

10.060

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare
«Sicurezza dell'alloggio per i pensionati»**

del 23 giugno 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi trasmettiamo l'iniziativa popolare federale «Sicurezza dell'alloggio per i pensionati», che vi proponiamo di sottoporre al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla. Nel contempo vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale concernente l'imposizione della proprietà abitativa privata quale controprogetto indiretto.

Nel contempo, vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

2005 M 05.3864 Vecchiaia senza debiti. Cambiamento di sistema
nell'imposizione della proprietà abitativa
(S 20.06.06, Kuprecht; N 25.09.07)

2009 M 09.3014 Maggiore effettività ed efficienza nelle deduzioni fiscali a
titolo di risanamento energetico degli edifici (S 19.03.09,
Commissione dell'economia e dei tributi CS; N 11.06.09)

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

23 giugno 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il Consiglio federale respinge l'iniziativa popolare «Sicurezza dell'alloggio per i pensionati», poiché l'introduzione di un diritto di opzione irrevocabile limitato alle economie domestiche di pensionati proprietari di abitazioni crea una disparità di trattamento tra le generazioni, difficilmente giustificabile sotto il profilo materiale. Il Consiglio federale propone un controprogetto indiretto con cui l'imposta sul valore locativo è soppressa per tutti i proprietari. In tal modo il diritto fiscale viene semplificato in un ambito centrale.

L'iniziativa popolare «Sicurezza dell'alloggio per i pensionati», depositata il 23 gennaio 2009, intende conferire ai pensionati il diritto di decidere in maniera irrevocabile in merito alla non imposizione del valore locativo. In compenso, gli interessi maturati sui debiti relativi alla proprietà abitativa non saranno più deducibili. Le spese di manutenzione annue fino a un importo massimo di 4000 franchi e le spese per le misure destinate al risparmio energetico, alla protezione dell'ambiente e alla conservazione dei monumenti storici continueranno, invece, a essere interamente deducibili.

Il Consiglio federale si oppone all'iniziativa popolare. È contrario a un'esenzione facoltativa dall'imposizione del valore locativo limitata ai soli pensionati, ritenendo che una misura di questo tipo condurrebbe a una disparità di trattamento ingiustificata sul piano materiale nei confronti dei gruppi che non ne beneficiano (proprietari di abitazioni che non hanno ancora raggiunto l'età del pensionamento, locatari). Tantomeno sussiste una necessità immediata di intervenire per il gruppo che l'iniziativa intende favorire, il quale generalmente non è più disagiato della popolazione attiva.

L'introduzione di tale diritto di opzione comporterebbe distorsioni e inutili complicazioni del diritto fiscale. L'onere amministrativo per la realizzazione dell'iniziativa popolare non deve essere sottovalutato. Neppure gli effetti dell'iniziativa convincono il Consiglio federale: offrire la possibilità di scegliere a una certa età significa innanzitutto privilegiare le economie domestiche di pensionati più agiate, che hanno potuto estinguere i propri debiti ipotecari già durante la vita attiva oppure che possono farlo una volta pensionati disponendo di sufficienti mezzi finanziari. Inoltre, poiché l'iniziativa si riferisce unilateralmente ai proprietari pensionati e prevede un cambiamento di sistema su base volontaria, non sarà possibile affrontare sistematicamente un problema di fondo dell'attuale sistema di imposizione del valore locativo, ossia la scarsa motivazione ad estinguere i debiti ipotecari.

Per contro, il cambiamento generale di sistema permette di aumentare notevolmente l'efficienza nel quadro delle spese di esecuzione e semplificare il diritto fiscale in un ambito centrale. L'imposizione del valore locativo e la determinazione delle deduzioni ammesse per la proprietà abitativa complicano la procedura di tassazione sia per i proprietari sia per le autorità competenti. Entrambi beneficerebbero dell'effetto di semplificazione. Il tema in questione ricorre anche nelle discussioni politiche.

Un primo controprogetto indiretto, proposto dal Consiglio federale, è stato respinto nella procedura di consultazione dalla maggioranza dei partecipanti. Inoltre, un'imposta cantonale da introdurre sulle abitazioni secondarie, contemplata nel suddetto controprogetto, è stata considerata incostituzionale in un parere giuridico fornito sulla base di un mandato. Tuttavia, nell'ottica di semplificare il diritto fiscale, il Consiglio federale mantiene la soppressione dell'imposizione del valore locativo. Il controprogetto indiretto, modificato rispetto a quello posto in consultazione, comprende i seguenti punti: con la soppressione dell'imposizione del valore locativo viene meno la deduzione ammessa per le spese di manutenzione, i premi assicurativi e le spese d'amministrazione da parte di terzi. Le misure destinate al risparmio energetico e alla protezione dell'ambiente possono essere dedotte se soddisfano requisiti energetici ed ecologici concreti. Nel caso di lavori di conservazione dei monumenti storici non ci sono cambiamenti rispetto al diritto vigente. La possibilità di dedurre gli interessi maturati sui debiti privati presuppone che questi servano a generare reddito da sostanza imponibile. In questo caso sono deducibili fino a concorrenza dell'80 per cento. Inoltre, le persone che acquistano per la prima volta una proprietà abitativa per uso proprio in Svizzera possono effettuare una deduzione limitata nel tempo e nell'ammontare degli interessi passivi concernenti l'immobile. Si rinuncia all'introduzione di un'imposta speciale sulle abitazioni secondarie. Per contro, i Cantoni possono introdurre un'imposta di attribuzione dei costi per compensare almeno una parte delle minori entrate provenienti dalla soppressione dell'imposizione del valore locativo sulle abitazioni secondarie.

Per quanto riguarda l'imposta federale diretta, le diverse misure nell'ambito del controprogetto indiretto generano, a saldo, entrate supplementari fino a 85 milioni di franchi sulla base delle cifre del periodo fiscale 2008 e in considerazione degli adeguamenti previsti da parte dei contribuenti. Poiché poggia su stime diverse, il suddetto aumento può essere considerato come praticamente ininfluenza.

Con il controprogetto indiretto del Consiglio federale viene presentata una proposta di attuazione concreta della mozione Kuprecht (05.3864), accolta dal Parlamento.

