

09.074

## **Messaggio concernente le iniziative popolari**

**«Per agevolare fiscalmente il risparmio per l'alloggio destinato all'acquisto di una proprietà abitativa ad uso proprio e per finanziare misure edilizie di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente (Iniziativa sul risparmio per l'alloggio)»**

**e**

**«Accesso alla proprietà grazie al risparmio per l'alloggio»**

del 18 settembre 2009

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre le iniziative popolari «Per agevolare fiscalmente il risparmio per l'alloggio destinato all'acquisto di una proprietà abitativa ad uso proprio e per finanziare misure edilizie di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente (Iniziativa sul risparmio per l'alloggio)» e «Accesso alla proprietà grazie al risparmio per l'alloggio» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerle.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

18 settembre 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

***Il Consiglio federale respinge senza controprogetto entrambe le iniziative popolari, poiché un'imposizione privilegiata del risparmio per l'alloggio non costituisce uno strumento efficace né efficiente per promuovere la proprietà abitativa ad uso proprio. Esistono già strumenti efficaci di promozione della proprietà abitativa come le prestazioni anticipate nell'ambito della previdenza professionale e vincolata. Inoltre, il risparmio per l'alloggio ha effetti negativi sull'economia e complica ulteriormente il diritto fiscale vigente.***

*L'iniziativa popolare depositata il 29 settembre 2008 dalla «Schweizerische Gesellschaft zur Förderung des Bausparens» (in seguito iniziativa SGFB) prevede l'introduzione facoltativa a livello cantonale della deducibilità fiscale dei depositi a risparmio per l'alloggio per il primo acquisto a titolo oneroso di una proprietà abitativa ad uso proprio in Svizzera (15 000 franchi annui al massimo, il doppio per i coniugi) e per il finanziamento di misure di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente (5000 franchi annui al massimo, il doppio per i coniugi). Per questi due scopi i depositi possono essere costituiti una sola volta, ma non contemporaneamente per dieci anni al massimo. Inoltre, i Cantoni possono esentare dall'imposta sul reddito i premi del risparmio per l'alloggio.*

*L'iniziativa popolare «Accesso alla proprietà grazie al risparmio per l'alloggio» (in seguito iniziativa HEV) depositata il 23 gennaio 2009 dalla Società svizzera dei proprietari fondiari non arriva a tanto, ma si limita alla deduzione fiscale dei depositi a risparmio per l'alloggio per il primo acquisto di una proprietà abitativa ad uso proprio in Svizzera (10 000 franchi annui al massimo, il doppio per i coniugi) per dieci anni al massimo. Contrariamente all'iniziativa SGFB, l'iniziativa HEV non prevede la sola facoltà, ma l'obbligo di introdurre la deduzione fiscale a livello di Confederazione e Cantoni.*

*Il Consiglio federale non ha mai approvato il modello di risparmio per l'alloggio vigente nel Cantone di Basilea Campagna e ripreso nei suoi tratti fondamentali dalle Camere federali nell'ambito del pacchetto fiscale 2001. Piuttosto esso è stato sempre dell'avviso che non sia necessario introdurre nessun nuovo strumento fiscale per promuovere la proprietà abitativa. Di conseguenza, in linea con la posizione sostenuta, il Consiglio federale respinge senza controprogetto entrambe le iniziative popolari.*

*La sua posizione è riconducibile a diverse ragioni. La vigente legislazione fiscale tiene già debitamente conto nell'ambito della previdenza del mandato costituzionale di promuovere la proprietà abitativa. Il trattamento fiscale privilegiato dei prelievi anticipati dal 2° pilastro e dal pilastro 3a si è dimostrato uno strumento efficace per il primo acquisto di una proprietà abitativa ad uso proprio. La determinazione dei valori locativi da parte delle autorità fiscali è un'altra componente centrale della politica di promozione della proprietà abitativa: il valore locativo è stabilito a un livello inferiore al valore di mercato per promuovere il mandato costituzionale*

---

*citato. Le attuali misure fiscali non rendono necessarie altre misure per promuovere ulteriormente la proprietà abitativa.*

*Il risparmio per l'alloggio comporta effetti negativi in termini di politica sociale e dei redditi. A causa della progressività dell'imposta sul reddito, dalla deduzione per il risparmio dell'alloggio trae vantaggio soprattutto la fascia più agiata di contribuenti. Il risparmio per l'alloggio ha addirittura un effetto regressivo sul reddito imponibile, vale a dire le economie domestiche con un reddito inferiore a 40 000 franchi sono chiaramente sottorappresentate, mentre quelle che risparmiano in misura più elevata per l'alloggio sono maggiormente rappresentate.*

*Pertanto l'efficacia e l'efficienza dell'agevolazione fiscale del risparmio per l'alloggio devono essere repute modeste dato che consentono solo a una piccola parte delle cosiddette economie domestiche «soglia» (economie domestiche con un reddito lordo da 60 000 a 100 000 franchi all'anno) di acquistare una proprietà abitativa ad uso proprio. L'introduzione di depositi a risparmio destinati all'acquisto di un alloggio e fiscalmente deducibili avvantaggia in primo luogo i contribuenti che dispongono di mezzi sufficienti per acquistare la proprietà abitativa ad uso proprio anche senza ricorrere ai depositi a risparmio. Si deve preventivare dunque un effetto di trascinamento corrispondentemente alto (il comportamento dei beneficiari della misura sarebbe lo stesso anche in assenza di questa misura). Inoltre una parte degli effetti del risparmio per l'alloggio favorirà i fornitori di prodotti destinati al risparmio per l'alloggio (banche e altri istituti finanziari). In presenza di un mercato dei capitali e di un mercato delle abitazioni ben sviluppati, il risparmio per l'alloggio non costituisce uno strumento efficace né efficiente perché non si dimostra sufficientemente finalizzato a promuovere la proprietà abitativa delle giovani famiglie appartenenti alle categorie di reddito basso e medio.*

*Sotto l'aspetto economico, l'agevolazione fiscale della promozione della proprietà abitativa comporta effetti negativi sulla crescita e il benessere, poiché distorce le scelte di consumo delle economie domestiche, capitalizza le misure di promozione della proprietà abitativa nel prezzo dei terreni e frena gli investimenti che favoriscono la produttività e la crescita nel settore imprenditoriale incoraggiando quelli nella costruzione delle abitazioni che non incidono sulla produttività.*

*Le agevolazioni fiscali previste nell'iniziativa SGFB risultano problematiche sotto quattro aspetti: in primo luogo l'esenzione fiscale totale dei depositi a risparmio per l'alloggio accumulati al momento dell'acquisto provoca un trattamento privilegiato oggettivamente non giustificato, rispetto ai sistemi di prelievo anticipato del 2° pilastro e del pilastro 3a, in cui le prestazioni in capitale provenienti dalla previdenza si basano su un'imposizione separata con tariffa ridotta. In secondo luogo l'adozione di misure di risparmio energetico per una proprietà abitativa provoca una doppia riduzione del carico fiscale. Infatti, se da un lato si può dedurre dal reddito imponibile il capitale investito in un deposito a risparmio per l'alloggio e a prelevarlo senza pagare imposte in caso di utilizzo appropriato, dall'altro con lo stesso capitale è anche possibile dedurre come spese di manutenzione gli investimenti in misure volte al risparmio energetico al momento della loro effettuazione. Ne risulta una doppia deduzione ingiustificata. In terzo luogo non è escluso il ricupero d'imposta privilegiato dei depositi a risparmio non utilizzati in modo appro-*

---

priato (separato dal reddito rimanente con un'imposta annuale), che incoraggia a ottimizzare in modo ingiustificato le imposte. In quarto luogo se, oltre alle misure edilizie di risparmio energetico, è concessa anche l'esenzione fiscale dei premi del risparmio per l'alloggio, questa possibilità di deduzione supplementare produce una disparità di trattamento nei confronti dei locatari.

L'iniziativa HEV è più moderata poiché non presenta il secondo e il quarto punto. Contrariamente all'iniziativa SGFB, l'iniziativa HEV non menziona condizioni per il recupero d'imposta nel caso in cui i mezzi di risparmio per l'alloggio non siano utilizzati in modo appropriato.

Entrambe le iniziative popolari contraddicono l'obiettivo di semplificare la legislazione fiscale, poiché la possibilità di dedurre il primo acquisto di una proprietà abitativa ad uso proprio complica ulteriormente l'attuale sistema fiscale e aumenta le spese per applicarlo. Nell'iniziativa SGFB la situazione è aggravata dalle misure edilizie di risparmio energetico, poiché in questo caso è anche necessario verificare l'utilizzazione appropriata del capitale accumulato (esecuzione di un risanamento energetico). Per determinare la tassazione si deve ricorrere al know how di professionisti che vanno ricompensati. Se il capitale del risparmio per l'alloggio non è utilizzato in modo appropriato, è previsto di procedere al recupero d'imposta. In caso di trasferimento di domicilio da un Cantone a un altro, diventa necessario predisporre strumenti di controllo adeguati. Lo sviluppo di un efficace sistema di notifica aumenterà inevitabilmente le spese amministrative delle autorità cantonali.

Sotto l'aspetto della conformità al principio dell'armonizzazione, le due iniziative popolari divergono in modo sostanziale. Mentre l'iniziativa HEV tiene conto dell'armonizzazione fiscale formale, l'iniziativa SGFB ignora questo principio costituzionale in quanto concede unicamente ai Cantoni l'opzione di scegliere un modello di risparmio per l'alloggio che porterebbe all'adozione obiettivamente non giustificabile di regolamentazioni diverse da un Cantone all'altro.

