

Validità dell'iniziativa popolare cantonale “Per una riduzione dell'imposta che protegge gli assicurati piuttosto che gli azionisti”



Patrick Dejardin
Ingénieur civil physicien,
Université Libre de Bruxelles
Project Controller
Implenia SA, Lugano

Sentenza del Tribunale federale, del 27 febbraio 2013, n. IC_302/2012, in: RDAF 2013, pagine 175-185

Articolo 49 Cost., articolo 9 capoverso 2 lettera g LAID – Deduzione dall'ammontare dell'imposta dei premi dell'assicurazione malattia che eccedono il premio base annuale – Compatibilità della deduzione con l'articolo 9 LAID – Deduzione generale (organica) e deduzione sociale

1. I fatti iniziali

Il 13 ottobre 2009, il Partito socialista vodese (di seguito PS-VD) ha presentato un'iniziativa popolare “*Pour un rabais d'impôt protégeant les assurées plutôt que les actionnaires*” (“Per una riduzione dell'imposta che protegge gli assicurati piuttosto che gli azionisti”)[1]. Il Gran Consiglio vodese ha deciso di invalidare tale iniziativa con decisione del 4 settembre 2011 poiché ha ritenuto il contenuto dell'iniziativa contrario al diritto federale superiore. Dello stesso avviso si è espressa la Corte Costituzionale del Tribunale cantonale vodese, con decisione del 9 maggio 2012. Gli iniziativaisti hanno pertanto deciso di adire il Tribunale federale per ottenere la validità dell'iniziativa affinché il popolo vodese possa esprimersi in votazione popolare.

2. La proposta di modifica della Legge tributaria del Canton Vaud

L'iniziativa promossa dal PS-VD persegue un duplice obiettivo. Da un lato vuole alleggerire l'onere fiscale dei contribuenti che sono tenuti a pagare dei premi dell'assicurazione malattia che oltrepassano il 10% del loro reddito netto. Pertanto tale iniziativa vuole introdurre una nuova deduzione non già dal reddito imponibile, ma dall'ammontare dell'imposta (cosiddetto “*rabais d'impôt*”), per quella parte che eccede il premio annuo.

Dall'altro, l'iniziativa vuole abolire gli sgravi fiscali a favore degli azionisti, i quali sono stati introdotti con la Legge sulla Riforma II dell'imposizione delle imprese dell'8 febbraio 2009 che ha modificato la Legge tributaria del Canton Vaud (di seguito LT-VD).

Queste due proposte si completano al fine di assicurare il finanziamento “attraverso un meccanismo di solidarietà”. La dedu-

zione dall'ammontare dell'imposta mira a correggere l'onere fiscale dei contribuenti che, a causa di un reddito un po' più alto, non possono più beneficiare dei sussidi previsti dalla Legge sull'assicurazione malattia.

Le principali modifiche previste dall'iniziativa sono le seguenti:

- abolizione dell'imposizione parziale al 60% dei redditi da partecipazioni di natura commerciale (articolo 21b LT-VD);
- abolizione dell'imposizione parziale al 70% dei redditi da partecipazioni di natura privata (articolo 23 capoverso 1^{bis} LT-VD);
- abolizione del computo dell'imposta sull'utile nell'imposta sul capitale (articolo 118a capoverso 1 LT-VD);
- introduzione di una nuova deduzione dei premi d'assicurazione obbligatoria contro le malattie (articolo 47a LT-VD).

Di seguito viene indicato il testo di legge degli iniziativaisti concernente la riduzione dall'ammontare dell'imposta in funzione del premio di riferimento (libera traduzione dal francese):

Articolo 47a Riduzione dall'ammontare dell'imposta in funzione del premio di riferimento

¹ L'ammontare dell'imposta sul reddito, calcolato in base al coefficiente annuale, è ridotto della differenza tra l'importo totale dei premi di assicurazione malattia obbligatoria del contribuente e il 10% del suo reddito determinante. Questa riduzione non può superare l'ammontare dell'imposta.