Indice

Compendio	4668
1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	4672
1.1 Testo dell'iniziativa	4672
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	4673
1.3 Validità	4673
2 Contesto e genesi dell'iniziativa	4673
3 Scopo e contenuto dell'iniziativa	4676
4 Valutazione dell'iniziativa	4676
4.1 Nessuna necessità di intervenire	4676
4.2 Ripercussioni	4678
4.3 Principio dell'uguaglianza giuridica	4679
4.4 Difficoltà a livello di attuazione	4680
5 Conclusioni	4680
6 Controprogetto indiretto	4681
6.1 Cambiamento di sistema	4681
6.1.1 Risultati della procedura di consultazione	4682
6.2 Contenuto del controprogetto	4683
6.2.1 Valutazione del controprogetto	4683
6.2.2 Interventi parlamentari	4685
7 Commento ai singoli articoli del controprogetto indiretto	4685
7.1 Legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD)	4685
7.2 Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID)	4692
7.3 Legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC)	4693
8 Ripercussioni del controprogetto indiretto	4693
8.1 Ripercussioni per la Confederazione	4693
8.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	4694
8.3 Ripercussioni per l'economia	4695
9 Aspetti giuridici del controprogetto indiretto	4698
9.1 Costituzionalità e legalità	4698
9.1.1 In generale	4698
9.1.2 Imposizione della proprietà abitativa privata	4698
9.1.3 Interessi passivi	4699
9.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	4701
9.3 Subordinazione al freno alle spese	4701

Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Sicurezza dell'alloggio per i pensionati» <i>(Disegno)</i>	4703
Legge federale concernente l'imposizione della proprietà abitativa privata (Imposizione della proprietà abitativa) <i>(Disegno)</i>	4705

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

Il 23 gennaio 2009 l'Associazione svizzera dei proprietari immobiliari (HEV) ha depositato l'iniziativa popolare «Sicurezza dell'alloggio per i pensionati», redatta sotto forma di progetto elaborato.

1.1 Testo dell'iniziativa

Il testo dell'iniziativa popolare «Sicurezza dell'alloggio per i pensionati» ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 108b (nuovo) Misure di politica fiscale volte a promuovere
la proprietà abitativa

¹ La Confederazione e i Cantoni adottano efficaci misure di politica fiscale al fine di promuovere e conservare la proprietà abitativa per uso proprio.

² A questo scopo prevedono segnatamente quanto segue in materia di imposte dirette:

- a. al raggiungimento dell'età a partire dalla quale la legislazione federale sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti prevede il diritto a una rendita di vecchiaia i proprietari di abitazioni per uso proprio possono decidere in maniera irrevocabile che l'uso proprio della proprietà abitativa al luogo di domicilio non soggiaccia all'imposta sul reddito;
- b. se optano per questa possibilità, viene a cadere la possibilità di dedurre dal reddito imponibile gli interessi sui debiti relativi all'abitazione per uso proprio nonché i premi assicurativi e le spese amministrative. Le spese di manutenzione possono essere dedotte fino a un importo massimo di 4000 franchi all'anno; la Confederazione adegua periodicamente detto importo al rincaro. Le spese per misure destinate al risparmio di energia, alla protezione dell'ambiente e alla conservazione dei monumenti storici possono essere dedotte per intero dal reddito imponibile.

¹ RS 101

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 197 n. 8 (nuovo)

*8. Disposizione transitoria dell'art. 108b
(Misure di politica fiscale volte a promuovere la proprietà abitativa)*

La Confederazione e i Cantoni emanano le necessarie disposizioni legali. Se queste non sono ancora entrate in vigore dopo cinque anni dall'accettazione dell'articolo 108b da parte del Popolo e dei Cantoni, l'articolo 108b è applicabile direttamente.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

Con decisione del 17 febbraio 2009 la Cancelleria federale ha constatato la riuscita formale dell'iniziativa popolare depositata il 23 gennaio 2009, per la quale sono state raccolte 111 861 firme valide.² L'iniziativa ha la forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale presenta al riguardo un controprogetto indiretto. Secondo l'articolo 97 capoverso 2 della legge federale del 13 dicembre 2002³ sull'Assemblea federale (LParl) il Consiglio federale ha quindi tempo fino al 23 luglio 2010 per presentare un disegno di decreto federale e un messaggio. In virtù dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale deve deliberare in merito all'iniziativa popolare entro il 23 luglio 2011.

1.3 Validità

L'iniziativa popolare soddisfa le condizioni di validità di cui all'articolo 139 capoverso 2 della Costituzione federale⁴ (Cost.). È formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma e della materia. Non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e rispetta le esigenze di compatibilità con lo stesso. Deve dunque essere dichiarata valida.

2 Contesto e genesi dell'iniziativa

Sia la legge federale del 14 dicembre 1990⁵ sull'imposta federale diretta (LIFD) sia la legge federale del 14 dicembre 1990⁶ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) prevedono che il valore locativo dell'immobile abitativo destinato all'uso personale sia considerato come reddito in natura soggetto ad imposizione.

L'imposizione del valore locativo viene effettuata fin dall'introduzione dell'imposta federale diretta. Nel primo commento relativo al decreto concernente la riscossione

² FF **2009** 1103 2121

³ RS **171.10**

⁴ RS **101**

⁵ RS **642.11**

⁶ RS **642.14**

di un'imposta per la difesa nazionale si sottolinea come faccia parte del reddito imponibile anche il valore locativo di un immobile o di un appartamento per uso personale, ossia l'importo che il proprietario o l'usufruttuario dovrebbe spendere per la locazione di un oggetto simile⁷.

La LIFD ha ripreso questa regolamentazione, nel senso che all'articolo 21 capoverso 1 lettera b enumera come reddito da sostanza immobiliare imponibile «il valore locativo di immobili o di parti di essi che il contribuente ha a disposizione per uso personale in forza del suo diritto di proprietà o di un usufrutto ottenuto a titolo gratuito». Anche nei Cantoni l'utilizzazione in proprio di fondi rientra da sempre nei redditi imponibili (art. 7 cpv. 1 LAID).

La LIFD prevede inoltre che nello stabilire il valore locativo non si prendano unicamente in considerazione le condizioni locali, ma anche l'utilizzazione effettiva da parte del contribuente. Nel caso di grandi possibilità di utilizzazione, oggettivamente presenti ma soggettivamente non esercitate a causa delle circostanze (ad es. dopo che i figli hanno lasciato l'abitazione dei genitori), si concede una cosiddetta deduzione per sottoutilizzazione, che riduce il valore locativo. Appena la metà dei Cantoni conosce disposizioni analoghe sulla sottoutilizzazione.

Alcuni Cantoni (ZH, LU, GR, VD, GE) applicano inoltre una regolamentazione per i casi di rigore finalizzata a sgravare i proprietari il cui valore locativo imponibile supera una determinata percentuale dei redditi imponibili complessivi. Per la funzione che svolge, questo disciplinamento equivale a un condono anticipato.

