

Messaggio

numero	data	Dipartimento
4889	19 maggio 1999	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sulla la mozione 5 ottobre 1998 presentata dagli on. Gianluigi Piazzini e confirmatari che chiede una modifica dell'art. 20 cpv. 2 della Legge tributaria riguardante il valore locativo

Onorevole signor Presidente,
onorevoli signore e signori Consiglieri,

con riferimento all'articolo 54 capoverso 2 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (L GC) ci preghiamo presentare il nostro rapporto scritto sulla mozione citata in ingresso.

I. OGGETTO DELLA MOZIONE

I mozionanti, con riferimento alle modalità di determinazione del valore locativo, chiedono che l'articolo 20 capoverso 2 della Legge tributaria del 21 giugno 1994 (LT) sia modificato come segue: "Il valore locativo, tenendo conto della promozione dell'accesso alla proprietà e della previdenza personale, è pari al 60% delle pigioni di mercato."

Questa loro richiesta è motivata dall'intenzione di ancorare, più direttamente nella LT, i criteri di calcolo del valore locativo e prende lo spunto da due sentenze del Tribunale federale. La prima (DTF 124 I 159) riguarda la nuova Legge cantonale sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare del 13 novembre 1996 e decretava l'incostituzionalità del suo articolo 45 che introduceva una perequazione del 70% ai fini di tutte le utilizzazioni (fiscali e contributive) del valore di stima ufficiale della sostanza immobiliare. La seconda (DTF 124 I 145) concerne invece la nuova Legge tributaria del Canton Zurigo. Di questa nuova legge erano in particolare contestate la norma che disciplinava il calcolo del valore locativo (che prevedeva che lo stesso può essere "di regola" stabilito al 60% del valore di mercato) e quella che stabiliva che l'imposta sulla sostanza può "di regola" corrispondere al 60% del valore di mercato.

Ambedue queste norme sono state annullate dal Tribunale federale poiché considerate in contrasto con il principio della parità di trattamento previsto dall'articolo 4 della Costituzione federale (Cost.fed.). In quest'ultima sentenza il Tribunale federale ha tuttavia chiaramente riconosciuto come ancora conciliabile con la garanzia costituzionale della parità di trattamento un valore locativo che corrisponde al 60% del valore delle pigioni di mercato, ritenuto però che deve trattarsi di un valore minimo che non può essere in alcun caso oltrepassato.

È proprio a quest'ultima considerazione del Tribunale federale che i mozionanti fanno esplicito riferimento per chiedere la modifica dell'articolo 20 capoverso 2 LT nel senso da loro proposto.

II. LE BASI LEGALI, LA GIURISPRUDENZA E LE INIZIATIVE FEDERALI IN MATERIA DI VALORE LOCATIVO

Prima di prendere posizione sulla proposta di modifica legislativa oggetto della mozione il Consiglio di Stato ritiene opportuno ricordare, almeno per grandi linee, il contesto legale che disciplina l'imposizione del valore locativo, come pure la prassi seguita dagli Uffici di tassazione nel determinare questo valore ai fini dell'imposta cantonale sul reddito e la più importante giurisprudenza a cui la nozione di valore locativo fa riferimento, nonché le principali iniziative che, a questo riguardo, sono pendenti a livello federale. Si tratta infatti di aspetti che, come quelli concernenti le più recenti sentenze del Tribunale federale, forniscono indicazioni utili anche ad una più concreta e migliore definizione dei criteri che possono stare alla base del calcolo del valore locativo.

Le basi legali e la prassi cantonale sul valore locativo

È anzitutto utile precisare che il valore locativo (che fa stato per le abitazioni usate in proprio dal proprietario) corrisponde, di principio, alla pigione che il proprietario potrebbe conseguire locando l'abitazione ad un terzo oppure alla pigione che il medesimo contribuente pagherebbe per un'abitazione dello stesso genere (DTF 69 I 24/25; RDAT N. 5t/II-1996).

L'obbligo di imporre fiscalmente quale reddito il vantaggio economico, che deriva al contribuente-proprietario per il fatto che abita in casa propria (sia essa primaria o secondaria), risulta esplicitamente dal nostro ordinamento tributario federale e cantonale e si giustifica anche in virtù del principio della parità di trattamento tra proprietari e inquilini già per il semplice fatto che i secondi non hanno la possibilità di farsi riconoscere fiscalmente e quindi di dedurre dalla propria dichiarazione dei redditi l'affitto pagato.