## **Indice**

<b>Compendio</b>	<b>6082</b>
<b>1 Aspetti formali e validità delle iniziative</b>	<b>6086</b>
1.1 Testo delle iniziative	6086
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	6089
1.3 Validità	6089
<b>2 Genesi dell'iniziativa</b>	<b>6089</b>
<b>3 Scopi e tenore delle iniziative</b>	<b>6091</b>
<b>4 Apprezzamento delle iniziative</b>	<b>6092</b>
4.1 Non sono necessarie nuove misure fiscali per promuovere la proprietà abitativa	6092
4.2 Misura inefficace per una maggiore diffusione della proprietà tra le economie domestiche «soglia»	6095
4.3 Ripercussioni negative su crescita e benessere	6097
4.4 Messa in discussione del precetto dell'uguaglianza giuridica	6099
4.5 Contraddizione con gli sforzi di semplificazione del sistema fiscale	6101
4.6 Conseguenze giuridiche divergenti dal profilo dell'armonizzazione	6102
4.7 Ripercussioni finanziarie	6103
4.8 Difficoltà attese nel quadro dell'attuazione nei Cantoni	6103
<b>5 Particolarità procedurali</b>	<b>6104</b>
<b>6 Conclusioni</b>	<b>6106</b>
<b>Allegato</b>	
<b>Promozione della proprietà d'abitazioni mediante i fondi della previdenza professionale</b>	<b>6108</b>
<b>Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Per agevolare fiscalmente il risparmio per l'alloggio destinato all'acquisto di una proprietà abitativa ad uso proprio e per finanziare misure edilizie di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente (Iniziativa sul risparmio per l'alloggio)» (Disegno)</b>	<b>6109</b>
<b>Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Accesso alla proprietà grazie al risparmio per l'alloggio» (Disegno)</b>	<b>6113</b>

# Messaggio

## 1 Aspetti formali e validità delle iniziative

Il 29 settembre 2008 la *Schweizerische Gesellschaft zur Förderung des Bausparens* (SGFB) ha depositato sotto forma di progetto elaborato l'iniziativa popolare «Per agevolare fiscalmente il risparmio per l'alloggio destinato all'acquisto di una proprietà abitativa ad uso proprio e per finanziare misure edilizie di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente (Iniziativa sul risparmio per l'alloggio)».

Il 23 gennaio 2009 la Società svizzera dei proprietari fondiari (HEV) ha depositato sotto forma di progetto elaborato l'iniziativa popolare «Accesso alla proprietà grazie al risparmio per l'alloggio».

### 1.1 Testo delle iniziative

L'iniziativa SGFB ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

*Art. 129a (nuovo)* Imposizione dei depositi a risparmio per l'alloggio

<sup>1</sup> I Cantoni possono esentare i depositi a risparmio per l'alloggio dall'imposta sulla sostanza e gli interessi maturati sul capitale di risparmio per l'alloggio dall'imposta sul reddito per un periodo massimo di dieci anni consecutivi

<sup>2</sup> I Cantoni possono inoltre prevedere che i depositi a risparmio per l'alloggio possano essere dedotti dal reddito imponibile fino a un importo annuo di 15 000 franchi se effettuati per lo scopo di cui al capoverso 3 lettera a e fino a un importo annuo di 5000 franchi se effettuati per lo scopo di cui al capoverso 3 lettera b; una tale deduzione è limitata a un periodo massimo di dieci anni. I coniugi tassati congiuntamente possono far valere detta deduzione singolarmente. L'Assemblea federale può, per ordinanza, adeguare gli importi massimi al rincaro.

<sup>3</sup> I depositi a risparmio per l'alloggio ai sensi del presente articolo devono servire per:

- a. il primo acquisto a titolo oneroso di una proprietà abitativa ad uso proprio al domicilio svizzero; oppure
- b. il finanziamento di misure di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente per una proprietà abitativa ad uso proprio al domicilio svizzero.

<sup>4</sup> I depositi a risparmio per l'alloggio possono essere costituiti una sola volta, ma non contemporaneamente, per gli scopi di cui al capoverso 3 e soltanto da persone maggiorenni domiciliate in Svizzera.

<sup>5</sup> I depositi a risparmio per l'alloggio devono essere aperti presso una banca soggetta alla vigilanza della Confederazione.

<sup>6</sup> I depositi a risparmio per l'alloggio e gli interessi maturati non possono essere costituiti in pegno.

<sup>7</sup> I Cantoni possono prevedere un limite di età per i beneficiari delle agevolazioni fiscali per il risparmio per l'alloggio, un importo annuo minimo del deposito a risparmio per l'alloggio e una durata minima del periodo di risparmio.

<sup>8</sup> I depositi a risparmio per l'alloggio accumulati e gli interessi maturati sono soggetti a ricupero d'imposta sul reddito secondo le disposizioni cantonali se:

- a. i depositi a risparmio per l'alloggio non vengono utilizzati per lo scopo previsto entro due anni dalla scadenza della durata massima del risparmio o dal prelievo anticipato; se entro detto termine non viene utilizzata per lo scopo previsto soltanto una parte dei depositi a risparmio per l'alloggio o degli interessi maturati, le imposte sono recuperate come reddito soltanto su questa parte;
- b. il titolare dei depositi muore e il coniuge superstite o i discendenti non continuano i suoi depositi a risparmio per l'alloggio il periodo rimanente come propri depositi a risparmio per l'alloggio;
- c. nei primi cinque anni dopo l'acquisto conformemente al capoverso 3 lettera a l'uso della proprietà abitativa viene modificato durevolmente o la proprietà abitativa è ceduta a terzi senza che la somma ricavata sia utilizzata per l'acquisto in Svizzera di un'altra proprietà abitativa con lo stesso uso.

<sup>9</sup> In caso di trasferimento in un altro Cantone l'imposizione dei depositi a risparmio per l'alloggio è differita. I Cantoni definiscono una regolamentazione in base alla quale il differimento dell'imposizione decade e viene effettuato un ricupero dell'imposta conformemente al capoverso 8 se i depositi a risparmio per l'alloggio non vengono utilizzati nell'altro Cantone per lo scopo previsto.

<sup>10</sup> I Cantoni possono prevedere regole per i casi di rigore se il ricupero d'imposta sui depositi a risparmio per l'alloggio dovesse provocare oneri oggettivamente ingiustificati.

<sup>11</sup> I Cantoni emanano disposizioni volte a evitare abusi nell'ambito dell'agevolazione fiscale del risparmio per l'alloggio.

*Art. 129b (nuovo)*                      Imposizione dei premi del risparmio per l'alloggio

I Cantoni possono esentare dall'imposta sul reddito i premi conseguiti dal contribuente in relazione con i depositi a risparmio per l'alloggio destinati al primo acquisto a titolo oneroso di una proprietà abitativa ad uso proprio in Svizzera o al finanziamento di misure di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente per una proprietà abitativa ad uso proprio in Svizzera. Essi disciplinano i dettagli.

## II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

*Art. 197 n. 8 (nuovo)*

*8. Disposizione transitoria degli articoli 129a e 129b*

Fino all'entrata in vigore della legislazione federale adattata agli articoli 129a e 129b, i Cantoni possono emanare disposizioni fondate direttamente sugli articoli 129a e 129b.

L'iniziativa HEV ha il tenore seguente:

## I

la Costituzione federale è modificata come segue:

*Art. 108a (nuovo)*                      Promozione della proprietà abitativa mediante  
il risparmio per l'alloggio

<sup>1</sup> La Confederazione e i Cantoni promuovono l'acquisto di una proprietà abitativa per uso proprio mediante il risparmio per l'alloggio.

<sup>2</sup> A tal fine tengono conto dei seguenti principi:

- a. per il primo acquisto a titolo oneroso di una proprietà abitativa per uso proprio permanente in Svizzera ogni contribuente domiciliato in Svizzera può dedurre dal reddito imponibile risparmi per un importo massimo di 10 000 franchi all'anno. I coniugi tassati congiuntamente possono far valere detta deduzione singolarmente. La Confederazione adegua periodicamente l'importo massimo al rincaro. La deduzione può essere fatta valere al massimo per dieci anni;
- b. per la durata del risparmio per l'alloggio il capitale di risparmio e i relativi interessi sono esentati dall'imposta sulla sostanza e dall'imposta sul reddito;
- c. alla scadenza della durata massima del risparmio per l'alloggio soltanto la tassazione dell'importo impiegato per l'acquisto di una proprietà abitativa per uso proprio permanente è differita.

## II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

*Art. 197 n. 8 (nuovo)*

*8. Disposizione transitoria dell'art. 108a (Promozione della proprietà abitativa mediante il risparmio per l'alloggio)*

La Confederazione e i Cantoni introducono il risparmio per l'alloggio al più tardi cinque anni dopo l'accettazione dell'articolo 108a da parte del Popolo e dei Cantoni.

Se alla scadenza di questo termine le corrispondenti disposizioni legali non sono ancora entrate in vigore, l'articolo 108a è applicabile direttamente.

## **1.2 Riuscita formale e termini di trattazione**

Con decisione del 29 ottobre 2008 la Cancelleria federale ha accertato la riuscita formale con 142 222 firme valide dell'iniziativa SGFB depositata il 29 settembre 2008<sup>1</sup>. Con decisione del 17 febbraio 2009 ha anche accertato la riuscita formale con 120 460 firme valide dell'iniziativa HEV<sup>2</sup>.

Secondo l'articolo 97 capoverso 1 della legge federale del 13 dicembre 2002<sup>3</sup> sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl), il Consiglio federale presenta per parere all'Assemblea federale, il più tardi un anno dopo il deposito di un'iniziativa popolare formalmente riuscita, il messaggio con il disegno di decreto federale. Dato che il 25 febbraio 2009 il Consiglio federale ha deciso di redigere un unico messaggio concernente le due iniziative popolari sul risparmio per l'alloggio, il termine di un anno per la redazione del messaggio si riferisce all'iniziativa popolare depositata per prima.

Conformemente all'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide entro 30 mesi dal deposito dell'iniziativa presentata sotto forma di progetto elaborato se raccomandare a Popolo e Cantoni l'accettazione o il rifiuto dell'iniziativa.

## **1.3 Validità**

Le iniziative adempiono le condizioni di validità di cui all'articolo 139 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)<sup>4</sup>. Sono presentate sotto forma di progetto elaborato e soddisfano il principio dell'unità della forma e della materia. Le iniziative non violano alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e adempiono quindi il principio della compatibilità con il diritto internazionale. Le iniziative sono quindi valide.

