

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signor
Hans-Rudolf Merz
Consigliere federale
Dipartimento federale delle finanze
Bundesgasse 3
3003 Berna

Legge federale concernente l'imposizione della proprietà abitativa privata (imposizione della proprietà abitativa): procedura di consultazione sul controprogetto indiretto del Consiglio federale all'iniziativa popolare "Sicurezza dell'alloggio per i pensionati" dell'Associazione svizzera dei proprietari immobiliari (HEV)

Egregio Signor Consigliere federale,

abbiamo esaminato la documentazione della consultazione a margine e ci permettiamo di esprimere le seguenti considerazioni

1. Premessa

Gli attuali ordinamenti tributari federali e cantonali hanno il pregio di trattare in modo analogo tutte le categorie di contribuenti.

In tale ambito la mancata deduzione dell'onere dell'affitto per gli inquilini (in quanto considerata spesa destinata al mantenimento) ha quale contropartita l'imposizione del valore locativo (ossia il vantaggio economico consistente nell'avere a disposizione un oggetto gratuitamente) presso il proprietario della propria abitazione.

Detta parità di trattamento si riscontra altresì nelle regole d'imposizione del capitale a risparmio e degli altri collocamenti di capitale rispetto a quelle che disciplinano l'imposizione del patrimonio immobiliare.

Il principio della parità di trattamento è inoltre rafforzato dalla sistemica fiscale che ha quale fine un'adeguata imposizione, fondata sul principio della reale capacità contributiva di ogni contribuente. In questo contesto trovano spazio le deduzioni dal reddito della sostanza, quali le spese di manutenzione e gli interessi passivi.

È opportuno rilevare che i pregi del sistema si scontrano con le reali difficoltà di accertamento. Basti pensare che se da un lato il concetto dell'imposizione di un reddito "fittizio" è generalmente acquisito, dall'altro, sorgono innumerevoli contestazioni ogni qual volta l'autorità fiscale procede alla determinazione o all'aggiornamento di questo reddito.

L'introduzione nella legge di norme intese a favorire l'accesso alla proprietà privata hanno generato un ulteriore sovraccarico di lavoro per gli uffici. La stessa considerazione vale pure per quelle disposizioni introdotte al fine di favorire investimenti destinati al risparmio energetico e alla protezione dell'ambiente e quelle relative alla cura di monumenti storici. La prevista abolizione della, così detta, "prassi Dumont" accentua ancora tali aspetti. Siamo quindi concordi nel ritenere opportuna una semplificazione della procedura, questa tuttavia non deve scontrarsi con i principi della parità di trattamento e deve garantire una certa neutralità dal profilo del gettito fiscale.

Nella sostanza osserviamo che debba essere confermata la nostra presa di posizione del 17 luglio 2000 relativa alla consultazione sull'avamprogetto concernente l'imposizione del valore locativo, in cui si sostenne di non essere contrari al mantenimento dell'attuale sistema d'imposizione, in quanto ritenuto ancora adeguato, e di privilegiare un nuovo modello unicamente in presenza di una soluzione alternativa equa, rispettosa della parità di trattamento, di facile comprensione per il contribuente e di semplice applicazione.

2. Iniziativa popolare "Sicurezza dell'alloggio per i pensionati"

Condividiamo appieno le valutazioni negative dell'iniziativa popolare HEV espresse a pagina 6 e seguenti del rapporto esplicativo che fanno riferimento alla necessità di intervento, alle ripercussioni e al mancato rispetto alla parità di trattamento. Non ci addentriamo pertanto nell'esame delle singole posizioni.

3. Controprogetto del Consiglio federale

Il controprogetto prevede:

- l'abolizione dell'imposizione del valore locativo, sia per le abitazioni primarie sia per quelle secondarie;
- la soppressione della deducibilità delle spese di manutenzione;
- il mantenimento della deduzione relativa agli investimenti per risparmio energetico, di protezione dell'ambiente e di cura dei monumenti storici;
- la limitazione generale degli interessi maturati su debiti privati ai redditi della sostanza imponibili;
- la deduzione per un periodo limitato di tempo di una parte degli interessi ipotecari in caso di primo acquisto di un'abitazione ad uso personale;
- l'introduzione di un'imposta cantonale speciale sulle abitazioni secondarie ad uso prevalentemente personale, calcolata sul valore di stima dell'immobile determinante ai fini dell'imposta sulla sostanza.

Il giudizio deve quindi essere espresso sull'insieme delle misure previste, sulle quali nascono svariati dubbi sia sull'aspetto della parità di trattamento e dell'imposizione secondo la capacità contributiva sia in merito ad un'effettiva semplificazione del sistema d'imposizione e d'accertamento.

