale.

V. La limitazione dell'assegno di natalità istituito dal Gran Consiglio il 12 dicembre 2017

Il 12 dicembre 2017, il Gran Consiglio ticinese ha approvato le modifiche proposte dalla Commissione tributaria alla Legge sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008 (RL 6.4.1.1; LAFam), introducendo alcuni articoli, tra cui gli artt. 71a, 71b e 71c, che regolano l'assegno di natalità. La LAFam è stata pubblicata nel Foglio Ufficiale il 15 dicembre 2017. Tali disposizioni regolamentano gli aventi diritto e i massimali di reddito e sostanza oltrepassati i quali decade il diritto all'assegno di natalità, che si eleva a fr. 3'000. Il tenore delle norme è il seguente:

Art. 71b (nuovo)

- 1 Il diritto all'assegno viene determinato tenendo conto della situazione personale e finanziaria dell'unità di riferimento esistente sei mesi dopo la nascita oppure, in caso di adozione, sei mesi dopo l'accoglimento a casa del minore.
- 2 [...].
- 3 Il diritto all'assegno è vincolato alle condizioni seguenti:
 - a) i redditi lordi da attività lucrativa dei membri dell'unità di riferimento, comprese le rendite e le indennità sostitutive di reddito, non devono eccedere 110'000 franchi annui;
 - b) la sostanza mobiliare e immobiliare netta dei membri dell'unità di riferimento non deve eccedere 400'000 franchi.
- 4 [...].

Art. 71c (nuovo)

- 1 L'assegno è una prestazione unica e ammonta a 3'000 franchi.
- 2 In caso di nascita o adozione multipla è corrisposto un assegno per ogni figlio o minore accolto a casa.

La decisione del Gran Consiglio tiene in considerazione la capacità economica del beneficiario poiché nega il diritto di ottenere l'assegno a quei contribuenti che conseguono un reddito superiore a fr. 110'000 o detengono una sostanza netta superiore a fr. 400'000. Tra questa decisione del Gran Consiglio del 12 dicembre 2017 e la risposta del Consiglio di

[4] AFC, *Steuermäppchen für die Steuerperiode 2017/Brochure fiscales pour le période fiscale 2017*.

Stato ai mozionanti del 20 dicembre 2017 vi è, a nostro avviso, una palese contraddizione. Il Gran Consiglio, su proposta del Governo, prende in considerazione il principio della capacità contributiva, mentre il Governo stesso appena una settimana dopo vi si oppone.

VI. Il primato del Canton Ticino in tema di deduzioni

Il Governo solleva anche, a giusta ragione, la problematica delle conseguenze finanziarie e sociali in relazione all'ammontare delle deduzioni. Si deve convenire che la LT è certamente all'avanguardia, sia per quanto riguarda le scale delle aliquote, sia per quanto attiene alle deduzioni che, in alcuni casi, ammontano al doppio della media federale. Proprio perché le deduzioni concesse dal Canton Ticino sono molto rilevanti, sembra, a maggior ragione, opportuno che le stesse debbano tenere in considerazione i principi di uguaglianza e di capacità contributiva. Questi principi sono già stati adottati, come già indicato, dalla LIFD e dalla legge tributaria dei Cantoni Friburgo, Vaud, Basilea-Campagna, Vallese e Ticino.

La decisione del Gran Consiglio, che limita il diritto all'assegno di natalità ai contribuenti con redditi e sostanza inferiori a fr. 110'000, risp. fr. 400'000, avvalorata ulteriormente la necessità di tenere conto della capacità contributiva del contribuente.

Sulla base di queste considerazioni ci si deve chiedere se il sistema attualmente in vigore nel Canton Ticino in tema di deduzioni, che comporta, tra l'altro, una perdita di gettito rilevante, non debba essere riveduto prevedendo un'impostazione meno rigida e accogliendo anche il principio delle deduzioni regressive o della deduzione direttamente dall'ammontare dell'imposta.

VII. Considerazioni conclusive

Dal profilo del principio, si può mettere in discussione la compatibilità delle deduzioni sociali con i principi di uguaglianza e di capacità contributiva quando le stesse riducono il reddito in un importo fisso. La motivazione secondo la quale questi principi sono da considerarsi rispettati poiché la deduzione per i contribuenti che hanno lo stesso numero di figli è la medesima (principio di uguaglianza orizzontale), è perlomeno dubbia e discutibile. Anzi, a nostro giudizio, la deduzione fissa, che mette sullo stesso piano un contribuente esente e uno con un reddito imponente, solo perché hanno lo stesso numero di figli a carico, potrebbe essere contraria a questi principi (cfr. esempio *supra* Cap. 3).

Non siamo entrati nel merito della misura delle deduzioni dall'ammontare dell'imposta o delle deduzioni regressive, poiché riteniamo che sia necessario in primo luogo chiarire la questione di principio, a sapere se le deduzioni debbano essere concesse sottraendo dal reddito un importo fisso o se invece debbano essere regressive all'aumentare del reddito o ancora computate direttamente sull'imposta.

Nel caso in cui il Gran Consiglio, contrariamente a quanto proposto dal Governo, accogliesse il principio delle deduzioni regressive o quello del credito d'imposta, spetterà poi a quest'ultimo, in un secondo tempo, definirne l'ammontare,

calcolando contestualmente le conseguenze sul gettito e sulle diverse stratificazioni di reddito dei contribuenti.

Una decisione favorevole all'accoglimento dei principi contenuti nella mozione sarebbe compatibile e coerente con la decisione adottata il 12 dicembre scorso in merito agli assegni di natalità. Qualora, invece, il Gran Consiglio volesse seguire la strada opposta, sarebbe evidentemente necessaria un'adeguata motivazione al fine di giustificare il contrasto tra le due decisioni. La scelta non è certamente semplice.

Ma in fondo, al di là di tutte le disquisizioni giuridiche (leggi, dottrina, giurisprudenza, circolari, ecc.) in questa materia bisogna, anche e soprattutto, affidarsi al buonsenso popolare, per intendersi quello di uno dei tanti "Bar Sport" di paese. Sembra estremamente difficile, se non impossibile, sostenere in questi ambienti che sulla base del principio di uguaglianza orizzontale possa essere giustificato un risparmio d'imposta estremamente rilevante per i contribuenti facoltosi e uno trascurabile per coloro che sono ai limiti esistenziali. Provare per credere.