

Messaggio

numero	data	Dipartimento
4483	17 gennaio 1996	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 15 marzo 1995 presentata dall'on. Erto Paglia concernente la stima della sostanza immobiliare e le conseguenze fiscali

Onorevole signor Presidente,
onorevoli signore e signori Consiglieri,

con mozione del 15 marzo 1995 l'on. Paglia chiede di promuovere uno studio per:

- "1. verificare se e in quale misura è possibile agevolare fiscalmente la sostanza e il reddito immobiliare relativi all'abitazione primaria tenuto conto delle esigenze costituzionali in merito alla parità di trattamento tra proprietari di sostanza immobiliare e i proprietari di sostanza mobiliare e tra i proprietari dell'abitazione e gli inquilini, e tenuto conto delle disposizioni della legge sull'armonizzazione fiscale.
2. proporre eventualmente modificazioni di leggi per agevolare il carico fiscale dei proprietari dell'abitazione primaria."

L'imposizione fiscale dell'abitazione primaria è sempre stata al centro di ampi dibattiti in Svizzera. La letteratura su questo tema è abbondante e numerosi sono gli studi eseguiti a livello federale e cantonale. In appendice a questo messaggio riportiamo un breve elenco, non esaustivo, di recenti pubblicazioni.

Nel diritto fiscale svizzero vige il principio dell'imponibilità del valore locativo della casa o dell'appartamento abitato dal suo proprietario. Il Tribunale federale ha ribadito più volte che il valore locativo costituisce un reddito vero e proprio e più precisamente un reddito in natura. Questo reddito in natura ha un valore economico pari alla pigione che il proprietario potrebbe conseguire locando l'abitazione a un terzo; occupandola lui stesso, il proprietario ha un vantaggio per rapporto a un contribuente che deve sostenere le spese per l'affitto. Sempre secondo il diritto fiscale svizzero il proprietario può dedurre interamente tutte le spese relative alla sua abitazione (interessi ipotecari, spese di manutenzione, d'esercizio e d'amministrazione), mentre il locatario non può dedurre le sue spese di affitto. A dipendenza delle valutazioni utilizzate per definire i valori locativi (sovente inferiori al valore di mercato) e degli interessi ipotecari che gravano l'immobile (generalmente elevati nei primi anni di proprietà), possono risultare, per saldo, dei valori negativi che vanno in deduzione degli altri redditi conseguiti. Lo stesso vale per l'imposta sulla sostanza quando il valore di stima dell'abitazione risulta inferiore al debito ipotecario.

Dal profilo giuridico il legislatore cantonale è confrontato da un lato con la legge federale sull'armonizzazione fiscale (LAID) e dall'altro con la copiosa giurisprudenza del Tribunale federale concernente l'art. 4 della Costituzione federale.

La LAID prevede l'imponibilità dei redditi della sostanza, valore locativo compreso, (art. 7 cpv. 1) e autorizza la deduzione degli interessi passivi che gravano l'abitazione (art. 9 cpv. 2 lett. a) come pure la deduzione delle relative spese di manutenzione (art. 9 cpv. 1). La LAID sottopone pure la sostanza immobiliare netta all'imposta sulla sostanza (art. 13 cpv. 1). Circa le modalità di valutazione, la LAID prevede che la sostanza è stimata al suo valore venale. Il valore reddituale può essere preso in considerazione in modo appropriato (art. 14 cpv. 1).

Il Cantone non può pertanto sottrarsi al principio di sottomettere il valore locativo dell'abitazione all'imposta sul reddito e il valore netto dell'abitazione all'imposta sulla sostanza. La LAID, quale legge quadro, non stabilisce tuttavia regole precise che indicano come deve essere valutato il valore locativo e il valore della sostanza. E' comunque evidente che il Cantone non può adottare dei criteri di valutazione tali da svuotare di significato le norme della LAID.

Per quanto riguarda l'imposta sugli utili immobiliari, la LAID prescrive il differimento dell'imposta in caso di alienazione di un'abitazione che ha servito durevolmente e esclusivamente all'uso personale del contribuente, a condizione che il ricavo sia destinato entro un congruo termine all'acquisto o alla costruzione di un'abitazione sostitutiva (art. 12 cpv. 3 lett. e). Il principio del differimento dell'imposta sugli utili immobiliari in caso di alienazione di un'abitazione primaria e del reinvestimento del ricavato in una abitazione sostitutiva nel Cantone è già stato recepito dalla nuova legge tributaria (art. 125 lett. g) LT).

La LAID è per contro silente circa l'imposta immobiliare. Da questo profilo il Cantone mantiene la sua piena autonomia decisionale circa la struttura di questa imposta. Ricordiamo che per le persone fisiche l'imposta immobiliare è dell'1 per mille del valore di stima ufficiale, esclusa ogni deduzione di debiti. Trattandosi, per le persone fisiche, di un'imposta esclusivamente comunale, eventuali agevolazioni in questo ambito avrebbero ripercussioni finanziarie esclusivamente sui comuni.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, per assicurare la parità di trattamento tra il proprietario che abita la propria abitazione e l'inquilino, il valore locativo deve corrispondere al vantaggio economico reale che l'interessato ricava dal suo immobile, vale a dire all'importo che dovrebbe pagare per affittare un bene della stessa natura o al montante che potrebbe ricavare affittando l'immobile a terzi. Il Tribunale federale ammette comunque che non è possibile dedurre direttamente dall'art. 4 della Costituzione federale delle regole precise per il calcolo del valore locativo. Il legislatore cantonale ha un certo margine di apprezzamento e, nel caso in cui la legge è silente, l'autorità fiscale dispone pure di un margine di apprezzamento. Il Tribunale federale non si è mai pronunciato sull'importanza che potrebbe assumere una sottovalutazione del valore locativo. Il Tribunale si è limitato a dichiarare che una diminuzione forfettaria del valore locativo non è contraria all'articolo 4 della Costituzione federale purché sia moderata. Nel caso specifico della legislazione del Cantone Zurigo ha ritenuto ancora legittima una riduzione del 30%.