In tutti i Cantoni, il contribuente può presentare un'istanza di condono purché siano adempite le condizioni corrispondenti. Questo non riguarda la dichiarazione fiscale, bensì la riscossione. Un condono può essere concesso a condizione che la procedura di tassazione sia conclusa e la tassazione sia passata in giudicato.

L'imposizione del valore locativo è rimasta per decenni un principio indiscusso. Nel rapporto del 1994 della commissione di esperti incaricata di verificare l'applicazione del diritto fiscale a scopi di politica abitativa e fondiaria si rileva, a sostegno della dottrina dominante, che il vigente sistema a livello di Confederazione e Cantoni, prevedendo la possibilità di dedurre gli interessi passivi e le spese di manutenzione e non ammettendo la deduzione della pigione, è materialmente corretto dal punto di vista del diritto fiscale e garantisce un'imposizione equa. In base al principio della capacità economica e per motivi fiscali, il valore locativo dovrebbe corrispondere al valore di mercato. Gli autori del rapporto osservano che un certo margine di sconto (fino al 30 % secondo il Tribunale federale) sarebbe sostenibile come strumento di promozione della proprietà abitativa, ma solo con riferimento alle abitazioni primarie.⁸

Nel frattempo, tuttavia, il sistema di imposizione del valore locativo è stato sempre più messo in discussione; in particolare sono stati espressi dubbi sul senso e sullo scopo di tassare un reddito percepito come «fittizio» da ampi strati della popolazione. Il disagio diffuso a proposito del sistema d'imposizione nel settore della proprietà abitativa per uso proprio è poi culminato nel lancio dell'iniziativa popolare «Abi-

⁷ Perret, Charles / Grosheintz, Pierre, 1941, Kommentar zur eidgenössischen Wehrsteuer, Zurigo, pag. 59.

⁸ Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele, 1994, indirizzato al Dipartimento federale delle finanze, Berna, pag. 50.

tazione in proprietà per tutti». Il relativo disegno è stato però respinto in modo netto nella votazione popolare del 7 febbraio 1999 dal 58,7 per cento dei votanti.⁹

Un cambiamento del sistema di imposizione della proprietà abitativa sarebbe dovuto intervenire nel quadro del pacchetto fiscale 2001 (legge federale del 20 giugno 2003¹⁰ che modifica atti legislativi nel settore dell'imposizione dei coniugi e delle famiglie, dell'imposizione della proprietà abitativa e delle tasse di bollo). Tuttavia, a livello di deduzioni delle spese di manutenzione il Parlamento andò ben oltre i parametri proposti nel messaggio del Consiglio federale. Il pacchetto fiscale fu infatti respinto in modo netto nella votazione popolare del 16 maggio 2004 dal 65,9 per cento dei votanti.¹¹

Da allora si è tentato più volte, mediante interventi e iniziative parlamentari, di favorire un cambiamento di sistema nell'imposizione del valore locativo:

- la mozione del consigliere agli Stati Alex Kuprecht (05.3864), che chiede di abolire l'imposizione del valore locativo della proprietà abitativa per uso proprio, è stata accolta dal Parlamento il 25 settembre 2007. Essa prevede che gli interessi passivi e le spese di manutenzione debbano poter continuare a essere dedotti in misura limitata.
- Anche l'iniziativa parlamentare depositata il 19 dicembre 2008 dalla consigliera nazionale Kathy Riklin (08.527) chiede la soppressione del valore locativo imponibile. Gli interessi passivi sulla proprietà per uso proprio non devono invece più essere deducibili. Eccezioni: deduzione decrescente degli interessi ipotecari nei dieci anni successivi al primo acquisto di una proprietà abitativa per uso proprio e ammissione di un importo forfettario moderato per le spese di manutenzione. L'iniziativa è in fase di esame preliminare.
- Il 19 marzo 2009 sono state depositate due mozioni identiche dei consiglieri agli Stati Simonetta Sommaruga e Rolf Schweizer (09.3213 e 09.3215) che chiedevano a loro volta un cambiamento di sistema. Il valore locativo imponibile dovrebbe essere soppresso, mentre gli interessi ipotecari, le spese di manutenzione, i premi assicurativi e le spese d'amministrazione da parte di terzi non sarebbero più deducibili, ad eccezione delle spese per i risanamenti energetici efficaci e degli interessi ipotecari per un certo numero (non precisato) di anni successivi all'acquisto della prima proprietà abitativa per uso proprio. Nel corso della sessione estiva il Consiglio degli Stati ha deciso di sottoporre entrambe le mozioni all'esame preliminare della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S). Poiché nel frattempo il nostro Collegio aveva elaborato un controprogetto indiretto, ponendolo in consultazione il 23 febbraio 2010, la citata Commissione ha deciso di sospendere la trattazione di entrambe le mozioni.

L'iniziativa popolare «Sicurezza dell'alloggio per i pensionati» va dunque inserita in questo contesto. Sotto il profilo del contenuto, essa propone a sua volta un cambiamento di sistema. Un cambiamento tuttavia limitato all'età del pensionamento e che consente alle economie domestiche di pensionati con proprietà abitativa di esercitare un diritto di opzione irrevocabile.

⁹ FF 1999 2511

¹⁰ FF 2003 3896

¹¹ FF 2004 3529

3

Scopo e contenuto dell'iniziativa

Il comitato d'iniziativa è contrario all'imposizione del valore locativo, percepita come ingiusta poiché penalizza i pensionati che hanno liquidato la propria ipoteca e che possono contare su un reddito più modesto rispetto a quando esercitavano un'attività lucrativa. Esso ritiene che l'iniziativa popolare potrà contribuire a ridare forza al mandato costituzionale del 1972 concernente la promozione della proprietà di abitazioni. Dopotutto la promozione della proprietà di abitazioni rientra anche nel discorso di una previdenza per la vecchiaia: con la proprietà abitativa si risparmia in modo sensato per la vecchiaia e per garantirsi costi di alloggio moderati dopo il pensionamento. A rigore di logica, questo obiettivo può essere raggiunto al meglio se non vi sono debiti che gravano tale proprietà. A lungo termine, si tratta quindi di favorire la proprietà abitativa libera da debiti e quindi il rimborso responsabile dei debiti ipotecari e non l'indebitamento dei proprietari. Secondo il comitato d'iniziativa è ingiusto penalizzare fiscalmente i contribuenti che hanno estinto il proprio debito ipotecario. Poiché incoraggia il rimborso delle ipoteche entro l'età del pensionamento e quindi la proprietà abitativa esente da debiti, l'iniziativa popolare terrebbe conto di questa circostanza. Contribuendo a ridurre il debito ipotecario complessivo della popolazione svizzera che supera i 600 miliardi di franchi, essa creerebbe maggiore stabilità economica.

