

Messaggio

numero

7922

data

11 novembre 2020

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

Modifica della Legge tributaria del 21 giugno 1994 (LT) Adeguamento della Legge tributaria alla recente giurisprudenza federale nell'ambito della deduzione per la cura dei figli prestata da terzi

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio sottoponiamo alla vostra attenzione una proposta di modifica della Legge tributaria (LT) del 21 giugno 1994, resasi necessaria per adeguare il nostro ordinamento giuridico alla recente giurisprudenza del Tribunale federale in materia di deduzioni per la cura dei figli prestata da terzi.

1. CRONOLOGIA

La deduzione per la cura dei figli prestata da terzi è stata introdotta nella LT in data 1° gennaio 2012 in ottemperanza della Legge federale sullo sgravio fiscale delle famiglie con figli del 25 settembre 2009, la quale ha ancorato nella Legge federale sull'armonizzazione dell'imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) e nella Legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD) la possibilità per i genitori di dedurre le spese di accudimento dei figli.

Per avvalersi della deduzione per la cura dei figli prestata da terzi, la norma legale di riferimento prevede che debbano essere adempite cumulativamente le seguenti condizioni:

- a. il figlio dev'esser d'età inferiore ai 14 anni;
- b. il figlio deve vivere nella stessa comunione domestica del contribuente al cui sostentamento provvede e;
- c. la spesa dev'esser comprovata e avere un nesso di causalità diretta con l'attività lucrativa, la formazione o l'incapacità di guadagno (con contemporanea incapacità di custodia).

Non essendo assimilabili a delle spese professionali, la deduzione delle spese per la cura dei figli prestata da terzi è stata concepita dal legislatore federale come deduzione generale fissando un limite massimo deducibile di 10'100 franchi ai fini dell'imposta federale diretta (cfr. art. 33 cpv. 3 LIFD) e lasciando ai Cantoni la facoltà di stabilire liberamente l'importo massimo deducibile ai fini dell'imposta cantonale (cfr. art. 9 cpv. 2 lett. m) LAID).

2. SITUAZIONE ATTUALE

Contrariamente agli intendimenti del Governo, che nel messaggio n. 6481 del 23 marzo 2011 aveva proposto la fissazione di un limite massimo deducibile per le spese comprovate per la cura di figli prestata da terzi pari a 5'500 franchi, il Gran Consiglio ha deciso di introdurre una deduzione scalare con un limite massimo di 10'000 franchi per i contribuenti con reddito netto imponibile inferiore o uguale a 80'000 franchi ed un limite massimo – più restrittivo - di 5'500 franchi per i contribuenti con un reddito netto imponibile superiore a tale soglia (art. 32 cpv. 3 e dal 1° gennaio 2016 art. 32a LT, del medesimo tenore)¹.

Nonostante in sede di esame del messaggio n. 6481 il Consiglio di Stato² e la minoranza della Commissione speciale in materia tributaria³ avessero avuto modo di segnalare le criticità giuridiche legate alla compatibilità della deduzione scalare con il diritto superiore e con il principio costituzionale della parità di trattamento, la deduzione scalare fu poi approvata dal Gran Consiglio.

La norma relativa alla deduzione scalare (art. 32 cpv. 3 LT e successivamente art 32a LT) è entrata in vigore il 1° gennaio 2012 e da allora la deduzione per spese di accudimento dei figli è stata concessa in modo inversamente proporzionale al reddito.

3. SVILUPPI GIURISPRUDENZIALI

La questione della presunta incompatibilità della deduzione scalare per la cura dei figli prestata da terzi con il diritto superiore e con i principi costituzionali ha trovato una risposta nella sentenza emanata in data 14 settembre 2020 dal Tribunale federale.

Chiamata a statuire su un ricorso in materia di diritto pubblico presentato da un contribuente (il cui reddito netto imponibile superava la soglia di 80'000 franchi) che contestava l'applicazione della limitazione a 5'500 franchi dell'importo deducibile per spese di accudimento dei figli, la massima istanza federale ha accolto l'impugnativa del ricorrente giudicando la deduzione degressiva prevista dall'art. 32a LT come contraria al diritto federale superiore e al principio dell'uguaglianza giuridica (cfr. Sentenza TF 2C_256/2018).