Con questo spirito nella nuova LT è stato inserito il cpv. 2 dell'art. 20 dove viene indicato il principio che il valore locativo è stabilito tenendo conto della promozione dell'accesso alla proprietà. Concretamente, dal momento che il valore locativo viene generalmente calcolato partendo dai valori di stima, vengono di fatto applicati valori locativi che si scostano (verso il basso) dal valore di mercato. Nel progetto di nuova legge sulle stime è infine prevista esplicitamente la possibilità di applicare al valore di stima una quota di perequazione. Questo valore di perequazione sarà utilizzato per tutte le applicazioni del valore ufficiale di stima.

Per quanto riguarda la legge sull'imposta federale diretta (LIFD) ritroviamo pure il principio dell'imponibilità del valore locativo (art. 21 cpv. 1 lett. b). Nella LIFD si indica inoltre che il valore locativo è stabilito tenendo conto delle condizioni locali usuali (art. 21 cpv. 2). Dai materiali legislativi si evince che la valutazione del valore locativo deve avvenire fondamentalmente secondo il valore di mercato, vale a dire che di regola il valore locativo deve corrispondere all'importo che sarebbe ottenibile tramite una locazione a terzi dell'abitazione. L'Amministrazione federale delle contribuzioni verifica periodicamente se per l'imposta federale diretta i valori locativi applicati dalle Amministrazioni cantonali corrispondono ai valori di mercato. Questa verifica si basa sul paragone tra i valori locativi considerati ai fini fiscali e le pigioni riscosse per immobili analoghi messi sul mercato locativo. Qualora l'Amministrazione federale costata uno scostamento significativo (per significativo vale generalmente uno scarto del 30%), essa impone un adeguamento dei criteri applicati dall'autorità fiscale.

Tenuto conto di quanto sopra esposto il Consiglio di Stato risponde nel modo seguente ai quesiti posti dal mozionante.

Nel nostro ordinamento cantonale, la promozione dell'accesso alla proprietà avviene anche e preferibilmente con strumenti che non siano di natura fiscale.

In considerazione degli studi esistenti e dei vincoli restrittivi posti dalle normative federali, il Consiglio di Stato non ritiene necessario promuovere uno studio particolareggiato sul tema.

Il Consiglio di Stato ritiene comunque ampiamente giustificato far uso del margine di manovra, invero esiguo, concesso dalla LAID e dalla giurisprudenza del Tribunale federale per attenuare la fiscalità che grava sull'abitazione primaria. In questo senso ritiene prioritario riordinare l'attuale sistema delle stime. Le revisioni generali delle stime, che avvengono per turni di comuni e con frequenze temporali troppo lunghe, provocano effetti indesiderati più volte denunciati: aumenti repentini e importanti dei valori di stima tra una revisione e l'altra e disparità di valori tra un comune e l'altro. Questo stato di cose si riflette indubbiamente anche sulla fiscalità. La nuova legge sulla stima deve dare una risposta a questo problema e nel contempo deve consentire di utilizzare quegli spazi che la LAID e la giurisprudenza del Tribunale federale concedono ai Cantoni: accanto a criteri di stima volti alla prudenza si codifica il principio di applicare una quota di perequazione che attenua ulteriormente il valore della stima. Questo valore di stima attenuato sarà utilizzato non solo per tutte le applicazioni fiscali, ma avrà effetto anche per le altre legislazioni nelle quali si fa uso del valore di stima (contributi sociali, contributi di miglione e di costruzione).

Successivamente, una volta consolidato questo primo passo, ci si potrà chinare sull'imposta immobiliare, dove maggiori sono le competenze del Cantone. Eventuali modifiche di questa imposta dovranno tuttavia essere concertate con i comuni, che ne sono i principali beneficiari (il gettito comunale dell'imposta immobiliare delle persone

fisiche è di circa 35 mio. di franchi; la quota parte comunale sull'imposta immobiliare delle persone giuridiche è di circa 9 mio. di franchi).

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, A. Pedrazzini
p.o. Il Cancelliere, G. Gianella

Letteratura:

- Commissione intercantonale d'informazione fiscale, l'imposizione del valore locativo, in: Informazioni fiscali, giugno 1993.
- Messaggio del Consiglio Federale concernente l'iniziativa popolare "abitazione in proprietà per tutti", Foglio federale n. 30 del 1.8.1995.
- Rapporto della commissione d'esperti per l'esame dell'uso del diritto fiscale per scopi di politica dell'abitazione e del territorio, Berna 1994 (in lingua tedesca).
- Pareri dei Prof. Dr. Peter Böckli, Basilea, e Dr. Alfred Meier, St. Gallo, all'attenzione del Consiglio di Stato del Canton Lucerna e concernenti l'abrogazione dell'imposizione del valore locativo, ottobre 1993 (in lingua tedesca)
- Prof. Dr. Danielle Yersin, L'impôt sur le revenu, etendue et limites de l'harmonisation, in: Archives de droit fiscal suisse, nov./dez. 1992.