4

Valutazione dell'iniziativa

4.1

Nessuna necessità di intervenire

L'attuale sistema d'imposizione del valore locativo è caratterizzato dal fatto che il valore locativo imponibile, in ragione della promozione della proprietà abitativa e in considerazione della giurisprudenza del Tribunale federale, si situa nettamente al di sotto dei valori locativi di mercato. Tali valori locativi ridotti sono compensati da una serie di spese deducibili integralmente: le spese di manutenzione, i premi assicurativi, le spese d'amministrazione da parte di terzi come pure gli interessi passivi. Nel caso di questi ultimi sussiste una restrizione, nel senso che la deduzione degli interessi maturati sui debiti privati è soggetta a un limite superiore corrispondente al reddito da sostanza imponibile, più 50 000 franchi. Il diritto vigente si rivela pertanto fautore della proprietà abitativa, segnatamente nei casi in cui è documentato un conto immobiliare negativo, ossia quando le spese deducibili legate alla proprietà abitativa superano il valore locativo. La deduzione delle spese di manutenzione risulta ulteriormente estesa dalla soppressione della prassi Dumont decisa dal Parlamento: dal 1° gennaio 2010 in ambito di imposta federale diretta e al più tardi dal 1° gennaio 2012 a livello cantonale, sono deducibili anche le spese di riattazione intervenute nei primi cinque anni dopo l'acquisto di un immobile in stato di trascuratezza (spese legate all'acquisto).

In conclusione, gli investimenti nell'acquisto di una proprietà abitativa per uso proprio godono di maggiori benefici fiscali rispetto ad altri investimenti. Da ogni raffronto dell'onere fiscale dei contribuenti che dispongono di sufficiente capitale proprio per scegliere tra un'abitazione in locazione o di proprietà risulta inoltre che l'onere fiscale diretto (imposta sul reddito e sulla sostanza) della proprietà abitativa

per uso proprio, compresa un'eventuale imposta fondiaria, è immancabilmente molto più basso.¹²

Beneficiano in particolar modo delle agevolazioni fiscali per la proprietà fondiaria i proprietari facoltosi che sanno utilizzare al meglio gli strumenti d'investimento esistenti in relazione al proprio indebitamento. Il vantaggio fiscale aumenta proporzionalmente al maggior rendimento degli investimenti rispetto all'interesse ipotecario. In linea di massima, il sistema fiscale vigente non stimola ad estinguere i debiti ipotecari. A coloro che dispongono di mezzi sufficienti per rinunciare ad estinguere il debito e investire il proprio denaro in modo più redditizio offre, infatti, molte possibilità di pianificazione fiscale favorevoli. Soprattutto l'ammortamento indiretto mediante il pilastro 3a può rivelarsi particolarmente vantaggioso sotto il profilo fiscale.

Per il gruppo di pensionati cui l'iniziativa popolare è indirizzata non sussiste alcuna necessità immediata di intervenire. Sia la base di dati disponibile relativa al reddito imponibile, sia gli studi sulla ripartizione del benessere e delle successioni in Svizzera non evidenziano una situazione di ristrettezza economica per le economie domestiche di pensionati proprietari di abitazioni. Questo punto di vista è suffragato anche dalla pubblicazione di uno studio commissionato dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali,¹³ secondo cui la maggior parte dei pensionati gode attualmente di una buona situazione economica. Solo pochi pensionati vivono in condizioni di povertà (il 6% circa, rispetto all'8,9% delle persone di età compresa tra i 18 e i 59 anni). Sempre secondo questa ricerca, pressoché una coppia di pensionati su cinque dispone di un patrimonio lordo di oltre un milione di franchi.

Conformemente ai dati aggiornati relativi all'imposta federale diretta provenienti dal Cantone di Berna (anno fiscale 2005), il 52 per cento dei proprietari che esercitano un'attività lucrativa attestano un valore locativo netto negativo; questa percentuale raggiunge solo il 20 per cento nel caso delle economie domestiche di pensionati con proprietà abitativa. Per l'80 per cento dei pensionati il valore locativo supera quindi gli interessi passivi e le spese di manutenzione deducibili (valore locativo netto positivo). Sebbene in base all'attuale sistema di imposizione della proprietà abitativa soltanto una parte proporzionalmente esigua di economie domestiche di pensionati benefici di uno sgravio fiscale sostanziale, i dati del Cantone di Berna evidenziano che per quanto riguarda le economie domestiche di pensionati con proprietà abitativa il valore locativo netto positivo rappresenta mediamente il 12 per cento del reddito imponibile. Certamente esistono casi di rigore, che tuttavia non riguardano solo i pensionati (per i disciplinamenti cantonali esistenti in materia di casi di rigore cfr. n. 2).

Occorre inoltre ricordare che, ammortizzando le ipoteche, i costi relativi agli interessi diminuiscono e aumenta la capacità economica e di conseguenza anche l'onere fiscale. Questo meccanismo interessa allo stesso modo tutti i contribuenti che ammortizzano le ipoteche. Introdurre ora un'esenzione facoltativa dall'imposta sul valore locativo a favore dei pensionati sarebbe poco corretto, in particolare perché queste persone in passato hanno potuto dedurre per decenni i propri costi di finanziamento. Se per ammortizzare l'ipoteca il contribuente utilizza la parte della

¹² Cfr. esempio di calcolo contenuto nel messaggio del 28 febbraio 2001 concernente il pacchetto fiscale 2001; FF 2001 2698.

¹³ Wanner, Philippe / Gabadinho, Alexis, Die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand, in: Beiträge zur sozialen Sicherheit, n. 1/2008.

sostanza che fruttava interessi, sul piano fiscale le conseguenze sono minime. Alla soppressione dei redditi imponibili corrisponde la soppressione degli interessi ipotecari. L'onere aumenta soltanto se per ammortizzare l'ipoteca viene usata sostanza che non produceva un reddito imponibile. In tali casi, tuttavia, la capacità economica risulta aumentata con l'ammortamento.