## **2 Genesi dell'iniziativa**

Né la legge federale del 14 dicembre 1990<sup>5</sup> sull'imposta federale diretta (LIFD), né la legge federale del 14 dicembre 1990<sup>6</sup> sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) prevedono una deduzione per il risparmio per l'alloggio. L'articolo 9 capoverso 4 LAID disciplina in modo esaustivo le deduzioni ammesse a livello cantonale e pertanto i Cantoni non dispongono più di alcun margine di manovra. Dopo l'entrata in vigore della LAID il 1° gennaio 1993 e tenuto conto della data del 1° gennaio 2001 fissata nella legge sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni per adeguare le legislazioni cantonali, sono

1 FF **2008** 7567  
2 FF **2009** 1105 2122  
3 RS **171.10**  
4 RS **101**  
5 RS **642.11**  
6 RS **642.14**

stati presentati interventi parlamentari per mantenere nelle legislazioni fiscali cantonali le deduzioni esistenti volte a promuovere l'acquisto di proprietà abitative ad uso proprio o per introdurre nuove deduzioni.

Nel 2000 e nel 2001 i Cantoni si sono espressi in merito alle deduzioni fiscali per il risparmio per l'alloggio nel quadro di due consultazioni. La prima risale a un progetto di legge elaborato dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) sulla base di un'iniziativa parlamentare del Consigliere nazionale Hans Rudolf Gysin (98.455) che prevedeva l'introduzione facoltativa di una deduzione cantonale per il risparmio per l'alloggio. La seconda consultazione è stata effettuata nel corso della trattazione parlamentare del messaggio concernente il pacchetto fiscale 2001 e del relativo disegno di legge federale concernente il cambiamento di sistema nell'ambito dell'imposizione della proprietà abitativa. Nel suo esame preliminare, la CET-N ha comparato il modello di risparmio per l'alloggio ispirato alla normativa del Cantone di Basilea Campagna con la proposta del Consiglio federale di aumentare della metà la deduzione massima ammessa per il pilastro 3a. Il modello del risparmio per l'alloggio proposto dalla CET-N avrebbe dovuto essere obbligatoriamente introdotto a livello federale e cantonale in modo che soddisfacesse i requisiti dell'armonizzazione fiscale formale. I risultati delle due consultazioni non hanno lasciato alcun dubbio. Infatti, unicamente il Cantone di Basilea Campagna si è pronunciato a favore di un modello di deduzione fiscale del risparmio per l'alloggio applicabile in tutta la Svizzera, mentre gli altri Cantoni si sono mostrati critici. Nei due rapporti la maggioranza dei Cantoni ha sostenuto che, da un canto, si dubitava fortemente che con la deduzione fiscale del risparmio per l'alloggio si sarebbe ottenuto l'obiettivo di promuovere un più ampio acquisto dell'alloggio e, dall'altro, si temeva la violazione dei principi costituzionali della parità di trattamento e dell'imposizione secondo la capacità economica.

Tenuto conto della situazione del Cantone di Basilea Campagna, nella legge federale del 15 dicembre 2000<sup>7</sup> sul coordinamento e la semplificazione delle procedure di imposizione delle imposte dirette nei rapporti intercantonali venne inserita una disposizione transitoria della LAID (art. 72d) che ammetteva le deduzioni cantonali del risparmio per l'alloggio fino alla fine del 2004. In questo modo si mirava a consentire al Cantone di Basilea Campagna di mantenere il proprio modello di risparmio per l'alloggio fino all'approvazione definitiva del pacchetto fiscale 2001. Nel frattempo le disposizioni del pacchetto fiscale sulla promozione della proprietà abitativa sono state integrate dalle Camere federali con il cosiddetto modello di risparmio per l'alloggio della CET-N invece di estendere il pilastro 3a. In tal modo si sarebbe dovuto evitare che il Cantone di Basilea Campagna dovesse transitoriamente rinunciare alle sue misure di promozione del risparmio per l'alloggio per reintrodurle in seguito secondo le disposizioni legali approvate dal Parlamento. Nella votazione popolare del 16 maggio 2004 il pacchetto fiscale 2001, contro il quale era stato opposto, per la prima volta nella storia della Svizzera, un referendum dei Cantoni, è stato nettamente respinto con il 65,9 per cento dei voti contro il 34,1 per cento.<sup>8</sup>, e con esso anche il modello di risparmio per l'alloggio che proponeva.

Con la scadenza del termine transitorio previsto nell'articolo 72d LAID, dal 1° gennaio 2005 la concessione di deduzioni per il risparmio per l'alloggio è contraria al diritto federale. Sulla base del suo mandato costituzionale di attuare l'armo-

<sup>7</sup> FF 2000 5419

<sup>8</sup> FF 2004 3529

nizzazione fiscale, il Consiglio federale ha coerentemente ritenuto che non sia possibile nella LAID concedere ai Cantoni la possibilità di prevedere un modello di promozione del risparmio per l'alloggio.<sup>9</sup> Sia le tre iniziative parlamentari (04.446, 04.448, 04.475), sia l'iniziativa del Cantone di Basilea Campagna (04.308), che sono state depositate poco dopo il rigetto del pacchetto fiscale 2001 e che chiedevano nuovamente l'introduzione di deduzioni cantonali facoltative del risparmio per l'alloggio, sono state respinte già nella fase dell'esame preliminare: la citata iniziativa del Cantone nella sessione invernale del 2007 e le tre iniziative parlamentari nella sessione estiva del 2008.

In seguito al rigetto del Parlamento, i sostenitori sono ricorsi allo strumento dell'iniziativa popolare allo scopo di sancire le misure di risparmio per l'alloggio nella Costituzione.

### **3 Scopi e tenore delle iniziative**

Secondo la SGFB, la promozione del risparmio per l'alloggio è uno strumento molto efficace per i locatari che desiderano acquistare una proprietà abitativa ad uso proprio. Secondo i promotori, questa misura facilita l'accesso alla proprietà abitativa soprattutto alle classi di reddito medio e basso, come è chiaramente dimostrato dalle misure di risparmio per l'alloggio applicate nel Cantone di Basilea Campagna da oltre 18 anni. Il secondo elemento dell'iniziativa costituito dalle misure edilizie di risparmio energetico è presentata come un'integrazione innovativa. Grazie alla concessione di agevolazioni fiscali si promuoverebbe l'adozione di misure edilizie di risparmio energetico per la ristrutturazione di proprietà abitative ad uso proprio. Inoltre gli incentivi fiscali avrebbero ripercussioni positive sul settore della costruzione. La domanda di edifici a risparmio energetico incoraggia anche l'innovazione tecnica. Infine, anche l'introduzione facoltativa della possibilità di esentare dall'imposta cantonale sul reddito i premi del risparmio introdurrebbe un ulteriore incentivo ad acquistare una proprietà abitativa ad uso proprio e a effettuare risanamenti a risparmio energetico, poiché ciò avrebbe l'effetto di rafforzare gli sforzi personali di risparmio a questo scopo.

Secondo HEV, in Svizzera le misure di promozione della proprietà abitativa ad uso proprio sono attualmente insufficienti. Con l'iniziativa da esso depositata si attua in modo ideale il mandato costituzionale di promuovere l'acquisto di una proprietà abitativa. Con l'attuazione di queste misure urgenti, i Cantoni e i Comuni riceverebbero dalle attività economiche nel settore della costruzione di abitazioni, provocate dal risparmio per l'alloggio, molte più imposte e tributi di quelli a cui hanno rinunciato. Pertanto, nel complesso le misure di promozione del risparmio per l'alloggio avrebbero un effetto positivo.

Per quanto riguarda il primo acquisto di una proprietà abitativa ad uso proprio con depositi a risparmio privilegiati per l'alloggio, le due iniziative si assomigliano molto nel contenuto. Le differenze più marcate sono le seguenti:

- In confronto all'iniziativa SGFB, l'iniziativa HEV rispetta maggiormente l'armonizzazione fiscale orizzontale e verticale, mentre nell'iniziativa SGFB

<sup>9</sup> Risposta del Consiglio federale del 3 novembre 2004 all'interrogazione del consigliere nazionale Caspar Baader relativamente alle tasse di bollo e al risparmio per l'alloggio fiscalmente deducibile (04.1087).

è data ai Cantoni la facoltà di consentire i depositi annuali di risparmio per il primo acquisto di una proprietà abitativa ad uso proprio, nell'iniziativa HEV essi devono essere consentiti dalla Confederazione e dai Cantoni.

- Nell'iniziativa HEV non sono menzionate altre condizioni per il recupero d'imposta se non il principio che i mezzi di risparmio per l'alloggio devono essere impiegati per l'acquisto durevole di un'abitazione ad uso proprio. Non è stabilito un termine ultimo per l'utilizzo appropriato dei depositi a risparmio per l'alloggio accumulati (SGFB: 2 anni dalla scadenza della durata massima del risparmio di 10 anni), né è determinata la durata minima per la modifica dell'uso della proprietà abitativa o la cessione a terzi della proprietà abitativa senza che la somma ricavata sia utilizzata per l'acquisto di un'altra proprietà abitativa con lo stesso uso (SGFB: 5 anni).
- Secondo l'iniziativa HEV, sarebbero annualmente esenti da imposte i depositi a risparmio per l'acquisto di una proprietà abitativa ad uso proprio fino a 10 000 franchi rispettivamente fino a 20 000 franchi per i coniugi (SGFB: 15 000 fr. risp. 30 000 fr. per i coniugi).

Inoltre devono essere menzionate due ulteriori elementi che tuttavia sono presenti unicamente nell'iniziativa SGFB: il privilegio fiscale del finanziamento di misure di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente per i proprietari di abitazioni (misure edilizie di risparmio energetico) e l'esenzione fiscale dei premi del risparmio per l'alloggio. Queste ultime sarebbero contributi pubblici sotto forma di sovvenzioni a livello di uscite.

## **4 Apprezzamento delle iniziative**

### **4.1 Non sono necessarie nuove misure fiscali per promuovere la proprietà abitativa**

L'articolo 108 Cost. impegna la Confederazione a promuovere la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla proprietà. La politica dell'alloggio tiene conto del mandato costituzionale favorendo alloggi a pigioni e prezzi moderati.