² L'importo dei premi di assicurazione obbligatoria delle cure, ai sensi del capoverso 1, è pari al premio cantonale di riferimento stabilito secondo l'articolo 17 della Legge di applicazione del Canton Vaud alla Legge federale sull'assicurazione malattia per l'anno precedente il periodo fiscale. Sono presi in considerazione per il calcolo dell'importo totale dei premi a carico del contribuente:

- a. il premio del contribuente celibe, vedovo, divorziato o imposto separatamente secondo l'articolo 10;
- b. i premi dei coniugi per le coppie viventi in comunione domestica (articolo 9);
- c. i premi dei figli minorenni, a tirocinio o agli studi a carico del

contribuente e al cui sostentamento provvede. Se la parte di quoziente dello 0.5 al quale il figlio ha diritto è ripartita tra più contribuenti, è presa comunque in considerazione quella parte. L'importo dei sussidi ai quali queste persone hanno diritto per il pagamento dei loro premi di assicurazione obbligatoria delle cure è dedotto dall'importo totale dei premi.

³ Il reddito determinante ai sensi del capoverso 1 è costituito:

- dal reddito netto ai sensi dell'articolo 29 aumentato delle deduzioni previste all'articolo 37, lettere h, h^{bis} e i;
- dal ventesimo della sostanza totale netta ridotta del valore imponibile netto dell'abitazione di domicilio principale del contribuente.



3. La deduzione dei premi d'assicurazione malattia impostata come una "riduzione dall'ammontare dell'imposta" è compatibile con la LAID?

Occorre stabilire se alle deduzioni generali, segnatamente la deducibilità limitata dei premi d'assicurazione malattia, come previsto dalla LAID, si possa aggiungere una seconda deduzione che vada a ridurre l'ammontare dell'imposta stessa. Benché la LAID non vieti espressamente il sistema della deduzione dall'imposta, la questione riguardante la specificità di questa deduzione deve essere esaminata.

In materia d'imposizione diretta dei Cantoni e dei Comuni, il legislatore federale ha voluto uniformare la base imponibile ai fini dell'imposta sul reddito e sull'utile, rispettivamente ai fini dell'imposta sulla sostanza e sul capitale. La LAID stabilisce quindi in maniera precisa gli elementi del reddito imponibile e le deduzioni ammesse. I Cantoni sono comunque liberi di definire a questa base le aliquote, le deduzioni per figli e le altre deduzioni sociali (articolo 9 capoverso 4 LAID).

L'articolo 9 capoverso 2 lettera g LAID prevede, come deduzioni generali, "i versamenti, premi e contributi per assicurazioni sulla vita, contro le malattie e, in quanto non compresa sotto la lettera f, contro gli infortuni, nonché gli interessi dei capitali a risparmio del contribuente e delle persone al cui sostentamento egli provvede, sino a concorrenza di un ammontare determinato dal diritto cantonale; questo importo può essere forfettario".

L'elenco delle deduzioni previste dall'articolo 9 capoverso 2 LAID è da ritenersi esaustivo e i Cantoni sono tenuti a prevederle nelle loro leggi^[2]. Il Canton Vaud riprende questa regola all'articolo 37 capoverso 1 lettera g LT-VD.

Il calcolo della riduzione dall'ammontare dell'imposta stabilito dall'articolo 47a LT-VD è complesso. L'importo non dipende tanto dai premi effettivamente pagati dal contribuente, quanto dal premio cantonale di riferimento, fissato annualmente dal Consiglio di Stato. Quest'ultimo dipende dall'età e dal luogo di domicilio dell'assicurato nel Cantone. Da quest'importo teorico sono poi dedotti i sussidi percepiti dal contribuente, che gli vengono assegnati sulla base della sua situazione familiare ed economica. Se la cifra così calcolata oltrepassa il 10% del reddito determinante, la differenza viene dedotta direttamente dall'ammontare dell'imposta cantonale dovuta.