4.2 Ripercussioni

La libertà di scelta concessa dall'iniziativa popolare ai pensionati si traduce innanzitutto in un privilegio a favore delle economie domestiche di pensionati benestanti che hanno liquidato i loro debiti ipotecari durante la vita attiva, oppure che possono liquidarli in età di pensionamento grazie a una sufficiente capacità finanziaria. Esercitando il diritto di opzione (soppressione del valore locativo, nessun onere sotto forma di debiti ipotecari) essi possono ottimizzare il loro carico fiscale. Se al momento del pensionamento il loro debito è in gran parte estinto, e la deduzione degli interessi passivi non è più determinante dal punto di vista fiscale poiché non vi sono più costi di finanziamento, i pensionati proprietari possono rinunciare all'imposizione del valore locativo e alla deduzione degli interessi passivi. Dato che il diritto di opzione previsto può essere esercitato in qualsiasi momento a partire dal raggiungimento dell'età pensionabile, esiste inoltre la possibilità di far valere la deduzione per grandi lavori di manutenzione che superano nettamente l'importo massimo annuo di 4000 franchi stabilito dall'iniziativa e di esercitare il suddetto diritto soltanto successivamente. Se l'iniziativa fosse accettata, offrirebbe dunque molte possibilità di ottimizzare il proprio carico fiscale, ma comporterebbe minori entrate sia per la Confederazione sia per i Cantoni: per quanto concerne l'imposta federale diretta esse sono quantificabili in circa 200 milioni di franchi annui; per le imposte cantonali non disponiamo di dati, poiché mancano le basi statistiche. Trasposti alla Svizzera i calcoli del Cantone di Berna (anno fiscale 2005), che si riferiscono esclusivamente all'imposta federale diretta, danno il seguente risultato: per l'86 per cento delle economie domestiche di pensionati proprietari che pagano l'imposta federale diretta, ossia circa 440 000 contribuenti, esercitare il diritto di opzione sarebbe vantaggioso sotto il profilo fiscale.

Mediante l'introduzione di un diritto di opzione limitato alle economie domestiche di pensionati proprietari, si crea un incentivo a estinguere il debito acceso per finanziare l'acquisto della proprietà abitativa entro l'età del pensionamento per poi beneficiare dei vantaggi offerti dal cambiamento di sistema qualora non sussistano debiti ipotecari. Tuttavia, poiché l'iniziativa si focalizza soltanto sui pensionati proprietari e il cambiamento di sistema sarà inoltre facoltativo, non sarà possibile affrontare sistematicamente la questione della mancata motivazione ad estinguere i debiti ipotecari, uno dei principali problemi dell'attuale sistema dell'imposizione del valore locativo.

Se l'iniziativa popolare fosse accettata, non basterebbe però stabilire a livello di legge un futuro cambiamento generale di sistema nell'ambito dell'imposizione della proprietà abitativa (soppressione obbligatoria per tutti del valore locativo imponibile, in compenso forte limitazione o abolizione delle possibilità di deduzione relative alla proprietà abitativa). Visto che le disposizioni costituzionali dell'iniziativa popolare contengono parametri concreti che, al momento in cui il diritto di opzione è esercitato, devono essere mantenuti come possibilità di deduzione permanenti, una

successiva revisione costituzionale, motivata dalla parità di trattamento di tutti i proprietari, appare inevitabile. Il testo dell'iniziativa prevede che la soppressione del valore locativo non dia più diritto a dedurre gli interessi sui debiti relativi all'abitazione per uso proprio, nonché i premi assicurativi e le spese d'amministrazione da parte di terzi. Rimarrebbero tuttavia deducibili le spese per misure destinate al risparmio di energia, alla protezione dell'ambiente e alla conservazione dei monumenti storici, come pure le spese di manutenzione fino a un importo massimo di 4000 franchi. A dipendenza dei parametri che s'intendono scegliere nell'ambito di un cambiamento generale di sistema, risulterebbero differenze rispetto ai parametri fissati nell'iniziativa che occorrerebbe eliminare in ragione della parità di trattamento. La realizzazione di un'impresa di questo tipo sarebbe, a causa del referendum obbligatorio (maggioranza di Popolo e Cantoni), per sua natura più onerosa di una revisione di legge (referendum facoltativo con maggioranza del Popolo).

4.3 Principio dell'uguaglianza giuridica

L'obiettivo costituzionale della promozione della proprietà di abitazioni è, così come è impostata l'iniziativa, in concorrenza con altre norme costituzionali dello stesso livello, in particolare il principio della parità di trattamento. Tra la conservazione della proprietà abitativa e il principio dell'uguaglianza giuridica vi è un conflitto di obiettivi costituzionali. Ogni sostegno a un interesse specifico (nel presente caso: pensionati con proprietà abitativa) comporta inevitabilmente uno svantaggio per tutti i gruppi esclusi dalla misura in questione (in questo caso tutti gli inquilini e i proprietari non ancora pensionati). Si pone quindi la questione se l'introduzione di un diritto di opzione generale finalizzato all'abolizione del valore locativo non violi il principio dell'uguaglianza giuridica nei confronti dei gruppi che non ne fruiscono. Tale principio non è rispettato nei confronti degli inquilini qualora venga esercitato il diritto di opzione, mentre permane la possibilità di dedurre spese di manutenzione fino a 4000 franchi (o addirittura illimitatamente in caso di misure di risparmio energetico, di protezione dell'ambiente o di conservazione dei monumenti storici), come prevede l'iniziativa popolare.

Se incarica la Confederazione di promuovere la proprietà abitativa, la Costituzione federale deve pure istituire condizioni quadro favorevoli per tutti i gruppi della popolazione. Le misure secondo l'articolo 108 della Costituzione federale devono dunque andare a beneficio di tutte le persone che intendono acquistare una proprietà abitativa e non solo di determinati gruppi. L'iniziativa popolare in esame non prevede misure di promozione generali, bensì un'agevolazione fiscale espressamente a favore di un determinato gruppo di proprietari e, all'interno di tale gruppo, di persone che generalmente possiedono già da tempo una proprietà abitativa.

La rinuncia all'imposizione del valore locativo è irrevocabile. Se la situazione finanziaria di un pensionato che ha rinunciato all'imposizione del valore locativo dovesse cambiare, ad esempio perché deve contrarre un'ipoteca per eseguire urgenti lavori di riattazione, non gli sarebbe più data la possibilità di ritornare sulla propria decisione. Questo comporta che in futuro egli sarebbe tassato diversamente rispetto al proprietario pensionato nella stessa situazione finanziaria che non ha fatto valere il proprio diritto di opzione, non potendo più dedurre i nuovi interessi passivi.