La legge del 21 marzo 2003<sup>10</sup> sulla promozione dell'alloggio (LPrA) intende promuovere l'offerta di abitazioni in locazione a pigioni moderate destinate a economie domestiche a basso reddito, l'accesso alla proprietà abitativa a prezzi moderati, il sostegno alle attività delle organizzazioni di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni nonché migliorare le basi per la ricerca nel settore dell'alloggio. Nel quadro del programma di sgravio 2003 a favore del bilancio della Confederazione, i mutui federali diretti sono stati sospesi fino alla fine del 2008. Il 28 febbraio 2007 il Consiglio federale ha deciso di prevedere di nuovo mezzi per la promozione della costruzione di abitazioni nel piano finanziario a partire dal 2009. Abbiamo tuttavia deciso di rinunciare definitivamente ad accordare un sostegno diretto. La concessione di incentivi indiretti sarà vincolata a criteri di costruzione ecologica ed efficienza energetica. Durante la sessione invernale 2008, il Parlamento ha deciso di aumentare di 45 milioni di franchi l'importo destinato nel Preventivo 2009 al sostegno dei committenti di utilità pubblica per risanare proprietà abitative secondo criteri energetici. Oltre ai 5 milioni già previsti per la promozione della costruzione di abitazio-

<sup>10</sup> RS 842

ni, per il 2009 sono quindi a disposizione mutui per un totale di 50 milioni di franchi.

Sotto l'aspetto del volume, oggi l'esecuzione della LPrA è caratterizzata da due strumenti d'incentivazione, ovvero le fideiussioni e il «fondo di rotazione». Nel caso delle fideiussioni la Confederazione garantisce i prestiti della Centrale di emissione per la costruzione di abitazioni di utilità pubblica (EGW). Con i fondi raccolti sul mercato finanziario, la Centrale d'emissione accorda ai suoi membri – i committenti di utilità pubblica – mutui a tasso d'interesse agevolato per finanziare la costruzione di alloggi a pigioni moderate. Per committenti di utilità pubblica s'intendono cooperative, fondazioni, associazioni e altri committenti che, conformemente ai propri statuti, si prefiggono di promuovere l'offerta di abitazioni a pigioni e prezzi moderati. Il secondo pilastro centrale degli aiuti federali indiretti è costituito dai «fondi di rotazione» alimentati con mutui della Confederazione e amministrati a titolo fiduciario dalle tre organizzazioni mantello riconosciute di operatori che svolgono un'attività di utilità pubblica nella costruzione di abitazioni (Associazione svizzera per l'abitazione ASA, Associazione svizzera delle cooperative d'abitazione liberali ACL, Associazione svizzera per costruzioni di abitazioni e promovimento di condomini ASAP). Questi fondi mettono a disposizione dei committenti di utilità pubblica mezzi finanziari a tasso d'interesse vantaggioso, che servono per il finanziamento residuo o il finanziamento transitorio in caso di costruzione, rinnovo o acquisto di abitazioni a pigioni moderate.

Nonostante il mandato costituzionale di promozione della costruzione d'abitazioni e dell'accesso alla proprietà non preveda implicitamente né esplicitamente misure fiscali, l'obiettivo costituzionale è concretizzato anche fiscalmente: nel quadro della previdenza mediante possibilità di prelievo anticipato fiscalmente privilegiate (2° pilastro e pilastro 3a) nonché attraverso una modalità vantaggiosa di imposizione del valore locativo.

Nell'ambito della previdenza, il prelievo anticipato dal 2° pilastro si rivela uno strumento efficace e mirato nel caso del primo acquisto di una proprietà abitativa ad uso proprio. Le misure per la promozione della proprietà abitativa in vigore dal 1995 sono efficaci e ampiamente utilizzate: nel 2008, 44 385 assicurati hanno prelevato anticipatamente più di 3 miliardi di franchi. Dal 1995 l'importo complessivo dei prelievi anticipati ammonta a più di 30 miliardi di franchi (per i dettagli cfr. la statistica allegata). Inoltre, dal 1990 sono possibili prelievi anticipati dal pilastro 3a. Entrambe le possibilità di prelievo servono all'acquisto di proprietà abitative e, in quanto prestazioni in capitale provenienti dalla previdenza, godono di un trattamento privilegiato fiscalmente, nel senso che sono tassate separatamente e assoggettate a un'imposta annua intera, che per l'imposta federale diretta è calcolata in base a un'aliquota corrispondente a un quinto della tariffa corrispondente.

L'analisi sull'efficacia<sup>11</sup> pubblicata nel 2003 su incarico dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali valuta in modo positivo il prelievo anticipato dai fondi della previdenza professionale. Durante il periodo analizzato (1995–2002), oltre la metà dei beneficiari dei prelievi anticipati disponevano di un reddito annuo lordo inferiore ai 100 000 franchi. Poco più di un quinto dei prelievi anticipati complessivi è stato effettuato dalle classi con un reddito compreso tra 80 000 e 100 000 franchi, quasi

<sup>11</sup> Hornung, Daniel et al., 2003, Wirkungsanalyse der Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEF), in: Aspetti della sicurezza sociale, Rapporto di ricerca n. 17/03 (testo in tedesco, con riassunto in italiano, francese e inglese).

un quinto dalla classe con un reddito compreso tra 60 000 e 80 000 franchi. Probabilmente le cosiddette economie domestiche «soglia», ovvero le economie domestiche con un reddito lordo tra i 60 000 e i 100 000 franchi, non avrebbero potuto acquistare una proprietà abitativa ad uso proprio a causa dell'insufficienza del capitale proprio a disposizione, se non avessero avuto la possibilità di ricorrere ai mezzi disponibili del 2° pilastro. Al momento del prelievo anticipato la maggioranza dei soggetti aveva dai 30 ai 44 anni, e tra di loro erano particolarmente rappresentati i soggetti tra i 35 e i 39 anni. Secondo questo studio, i mezzi della previdenza professionale si rivelano uno strumento adeguato e mirato per aiutare le economie domestiche «soglia» ad acquisire la proprietà abitativa, e offrono un contributo essenziale nell'aumentare la percentuale di abitazioni di proprietà.

Il pilastro 3a, invece, è utilizzato come ulteriore fonte di finanziamento di proprietà abitative per uso proprio in particolare da soggetti con redditi alti. Più i redditi sono alti, più aumenta la percentuale delle economie domestiche che effettua un prelievo dalla previdenza individuale vincolata, così come l'ammontare medio del prelievo. Nell'anno fiscale 2005 più della metà del totale dei prelievi dal pilastro 3a è stato effettuato da economie domestiche con reddito imponibile superiore ai 75 300 franchi. Nel periodo 1995–2002 il 12 per cento di tutti i beneficiari di prelievi anticipati provenienti dal 2° pilastro ha fatto ricorso anche alle risorse del pilastro 3a.

Il sistema attuale dell'imposizione del valore locativo è prevalentemente basato sull'agevolazione fiscale della proprietà abitativa ad uso proprio. Dal valore locativo ridotto possono essere interamente dedotte, a condizione che l'abitazione sia occupata dal proprietario, una serie di spese: i costi di manutenzione effettivi, i premi assicurativi, i costi amministrativi di terzi nonché gli interessi passivi. A partire dal 1° gennaio 2001, la deduzione degli interessi passivi privati soggiace a un limite superiore corrispondente al reddito patrimoniale imponibile maggiorato di ulteriori 50 000 franchi. In questo modo, la vigente legislazione fiscale incoraggia l'acquisto della proprietà abitativa specialmente nei casi in cui si presenta una gestione contabile immobiliare negativa, vale a dire, quando i costi deducibili legati alla proprietà abitativa superano il valore locativo. Con la soppressione della prassi Dumont decisa dal Parlamento il 3 ottobre 2008, la deducibilità dei costi di manutenzione viene ulteriormente ampliata, in quanto dal 1° gennaio 2010 nelle imposte federali dirette e dal 1° gennaio 2012 nella legislazione cantonale anche le spese di riattazione degli immobili sostenute nei cinque anni successivi all'acquisto di un immobile trascurato (spese legate all'acquisto) saranno deducibili. La soppressione della prassi Dumont comporta infine la piena deducibilità degli investimenti di risparmio energetico e di protezione ambientale degli edifici preesistenti già dal momento del loro acquisto.

Inoltre l'accesso alla proprietà abitativa ad uso proprio è promosso dalla determinazione di un valore locativo imponibile esiguo. Fissandolo a un valore inferiore a quello di mercato, si tiene anche conto del mandato costituzionale di promuovere l'accesso alla proprietà dell'abitazione. Tuttavia la giurisprudenza del Tribunale federale pone dei limiti a questo tipo di promozione al fine di garantire la stessa imposizione dei locatari da una parte e dei proprietari di abitazioni dall'altra: per le imposte cantonali sul reddito il valore locativo non può nel caso singolo essere inferiore al 60 per cento del valore di mercato. L'Amministrazione federale delle contribuzioni in qualità di autorità di vigilanza deve provvedere a una riscossione uniforme dell'imposta federale diretta. A questo scopo essa effettua periodicamente rilevazioni sulla determinazione dei valori locativi e interviene se i Cantoni oltrepassano il limite di discrezionalità. Secondo la prassi attuale ciò avviene se nella media

cantonale i valori locativi stabiliti ammontano a meno del 70 per cento del valore di mercato.

Per riassumere, si può affermare che la legislazione vigente tiene già sufficientemente conto nelle sue misure fiscali del mandato costituzionale di promuovere l'accesso alla proprietà dell'abitazione. Come illustrato sopra, una serie di disposizioni legislative favorisce l'acquisto e il mantenimento della proprietà abitativa ad uso proprio e persegue l'obiettivo costituzionale menzionato.<sup>12</sup>

## **4.2 Misura inefficace per una maggiore diffusione della proprietà tra le economie domestiche «soglia»**

### **Le economie domestiche «soglia» non approfittano del risparmio per l'alloggio**

Il trattamento fiscale privilegiato del risparmio per l'alloggio si rivela scarsamente efficace ed efficiente, poiché le famiglie a reddito basso e medio, nonostante la deduzione del risparmio per l'alloggio, spesso non sono in grado di risparmiare abbastanza per guadagnare in 10 anni il 20 per cento del capitale proprio di regola necessario per il finanziamento. In uno studio pubblicato nel 2000 su incarico dell'Ufficio federale delle abitazioni<sup>13</sup> sono stati effettuati dei calcoli su diversi modelli: supponendo un risparmio annuo di 6000 franchi – secondo il rilevamento allora effettuato sul reddito e il consumo dall'Ufficio federale di statistica tale è il risparmio annuo delle economie domestiche con un reddito lordo di circa 90 000 franchi – i calcoli effettuati per il periodo 1992–1997 mostrano che il capitale di risparmio per l'alloggio accumulato in un periodo di risparmio di sei anni (44 200 fr., composti dai depositi di risparmio per l'alloggio e dagli interessi) non sarebbe stato sufficiente ad acquistare la proprietà di un'abitazione neanche combinandolo con prelievi anticipati dal 2° pilastro. Esso non sarebbe sufficiente neanche se il periodo di risparmio durasse dieci anni come previsto dalle due iniziative. In questa analisi non si tiene conto dell'aspetto del rincaro delle abitazioni: in tempi di forte aumento dei costi di costruzione e del prezzo del suolo dovuti al rincaro, l'effetto di risparmio è notevolmente ridotto, se non addirittura annullato.