L'articolo 7 capoverso 1 della Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei cantoni e dei comuni (LAID) prevede infatti che, tra i proventi imponibili, rientrano anche quelli riferiti al reddito della sostanza "compresa l'utilizzazione a scopo personale di fondi". Questo medesimo principio è poi ripreso e reso più esplicito dall'articolo 21 capoverso 1 lettera b) della Legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD) secondo cui è imponibile il reddito da sostanza immobiliare e in particolare "il valore locativo di immobili o di parti di essi che il contribuente ha a disposizione per uso proprio in forza del suo diritto di proprietà o di un usufrutto ottenuto a titolo gratuito". Quest'ultima norma corrisponde poi testualmente al nostro articolo 20 capoverso 1 lettera b) LT che fa stato per l'imposizione del valore locativo ai fini dell'imposta cantonale e comunale sul reddito.

Quanto ai criteri da applicare per la determinazione del valore locativo la LAID non dà alcuna indicazione particolare. Essa si limita, come detto, a richiedere obbligatoriamente l'imposizione del reddito (o del vantaggio economico) che deriva al contribuente dall'uso in proprio dei beni immobili di sua proprietà o di quelli che ha in godimento (art. 7 cpv. 1 LAID). La LIFD e la LT contengono invece indicazioni più precise. Secondo l'articolo 21 capoverso 2 LIFD il valore locativo ai fini dell'imposta federale diretta è infatti stabilito "tenendo conto delle condizioni locali usuali e dell'utilizzazione effettiva dell'abitazione al

domicilio del contribuente” mentre, per la LT (art. 20 cpv. 2), “il valore locativo è stabilito tenendo conto della promozione dell’accesso alla proprietà e della previdenza personale”.

La nostra disposizione cantonale considera quindi già la possibilità di attenuare i valori di riferimento alle pigioni di mercato (pur senza quantificarne la misura della riduzione come vorrebbero invece i mozionanti) grazie al riferimento legislativo esplicito alla promozione dell’accesso alla proprietà e al risparmio individuale. Aspetti questi ultimi, che richiamano i principi costituzionali degli articoli 34quater capoverso 6 e 34sexies della Costituzione federale che tendono ambedue a favorire, anche con misure fiscali, la previdenza individuale e l’accesso alla proprietà.

Questa attenuazione, nella misura ammessa dalla giurisprudenza del Tribunale federale (mediamente il 30% circa rispetto agli affitti medi di mercato), trova, già attualmente, un concreto riscontro nelle disposizioni della Divisione delle contribuzioni che disciplinano le modalità di calcolo del valore locativo delle abitazioni monofamiliari, a partire dal valore della stima ufficiale dell’immobile interessato quando non esistono altri utili parametri di riferimento.

Rileviamo a questo riguardo che la Divisione delle contribuzioni ha, molto recentemente, eseguito una verifica dell’effetto pratico di queste sue disposizioni mettendo a confronto il valore locativo teorico tassato, calcolato con il sistema schematico che fa riferimento al valore della stima ufficiale (sistema contenuto nelle Istruzioni biennali per la compilazione della dichiarazione d’imposta delle persone fisiche), con il valore effettivo dell’affitto di case monofamiliari o di proprietà per piani locate a terzi. In considerazione dell’esiguo numero di case monofamiliari e di abitazioni in proprietà per piani poste sul mercato delle locazioni è stato tuttavia possibile individuare soltanto 285 casi.

I risultati di questa ricerca hanno permesso di accertare che, per questi 285 oggetti, si ha complessivamente un valore degli affitti pari a 4'883'606.- di franchi contro un valore locativo teorico tassato di 3'073'974.- di franchi. Questi risultati, suddivisi per anno di entrata in vigore della stima ufficiale, permettono di rilevare che per:

- le stime entrate in vigore dopo il 1990 (alle quali è applicata un’aliquota di calcolo del valore locativo del 6.25% sul valore di stima ridotto all’80%, rispettivamente del 5% sul valore di stima pieno), il valore locativo tassato corrisponde mediamente al 63.69% del valore medio delle pigioni di mercato;
- le stime entrate in vigore tra il 1986 e il 1989 (alle quali è applicata un’aliquota di calcolo del valore locativo del 6.5%), il valore locativo tassato corrisponde mediamente al 60.31% del valore medio delle pigioni di mercato;
- le stime antecedenti il 1985 (alle quali è applicata un’aliquota di calcolo del valore locativo del 7.25%), il valore locativo tassato corrisponde mediamente al 63.45% del valore medio delle pigioni di mercato.