4. Le considerazioni dell'Alta Corte con riferimento alla deducibilità dei premi dell'assicurazione malattia

Al fine di dimostrare che la riduzione dall'ammontare dell'imposta prevista dall'iniziativa è conforme alla LAID, il PS-VD segue un ragionamento suddiviso in tre fasi.

In primo luogo il PS-VD sostiene che la riduzione dall'ammontare dell'imposta non costituisca una deduzione generale ai sensi dell'articolo 37 capoverso 1 lettera g LT-VD. Secondo l'Alta Corte questo ragionamento non è però pertinente perché la deduzione dall'imposta non si sostituisce alla deduzione generale dal reddito prevista all'articolo 37 capoverso 1 lettera g LT-VD, bensì si aggiunge ad essa. Il semplice fatto che "i contribuenti vadesi potranno ancora dedurre dal loro reddito le spese effettive, segnatamente i premi di assicurazione contro le malattie nella misura prevista all'articolo 37 capoverso 1 lettera g LT-VD" non rappresenta di per sé un motivo sufficiente per stabilire che la riduzione dall'ammontare dell'imposta ai sensi dell'articolo 47a LT-VD non costituisca una deduzione generale.

In secondo luogo, il PS-VD ritiene che la riduzione dall'ammontare dell'imposta non costituisca una doppia deduzione vietata dalla LAID, perché non si indirizza a tutti i contribuenti, ma soltanto ad una determinata categoria di contribuenti, vale a dire quelli i cui premi di assicurazione malattia teorici complessivi oltrepassano il 10% del loro reddito determinante. Inoltre questa deduzione dall'imposta si applicherebbe soltanto all'imposta cantonale e non all'imposta comunale. Gli iniziativaisti, secondo il Tribunale federale, si dimenticano però che prima di determinare la deduzione dall'imposta, l'intero ammontare autorizzato dal diritto cantonale in virtù dell'articolo 37 capoverso 1 lettera g LT-VD viene già dedotto per stabilire il reddito netto imponibile. Ogni ulteriore franco di deduzione per la stessa spesa aggira l'importo massimo previsto e, in fin dei conti, equivale ad una doppia deducibilità della stessa cifra che contravviene ai limiti imperativi stabiliti dall'articolo 9 LAID. Poggia quindi su validi motivi la decisione della Corte Costituzionale, così come quella del Gran Consiglio, i quali hanno considerato che l'articolo 47a LT-VD costituisce una ridondanza alla deduzione prevista dall'articolo 37 capoverso 1 lettera g LT-VD, la quale corrisponde all'articolo 9 capoverso 2 lettera g LAID. Questa ridondanza significa una doppia deducibilità e quindi impedisce l'applicazione del diritto armonizzato.

In terzo luogo, secondo il PS-VD la riduzione dall'ammontare dell'imposta costituisce una deduzione sociale ai sensi dell'ar-

articolo 9 capoverso 4 LAID. Per giudicare quest'affermazione, è fondamentale distinguere tra deduzioni generali e deduzioni sociali. Le deduzioni sociali sono quelle che, invece di prendere in considerazione le spese effettive[3], considerano soltanto lo status sociale del contribuente e il conseguente impatto sulla sua capacità economica individuale[4]. In quest'ottica, le deduzioni sociali sono da considerare come un modo per adeguare l'aliquota[5]. Rispetto allo scopo del legislatore volto ad armonizzare la definizione di reddito netto imponibile, il concetto di deduzione sociale è da interpretare restrittivamente[6]. Nella fattispecie, questa deduzione dall'imposta prende in considerazione la situazione concreta del contribuente. Ancorché venga preso in considerazione il premio cantonale di riferimento, quest'ultimo dipende dall'età e dal luogo di domicilio del contribuente. Inoltre bisogna tenere conto del fatto che il contribuente può aver ricevuto dei sussidi per i propri premi di assicurazione contro le malattie. Contrariamente a quanto pretende il PS-VD, il contribuente che richiede questo vantaggio deve esporre in modo dettagliato la propria situazione effettiva (segnatamente gli eventuali sussidi percepiti per i premi malattia), e non semplicemente dedurre degli importi forfettari basati unicamente sul suo stato civile. La riduzione dall'ammontare dell'imposta in oggetto si basa sulle spese effettive del contribuente e rappresenta pertanto una caratteristica della deduzione generale. Anche se lo scopo dell'articolo 47a LT-VD è quello di riequilibrare l'onere fiscale dei contribuenti in base alla loro situazione rispetto ai premi di assicurazione contro le malattie, una tale deduzione non può essere qualificata come una deduzione sociale ai sensi dell'articolo 9 capoverso 4 LAID, perché dipende dalle spese effettive e non è quindi applicabile, senza ulteriori calcoli, ad una intera categoria di contribuenti.