Con un risparmio annuo di 12 000 franchi si poteva accumulare nello stesso arco di tempo (6 anni) un capitale di risparmio per l'alloggio di 88 500 franchi, che con il necessario capitale proprio del 20 per cento corrisponde a un prezzo di acquisto di 440 000 franchi. Nel periodo dello studio, un risparmio annuo di 12 000 franchi è stato ottenuto da economie domestiche con un reddito lordo di almeno 110 000–120 000 franchi all'anno. Da questo punto di vista il modello di trattamento fiscale privilegiato del risparmio per l'alloggio penalizza soprattutto i contribuenti che per

<sup>12</sup> In questo contesto va menzionata la decisione di principio del Consiglio federale del 17 giugno 2009 relativa all'iniziativa popolare «Sicurezza dell'alloggio per i pensionati» depositata dalla Società svizzera dei proprietari fondiari (HEV). Il Governo si è pronunciato contro l'iniziativa per quanto riguarda l'orientamento materiale del messaggio, proponendo tuttavia un controprogetto indiretto. I punti di riferimento di quest'ultimo prevedono di rinunciare all'imposizione del valore locativo per tutti i proprietari di abitazioni e, come contropartita, di limitare le attuali possibilità di deduzioni a due eccezioni: la deduzione limitata nel tempo degli interessi ipotecari a partire dal primo acquisto di una proprietà abitativa ad uso proprio nonché la deduzione per misure di elevata qualità per il risparmio di energia e la protezione dell'ambiente.

<sup>13</sup> Hornung, Daniel, 2000, Bausparen – geeignetes Mittel zur Förderung von Wohneigentum in der Schweiz?, Berna.

ragioni finanziarie non si possono neanche permettere di accantonare simili risparmi. Lo studio mostra anche che nel Cantone di Basilea Campagna il risparmio per l'alloggio è stato utilizzato soprattutto da persone con reddito medio e alto. Si conclude dunque che il risparmio per l'alloggio ha ripercussioni sociali e di politica dei redditi negative e aiuta solo una piccola parte delle economie domestiche soglie ad acquistare un'abitazione ad uso proprio. Pertanto l'effetto di diffondere la proprietà dell'abitazione rimane minimo.

Anche i dati pubblicati da uno studio effettuato su incarico della SGFB<sup>14</sup> mostrano che le economie domestiche con un reddito imponibile inferiore a 40 000 franchi sono nettamente sottorappresentate nel risparmio per l'alloggio. Per contro i risparmiatori con un reddito imponibile crescente sono maggiormente rappresentati, per cui il risparmio per l'alloggio risulta regressivo rispetto al reddito imponibile. A causa della progressività delle imposte sul reddito, il risparmio sull'alloggio favorisce soprattutto le classi alte, ossia i contribuenti che anche senza risparmio per l'alloggio intendono acquistare per la prima volta una proprietà abitativa ad uso proprio. Ciò provoca il cosiddetto effetto di trascinamento, che si verifica quando gli individui ricevono un aiuto finanziario dello Stato per compiere azioni che avrebbero intrapreso anche senza il sostegno statale. Pertanto il risparmio per l'alloggio in presenza di mercati di capitali e di abitazioni ben sviluppati si rivela uno strumento complessivamente inefficiente, inefficace e inadeguato a promuovere la proprietà abitativa delle famiglie giovani delle categorie di reddito basso e medio.

Anche i premi del risparmio per l'alloggio non risultano adeguati al raggiungimento dello scopo. La libertà fiscale dei premi di risparmio per l'alloggio perseguita nell'iniziativa SGFB avvantaggerebbe soprattutto le persone con un alto reddito e un corrispondentemente alto onere fiscale marginale. Tale categoria di persone non ha bisogno di questi incentivi perché è in grado di acquistare una proprietà abitativa o di effettuare un risanamento energetico anche senza ricorrere a questo sostegno diretto. Pertanto sotto questo aspetto anche l'iniziativa SGFB provoca degli effetti di trascinamento.

### **I fornitori di prodotti di risparmio per l'alloggio approfittano di una parte degli effetti positivi**

Per valutare l'efficacia del risparmio per l'alloggio occorre considerare un ulteriore aspetto: bisogna infatti definire chi alla fine trae vantaggio dall'incentivo fiscale (incidenza). La sovvenzione di determinate forme di risparmio come il risparmio per l'alloggio o quello per l'alloggio a risparmio energetico provoca un vantaggio indiretto per i fornitori (banche e altri istituti finanziari) e i loro prodotti. Infatti, in caso di sovvenzione statale di determinate forme di risparmio, chi risparmia in modo razionale accetterà un rendimento più basso di tali forme di risparmio perché prenderà in considerazione il rendimento complessivo (compresa la sovvenzione). I fornitori dei prodotti sovvenzionati potranno offrire condizioni peggiori di quelle usuali del mercato e trovare comunque degli interessati. I fornitori genereranno una «rendita di posizione». Dunque una parte dell'effetto di promozione del risparmio generato dal risparmio per l'alloggio non favorisce il gruppo che si intendeva sostenere, ma i fornitori dei corrispondenti prodotti di risparmio.

<sup>14</sup> Füg, Rainer / Studer, Tobias, 2005, Bausparen im Kanton Baselland, Liestal, pag. 18–19.

## **Il risparmio per l'alloggio destinato a finanziare misure edilizie di risparmio energetico non è uno strumento efficace per incentivare i risanamenti**

All'inizio del 2009 un rapporto allestito da un gruppo di lavoro interdipartimentale su incarico della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati ha mostrato che le deduzioni fiscali destinate a promuovere misure edilizie di risparmio energetico sono appropriate solo a determinate condizioni.<sup>15</sup> Innanzitutto gli incentivi fiscali non sono strumenti adeguati dal punto di vista dell'effetto di ripartizione poiché, a causa della progressività delle imposte, le persone con un alto reddito traggono maggiori vantaggi dalle agevolazioni fiscali rispetto alle persone con un basso reddito. Nel caso del risparmio per l'alloggio destinato a finanziare il risparmio energetico, questa discrepanza è accentuata dal fatto che la stessa misura può essere dedotta due volte dalle imposte: la prima volta deducendola al momento della costituzione del deposito a risparmio e la seconda volta al momento dell'investimento. Anche il ricupero d'imposta dei depositi a risparmio non utilizzati in modo appropriato (ad esempio tramite un'imposizione separata con tariffa parziale) può incoraggiare il ricorso a ottimizzazioni fiscali. In questo caso vale la pena ricorrere al risparmio per l'alloggio destinato a finanziare il risparmio energetico poiché si interrompe la progressione fiscale anche se non si intende effettuare nessun investimento in misure di risparmio energetico. Anche sotto questo aspetto si favorirebbero in primo luogo i contribuenti più facoltosi.

Infine, in caso di incentivi fiscali ai risanamenti a risparmio energetico intervengono forti effetti di trascinamento, vale a dire si concedono sgravi fiscali dei costi per l'adozione di misure che sarebbero comunque adottate perché sono economicamente vantaggiose o corrispondono allo stato attuale della tecnica. L'efficacia delle misure di risparmio per misure destinate al risparmio energetico è ridotta dal fatto che una parte delle misure di sostegno favorisce i fornitori di prodotti di risparmio per l'alloggio a risparmio energetico (banche e altri istituti finanziari).

### **4.3 Ripercussioni negative su crescita e benessere**

Lo studio sopra menzionato, richiesto da SGFB, attribuisce al risparmio per l'alloggio del Cantone di Basilea Campagna importanti effetti economici. Secondo i due autori, a un indotto di 40 milioni di franchi si contrappongono la riduzione delle imposte dovute alle deduzioni del risparmio per l'alloggio di mediamente 4,5 milioni di franchi all'anno e il versamento di premi di risparmio per l'alloggio di 0,5 milioni di franchi. Secondo lo studio, il beneficio economico complessivo causato direttamente o indirettamente dal risparmio per l'alloggio nella parte nord-occidentale della Svizzera si aggira intorno ad appena 68,8 milioni di franchi, che dovrebbe corrispondere a un volume di 550 posti di lavoro. Gli autori stimano che il fisco basilese genera annualmente e in modo differito 6,1 milioni dalle attività economiche nel settore dell'edilizia provocato dal risparmio per l'alloggio, per cui le perdite fiscali legate alla deduzione del risparmio per l'alloggio sarebbero ampiamente compensate.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Baur, Martin / Schneider, Lukas / Himmel, Margit / Gutzwiller, Lukas / Wiederkehr, Stefan / König, Felix, 2009, Steuerliche Anreize für energetische Sanierungen von Gebäuden, Berna (in tedesco, con riassunto in francese).

<sup>16</sup> Füeg, Rainer / Studer, Tobias, 2005, Bausparen im Kanton Baselland, Liestal, pag. 32–35.

Questi risultati non sembrano plausibili poiché si basano su valutazioni metodologicamente errate.<sup>17</sup> Nello studio non si tiene conto dei costi di opportunità del risparmio per l'alloggio, vale a dire l'impiego alternativo dei mezzi utilizzati. I mezzi utilizzati potrebbero essere impiegati sia dai contribuenti, sia dallo Stato per scopi più produttivi della proprietà abitativa. Si dà anche scarsa considerazione alle agevolazioni indirette dei fornitori di contratti di risparmio per l'alloggio e alla capitalizzazione della promozione del risparmio per l'alloggio nel prezzo dei terreni, entrambi effetti che riducono l'efficacia del risparmio per l'alloggio.

Complessivamente le agevolazioni fiscali volte a promuovere la proprietà abitativa producono effetti negativi sull'economia e sul benessere in ragione di tre meccanismi economici.