Questi dati – anche se, per l’esiguità del campione rilevato, non possono essere ancora considerati di valore scientifico assoluto – riteniamo possano essere perlomeno significativi della prudenzialità con la quale il fisco valuta i valori locativi. Essi permettono inoltre di affermare che le attuali valutazioni dei diversi Uffici di tassazione tengono già conto (si situano anzi al limite inferiore) dei parametri stabiliti dalla più recente giurisprudenza del Tribunale federale in ordine alla tutela del principio costituzionale della parità di trattamento (art. 4 Cost.fed.). Dobbiamo anche aggiungere che, malgrado questo risultato, si è comunque deciso di mantenere ancora invariate, per il periodo fiscale

1999/2000, le precedenti aliquote di calcolo del valore locativo. Questo anche nei riguardi di quei proprietari di immobili la cui stima è stata nel frattempo ridotta al 70% in applicazione dei nuovi articoli 47 e 48 della Legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare adottati in accoglimento dell'iniziativa popolare per la modifica dei valori di stima. Il mantenimento delle aliquote precedenti corrisponde, per questi proprietari, all'applicazione di un tasso del 4.375% sul valore pieno (100%) della stima ufficiale.

La giurisprudenza sul valore locativo

La giurisprudenza federale e cantonale in materia di valore locativo è molto ampia. La sentenza forse più significativa riteniamo sia però quella del Tribunale federale riguardante la nuova legge tributaria del Canton Zurigo, che abbiamo già menzionato e alla quale gli stessi mozionanti fanno riferimento per sostenere la loro richiesta di modifica della nostra LT.

In questa sentenza – a differenza di altre dove si trattava di risolvere, perlopiù dal profilo della compatibilità con la garanzia costituzionale della parità di trattamento, casi concreti di applicazione del valore locativo – il Tribunale federale si è infatti trovato, per la prima volta, confrontato con la necessità di dover giudicare una norma di legge che stabiliva, in termini percentuali, la misura del valore locativo per rapporto alle pigioni di mercato. La contestata norma tributaria zurighese prevedeva infatti tra l'altro che "il valore locativo, tenuto conto della promozione dell'accesso alla proprietà e della previdenza personale, è stabilito di regola al 60% del valore di mercato".

Tra gli aspetti della sentenza (pubblicata in DTF 124 I 145) che riteniamo possano essere di maggior interesse anche per giudicare la richiesta della mozione e le possibilità di modifica del nostro articolo 20 capoverso 2 LT rileviamo:

- la conferma che la LAID si limita a stabilire l'obbligo di imporre, quale reddito, il valore locativo senza peraltro prevedere come questo valore locativo deve essere calcolato. Per cui i cantoni continuano a mantenere il margine di apprezzamento che era già loro in precedenza riconosciuto, cioè uno spazio di valutazione che è limitato dalla sola esigenza di rispettare il principio della parità di trattamento dell'articolo 4 della Costituzione federale. In particolare i cantoni non sono tenuti a calcolare i loro valori locativi secondo i criteri validi per l'imposta federale diretta;
- la conferma che, compatibilmente con il principio della parità di trattamento, il valore locativo può situarsi anche al disotto del valore delle pigioni di mercato. Questa differenziazione è giustificata dalla relativamente ridotta disponibilità di abitazioni in proprietà come pure dalla circostanza che non è neppure tassata l'utilizzazione in proprio di altri beni della sostanza patrimoniale (DTF 116 Ia 324s., consid. 3 f/g), ma da ultimo anche dall'esigenza di favorire, attraverso adeguate misure fiscali, la previdenza individuale facilitando l'accesso alla proprietà (DTF 112 Ia 246s., consid. 6);
- la conferma della possibilità di prevedere, in via legislativa e in termini percentuali, la misura del valore locativo per rapporto alle pigioni di mercato senza con ciò interferire nell'articolo 9 LAID che stabilisce un'elencazione esaustiva delle deduzioni cosiddette anorganiche fiscalmente ammesse;
- la misura della riduzione percentuale ritenuta ancora conciliabile con la garanzia costituzionale della parità di trattamento che è stata stabilita tra il 60 – 70% delle pigioni di mercato ritenuto comunque che il 60% rappresenta in ogni caso il limite inferiore che può ancora essere sostenuto dal profilo costituzionale.