La decisione di differenziare gli importi deducibili è stata giudicata incompatibile con le deduzioni generali elencate in maniera esaustiva dall'art. 9 cpv. 2 LAID. L'Alta Corte ha precisato che le deduzioni generali non mirano ad equilibrare il carico fiscale tra diversi gruppi di contribuenti, come succede per le deduzioni sociali, bensì a compensare spese reali, causate dalla cura prestata da terzi a figli con meno di 14 anni.

A mente del Tribunale federale, la norma attualmente in vigore lede anche il principio costituzionale dell'uguaglianza giuridica in quanto gli oneri per la cura dei figli da parte di terzi riducono la capacità economica dei contribuenti indistintamente, in ogni fascia di reddito di modo che – a parità di spese sostenute – anche le deduzioni riconosciute in relazione a tali spese devono essere le medesime.

¹ Il reddito che fa stato per il calcolo della deduzione è il reddito dopo le deduzioni di cui agli art. 25 a 32 LT.

² Il Consiglio di Stato si era espresso tramite lettera del 18 aprile 2012 all'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio.

³ Cfr. Rapporto di minoranza del 20 gennaio 2012 della Commissione speciale tributaria sul messaggio 23 marzo 2011 concernente il progetto di modifica della Legge tributaria del 21 giugno 1994 Sgravi fiscali delle famiglie con figli, p. 8 ([https://www4.ti.ch/poteri/gc/messaggi-e-atti/ricerca/risultati/dettaglio/?user_gcparlamento_pi8%5Battid%5D=86022&user_gcparlamento_pi8\[ricerca\]=6481](https://www4.ti.ch/poteri/gc/messaggi-e-atti/ricerca/risultati/dettaglio/?user_gcparlamento_pi8%5Battid%5D=86022&user_gcparlamento_pi8[ricerca]=6481)).

Tenuto conto dell'incompatibilità con il diritto superiore e con il principio costituzionale della parità di trattamento dell'attuale disposizione riguardante la cura dei figli prestata da terzi, riteniamo opportuno procedere ad adeguare l'art. 32a LT, sostituendo la deduzione scalare con un unico limite massimo deducibile riprendendo la proposta di 5'500 franchi, contenuta nel messaggio del Consiglio di Stato n. 6481 del 23 marzo 2011.

4. ENTRATA IN VIGORE

Trattandosi di una modifica legislativa a detrimento dei contribuenti, la norma non può entrare in vigore con effetto retroattivo. Considerato come un atto normativo possa entrare in vigore soltanto alla scadenza del termine referendario di 60 giorni e constatata l'impossibilità di far entrare in vigore la nuova disposizione entro il 1° gennaio 2021 senza ledere il principio del divieto della retroattività delle norme, il nuovo limite massimo deducibile potrà entrare in vigore unicamente a far tempo dal 1° gennaio 2022.

Ciò significa concretamente che, per tutte le tassazioni ancora aperte e fino al periodo fiscale 2021, dovrà essere applicata la sentenza federale che prevede il riconoscimento di un importo massimo deducibile di 10'000 franchi per le spese comprovate per la cura dei figli prestata da terzi, indipendentemente dall'entità dei redditi netti imponibili⁴.

5. RIPERCUSSIONI FINANZIARIE

La fissazione di un unico importo massimo deducibile per le spese comprovate per la cura dei figli prestata da terzi pari a 5'500 franchi comporterà un impatto finanziario essenzialmente neutro in quanto i contribuenti che fino ad oggi facevano valere in deduzione degli importi superiori a tale soglia erano soltanto un paio di centinaia.

Segnaliamo tuttavia che, limitatamente ai periodi fiscali 2020 e 2021, l'applicazione della giurisprudenza federale – ossia di un limite massimo deducibile di 10'000 franchi per tutti i contribuenti indipendentemente dal relativo reddito imponibile – comporterà per contro una leggera contrazione dei gettiti fiscali, valutata in 150'000 franchi annui per il Cantone e in 120'000 franchi annui per i Comuni⁵.