- Il risparmio per l'alloggio distorce le scelte dei consumatori delle economie domestiche private sia sulla forma dell'abitazione sia tra l'abitazione e gli altri beni di consumo. Con la promozione fiscale del risparmio per l'alloggio, le economie domestiche scelgono più facilmente di acquistare la loro abitazione invece di affittarla, anche se agli attuali prezzi di mercato avrebbero optato per quest'ultima soluzione. Inoltre il risparmio per l'alloggio aumenta la domanda di abitazioni a scapito di altri beni di consumo, poiché i futuri proprietari sono incoraggiati ad acquistare un'abitazione più grande di come l'acquisterebbero se la proprietà abitativa ad uso proprio non fosse trattata in modo privilegiato dal profilo fiscale. L'aumento della quota delle proprietà abitative è un obiettivo centrale dei promotori dell'iniziativa. Tuttavia ciò non significa che questo obiettivo sia anche razionale sotto l'aspetto dell'efficienza. La quota ridotta delle proprietà abitative in Svizzera è il risultato di regole di mercato fondate su un mercato delle abitazioni in affitto ben funzionante. Di fatto la necessità di acquistare un'abitazione non è così forte come in altri Paesi per diverse ragioni. Se la proprietà abitativa è resa artificialmente più economica e in tal modo si interviene sugli effetti di un mercato che finora ha funzionato in modo efficiente, la prosperità ne soffre, perché la domanda viene modificata artificialmente e le persone non consumano più il loro paniere di beni «ottimale».
- Se l'aumento della domanda di proprietà abitativa dovuta al risparmio per l'alloggio non è accompagnato da un ampliamento dell'offerta di terreni edificabili urbanizzati, ne risulta unicamente un aumento dei prezzi delle abitazioni e dei terreni. Le misure di promozione sono capitalizzate nei prezzi dei terreni: l'obiettivo perseguito dalle misure non viene conseguito perché gli acquirenti devono pagare prezzi più alti per acquistare l'abitazione. Occorre ricordare a proposito della capitalizzazione nei prezzi dei terreni che anche se esistono sufficienti zone edificabili in Svizzera, esse non sono necessariamente situate nei luoghi in cui le persone desiderano realmente vivere. Questo scarto è particolarmente evidente in prossimità dei centri urbani, dove ci si attende che le misure di promozione della proprietà abitativa saranno capitalizzate nei terreni anche in presenza di un esiguo effetto generale del risparmio per l'alloggio.
- Il risparmio per l'alloggio può certamente stimolare a determinate condizioni il settore edilizio, tuttavia le risorse a ciò necessarie potrebbero essere

<sup>17</sup> Daepf, Martin, 2006, Stellungnahme zur Studie «Bausparen im Kanton Baselland» von Dr. Rainer Füeg und Prof. Dr. Tobias Studer, Berna, pag. 13–14.

impiegate per altri scopi che avrebbero maggiori effetti economici positivi (costi di opportunità del risparmio per l'alloggio). Sostanzialmente con il risparmio per l'alloggio si sostituiscono gli investimenti finalizzati ad aumentare la produttività e quindi la crescita nel settore imprenditoriale con investimenti nella costruzione di abitazioni che non hanno effetti sulla produttività.

#### **4.4 Messa in discussione del precetto dell'uguaglianza giuridica**

Il Tribunale federale e la dottrina hanno criticato l'introduzione del risparmio per l'alloggio a livello legislativo. Infatti, nella decisione relativa al sistema fiscale del Cantone di Obvaldo del 1° giugno 2007 il Tribunale federale ha stabilito che<sup>18</sup> di principio al legislatore non è fatto divieto di servirsi dell'imposta sul reddito e l'imposta sulla sostanza come strumenti economici per perseguire obiettivi di politica sociale e simili. Nel diritto vigente sono già previste misure fiscali di questo tipo (ad es. deduzione dei contributi provenienti dal pilastro 3a, esenzione fiscale degli istituti della previdenza professionale, deduzioni per la protezione dell'ambiente, risparmio energetico e conservazione dei monumenti storici dei terreni privati). La promozione fiscale di tali obiettivi è tuttavia criticata dalla dottrina perché è contraria ai principi dell'imposizione secondo la capacità economica e dell'equità fiscale. Se il reddito deve servire da indicatore economico della capacità contributiva, occorre tenerne sempre conto senza eccezione, nella sua totalità. Inoltre esistono spesso modi migliori per realizzare questi obiettivi. Pertanto i limiti entro i quali il legislatore fiscale può tenere conto di tali obiettivi sono stretti e si esige la presenza di basi giuridiche o addirittura costituzionali molto chiare. Infine, la legislazione fiscale deve essere adatta a ottenere gli obiettivi perseguiti. Più le misure fiscali pregiudicano il principio dell'imposizione secondo la capacità economica, più il Tribunale federale pone requisiti severi in termini di interesse pubblico. Si considera ammissibile una misura che promuove fiscalmente la previdenza individuale nella forma di proprietà dell'alloggio.

Nella dottrina la deducibilità del risparmio per l'alloggio è criticata. In un rapporto peritale di Cagianut / Cavelti<sup>19</sup> si ribadisce che la deduzione del risparmio per l'alloggio è estranea al sistema poiché non si effettuano spese per conseguire proventi, per cui la deducibilità dei versamenti di risparmio per l'alloggio equivarrebbe essenzialmente a una deroga al principio dell'imposizione secondo la capacità economica. Dato però che nella legislazione fiscale esistono anche altre deduzioni estranee al sistema, la deduzione del risparmio per l'alloggio non può essere definita assolutamente inammissibile. Al legislatore tuttavia sono stati posti limiti costituzionali stretti; esso in particolare deve tenere conto del principio della parità di trattamento (art. 8 cpv. 1 Cost.) e dei principi della generalità e dell'uniformità dell'im-

<sup>18</sup> DTF 133 I 206, consid. 11.

<sup>19</sup> Cagianut, Francis / Cavelti, Ulrich, 2003, Gutachten über die Verfassungsmässigkeit der vom eidgenössischen Parlament beschlossenen Vorschriften im Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben del 20 giugno 2003, redatto su mandato della Conferenza dei Governi cantonali, San Gallo, pag. 36–40, nonché degli stessi autori, 2004, Zur Verfassungsmässigkeit der neuen Bestimmungen über die Wohneigentumsbesteuerung, in: ASA 72, pag. 538–541.

posizione, come pure del principio dell'imposizione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost.). I valori di riferimento stabiliti nel pacchetto fiscale 2001 con l'agevolazione fiscale dei pagamenti su un conto di risparmio per l'alloggio del 16 per cento al massimo dell'importo massimo conformemente all'articolo 8 capoverso 1 LPP (anno fiscale 2009: 13 132 fr.) violerebbero gravemente invece il principio dell'imposizione secondo la capacità economica.

Già negli anni scorsi altri noti fiscalisti si sono pronunciati sulla questione dell'importo delle deduzioni ammissibili. Ad esempio in un rapporto peritale destinato al Governo del Cantone di San Gallo, Zuppinger ha affermato che una deduzione del risparmio per l'alloggio di 1000–2000 franchi è ammissibile ma non efficace.<sup>20</sup> In un rapporto peritale per il Dipartimento delle finanze del Cantone di San Gallo, anche Höhn e Meier hanno sostenuto che il principio dell'imposizione secondo la capacità economica permette di tollerare solo una deduzione minima.<sup>21</sup> Con l'introduzione di un trattamento privilegiato del risparmio per il primo acquisto di una proprietà abitativa ad uso proprio, si deve verificare se, rispetto ai contribuenti che per ragioni finanziarie non si possono neanche permettere di accantonare i depositi a risparmio, il principio della parità di trattamento sia violato.

Queste analisi permettono di concludere che l'introduzione del trattamento privilegiato del risparmio per l'alloggio per alcune categorie di contribuenti non è utilizzata principalmente per il primo acquisto di una proprietà abitativa ad uso proprio, ma piuttosto come strumento per ottimizzare le imposte.

Per quanto concerne il rispetto del principio della parità di trattamento, è infine necessario ricordare che l'iniziativa SGFB, contrariamente all'iniziativa HEV, presenta ulteriori componenti che consentono di ridurre le imposte: le misure edilizie di risparmio energetico per finanziare le misure di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente nonché premi di risparmio per l'alloggio che possono essere esentate dall'imposta cantonale sul reddito. Nell'attuale sistema dell'imposizione del valore locativo possono già essere dedotti gli interessi del mutuo ipotecario, i costi di manutenzione degli immobili nonché gli investimenti in misure di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente. Ulteriori possibilità di deduzione nel quadro dell'attuale proprietà di abitazioni a uso proprio e l'esenzione fiscale dei premi di risparmio per l'alloggio che possono essere impiegati per il finanziamento di misure di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente comporterebbero uno squilibrio nei confronti dei locatari e minerebbero pertanto il principio della parità di trattamento. Dato che l'accettazione delle due iniziative comporterebbe una modifica della Costituzione, l'eventuale violazione del principio della parità di trattamento sarebbe tuttavia costituzionale e da accettare dal profilo giuridico.

<sup>20</sup> Zuppinger, Ferdinand, 1984, Gutachten zur Frage der Verfassungsmässigkeit der Volksinitiative für breitere Streuung und massvolle Besteuerung von Wohneigentum, in: Botschaft und Anträge des Regierungsrates vom 11. Dezember 1984 betreffend «Volksinitiative für breitere Streuung und massvolle Besteuerung von Wohneigentum», Rechtmässigkeit und Inhalt, pag. 15.

<sup>21</sup> Höhn, Ernst / Meier, Alfred, 1986, Steuerliche Massnahmen zur Wohneigentumsförderung. Gutachten des Instituts für Finanzwirtschaft und Finanzrecht, dem Finanzdepartement des Kantons St. Gallen erstattet am 2. Januar 1986, in: Beilage zur Nachtragsbotschaft des Regierungsrates del 4 febbraio 1986, pag. 47.