Il Tribunale federale ha tuttavia accolto il ricorso contro la nuova norma tributaria zurighese poiché espressa in termini tali (il valore locativo è stabilito "di regola" al 60% del valore di mercato) da ammettere, nell'applicazione concreta, delle variazioni anche verso il basso e quindi valori locativi inferiori all'importo minimo limite del 60% del valore di mercato ciò che è stato, chiaramente, riconosciuto come non più conciliabile con il principio costituzionale della parità di trattamento.

Nei medesimi termini il Tribunale federale si è espresso anche in una successiva sentenza (DTF 125 I 65) riguardante una contestazione del Canton Turgovia. Anche in questo caso è stata confermata la legittimità di una norma del diritto tributario cantonale che prevede, per il calcolo del valore locativo e allo scopo di facilitare l'accesso alla proprietà e di favorire la previdenza personale, una deduzione del 40% sul valore delle pigioni di mercato. Il Tribunale federale ha quindi nuovamente confermato il principio secondo cui il 60% (delle pigioni di mercato) costituisce il limite inferiore oltre il quale non è possibile andare senza incorrere in una lesione del principio costituzionale che garantisce la parità di trattamento. La riduzione rispetto ai valori di mercato deve essere però anche sostanziata da obiettivi particolari quali quelli, pure costituzionalmente protetti, della facilitazione dell'accesso alla proprietà e della previdenza individuale.

Le iniziative federali in materia di valore locativo

Il valore locativo quale componente del reddito della sostanza immobiliare fiscalmente imponibile rientra sicuramente in quelle problematiche che più hanno fatto discutere – come d'altra parte, più in generale, i problemi legati alla fiscalità dell'abitazione propria – anche in relazione a diversi atti parlamentari presentati a livello federale. Ricordiamo la più recente iniziativa popolare denominata "Abitazione in proprietà per tutti" che è stata respinta (sia dal popolo, sia dai cantoni) in votazione popolare lo scorso 7 febbraio. Questa iniziativa chiedeva, tra altro, di maggiormente favorire l'accesso all'abitazione in proprietà assicurando anche condizioni più favorevoli per il mantenimento nel tempo della proprietà privata attraverso un'imposizione fiscale più moderata del valore locativo.

A dimostrazione del grado di sensibilità che il problema del valore locativo ha ormai raggiunto, immediatamente dopo il voto popolare e malgrado l'esito negativo dello stesso, il Dipartimento federale delle finanze ha istituito una Commissione di esperti, formata da rappresentanti dell'Amministrazione federale delle contribuzioni e delle Amministrazioni cantonali, cui è stato affidato il compito di esaminare il problema del valore locativo e di valutare l'opportunità di un cambiamento del sistema di imposizione dell'abitazione propria. Questo mandato comporta più nei particolari:

- l'esame del vigente sistema di imposizione del valore locativo secondo le disposizioni di LIFD e LAID e l'allestimento di un elenco dei difetti che si riscontrano nelle applicazioni attuali;
- la formulazione di proposte conformi alla Costituzione per una riforma dell'attuale sistema di imposizione che abbia effetto neutro sulle entrate fiscali (potrebbe entrare in linea di conto la rinuncia all'imposizione del valore locativo, tuttavia combinata con l'abolizione o la riduzione dell'attuale possibilità di dedurre gli interessi ipotecari estesa, eventualmente, anche alle spese di manutenzione).

La Commissione – che è incaricata di presentare un rapporto entro la fine di marzo dell'anno 2000 – dovrà pure valutare le conseguenze economiche più generali che potrebbero derivare dal cambiamento dell'attuale sistema di tassazione del valore locativo.