4.4 Difficoltà a livello di attuazione

Considerando l'iniziativa popolare sotto il profilo dell'attuazione, si deduce che essa non contribuirà minimamente a semplificare il diritto fiscale. L'introduzione di un diritto di opzione in un processo di massa, quale il sistema d'imposizione fiscale, è forzatamente problematica e legata a un onere amministrativo supplementare.

La soppressione della possibilità di dedurre gli interessi maturati sui debiti relativi alla proprietà abitativa in seguito all'utilizzo del diritto di opzione comporta un disciplinamento speciale a livello dei suddetti interessi e dunque problemi di delimitazione. Qualora ad esempio si applichi il metodo oggettivo, la deduzione è esclusa soltanto per gli interessi maturati su debiti privati che gravano la proprietà abitativa per uso proprio al luogo del domicilio. È ammesso dedurre tutti gli altri interessi maturati su debiti privati. Se invece si applica il metodo pro rata, si ottiene una suddivisione proporzionale degli interessi maturati su debiti privati in relazione agli attivi lordi. Questo consente di determinare la quota di interessi maturati su debiti privati che grava la proprietà abitativa per uso proprio al luogo di domicilio, che secondo il testo dell'iniziativa non è più possibile dedurre.

Infine, per l'attuazione dell'iniziativa popolare si renderà necessaria anche una legislazione di esecuzione per rispondere a tutte le questioni e ai problemi che derivano dalla disposizione costituzionale (art. 108b cpv. 2 lett. a e b Cost.), la cui formulazione è aperta. Rimane inoltre da chiarire se il diritto di opzione può essere fatto valere qualora ad esempio soltanto uno dei coniugi avesse già raggiunto l'età del pensionamento. In caso affermativo, ci si deve chiedere se il valore locativo debba essere nuovamente tassato qualora lo stesso coniuge sia deceduto e la consorte non abbia ancora raggiunto l'età del pensionamento.

5 Conclusioni

Gli obiettivi dell'iniziativa popolare sono giudicati poco convincenti per diversi motivi:

- il nostro Collegio è contrario a una soppressione del valore locativo limitata a singoli individui o gruppi di individui. Disciplinamenti speciali sono ammessi soltanto a titolo eccezionale e necessitano di una motivazione puntuale. Gli studi effettuati sulla situazione dei pensionati in Svizzera sotto il profilo del reddito e della sostanza non forniscono validi motivi per privilegiare questo gruppo. Il diritto di opzione rivendicato dall'iniziativa condurrebbe altresì a una disparità di trattamento materialmente ingiustificata rispetto agli altri proprietari e a tutti i locatari. Il diritto di opzione irrevocabile potrebbe inoltre trasformarsi in uno svantaggio per quei pensionati che sono costretti a indebitarsi dovendo inaspettatamente far eseguire lavori di risanamento, ma non sono più autorizzati a dedurre gli interessi passivi corrispondenti.
- Ne risulterebbe un'inutile complicazione del diritto fiscale. Il corrispondente onere amministrativo (adeguamenti informatici del sistema d'imposizione, suddivisione degli interessi passivi, misure contro gli abusi) non è da sottovalutare. La disposizione costituzionale formulata in modo aperto costringe a elaborare una legislazione d'esecuzione che contempra tutti i casi ipotizzabili.

- Anche in merito agli effetti l’iniziativa non appare convincente: per quanto riguarda la ripartizione dei benefici, si privilegiano le economie domestiche di pensionati più agiate, che hanno potuto estinguere i propri debiti ipotecari già durante la vita attiva oppure che possono farlo durante il pensionamento, perché dispongono di mezzi finanziari sufficienti. Inoltre, poiché l’iniziativa si riferisce unilateralmente ai pensionati proprietari e prevede un cambiamento di sistema su base volontaria, non sarebbe possibile affrontare sistematicamente un problema di fondo dell’attuale sistema d’imposizione del valore locativo, ossia la scarsa motivazione ad estinguere i debiti ipotecari.
- Se l’iniziativa popolare fosse accettata, non sarebbe sufficiente stabilire a livello di legge un futuro cambiamento generale di sistema nell’ambito dell’imposizione del valore locativo (soppressione obbligatoria per tutti del valore locativo imponibile, in compenso forte limitazione o abolizione delle possibilità di deduzione relative alla proprietà abitativa). Poiché le disposizioni costituzionali dell’iniziativa popolare contengono parametri concreti che, al momento in cui il diritto di opzione è esercitato, devono essere mantenuti come possibilità di deduzione permanenti, una successiva revisione costituzionale, motivata dalla parità di trattamento di tutti i proprietari di abitazione, appare inevitabile. La realizzazione di un’impresa di questo tipo sarebbe, a causa del referendum obbligatorio (maggioranza di Popolo e Cantoni), per sua natura più onerosa di una revisione di legge (referendum facoltativo con maggioranza del Popolo).

Il Consiglio federale respinge pertanto un’esenzione facoltativa dall’imposizione del valore locativo della proprietà abitativa per uso personale limitata ai soli pensionati.

6 Controprogetto indiretto

6.1 Cambiamento di sistema

In considerazione della valutazione negativa dell’iniziativa dell’Associazione svizzera dei proprietari immobiliari (HEV), il 17 giugno 2009 il Consiglio federale ha deciso di presentare al Parlamento un controprogetto indiretto.

L’obiettivo del controprogetto indiretto era sostituire gli attuali svantaggi dell’imposizione del valore locativo (cfr. n. 4) con una soluzione migliore che politicamente possa incontrare il consenso della maggioranza. *Presupposto indispensabile sotto il profilo della sistematica fiscale* era che in caso di soppressione del valore locativo le spese di manutenzione in relazione all’immobile destinato all’uso personale non sarebbero potute più essere dedotte. Esse costituiscono spese di conseguimento del reddito vincolate inseparabilmente all’ottenimento di un reddito corrispondente. In questo contesto il cambiamento di sistema può essere eseguito in maniera coerente e in forma integrale, oppure mediante attenuazioni o eccezioni a diversi livelli.

Nel controprogetto indiretto (cambiamento di sistema modificato), posto in consultazione il 4 novembre 2009, il Consiglio federale prevedeva la soppressione dell’imposizione del valore locativo per tutti i proprietari e, a titolo di controprestazione, una forte limitazione delle attuali possibilità di deduzione: deduzione degli interessi maturati su debiti per l’acquisto della prima proprietà abitativa limitata nel tempo e nell’importo, come pure deduzione delle spese per le misure di risparmio energetico e di protezione dell’ambiente, nonché di conservazione dei monumenti storici,

particolarmente efficaci sotto il profilo qualitativo. Gli interessi passivi dovevano poter essere dedotti soltanto fino a concorrenza dei redditi da sostanza imponibili. Per le abitazioni secondarie, utilizzate prevalentemente per uso proprio, era stata proposta un'imposta cantonale speciale (imposta sull'abitazione secondaria). Durante la procedura di consultazione è stato conferito l'incarico di elaborare un parere giuridico sulla costituzionalità di quest'imposta speciale.