L'introduzione di un'agevolazione fiscale del risparmio per l'alloggio ostacola i tentativi di semplificare il sistema fiscale svizzero: infatti ogni deduzione e ogni ricupero d'imposta supplementari in caso di utilizzo inappropriato dei depositi a risparmio comportano nuove complicazioni. L'intento più volte riaffermato di semplificare il sistema fiscale viene contraddetto. Nel rapporto dello Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale che elabora ogni quattro anni, su incarico del nostro Consiglio e come documento fondamentale per il piano di legislatura, una veduta d'insieme dei possibili temi futuri della politica federale, un capitolo è dedicato alla semplificazione fiscale.<sup>22</sup> In esso si evidenzia che il nostro sistema fiscale tende a essere inutilmente ed eccessivamente complicato. Con delle semplificazioni si potrebbero ridurre le spese di applicazione. Nel decreto federale del 18 settembre 2008<sup>23</sup> sul programma di legislatura 2007–2011 il Parlamento stesso ha affermato che la sua volontà principale è l'«introduzione di un'imposizione dei cittadini per quanto possibile semplice».

Questi principi rimangono inattuati se il vigente sistema fiscale è reso più complicato con l'introduzione di nuove deduzioni. Nel sistema d'imposizione del reddito lordo, le riduzioni della sostanza sono generalmente deducibili unicamente se sono legate alla realizzazione di un reddito. Pertanto il trattamento fiscale privilegiato del risparmio per l'alloggio è estraneo al sistema, come lo è il finanziamento di depositi a risparmio destinati al pilastro 3a. Tuttavia la deduzione fiscale totale del capitale costituito a titolo di risparmio per l'alloggio al momento del suo versamento crea un trattamento privilegiato rispetto al sistema del pilastro 3a in cui il prelievo anticipato è tassato come prestazione in capitale proveniente dalla previdenza – anche se in modo attenuato, vale a dire separatamente dal reddito rimanente con un'imposta annua pari a un quinto della tariffa ordinaria (LIFD). Alle legislazioni cantonali è applicato il principio della sovranità tariffale dei Cantoni; nella LAID è unicamente previsto il principio che anche in questo caso le prestazioni in capitale provenienti dagli istituti di previdenza debbano essere tassate separatamente dal reddito rimanente. Non esiste una ragione obiettiva che giustifichi un trattamento fiscale differenziato del versamento del capitale di risparmio per l'alloggio, da una parte, e del prelievo anticipato del capitale della previdenza proveniente dal 2° pilastro e dal pilastro 3a; inoltre, ne conseguono inutili squilibri nel settore della promozione della proprietà abitativa. Le due disposizioni costituzionali previste nelle iniziative popolari concernenti il risparmio per l'alloggio creerebbero due sistemi di promozione del risparmio per l'alloggio in concorrenza tra loro e non accordate tra loro: l'iniziativa HEV nel settore delle imposte sul reddito federali e cantonali, l'iniziativa SGFB unicamente nel settore dell'imposta cantonale sul reddito. Questo indesiderato effetto collaterale si manifesterebbe con l'iniziativa SGFB, a causa del suo carattere facoltativo, unicamente nei Cantoni che introducessero realmente nella loro legislazione fiscale il trattamento fiscale privilegiato del risparmio per l'alloggio. Più importante tuttavia è il fatto che il cambiamento di domicilio da un Cantone a un altro potrebbe generare nei rapporti intercantionali i problemi che sono ampiamente

<sup>22</sup> Cancelleria federale, 2007, Sfide 2007–2011, Tendenze e possibili temi futuri della politica federale, Rapporto dello Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale del 3 aprile 2007, Berna, pag. 100. Il Consiglio federale ne ha preso atto il 18 aprile 2007.

<sup>23</sup> FF 2008 7469



che chiede l'emanazione di principi per armonizzare le imposte dirette federali, cantonali e comunali (art. 129 cpv. 1 Cost.). Il mandato costituzionale di armonizzazione della legislazione ha l'obiettivo di rendere più trasparente la legislazione fiscale svizzera e di semplificare l'imposizione. Fino a che il risparmio per l'alloggio non è previsto per la Confederazione ed è facoltativo per i Cantoni, con l'accettazione dell'iniziativa SGFB si otterrebbe una doppia disarmonizzazione: da un lato verticalmente tra Confederazione e Cantoni, dall'altro orizzontalmente tra i Cantoni. La trasparenza del sistema fiscale svizzero ne soffrirebbe.

Le stesse conseguenze negative si riscontrerebbero anche con l'esenzione fiscale dei premi del risparmio per l'alloggio prevista dall'iniziativa SGFB. Perfino le sovvenzioni statali devono essere generalmente tassate come reddito, se non si tratta di prestazioni di sostegno pubblico per garantire il sostentamento del contribuente. L'iniziativa SGFB derogherebbe a questo principio in riferimento ai premi di risparmio per l'alloggio. L'esenzione fiscale dei premi di risparmio per l'alloggio sarebbe logicamente accessibile unicamente nei Cantoni che già versano premi di risparmio per l'alloggio. Si verificherebbe anche in questo caso una disarmonizzazione: da un lato tra Confederazione e Cantoni, dall'altro fra Cantoni.

L'iniziativa della HEV «Sicurezza dell'alloggio per i pensionati» non presenta invece alcun problema giuridico sotto l'aspetto dell'armonizzazione poiché il suo testo prevede esplicitamente che la deduzione a favore del risparmio per l'alloggio sia introdotta obbligatoriamente a livello di Confederazione e Cantoni.

#### **4.7 Ripercussioni finanziarie**

Visto che nell'iniziativa SGFB l'introduzione a livello cantonale del risparmio per l'alloggio è facoltativa e non è possibile dire quali Cantoni introdurrebbero questa misura in caso di accettazione dell'iniziativa, non è possibile stimare in maniera affidabile la diminuzione del gettito fiscale. Per contro, l'iniziativa HEV consente una valutazione approssimativa, poiché prevede l'introduzione obbligatoria del risparmio per l'alloggio a livello di Confederazione e Cantoni. I calcoli poggiano sulle basi di dati disponibili per il Cantone Basilea Campagna. Applicando queste basi nelle proiezioni per la Confederazione e per tutti i Cantoni, risulta che le minori entrate annue in ambito di imposte sul reddito cantonali ammonterebbero a circa 96 milioni di franchi, mentre in quello di imposta federale diretta a circa 36 milioni di franchi.

#### **4.8 Difficoltà attese nel quadro dell'attuazione nei Cantoni**

In caso di accettazione delle iniziative diverrebbero indispensabili nei rapporti intercantionali nuove prescrizioni procedurali anche in relazione all'impiego di depositi a risparmio per l'alloggio. L'iniziativa SGFB prevede un differimento dell'imposizione dei depositi a risparmio per l'alloggio in caso di trasferimento in un altro Cantone, purché i mezzi derivati dalla vendita della proprietà abitativa ad uso proprio siano impiegati per lo scopo previsto. In caso di impiego non conforme, i Cantoni dovranno garantire il recupero d'imposta. Nel testo dell'iniziativa HEV viene sancito unicamente il principio del differimento dell'imposizione, a condizio-

ne che il capitale di risparmio per l'alloggio accumulato sia impiegato per l'acquisto di una proprietà abitativa adibita durevolmente ad uso proprio. La concretizzazione deve avvenire a livello di legge e di ordinanza. Entrambi i concetti richiedono una legislazione d'esecuzione dettagliata in base a regolamentazioni intercantionali, poiché soltanto con un valido sistema di notifica tra Cantoni sarà possibile garantire il ricupero d'imposta nel quadro dei depositi a risparmio per l'alloggio impiegati per uno scopo diverso. Le lacune nella registrazione dei depositi possono insorgere principalmente per mancanza di controlli intercantionali. Nell'ottica attuale vi è perlomeno da dubitare che il sistema di notifica cantonale possa funzionare in maniera ineccepibile in caso di diversi acquisti sostitutivi graduali che si susseguono. Bisognerebbe inoltre stabilire nel quadro di accordi intercantionali chi è autorizzato a effettuare il ricupero d'imposta in caso di impiego inopportuno di capitale di risparmio per l'alloggio accumulato: il Cantone originario in cui si ha risparmiato per l'alloggio o il Cantone di arrivo, che in determinate circostanze non prevede nel suo diritto disposizioni sul risparmio per l'alloggio, poiché l'iniziativa SGFB si limita all'introduzione facoltativa da parte dei Cantoni del risparmio per l'alloggio. Questo punto dimostra l'inconsistenza dell'iniziativa. Da un lato, deve essere concessa ai Cantoni la libera scelta in merito al disciplinamento del modello di risparmio per l'alloggio. Dall'altro, in caso di differimento dell'imposizione di depositi a risparmio per l'alloggio a seguito del trasferimento in un Cantone che non promuove tale risparmio, viene limitata l'autonomia cantonale e tutti i Cantoni vi si devono attenere, anche quelli che non prevedono nel loro diritto il risparmio per l'alloggio. Indipendentemente da ciò, l'allestimento indispensabile di un valido sistema di notifica aumenta l'onere amministrativo delle autorità cantonali sia per un ricupero efficace dell'imposta, sia per la lotta contro gli abusi.

Un'ulteriore incertezza è data dalle modalità del ricupero d'imposta nel diritto cantonale. Nell'iniziativa SGFB, il ricupero d'imposta da effettuare a titolo di reddito conformemente ai disciplinamenti cantonali lascia insoluta la questione se aggiungere i depositi a risparmio per l'alloggio accumulati e i ricavi a titolo di interessi maturati durante la fase di risparmio per l'alloggio al rimanente reddito imponibile o se – analogamente alle prestazioni in capitale provenienti da istituti della previdenza professionale e dalla previdenza individuale vincolata – tassarli separatamente e assoggettarli a un'imposta annua intera. Qualora i depositi a risparmio per l'alloggio e i ricavi a titolo di interessi non fossero aggiunti al rimanente reddito imponibile, l'imposizione separata si dimostrerebbe vantaggiosa già solo per l'attenuazione della progressività dell'aliquota. Tutti i potenziali risparmiatori potrebbero trarre vantaggio da questa situazione e impiegare il capitale di risparmio che non è utilizzato per lo scopo previsto in funzione dell'evoluzione della tariffa cantonale ai fini dell'ottimizzazione fiscale. Nel caso dell'iniziativa HEV, la problematica della modalità da adottare per il ricupero d'imposta si pone non soltanto per le imposte cantonali sul reddito, bensì anche per l'imposta federale diretta.