I quesiti posti agli esperti nel contesto del cambiamento del sistema di imposizione del valore locativo corrispondono sostanzialmente anche alle richieste dei più recenti atti parlamentari ancora pendenti a livello federale. Si tratta delle iniziative 18 dicembre 1998 del Gruppo democratico-cristiano e del Consigliere agli stati Maissen e della mozione 15 marzo 1999 del Gruppo radicale-democratico (che postulano la rinuncia all'imposizione del valore locativo e la soppressione della deduzione degli interessi ipotecari sulla residenza primaria tuttavia con la possibilità di mantenere quest'ultima deduzione per una certa durata a partire dal primo acquisto di una residenza primaria).

Nella misura in cui i lavori di questa Commissione e gli atti parlamentari pendenti dovessero concretizzarsi in una modifica della LAID, le conseguenze saranno molto dirette anche per quanto riguarda le legislazioni tributarie dei cantoni. Questo in ossequio al principio dell'armonizzazione fiscale e all'obbligo, che incombe ad ogni singolo Cantone, di adeguare il proprio diritto all'ordinamento della LAID (art. 72 cpv. 1 e 2). Sarà quindi un aspetto che occorrerà debitamente considerare anche per quanto riguarda la proposta legislativa oggetto della mozione.

III. PRESA DI POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO SULLA MOZIONE

Riprendendo quanto già detto al riguardo dell'iniziativa popolare "Abitazione in proprietà per tutti" presentata in sede federale occorre rammentare che lo scrivente Consiglio ha ritenuto anzitutto di attendere l'esito del voto popolare prima di pronunciarsi sulla modifica legislativa oggetto di questa mozione. Questo per il semplice fatto che un eventuale accoglimento del nuovo articolo costituzionale, anche se non direttamente applicabile, avrebbe comunque influenzato anche il giudizio sulla mozione almeno per quanto riguarda le "prospettive" legislative federali di disciplinamento del valore locativo.

Dall'esito negativo del voto popolare non si può tuttavia ancora necessariamente dedurre che l'attuale regolamentazione sul valore locativo (soprattutto a livello di LAID, poiché è questa legge che eventualmente è atta a influire sul margine di apprezzamento legislativo dei cantoni) perdurerà ancora invariata nel tempo. Se saranno, in questo contesto e in un prossimo futuro, adottate disposizioni diverse da parte della Confederazione dipenderà anche dal rapporto che è stato commissionato al Gruppo dipartimentale di esperti e dalla valutazione che, di questo rapporto, sarà data in sede politica e negli ambienti interessati.

A prescindere dal fatto che, nel concretizzare la richiesta dei mozionanti, occorrerà, caso mai, considerare anche eventuali (prossimi) cambiamenti della LAID, lo scrivente Consiglio ritiene di poter già oggi dare un parere sostanzialmente positivo sulla mozione anche perché gli intendimenti della medesima sono quelli di codificare una prassi che, per quanto riguarda almeno l'obiettivo finale che si vuole raggiungere (una riduzione del valore locativo rispetto al corrispondente valore delle pigioni di mercato), è già oggi in uso.

Con la mozione si chiede infatti di ancorare – direttamente nella LT e mantenendo comunque invariati gli attuali riferimenti ai principi della promozione dell'accesso alla proprietà e della previdenza personale – la misura della riduzione del valore locativo (proposta in una percentuale del 60%) per rapporto alle pigioni di mercato.

Come spiegato nelle considerazioni al riguardo delle attuali disposizioni della Divisione delle contribuzioni, come pure della prassi degli Uffici di tassazione, ma anche dall'esito delle verifiche effettuate in base agli incarti fiscali risulta infatti che la riduzione (nella proporzione voluta dai mozionanti) è già attualmente applicata anche in assenza di una sua precisa quantificazione nel testo di legge. Si tratta di una riduzione che risponde ai principi, del vigente articolo 20 capoverso 2 LT, che vogliono siano favoriti l'accesso alla proprietà e la previdenza individuale e che applica coerentemente il margine di apprezzamento che, in virtù della giurisprudenza del Tribunale federale in ordine alla garanzia costituzionale della parità di trattamento, è lasciato ai cantoni.