3.1. Soppressione del valore locativo per l'abitazione primaria e secondaria

Gli obiettivi perseguiti nell'imposizione del valore locativo nonché le conseguenze di una sua abolizione sono già stati esposti in premessa per cui ci asteniamo dal dilungarci oltre.

3.2. Soppressione della deduzione per spese di manutenzione e deducibilità degli investimenti destinati al risparmio energetico e di protezione dell'ambiente

Nel sistema attuale gli obiettivi della promozione immobiliare e dell'incoraggiamento al risparmio energetico sono raggiunti anche grazie ad un'imposizione agevolata del valore locativo (60-70% del valore di mercato) ed alla messa a disposizione di un ampio ventaglio di deduzioni. Queste possibilità sono poi ampliate dall'abolizione della così detta "Prassi Dumont". Per questo motivo, anche per gli stabili appena acquistati e riattati non sono più previste restrizioni di sorta circa la deducibilità integrale delle spese di manutenzione.

Questo sistema crea un lavoro amministrativo notevole. La possibilità di passare, in ogni periodo fiscale, da un sistema forfetario ad un sistema delle spese effettive ha accentuato le difficoltà pratiche dell'accertamento.

La vasta gamma di deduzioni, come evidenziato a pag. 12 del Rapporto esplicativo, è ritenuta uno strumento poco efficiente. La modifica del sistema prevede, in ogni caso, di mantenere invariate queste possibilità di deduzioni per gli stabili locati e, quale misura di accompagnamento, di permettere anche per le abitazioni utilizzate in proprio una deduzione limitata a interventi particolarmente efficaci dal profilo qualitativo nell'ambito delle spese per il risparmio energetico e per la protezione dell'ambiente.

Da un lato, la doppia possibilità di deduzione (sistema attuale per stabili dati in locazione e deduzioni per investimenti importanti destinati al risparmio energetico solo per abitazioni primarie) è ritenuta fonte di aumento di lavoro amministrativo mentre dall'altro toglie elementi importanti d'accertamento riferiti al dispendio di un contribuente. Si renderebbe comunque necessario un elenco esaustivo, formulato da esperti, che indichi in modo esauriente quali sono i lavori ritenuti "qualitativamente importanti" e quindi deducibili.

Come già evidenziato, nelle osservazioni del 17 luglio 2000 sul citato avamprogetto, siamo sempre dell'opinione che misure reali a sostegno dell'accesso alla proprietà privata e di risparmio energetico debbano essere realizzate al di fuori della fiscalità, ossia in modo più efficace prevedendo aiuti più diretti in (altre) specifiche legislazioni settoriali.

3.3. Limitazione generale degli interessi sui debiti privati ai redditi della sostanza imponibili

La deducibilità degli interessi su debiti privati permette, in presenza dell'imposizione del valore locativo, di adeguare l'imposizione fiscale alla reale capacità contributiva di un contribuente. Attualmente sono deducibili gli interessi su debiti privati in misura di fr 50'000.-- oltre il reddito lordo della sostanza.

L'abolizione del valore locativo comporta altresì la soppressione di tutti i costi necessari al suo conseguimento, segnatamente degli interessi passivi gravante l'abitazione primaria. Soppresso è pure il limite di deduzione di fr. 50'000.-- oltre il reddito lordo della sostanza. È di conseguenza permessa la deduzione integrale di tutti gli altri interessi sui debiti gravanti gli stabili locati fino a concorrenza dei redditi imponibili della sostanza. La nuova norma

prevede inoltre il riconoscimento degli interessi privati - compresi quelli ipotecari - sino a concorrenza del reddito lordo - quindi senza considerare eventuali deduzioni per investimenti destinati al risparmio energetico - in presenza di altri redditi della sostanza.

A nostro parere la nuova norma consentirebbe a coloro che dispongono di un reddito della sostanza importante generato sia da immobili locati, sia da altra sostanza mobiliare di poter usufruire di una fiscalità vantaggiosa, rispetto a coloro che hanno investito tutti i loro averi nell'abitazione primaria finanziandola con ingenti mezzi di terzi.

L'effetto della nuova disposizione potrebbe invogliare i proprietari di stabili al rimborso dei debiti o, in loro mancanza, di ricorrere ai fondi della previdenza professionale o della previdenza individuale vincolata.

Tale disparità di trattamento comporta una valutazione negativa della modifica prospettata.