⁴ Considerato come nel suo ricorso il contribuente (il cui reddito netto imponibile superava CHF 80'000) abbia sollevato la censura della violazione del principio costituzionale dell'uguaglianza invocando la deduzione massima prevista dell'art. 32a lettera a) pari a CHF 10'000, il Tribunale federale, giudicando la distinzione degli importi deducibili per spese di cura da parte di terzi come contraria al diritto federale superiore e al principio costituzionale dell'uguaglianza giuridica, ha statuito che al ricorrente debba essere concessa una deduzione fino ad un massimo di CHF 10'000, come da lui postulato, alla stessa stregua dei contribuenti con reddito inferiore o uguale a CHF 80'000. Da ciò ne consegue che essendo stata cassata la lettera b dell'art. 32a LT, a tutti i casi ancora aperti si deve applicare l'importo massimo deducibile di CHF 10'000 previsto dalla lettera a), a prescindere dal reddito netto imponibile del contribuente.

⁵ Per stimare le ripercussioni finanziarie dell'innalzamento dell'importo massimo deducibile per la cura dei figli prestata da terzi, è stato ipotizzato che tutti i contribuenti con reddito superiore a 80'000 franchi che hanno fatto valere il limite massimo di 5'500 franchi nel periodo fiscale 2012 (circa 260 casi), sfrutterebbero pienamente il nuovo limite massimo di 10'000 franchi nel 2021.

6. RISPOSTE AD ATTI PARLAMENTARI

Preso atto che la sentenza del Tribunale federale ha sancito che le deduzioni degressive sono incompatibili sia con il diritto federale superiore sia con il principio costituzionale dell'uguaglianza giuridica, con il presente messaggio cogliamo l'occasione per evadere anche i seguenti atti parlamentari:

6.1 Iniziativa parlamentare generica del 15 dicembre 2014 di P. Kandemir Bordoli e cofirmatari “Per la modifica della Legge tributaria (rendere più mirate e sociali le deduzioni per figli)”

L'iniziativa propone di modificare la LT affinché le deduzioni per figli a carico e agli studi vengano calcolate con dei sistemi alternativi all'attuale concessione generalizzata in modo da migliorare l'impatto delle stesse nelle fasce di popolazione meno agiate. Tra i possibili metodi alternativi vengono menzionati il credito d'imposta, l'introduzione di deduzioni degressive oppure un mix tra questi due sistemi.

Premesso che la sostituzione delle deduzioni generalizzate con delle formule alternative quali le deduzioni degressive e il credito d'imposta comporterebbe degli importanti aggravii fiscali a carico delle famiglie appartenenti al ceto medio, il Governo ritiene che simili soluzioni non siano attuabili neanche nell'ambito delle deduzioni sociali poiché – come confermato dalla recente sentenza del Tribunale federale – violerebbero il principio costituzionale della parità di trattamento. Per questo motivo invitiamo il Gran Consiglio a voler respingere la presente iniziativa.

6.2 Iniziativa parlamentare generica del 18 settembre 2017 presentata da I. Dürisch per il Gruppo PS “Modifica della Legge tributaria – Deduzioni assicurative più sociali ed eque”

L'iniziativa chiede al Governo di “*elaborare una modifica della Legge tributaria che preveda al posto della deduzione generale e indifferenziata per gli oneri assicurativi (art. 32 cpv. 1 lett. g LT), un sistema diverso che abbia come obiettivo principale quello di migliorare l'impatto delle deduzioni assicurative nelle fasce di popolazione meno agiate e nel ceto medio...*” sostituendo l'attuale deduzione generalizzata con uno dei seguenti sistemi alternativi: il credito d'imposta, una deduzione regressiva o un sistema misto.

Considerato che, come confermato dalla recente sentenza del Tribunale federale, le deduzioni generali – di cui fa parte anche la deduzione oggetto dell'atto parlamentare – non mirano ad equilibrare il carico fiscale tra diversi gruppi di contribuenti, come succede per le deduzioni sociali, bensì a compensare spese reali e che l'introduzione di forme alternative alla deduzione generalizzata violerebbero il principio costituzionale della parità di trattamento, proponiamo al Gran Consiglio di voler respingere la presente iniziativa.

6.3 Iniziativa parlamentare generica del 10 dicembre 2018 presentata da M. Agustoni per il Gruppo PPD+GG *“Freno all’impatto del premio di cassa malati, introdurre una detrazione fiscale automatica”*

L’iniziativa propone di introdurre una detrazione fiscale, ovvero uno sconto sull’imposta, da applicare a tutti quei contribuenti i cui premi medi di riferimento eccedono di un rapporto ragionevole (ad esempio il 10%/12%) il relativo reddito netto.