Questa nostra attuale riduzione non è tuttavia raggiunta, come propongono i mozionanti (e anche stabilito, ad esempio, nella norma zurighese oggetto della sentenza del Tribunale federale), a partire dal valore delle pigioni di mercato, bensì a partire dal valore di stima dell'immobile interessato al quale è poi applicato un tasso differenziato a seconda della vetustà del valore di stima. È la misura di questo tasso differenziato (che converte la stima in valore locativo da tassare) che è calcolata in funzione dell'obiettivo di conseguire un valore locativo che si situi mediamente nel margine tra il 60 – 70% del valore medio delle pigioni di mercato. Per cui il risultato finale che si ottiene è uguale, anche se il procedimento adottato è diverso.

Per la realtà del nostro Cantone questa scelta – di partire dal valore di stima dell'immobile (e non dal valore delle pigioni di mercato) per poi comunque raggiungere un valore locativo che sia ridotto del 60 – 70% rispetto alle pigioni medie di mercato – è una soluzione obbligata poiché non disponiamo attualmente di una statistica delle pigioni di mercato alla quale far direttamente riferimento per il calcolo del valore locativo.

Si tratta pertanto di una circostanza che occorrerà debitamente considerare al momento in cui si procederà all'elaborazione della norma legislativa oggetto della mozione, prevedendo che, per il calcolo del valore locativo, bisognerà comunque ancora far riferimento al valore di stima dell'immobile ritenuto che le valutazioni circa il tasso di conversione da adottare (che, attualmente, rientrano nei compiti della Divisione delle contribuzioni) possano essere eventualmente delegate, ad esempio, ad una commissione paritetica formata da rappresentanti, oltre che del fisco, anche delle diverse cerchie interessate. Per non incorrere nello stesso errore che ha portato all'annullamento della normativa zurighese, la percentuale che stabilisce la proporzione con il valore di mercato dovrà inoltre essere definita in modo da rispettare i criteri minimi stabiliti dal Tribunale federale nella sentenza zurighese e in quella successiva riguardante il Canton Turgovia (mediamente il 60 – 70% fino ad un minimo del 60% del valore delle pigioni di mercato).

Questi sono gli aspetti che, secondo il parere del Consiglio di Stato, andranno considerati al momento della formulazione delle precisazioni richieste dai mozionanti e che interessano il vigente articolo 20 capoverso 2 LT. Formulazione che lo scrivente Consiglio ritiene possa opportunamente avvenire nell'ambito del messaggio governativo che sarà ancora necessario presentare per completamente adeguare alla LAID, entro il termine del 2001, alcune disposizioni della nostra legislazione tributaria.

IV. CONCLUSIONI

Per le considerazioni del punto precedente e alle condizioni appena ricordate, il Consiglio di Stato valuta che la proposta oggetto della mozione possa essere sostanzialmente ripresa nella LT. Esso giudica quindi positivamente la richiesta di meglio precisare nella legge le disposizioni che già attualmente sono alla base del calcolo del valore locativo da tassare. Considerato come sia opportuno che i cambiamenti della LT che riguardano la tassazione delle persone fisiche entrino in vigore a partire dall'inizio di un nuovo periodo fiscale (e che la modifica legislativa non cambierebbe comunque, almeno dal profilo del risultato che si vuole ottenere, la prassi attuale), il Consiglio di Stato ritiene che la sede migliore per adattare la disposizione sul valore locativo sia quella del messaggio governativo concernente le disposizioni della medesima LT che necessitano ancora di un adeguamento alla LAID.

Prima di concludere – anche per ragioni di unità di materia – il Consiglio di Stato ritiene ancora utile ricordare che, sul medesimo problema del valore locativo, sono attualmente pendenti anche tre iniziative parlamentari: una elaborata dello stesso on. Gianluigi Piazzini e due generiche, la prima, dell'on. Erto Paglia e confirmatari e, la seconda, degli on. Rodolfo Pantani e Attilio Bignasca per il Gruppo della Lega dei ticinesi.

Rileviamo che, dal profilo procedurale, le iniziative elaborate sono sottoposte, a seguito di un rapporto commissionale, alla decisione del Gran Consiglio che deve pronunciarsi al più tardi entro due anni dalla presentazione dell'iniziativa (art. 50 cpv. 3 L GC). Al Consiglio di Stato è tuttavia riservato il diritto di prendere posizione, entro un anno, sull'iniziativa con rapporto scritto al Gran Consiglio. Entro tre mesi dalla presentazione dell'iniziativa il Consiglio di Stato deve informare il Gran Consiglio se rinuncia a questo suo diritto (art. 50 cpv. 2 L GC).