In conclusione, il concetto di deduzione dall'imposta non è contrario alla LAID, ma lo è il fatto di avere come fondamento delle spese che possano unicamente intervenire come deduzioni generali ai sensi dell'articolo 9 capoverso 2 LAID. Il divieto di prevedere deduzioni generali non può essere aggirato attraverso una riduzione dall'ammontare dell'imposta stessa ("*rabais d'impôt*"). La deduzione prevista all'articolo 9 capoverso 2 LAID è stata ripresa dall'articolo 37 capoverso 2 lettera g LT-VD e non c'è dunque posto per una seconda deduzione delle spese o parte di esse, che sia applicata tanto sul reddito netto imponibile, quanto sull'ammontare dell'imposta. In altre parole, il testo dell'iniziativa è contrario all'articolo 9 capoverso 2 LAID. Dalle considerazioni che precedono discende che la decisione del Gran Consiglio è confermata e che gli articoli proposti dall'iniziativa violano il principio di preminenza del diritto federale (articolo 49 Cost.).

5. **Le considerazioni dell'Alta Corte con riferimento alla seconda parte dell'iniziativa**

Considerando l'invalidità della disposizione concernente la deduzione dall'imposta di una parte dei premi di assicurazione malattia, occorre pure esaminare se la seconda parte dell'iniziativa, che chiede l'abolizione delle disposizioni sull'imposizione parziale dei dividendi e sul computo dell'imposta sull'utile nell'imposta sul capitale, possa comunque essere sottoposta da sola al voto popolare.

Un'iniziativa può essere parzialmente impugnata. Anche se la legge cantonale vodese non lo prevede esplicitamente, questa possibilità si evince dal principio secondo il quale un'iniziativa può essere interpretata nel senso il più favorevole agli iniziati-visti: "*in dubio pro populo*". È anche un modo di attuare, in materia di diritti popolari, il principio generale di proporzionalità (articolo 36 capoverso 3 Cost.), secondo il quale l'intervento statale deve comprimere il meno possibile i diritti dei cittadini e le decisioni d'impugnazione devono essere limitate quanto più possibile (dunque, in dubbio, la soluzione più favorevole agli iniziati-visti). Di conseguenza, se solo una parte dell'iniziativa sembra non ammissibile, la parte rimanente può essere considerata, finché rimanga coerente e possa ancora rispettare la volontà dei suoi promotori e rispetti il diritto superiore. Una dichiarazione di inammissibilità parziale è possibile soltanto laddove la parte rimanente dell'iniziativa mantenga un senso corrispondente alla volontà degli iniziati-visti e dei firmatari[7]. L'impugnazione parziale deve adempiere due condizioni, una soggettiva e l'altra oggettiva. In primo luogo occorre valutare se i firmatari avrebbero approvato la parte valida dell'iniziativa, se fosse stata presentata da sola[8]. Dopodiché è necessario chiedersi se, in assenza della parte invalidata, le disposizioni rimanenti rispecchiano ancora il nucleo essenziale dell'atto promosso dagli iniziati-visti[9]. Tale è il caso se la parte rimanente dell'iniziativa non toglie alla stessa il suo contenuto essenziale[10].