3.4. Possibilità di deduzione per un periodo limitato di tempo di una parte degli interessi ipotecari in caso di primo acquisto

Al fine di favorire l'accesso dell'abitazione primaria è prevista una deduzione differenziata fra persone sole (fr. 5'000) e coniugate (fr. 10'000), limitata nel tempo (10 anni) e ridotta annualmente in misura del 10% a partire dall'anno successivo dell'acquisto.

È d'uopo evidenziare che il diritto alla deduzione è concesso unicamente a coloro che acquistano l'immobile, mentre è negato a quelli che lo ricevono in donazione o successione che è comunque parimenti gravato da importanti debiti.

Questa misura potrebbe rivelarsi inidonea allo scopo, in quanto i giovani contribuenti non sono necessariamente in grado di ammortizzare in maniera adeguata i debiti privati contratti nei dieci anni successivi l'acquisto. A questo punto si verifica un aumento dell'onere fiscale nel momento in cui, di regola, nascono esigenze di manutenzione.

3.5. Introduzione di un'imposta cantonale speciale sulle abitazioni secondarie ad uso prevalentemente personale, calcolata sul valore di stima dell'immobile determinante ai fini dell'imposta sulla sostanza

Rientrano in questa casistica tutti i contribuenti domiciliati nel Cantone che:

- sono proprietari di residenze secondarie situate nel Cantone;
- sono proprietari di residenze secondarie situate fuori Cantone;

come pure tutti i contribuenti domiciliati fuori Cantone che:

- sono proprietari di residenze secondarie situate nel Cantone.

La soluzione proposta, che prevede l'applicazione di una nuova imposta cantonale calcolata sul valore di stima cantonale della proprietà immobiliare e meglio di un'imposta unica e senza deduzioni, intende salvaguardare anche il gettito d'imposta dei Cantoni e dei Comuni a vocazione turistica.

Nel nostro Cantone si è confrontati con un numero di circa 30'000 casi. L'attuale soluzione informatica non permette una valutazione attendibile delle conseguenze finanziarie causate dall'abolizione del valore locativo.

A nostro parere nasce inoltre una problematica in relazione alle ripartizioni intercantionali degli elementi imponibili, segnatamente in relazione alla ripartizione degli interessi passivi e

all'assorbimento da parte del Cantone di domicilio delle spese di manutenzione e di risparmio energetico sulla residenza secondaria, che, per effetto della non imponibilità del valore locativo, non possono più essere considerate.

Rileviamo che è comunque difficoltoso esprimere un parere su tale aspetto in quanto anche il progetto stesso dev'essere affinato e approfondito.

4. Valutazione in merito alla prestazione complementare (PC) dell'AVS

Il rapporto esplicativo tocca tale problematica al punto 2.3. pagina 23.

4.1. Principio e normative attuali

La prestazione complementare è una prestazione di complemento, subordinata alla situazione economica dei richiedenti e che tiene conto del fabbisogno (sostentamento, oneri ipotecari, spese di manutenzione di fabbricati, ev. contributi alle assicurazioni sociali) e delle entrate (rendita AVS/AI, pensioni, altre entrate, reddito della sostanza) secondo i valori previsti dalla LPC (art. 11 LPC redditi computabili).

Il limite di reddito legale ai sensi dell'art. 10 LPC (spese riconosciute), limite di fabbisogno, ha per scopo di garantire un reddito minimo. Fanno parte di tale fabbisogno, oltre alle spese di vitto e di alloggio, i costi di vario genere definiti in modo esaustivo dal citato articolo.

Lo scopo perseguito dalla LPC è quello di garantire un "reddito minimo" per far fronte ai "fabbisogni vitali" (RCC 1992 pag. 346). Questa nozione è più ampia rispetto al "minimo vitale" disciplinato dal diritto esecutivo (art. 93 LEF). La LPC contiene dunque la garanzia di un reddito minimo per le persone anziane e invalide (su queste questioni cfr. DTF 113 V 280 (285), RCC 1991 pag. 143 (145), RCC 1989 pag. 606, RCC 1986 pag. 143; D. Cattaneo "Reddito minimo garantito: prossimo obiettivo della sicurezza sociale" in RDAT 1991-II pagg. 447 segg., spec. pag. 448 nota 12 e pag. 460 nota 83). I limiti di reddito rivestono pertanto una doppia funzione e meglio quella di limite dei bisogni e di reddito minimo garantito (DTF 121 V 204; Pratique VSI 1995 pagg. 52 e 176; 1994 pag. 225; RCC 1992 pag. 225; cfr. anche Messaggio concernente la terza revisione della Legge federale sulle prestazioni complementari all'AVS/AI, pag. 3, 8 e 9). Per l'art. 4 LPC hanno diritto alle prestazioni complementari le persone che ricevono una rendita di vecchiaia dell'AVS o hanno diritto a una rendita dell'assicurazione invalidità dell'AI. Secondo l'art. 9 cpv. 1 LPC l'importo della prestazione complementare annua deve corrispondere alla differenza tra l'eccedenza delle spese riconosciute ed i redditi computabili.