Le iniziative generiche sono invece preliminarmente esaminate dal Gran Consiglio che, in base al rapporto di una Commissione, decide se darvi seguito oppure se non accettarle. Nel primo caso, il Gran Consiglio decide anche se incaricare il Consiglio di Stato oppure una sua Commissione parlamentare dell'elaborazione del progetto oggetto di iniziativa (art. 51 cpv. 2 L GC). Il Consiglio di Stato, rispettivamente la Commissione incaricata, dà seguito all'elaborazione dell'iniziativa generica entro un anno dalla sua accettazione da parte del Gran Consiglio (art. 51 cpv. 5 L GC). Quando il progetto fosse elaborato da una Commissione, il Consiglio di Stato ha diritto di pronunciarsi per iscritto entro sei mesi sul progetto elaborato (art. 51 cpv. 4 L GC).

In ogni caso – in riferimento alle iniziative parlamentari sia elaborate, sia generiche – il Consiglio di Stato o la Commissione incaricata hanno facoltà di opporre un proprio controprogetto (art. 52 L GC).

Sulle iniziative parlamentari elaborate il Consiglio di Stato ha quindi la possibilità di prendere posizione con un proprio rapporto al Gran Consiglio; su quelle generiche il Consiglio di Stato non deve invece, almeno fino alla loro elaborazione, pronunciarsi.

Approfittando – come detto anche per unità di materia – del presente rapporto sulla mozione del 5 ottobre 1998 concernente il valore locativo il Consiglio di Stato intende prendere posizione, con riferimento all'articolo 50 capoverso 2 L GC, sull'iniziativa elaborata e considera opportuno formulare anche una prima valutazione al riguardo delle altre due iniziative generiche ancora pendenti.

Su questi atti parlamentari il Consiglio di Stato ritiene di potersi esprimere nel modo seguente:

- iniziativa parlamentare elaborata del 1° febbraio 1999 dell'on. Gianluigi Piazzini per la modifica dell'articolo 20 capoverso 2 LT

Con questa iniziativa l'on. Piazzini chiede nuovamente una modifica dell'articolo 20 capoverso 2 concernente il valore locativo, tuttavia questa volta per ottenere che esso consideri l'eventuale "sottoutilizzazione" dell'abitazione al domicilio del contribuente. Più precisamente l'iniziativa propone che il capoverso 2 dell'articolo 20 LT sia riformulato nel modo seguente: "Il valore locativo è stabilito tenendo conto della promozione dell'accesso alla proprietà, della previdenza personale e dell'utilizzazione effettiva dell'abitazione al domicilio del contribuente".

Questa proposta è mutuata dall'articolo 21 capoverso 2 LIFD che prevede che "il valore locativo viene stabilito tenendo conto delle condizioni locali usuali e dell'utilizzazione effettiva dell'abitazione al domicilio del contribuente". È quindi quest'ultima una condizione già attualmente valida per l'imposta federale diretta e che il legislatore della LIFD del 1995 ha voluto introdurre per venire incontro a determinate situazioni, segnatamente a quelle di coniugi o vedovi che, una volta allevati i figli, si ritrovano a vivere in abitazioni divenute troppo grandi, poiché rispondenti alle esigenze di una famiglia numerosa. La prova della sottoutilizzazione spetta comunque al contribuente che può così chiedere (attualmente tuttavia per la sola imposta federale diretta) che il calcolo del valore locativo sia proporzionalmente ridotto. Si tratta comunque di una misura eccezionale che è riconosciuta solo nei casi in cui è evidente che esistono locali non più utilizzati. Nel valutare se ammettere questa riduzione del valore locativo l'autorità fiscale è anche tenuta a considerare che i contribuenti in situazione più agiata hanno normalmente maggiori esigenze anche per quanto riguarda il loro alloggio e la disponibilità dei relativi spazi abitativi. Il riferimento all'utilizzazione effettiva dell'abitazione è inoltre da intendere unicamente quale utilizzazione spaziale e non temporale dell'uso dell'immobile da parte del proprietario. La riduzione del valore locativo per sottoutilizzazione può poi essere semmai ammessa solo in relazione alla residenza primaria e non già anche per le residenze secondarie (cfr. Agner/Jung/Steinmann, Kommentar zum Gesetz über die direkte Bundessteuer, Zurigo 1995, pag. 93 e CDT No. 80.95.000279 del 13.02.96 in re R. e M. C.).