6.1.1 Risultati della procedura di consultazione

La procedura di consultazione è durata fino al 15 febbraio 2010. La maggior parte dei Cantoni e delle organizzazioni, come pure l'UDC e i Verdi, hanno respinto il controprogetto indiretto. Tre Cantoni, la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze, due organizzazioni, il PS e il PCS si sono espressi a favore del cambiamento integrale di sistema e quindi anche contro il controprogetto. Il rifiuto del controprogetto è stato motivato sostanzialmente con il fatto che non comporta alcuna semplificazione, bensì implica maggiori oneri e ulteriori complicazioni. Non promuoverebbe inoltre l'accesso alla proprietà abitativa né ai nuovi acquirenti né alle giovani famiglie e la prevista deduzione degli interessi passivi sarebbe contraria al principio dell'imposizione secondo la capacità economica. La soppressione della deduzione per le spese di manutenzione porterebbe infine a un deterioramento del parco immobili e avrebbe ripercussioni negative sul settore edilizio. Soltanto 6 Cantoni, 12 organizzazioni, il Gruppo liberale-radicalo, il PPD e l'UDF hanno approvato il controprogetto con riserva. In particolare, chiedevano un aumento delle deduzioni per l'acquisto della prima proprietà abitativa, il mantenimento di una deduzione moderata per le spese di manutenzione e una compensazione adeguata delle minori entrate fiscali per i Cantoni in cui sono ubicate le abitazioni secondarie.¹⁴

Il parere giuridico affidato nel frattempo alla prof. dott. Madeleine Simonek (Università di Zurigo) concernente la costituzionalità dell'imposta cantonale sulle abitazioni secondarie giunge alla conclusione che essa può essere considerata un'imposta speciale sulla sostanza con elementi di imposizione secondo il dispendio.¹⁵ Al fine di compensare integralmente la diminuzione delle entrate dovuta alla soppressione dell'imposizione del valore locativo, l'imposta sulle abitazioni secondarie dovrebbe essere fissata tra il 4,7 e il 9,2 per mille o, considerando anche la diminuzione della quota cantonale dell'imposta federale diretta, tra il 5,5 e l'11,2 per mille dei valori lordi d'imposta relativi alle abitazioni secondarie. In questi termini l'imposta sulle abitazioni secondarie sarebbe anticostituzionale. Una diversa imposizione delle abitazioni secondarie e di altri elementi della sostanza sarebbe inoltre contraria al principio dell'uguaglianza giuridica.

¹⁴ Per i dettagli cfr. il rapporto sui risultati nel sito Internet della Cancelleria federale: <http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2009.html#EFD>.

¹⁵ Simonek, Madeleine, 2010, Rechtsgutachten betreffend die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einführung einer Zweitliegenschaftssteuer als kantonale Sondersteuer, indirizzato al Dipartimento federale delle finanze: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01700/index.html?lang=de>.

6.2

Contenuto del controprogetto

In base ai risultati della consultazione e del suddetto parere giuridico viene presentato il seguente controprogetto: si vuole mantenere la soppressione dell'imposizione del valore locativo per tutti i contribuenti. Conformemente al sistema, le spese di manutenzione, i premi assicurativi e le spese d'amministrazione da parte di terzi non saranno più ammesse in deduzione per la proprietà abitativa utilizzata per uso proprio. Fanno eccezione le spese per le misure di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente, che devono soddisfare requisiti energetici ed ecologici concreti e le spese per i lavori di conservazione dei monumenti storici. Gli interessi maturati sui debiti privati sono deducibili, purché servano a generare reddito da sostanza imponibile e hanno quindi carattere di spese di conseguimento del reddito. Al fine di tenere conto delle diverse situazioni, essi possono essere dedotti in ragione dell'80 per cento dei redditi da sostanza imponibili (cfr. n. 6.2.1). Inoltre, per gli acquirenti della prima proprietà abitativa per uso personale si applica una deduzione limitata nel tempo e nell'importo degli interessi ipotecari (cosiddetta deduzione a favore di chi acquista per la prima volta una proprietà abitativa per uso personale). Si rinuncia a un'imposta speciale sulle abitazioni secondarie, come era prevista nel controprogetto posto in consultazione. Infine, occorre garantire la neutralità sotto il profilo del gettito dell'imposta federale diretta.

6.2.1

Valutazione del controprogetto

Le modifiche di legge effettuate nel controprogetto indiretto rappresentano, in confronto al controprogetto posto in consultazione, un passo sostanziale verso la semplificazione del sistema di imposizione del reddito.

La soppressione generale del valore locativo corrisponde alla mozione Kuprecht, accolta dal Parlamento e, in questo punto, anche alle richieste delle mozioni 09.3213 e 09.3215 (cfr. n. 2). Poiché le spese di manutenzione relative agli immobili per uso proprio costituiscono spese di conseguimento del reddito vincolate all'ottenimento di un reddito corrispondente (valore locativo), sotto il profilo della sistematica fiscale è indispensabile che le spese di manutenzione non siano più deducibili in caso di soppressione dell'imposizione del valore locativo. Pertanto la mozione Kuprecht, che chiede una deduzione limitata delle spese di manutenzione, non deve essere attuata in questo punto. Poiché è ancora possibile dedurre le misure di alta qualità destinate al risparmio energetico e alla protezione dell'ambiente e la deducibilità delle spese per i lavori di conservazione dei monumenti storici rimane invariata, vengono mantenuti gli incentivi fiscali per la manutenzione degli immobili in settori specifici. Si fa notare che dal punto di vista energetico le richieste delle mozioni 09.3213 e 09.3215 sono soddisfatte (cfr. n. 2). Le modifiche legislative vanno anche nel senso della mozione 09.3014, ossia di una maggiore effettività ed efficienza relativamente agli investimenti energetici nel settore immobiliare privato (cfr. n. 6.2.2).