## **5 Particolarità procedurali**

Sottoporre a votazione due iniziative popolari che trattano entrambe la promozione fiscale del risparmio per l'alloggio rende necessario un chiarimento a livello di attuazione giuridica. Affinché la votazione garantisca un risultato non falsato, prevediamo votazioni scaglionate nel tempo. Nonostante vengano fissati termini diversi di votazione, l'accettazione da parte di popolo e Cantoni dell'iniziativa SGFB, come

pure dell'iniziativa HEV, comporterebbe però risultati che in riferimento a due normative giuridiche disciplinano la stessa fattispecie (base costituzionale concernente il risparmio per l'alloggio), ma che si contraddicono in parte. Qualora le due iniziative popolari fossero accettate, ciò provocherebbe un conflitto normativo. Secondo dottrina e prassi, questi conflitti vengono risolti mediante l'applicazione delle tre seguenti massime giuridiche: 1. La norma superiore deroga quella inferiore (*lex superior derogat legi inferiori*); 2. La norma speciale deroga quella generale (*lex specialis derogat legi generali*); 3. La norma posteriore deroga quella anteriore (*lex posterior derogat legi priori*).

Dal momento che nel caso delle due iniziative popolari si tratta di per sé di aggiunte alla Costituzione, viene a cadere il criterio gerarchico e vengono applicate solo le ultime due massime giuridiche, ossia il criterio della specialità e quello cronologico. Ciò significa che, in base alla norma *lex specialis derogat generali*, gli elementi non previsti nell'iniziativa HEV (misure edilizie di risparmio energetico e premi del risparmio per l'alloggio) sarebbero mantenuti in ogni caso, poiché essi sono da intendersi e da trattarsi come norme speciali alla norma giuridica concernente il risparmio per l'alloggio. Occorre evidenziare in particolare che i premi del risparmio per l'alloggio non sono da confondere con i depositi a risparmio per l'alloggio. I premi sono forniti dagli enti pubblici sotto forma di sussidi diretti computati nelle uscite che, secondo l'iniziativa SGFB, devono essere esentati dall'imposta cantonale sul reddito. I depositi invece sono libretti di risparmio che, ai sensi di un sussidio computata nelle entrate, devono consentire deduzioni dalla base di calcolo.

Secondo il criterio *lex posterior derogat priori*, la norma emanata posteriormente concernente il risparmio per l'alloggio per il primo acquisto di una proprietà abitativa ad uso proprio sostituirebbe la norma concernente il risparmio per l'alloggio ai sensi dell'iniziativa accettata in precedenza. In altre parole: se l'iniziativa SGFB venisse sottoposta per prima a votazione e la maggioranza di popolo e Cantoni si esprimesse a favore, le pertinenti disposizioni riguardanti il risparmio per l'alloggio verrebbero sostituite dalle disposizioni dell'iniziativa HEV, parimenti accettate da popolo e Cantoni, ma sottoposte in un secondo tempo a votazione. Per entrambe le norme giuridiche, anche se disciplinano la stessa fattispecie, ma prevedono diversi campi d'applicazione, troverebbe applicazione, ai sensi del criterio cronologico che fa prevalere la norma più recente, l'armonizzazione fiscale formale con obbligo di introduzione del risparmio per l'alloggio a livello di Confederazione e Cantoni (iniziativa HEV) in sostituzione all'introduzione facoltativa dell'introduzione del risparmio per l'alloggio a livello cantonale (iniziativa SGFB). La situazione contraria verrebbe a crearsi nel caso in cui l'iniziativa HEV fosse sottoposta per prima a votazione.

Infine, bisogna tenere presente che, secondo l'articolo 195 Cost., la Costituzione federale interamente o parzialmente riveduta entra in vigore con l'accettazione del Popolo e dei Cantoni. Un'entrata in vigore differita è possibile unicamente se il progetto di revisione prevede un'entrata in vigore posticipata oppure se delega le competenze riguardo tale questione all'Assemblea federale o al Consiglio federale. Né la prima né la seconda condizione sono applicabili per le due iniziative popolari sul risparmio per l'alloggio. Questa situazione iniziale ha le seguenti conseguenze: se l'iniziativa SGFB viene sottoposta per prima a votazione ed è accettata da popolo e Cantoni, essa può essere attuata immediatamente dai Cantoni in virtù della disposizione transitoria che essa contiene (art. 197 n. 8). Visto che il risultato della votazione sull'iniziativa HEV non sarà ancora disponibile, al fine di evitare lavoro

supplementare i Cantoni dovrebbero attendere con la concretizzazione delle disposizioni costituzionali. Se invece l'iniziativa HEV viene sottoposta per prima a votazione ed è accettata da popolo e Cantoni, la Confederazione e i Cantoni dovrebbero far uso del termine di 5 anni loro concesso (art. 197 n. 8) per attuare le pertinenti disposizioni costituzionali, così da evitare oneri supplementari.

## 6 Conclusioni

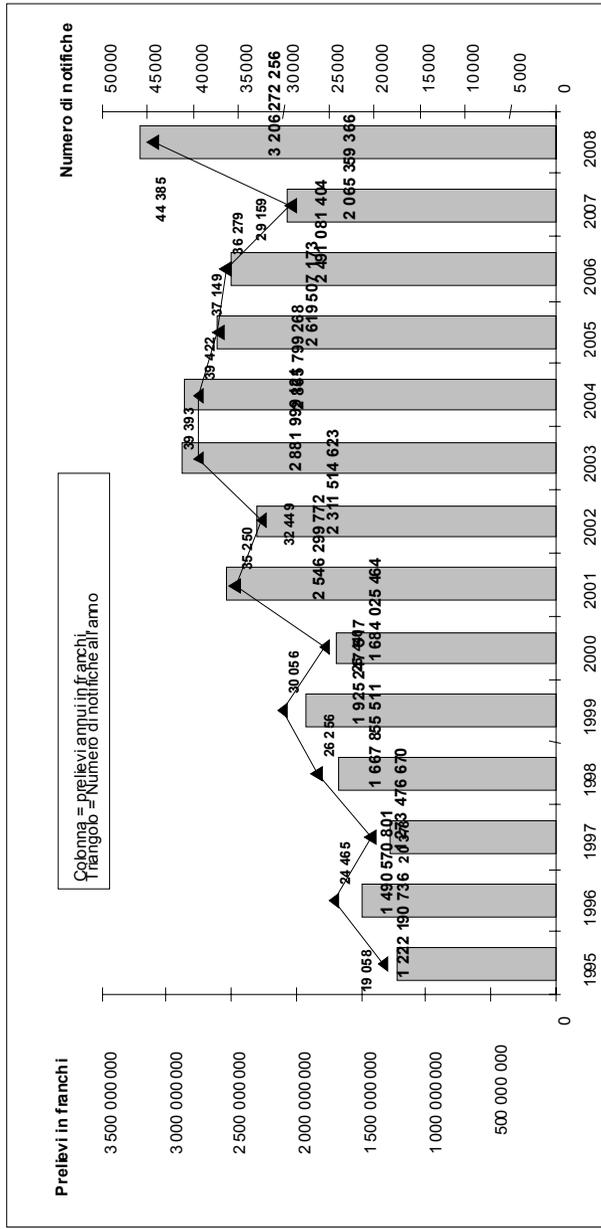
L'articolo 108 Cost. obbliga la Confederazione a promuovere la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla proprietà. A livello fiscale l'obiettivo costituzionale viene concretizzato attraverso l'attuazione di misure nel quadro del risparmio per la previdenza e dell'imposizione del valore locativo. Il prelievo anticipato dal secondo pilastro si è dimostrato uno strumento efficace per il primo acquisto di una proprietà abitativa ad uso proprio. Le misure vigenti dal 1995 per la promozione dell'accesso alla proprietà producono buoni risultati e vengono fortemente sollecitate. Grazie alla previdenza individuale vincolata basata sul pilastro 3a, dal 1990 esistono altre forme di prelievo anticipato. Un'ulteriore componente fondamentale di promozione è la determinazione fiscale dei valori locativi. Visto che questi sono inferiori ai valori di mercato, è tenuto debitamente conto del citato mandato costituzionale.

In ragione del loro effetto, delle conseguenze economiche e dell'ulteriore complicazione del diritto tributario che esse comportano, le due iniziative popolari sul risparmio per l'alloggio non convincono.

- Il risparmio per l'alloggio comporta un effetto inadeguato a livello sociale e di politica del reddito e, in funzione del reddito imponibile, produce persino un effetto regressivo. Infatti, le economie domestiche con un reddito imponibile inferiore ai 40 000 franchi sono nettamente sottorappresentate, mentre i risparmiatori con un reddito crescente sono più numerosi. Dell'introduzione di depositi a risparmio per l'alloggio fiscalmente deducibili traggono vantaggio soprattutto i contribuenti dotati di mezzi sufficienti, che potrebbero acquistare una proprietà abitativa ad uso proprio anche senza risparmio per l'alloggio. Il risparmio per l'alloggio fiscalmente agevolato è considerato poco efficiente ed efficace, poiché consente solo a una piccola parte delle cosiddette economie domestiche «soglia», ossia le economie domestiche con un reddito lordo da 60 000 a 100 000 franchi all'anno, ad acquistare una proprietà abitativa ad uso proprio.
- A livello economico, la promozione fiscalmente agevolata del risparmio per l'alloggio produce effetti negativi in termini di crescita e benessere, dovuti alla distorsione delle decisioni delle economie domestiche in materia di consumo, alla capitalizzazione delle misure di promovimento nei prezzi del suolo e alla sostituzione di investimenti efficaci in termini di produttività e crescita nel settore imprenditoriale con investimenti nella costruzione abitativa neutrali sotto il profilo della produttività.
- Entrambe le iniziative popolari sul risparmio per l'alloggio sono in contrasto con l'obiettivo di semplificare il diritto tributario, poiché eventuali possibilità di deduzione per il primo acquisto di una proprietà abitativa ad uso proprio renderebbero più complicato l'attuale sistema fiscale aumentando il dispendio per applicarlo.

- Per quanto riguarda l'armonizzazione fiscale, tra le due iniziative popolari risulta una divergenza di fondo. Infatti, l'iniziativa HEV tiene conto dell'armonizzazione fiscale formale, mentre l'iniziativa SGFB ignora del tutto questo principio costituzionale e offre unicamente ai Cantoni la possibilità di optare per un modello di risparmio per l'alloggio.

## Promozione della proprietà d'abitazioni mediante i fondi della previdenza professionale



Fonte: AFC