La LAID, come abbiamo già visto prendendo posizione sulla mozione riguardante il valore locativo, non contiene alcuna disposizione particolare circa le modalità di calcolo dello stesso, né tantomeno prevede di considerare in qualsivoglia forma l'utilizzazione che il contribuente fa della propria abitazione. L'unico obbligo che deriva ai cantoni dalla LAID è infatti quello di assoggettare all'imposta sul reddito "l'utilizzazione a scopo personale di fondi".

Ne consegue che – su questo punto e con riferimento all'iniziativa – il Cantone è libero di scegliere se adattare o meno la LT all'articolo 21 capoverso 2 LIFD. Al momento della revisione del 1994 della LT, malgrado la scelta di principio di operare anche un adeguamento formale alla LIFD, il Consiglio di Stato aveva deciso di scostarsi dalla formulazione della LIFD privilegiando una soluzione che richiamasse, ai fini del calcolo del valore locativo, i principi costituzionali dell'accesso alla proprietà e della previdenza personale. Non si è così ripreso il riferimento alla situazione particolare dell'utilizzazione effettiva dell'abitazione al domicilio del contribuente. Il Gran Consiglio, adottando il testo di nuova LT poi entrato in vigore nel 1995, ha condiviso questa scelta.

Con riferimento all'iniziativa elaborata si è però chiamati a nuovamente valutare la situazione. Valutazione questa, che il Consiglio di Stato ritiene di dover rinviare nella più opportuna sede del già menzionato messaggio governativo concernente l'adeguamento della LT alla LAID anche se l'aspetto che qui ci interessa non è un problema che riguarda direttamente l'armonizzazione fiscale;

- iniziativa parlamentare generica del 1° febbraio 1999 degli on. Rodolfo Pantani e Attilio Bignasca per il Gruppo della Lega dei ticinesi per la modifica della LT riguardante il valore locativo sulle abitazioni primarie

L'iniziativa chiede in sostanza che il valore locativo sia calcolato in base al reddito lordo dei contribuenti interessati e propone, per le singole fasce di reddito lordo (dai 250'000.- ai 45'000.- franchi), delle percentuali diversificate di riduzione del valore locativo. Il valore locativo dei contribuenti con un reddito lordo inferiore ai 45'000.- franchi non dovrebbe invece essere assoggettato ad imposta.

Il Consiglio di Stato, pur avendo per il momento valutato solo sommariamente la proposta dell'iniziativa, ritiene di poter già anticipare che la stessa non dovrebbe essere proponibile sia dal profilo del rispetto della LAID che prevede comunque l'obbligo di imporre il valore locativo quale reddito (art. 7 cpv. 1), sia per quanto riguarda anche la garanzia costituzionale della parità di trattamento (art. 4 Cost.fed.);

- iniziativa parlamentare generica del 1° febbraio 1999 dell'on. Erto Paglia e confirmatari per un'imposizione corretta del valore locativo (art. 20 LT)

L'iniziativa riprende le considerazioni più generali al riguardo delle modalità di determinazione del valore locativo in relazione anche alle due sentenze del Tribunale federale (caso ticinese e di Zurigo) per giungere alla conclusione di chiedere una modifica dell'articolo 20 LT secondo i seguenti principi:

- il valore locativo è stabilito attorno al 70% fino ad un minimo del 60% del valore di mercato;
- per la determinazione del valore locativo è possibile tener conto della stima ufficiale, in modo e a condizione che il risultato rispetti le percentuali precedenti."

Richiamando le considerazioni che il Consiglio di Stato ha già avuto modo di esprimere sulla mozione oggetto del presente rapporto, la proposta dell'iniziativa appare adeguata a risolvere in modo conveniente il problema posto dalla necessità di ancorare, direttamente nella LT, le disposizioni che disciplinano il calcolo del valore locativo. Ribadiamo comunque che si tratterà più che altro di una conferma della prassi attuale che risulta dalle disposizioni della Divisione delle contribuzioni.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori

Il Cancelliere, G. Gianella