4.2. Impatto delle modifiche sulle PC

Dalla lettura del testo concernente l'avamprogetto sul tema dell'imposizione della proprietà abitativa si può rilevare che l'importo massimo, che potrà essere riconosciuto come reddito locativo lordo, ammonterà a fr. 15'000.- annui. Conseguentemente anche la somma delle spese di manutenzione e degli interessi ipotecari non potrà superare, in nessun caso, questo importo.

A seguito di questa nuova impostazione si possono configurare tre scenari:

- I. Il valore locativo accertato resta inferiore a fr. 15'000.- e la somma delle spese di manutenzione addizionata agli interessi ipotecari sono inferiori al valore locativo. In queste fattispecie, l'importo della prestazione complementare rimane invariato.
- II. Il valore locativo accertato è inferiore a fr. 15'000.- e le spese di manutenzione, aggiunte agli interessi ipotecari, sono superiori al valore locativo effettivo accertato. In questi casi, essendo il limite di plafonamento aumentato a fr. 15'000.-, con il nuovo ordinamento vi sarà un aumento dell'importo della PC.
- III. Il valore locativo riconosciuto attualmente è superiore a fr. 15'000.-. Da una verifica interna, eseguita sui casi conosciuti presso l'IAS, osserviamo che nella maggior parte dei calcoli la somma delle spese di manutenzione e degli interessi ipotecari è inferiore al valore locativo considerato. Ne consegue che, in questa fattispecie, l'importo della PC dovrà essere aumentato.

4.3. Conclusioni

Qualora le modifiche in esame venissero accettate, nei termini descritti, si riscontreranno, in numerosi casi con sostanza immobiliare posseduta o ceduta, degli aumenti degli importi delle prestazioni da erogare con il conseguente incremento della spesa a copertura del fabbisogno vitale a carico delle prestazioni complementari. Questo costo dovrà essere assunto, secondo l'art. 13 LPC varato nell'ambito della nuova perequazione finanziaria federale, nella misura dei 5/8 dalla Confederazione e dei 3/8 dai singoli Cantoni.

A nostro parere il rapporto messo in consultazione non tiene conto di questo aspetto. Il maggior onere, a carico della Confederazione e dei Cantoni per le prestazioni complementari, può essere valutato secondo quanto stimato dalla Conferenza svizzera delle Casse cantonali di compensazione AVS/AI/IPG in circa fr. 70 mio (fr. 44 mio per la Confederazione e fr. 26 mio per i Cantoni).

5. Altre considerazioni

L'autorità fiscale non può comunque prescindere dalla determinazione del valore locativo per tutti i contribuenti imposti con tassazione globale dove una delle basi impositive è costituita da un reddito determinato attraverso un multiplo dell'affitto o del valore locativo.

Non va altresì dimenticato che il reddito e la sostanza imponibili sono oggi un punto di riferimento per l'erogazione di svariati tipi di sussidi (ad es. per figli agli studi, per i premi della Cassa malati, ecc.). L'abrogazione del valore locativo e delle deduzioni ad esso collegate può far alterare i parametri di calcolo per la concessione di detti aiuti.

6. Valutazione sulla perdita di gettito nel Cantone

Occorre precisare che la necessità di semplificare i moduli della dichiarazione d'imposta (semplificazione attuata con l'avvento della tassazione postnumerando annuale nel 2003) ha causato una limitazione nella raccolta dei dati. L'attuale soluzione informatica non ci

consente pertanto di determinare l'ammontare dei valori locativi di abitazioni primarie, quello delle abitazioni secondarie e quello relativo agli stabili affittati.

Gli ultimi dati attendibili sono quelli riportati a pagina 13 della nostra risposta del 17 luglio 2000. Si concludeva con una perdita di 15'000'000 circa relativo alle residenze secondarie mentre, per le residenze primarie i dati sostanzialmente indicavano che un cambiamento del sistema conduceva ad una neutralità fiscale.