Così come le deduzioni inversamente proporzionali al reddito, anche le detrazioni d’imposta (dette anche crediti d’imposta o deduzioni sull’ammontare dell’imposta) sono incompatibili con il principio costituzionale dell’imposizione secondo la capacità contributiva, come già confermato dal Consiglio federale nel 2005 in risposta ad un atto parlamentare che chiedeva l’introduzione di tale sistema. Secondo il governo federale *“le deduzioni sociali sull’ammontare dell’imposta sono incompatibili con il vigente sistema dell’imposizione secondo il principio della capacità economica. Le deduzioni sociali non devono essere considerate isolatamente ma in relazione alla tariffa. Nel caso di una tariffa fortemente progressiva come quella dell’imposta federale diretta la deduzione sociale sull’ammontare dell’imposta comporterebbe che il carico fiscale delle classi di reddito medio e basso sarebbe alleviato in modo sproporzionatamente alto rispetto alle classi di reddito alto. L’onere fiscale delle classi di reddito alto sarebbe così innalzato ulteriormente”*⁶.

Giova inoltre rilevare che nel Canton Vaud un’iniziativa popolare cantonale denominata *“Pour un rabais d’impôt protégeant les assuré-e-s plutôt que les actionnaires”* promossa dal Partito socialista in cui veniva proposta anche l’introduzione di un nuovo articolo di legge che avrebbe permesso di ottenere una riduzione dall’ammontare dell’imposta per la parte di premio dell’assicurazione malattia che eccedeva il 10% del reddito netto dei contribuenti, è stata giudicata dal professor Yves Noël (cui il Gran Consiglio vodese aveva commissionato una perizia circa la ricevibilità dell’iniziativa) contraria al diritto federale superiore. Nel suo parere giuridico Yves Noël, sostiene che l’art. 9 LAID enumera esaustivamente quali sono le deduzioni generali che i Cantoni devono necessariamente considerare nella loro legislazione tributaria e con quale modalità le stesse devono essere concesse. In particolare l’art. 9 cpv. 2 lett. g LAID prevede quale deduzione generale *“i versamenti, premi e contributi per assicurazioni sulla vita, contro le malattie [...] sino a concorrenza di un ammontare determinato dal diritto cantonale; questo importo può essere forfettario.”* Ne consegue che i Cantoni sono obbligati a concedere una deduzione per i premi assicurativi espressa in franchi (e non in percentuale), sino ad un importo massimo deciso dal legislatore cantonale. A detta della perizia giuridica l’iniziativa avrebbe introdotto una doppia deduzione sui premi dell’assicurazione malattia, la prima dedotta dal reddito, mentre la seconda dall’ammontare dell’imposta, contravvenendo in tal modo alle disposizioni previste dalla LAID. A seguito di tale parere il Gran Consiglio vodese aveva dichiarato irricevibile l’iniziativa. L’incompatibilità dell’iniziativa popolare al diritto federale superiore è stata poi sancita anche dal Tribunale Federale (1C_302/2012), chiamato a giudicare a seguito di un ricorso intentato dal Partito socialista.

Alla luce di quanto suesposto, invitiamo il Gran Consiglio a voler respingere l’iniziativa.

⁶ Risposta del Consiglio federale del 2 dicembre 2005 all’interrogazione 05.1134 del 5 ottobre 2005 presentata dalla Consigliera nazionale Jacqueline Fehr per il Gruppo PS *“Quando arrivano i crediti d’imposta?”*

7. CONCLUSIONI

A fronte della recente giurisprudenza federale che rende necessaria una modifica dell'art. 32a LT e tenuto conto delle ripercussioni finanziarie limitate ad essa associate, chiediamo al Gran Consiglio di approvare l'allegato disegno di modifica di legge.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Norman Gobbi

Il Cancelliere, Arnaldo Coduri

Disegno di

LEGGE

tributaria del 21 giugno 1994; modifica

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio 11 novembre 2020 n. 7922 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a:

I

La legge tributaria del 21 giugno 1994 è così modificata:

Art. 32a

Dal reddito sono deducibili le spese comprovate per la cura prestata da terzi a ogni figlio che non ha ancora compiuto i 14 anni e vive in comunione domestica con il contribuente che provvede al suo sostentamento, sempre che queste spese abbiano un nesso causale diretto con l'attività lucrativa, la formazione o l'incapacità d'esercitare attività lucrativa del contribuente fino ad un importo massimo di 5'500 franchi.

II

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra in vigore il 1° gennaio 2022.