Nella fattispecie, un'iniziativa che ha per oggetto, già dal suo titolo, un nuovo vantaggio fiscale a favore di una categoria di contribuenti, vale a dire gli assicurati con un ammontare complessivo dei premi di assicurazione contro le malattie, valutati con criteri predefiniti, superiore al 10% del loro reddito netto imponibile, sembra diversa in assenza di questo dispositivo. Nei documenti riguardanti la presentazione dell'iniziativa, la parte relativa all'abolizione delle agevolazioni fiscali a favore degli azionisti e delle imprese è stata presentata come il modo per finanziare il cuore del progetto, ossia agevolare la fiscalità dei premi dell'assicurazione malattia. Senza il vantaggio concesso agli assicurati che pagano i premi dell'assicurazione malattia, l'iniziativa non persegue più il suo obiettivo iniziale. "*Il meccanismo di solidarietà*" sparisce e anche la connessione tra "*i più ricchi contribuenti*" e "*quelli che crollano sotto il peso dei loro premi*". Presentare in votazione ai cittadini vodesi il solo finanziamento di un progetto dichiarato nullo modifica l'essenza dell'iniziativa, tanto più che le nuove entrate generate dall'annullamento delle agevolazioni fiscali a favore degli azionisti potrebbero essere utilizzate dal Cantone per perseguire

scopi diversi da quelli voluti dai promotori e firmatari. Agevolare l'onere fiscale degli assicurati che pagano dei premi contro le malattie è il nucleo dell'obiettivo dei promotori e quindi non può essere tolto senza modificare la sostanza dell'iniziativa. Ne deriva che la decisione pronunciata dal Gran Consiglio vodese è confermata dal Tribunale federale.

Elenco delle fonti fotografiche:

<http://media-public.pmm.rtsi.ch/media/object/rtsi/539b3531-f8fe-40d1-a2db-9fd4fe0dbba2?width=460&height=460> [24.02.2014]

http://www.liberatv.ch/sites/default/files/styles/grande_628/public/to-pimage/TiPress_58475.jpg?itok=-wmdJYQy [24.02.2014]

[1] Su questo tema si veda anche lo specifico articolo di Vorpe Samuele, La deducibilità dei premi assicurativi: dall'iniziativa popolare del Canton Vaud alla situazione nei diversi Cantoni, in: NF 1/2011, SUPSI, Manno, gennaio 2011, pagine 6 e seguenti, <http://www.supsi.ch/fisco/pubblicazioni/novita-fiscali/anno-2011/gennaio.html> [24.02.2014].

[2] DTF 128 II 66 considerando 4b.

[3] Bosshard Erich/Bosshard Hans R./Lüdin Werner, Sozialabzüge und Steuertarife im schweize-

rischen Steuerrecht, Zurigo 2000, pagina 104; Reich Markus, Steuerrecht, Zurigo 2012, pagine 351 e seguente; Yersin Danielle, Harmonisation fiscale et droit cantonal, in: RDAF 1994 169, pagina 183.

[4] DTF 131 I 377 considerando 4.2.

[5] Reich Markus, in: Zweifel Martin/Athanas Peter (a cura di), Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), Basilea 2002, N 67 *ad art.* 9 LAID.

[6] Bosshard Erich/Bosshard Hans R./Lüdin Werner, *op. cit.*, pagina 106; Reich Markus, *op. cit.*, N 68 *ad art.* 9 LAID; Yersin Danielle, L'impôt sur le revenu, étendue et limites de l'harmonisation, in: ASA 61, pagina 298.

[7] DTF 134 I 172 considerando 2.1.

[8] DTF 125 I 21 considerando 7b.

[9] DTF 130 I 185 considerando 5.

[10] DTF 125 I 21 considerando 7b.