Considerando la differenza fra il modello allora in consultazione e l'attuale, la valutazione d'allora dev'essere forzatamente rivista. La neutralità del cambiamento per le residenze primarie non è per niente garantita in quanto occorre considerare:

- il modello attuale, rispetto al precedente, consente una deduzione delle spese d'impatto energetico e di protezione dell'ambiente. Ricordiamo che il rapporto esplicativo, a pagina 24, stima la perdita di gettito della Confederazione, limitatamente a questa fattispecie, in 165 milioni di fr.;
- la concessione degli interessi ipotecari, nei primi 10 anni dall'acquisto dell'abitazione usata in proprio è un fattore che nel precedentemente modello non era presente;
- la limitazione degli interessi sui debiti privati al reddito lordo della sostanza aumenta in maniera importante la perdita di gettito rispetto al modello di cui al pacchetto fiscale 2001;
- la flessione dei tassi ipotecari dal 2001 ad oggi, nel caso in cui venga accettato il modello in esame, è un ulteriore elemento di riduzione del gettito fiscale.

Per quanto attiene all'abolizione del valore locativo sulle abitazioni secondarie, il gettito dei contribuenti domiciliati fuori cantone, quindi limitatamente imponibili alla sostanza immobiliare in Ticino, dimostra la bontà dei dati riferiti al 2001 con una tendenza all'aumento dovuta all'aggiornamento dei valori locativi.

Questo aspetto sarà da considerare se si vorrà ottenere la neutralità finanziaria tramite un'imposta cantonale speciale sulle abitazioni secondarie come prevista dal controprogetto.

Da ultimo non va dimenticata la valutazione dalla Conferenza svizzera delle Casse cantonali di compensazione AVS/AI/IPG che valuta in fr. 26 milioni l'aggravio delle prestazioni complementari dell'AVS per i Cantoni.

L'obiettivo della neutralità della modifica del sistema impositivo non è pertanto raggiunto.

7. Conclusione

Il contenuto del controprogetto presenta punti negativi riferiti specialmente ai principi della parità di trattamento e all'imposizione secondo la capacità contributiva di un contribuente. Siamo inoltre convinti che, almeno per il nostro cantone, la perdita di gettito causata dalla mancata tassazione del valore locativo non possa essere compensata dai ricuperi generati dalla limitazione delle deduzioni degli interessi passivi e delle relative spese di manutenzione.

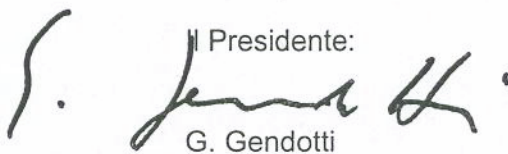
Siamo inoltre dell'opinione che nel suo complesso le misure non portino ad una semplificazione del sistema né permettano una maggior comprensione della materia al contribuente.

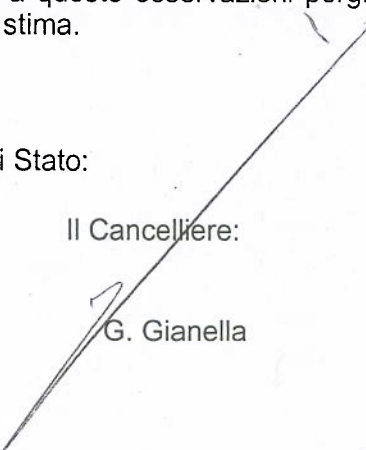
Infine rileviamo che le misure proposte dovrebbero mirare all'accesso dell'abitazione primaria e al rinnovamento degli immobili non adeguati come pure al risparmio energetico, oltre che fornire all'autorità fiscale una serie di informazioni necessarie all'accertamento del dispendio del contribuente e di permettere controlli incrociati atti a combattere indirettamente l'evasione fiscale. L'eliminazione o la limitazione degli interessi passivi favorisce in modo ingiustificato i contribuenti più agiati che dispongono di liquidità sufficiente per ammortizzare più velocemente i debiti ipotecari. Contrariamente i contribuenti proprietari d'immobili meno agiati si troverebbero un importante onere d'interessi privati senza un ritorno in termini fiscali.

Per i motivi suesposti vi comunichiamo che la nostra valutazione è sostanzialmente negativa sulle proposte di modifiche legislative contenute nel controprogetto in consultazione in quanto la neutralità è lungi dall'essere garantita.

Ringraziandola per l'attenzione che vorrà prestare a queste osservazioni porgiamo, Signor Consigliere federale, l'espressione della nostra alta stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente:

G. Gendotti

Il Cancelliere:

G. Gianella

Copia per conoscenza a:
Deputazione ticinese alle Camere federali