Con la soppressione dell'imposizione del valore locativo non possono più essere dedotti gli interessi passivi concernenti l'immobile utilizzato per uso proprio. Tuttavia, se hanno carattere di spese di conseguimento del reddito (ad es. in relazione a immobili locati), gli interessi maturati sui debiti privati rimangono deducibili. Non hanno invece carattere di spese di conseguimento del reddito gli interessi maturati su

debiti per il finanziamento di beni di lusso. Poiché in tal modo gli interessi maturati sui debiti hanno solo in parte carattere di spese di conseguimento del reddito ed è difficile attribuirli a determinati redditi della sostanza, essi devono essere ammessi in deduzione solo in ragione dell'80 per cento dei redditi da sostanza imponibili. Questa soluzione presenta il vantaggio di essere realizzabile, di offrire poche possibilità di pianificazione fiscale e, nell'ottica del mandato costituzionale concernente la promozione della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla proprietà (art. 108 Cost.), di non discriminare i proprietari rispetto ad altri soggetti. Questo pericolo ci sarebbe stato, se altre soluzioni fossero state preferite alla presente regolamentazione come il metodo oggettivo o proporzionale. In entrambi i casi, ad aggravare la situazione concorre il notevole dispendio supplementare delle autorità di tassazione. Con la limitazione all'80 per cento è stata scelta una soluzione più restrittiva rispetto al controprogetto posto in consultazione. In generale si può affermare che l'incentivo ad avere un debito nei confronti di terzi si riduce in maniera direttamente proporzionale alla diminuzione del limite stabilito. Questo vale per tutte le forme di proprietà abitativa, sia per uso proprio sia locata.

È inoltre prevista la cosiddetta deduzione per l'acquisto della prima proprietà abitativa per uso proprio: le persone che acquistano per la prima volta una proprietà abitativa per uso proprio possono dedurre gli interessi passivi legati all'immobile in modo limitato nel tempo e nell'importo. In tal modo si tiene conto della mozione Kuprecht, secondo la quale gli interessi passivi devono poter continuare a essere dedotti in misura limitata.

Infine non sarà dato seguito all'imposta cantonale speciale sulle abitazioni secondarie, prevista dal controprogetto posto in consultazione, in quanto incostituzionale (cfr. n. 6.1.1). Con la sua soppressione viene meno una rischiosa disarmonia verticale, perché a livello federale non sarebbe stato previsto un onere speciale per le abitazioni secondarie. Spetterà quindi ai Cantoni decidere se voler compensare o meno le minori entrate causate dalla soppressione dell'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie.

I Cantoni possono, ad esempio – senza che questo venga sancito dalla legge sull'armonizzazione delle imposte – introdurre un'*imposta di attribuzione dei costi*, per compensare almeno una parte delle mancate entrate derivanti dalla soppressione dell'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie. Con un'adeguata imputazione dei costi, determinate spese degli enti pubblici vengono accollate del tutto o in parte alle persone maggiormente connesse con tali spese rispetto ad altri contribuenti o alle persone alle quali tali spese devono essere addebitate in modo particolare. Le imposte di attribuzione dei costi derogano al principio concettuale di ripartizione degli oneri, alla base della generalità dell'imposizione. Esse sono pertanto ammesse soltanto a determinate condizioni. In particolare le entrate totali generate da un'imposta di attribuzione dei costi non possono essere superiori al finanziamento necessario per le corrispondenti spese. Il parere giuridico sull'imposta delle abitazioni secondarie giunge alla conclusione che la riscossione di un'imposta di attribuzione dei costi sulle abitazioni secondarie rappresenterebbe, dal punto di vista costituzionale, la via meno rischiosa se sono soddisfatte due condizioni fondamentali:

- l'ente pubblico che riscuote l'imposta è in grado di allestire il calcolo dei costi necessario per la loro attribuzione;

- devono sussistere determinate spese, causate in particolar modo dalle seconde abitazioni o che vanno soprattutto a loro vantaggio.

Nella sua giurisprudenza costante, il Tribunale federale definisce i presupposti per la riscossione di un'imposta di attribuzione dei costi. Quest'ultima presuppone, in quanto imposta speciale, l'esistenza di motivi oggettivamente sostenibili per addebitare le spese dello Stato al gruppo di persone interessato. L'eventuale delimitazione, inoltre, deve avvenire secondo criteri ragionevoli; altrimenti l'imposta viola il principio di uguaglianza giuridica contenuto nell'articolo 8 della Costituzione federale.¹⁶

Tuttavia, occorre constatare che dal punto di vista concettuale un'imposta di attribuzione dei costi non è adeguata a compensare completamente le minori entrate causate dalla soppressione dell'imposizione del valore locativo. Questo è uno svantaggio soprattutto per i Cantoni a vocazione turistica.

6.2.2 Interventi parlamentari

La mozione Kuprecht (05.3864) chiede la soppressione dell'imposizione del valore locativo. Anche in avvenire gli interessi passivi e le spese di manutenzione devono poter essere dedotti in misura limitata.

Con il presente disegno di legge il Consiglio federale adempie questo mandato – fatta eccezione per la deduzione limitata delle spese di manutenzione. Come già menzionato più volte le spese di manutenzione sono spese di conseguimento del reddito e possono essere dedotte soltanto a fronte di un reddito imponibile. Poiché è ancora possibile dedurre le misure di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente particolarmente efficaci e la deduzione delle spese per i lavori di conservazione dei monumenti storici rimane invariata, vengono mantenuti gli incentivi fiscali in settori specifici della manutenzione degli immobili. Se il Parlamento approva il controprogetto indiretto, la mozione può essere tolta di ruolo.

La mozione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (09.3014) chiede di aumentare l'effettività e l'efficienza delle deduzioni fiscali ai fini dell'imposta federale diretta per gli investimenti di carattere energetico in immobili del patrimonio privato, facendo riferire le deduzioni fiscali a standard energetici minimi. Il presente controprogetto indiretto soddisfa tale richiesta. Se il Parlamento approva questo aspetto del controprogetto indiretto, il suddetto intervento parlamentare può essere tolto di ruolo.

7 Commento ai singoli articoli del controprogetto indiretto

7.1 Legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD)

Art. 21

L'articolo 21 capoverso 1 lettera b LIFD in vigore reca la disposizione centrale ai fini dell'imposizione della proprietà abitativa, nel senso che stabilisce che il valore

¹⁶ DTF del 14 maggio 2001, 2P.199/2000.

locativo degli immobili che il contribuente ha a disposizione per uso proprio in forza del suo diritto di proprietà o di un usufrutto ottenuto a titolo gratuito è imponibile come reddito. Il capoverso 2 disciplina il modo in cui è stabilito il valore locativo, segnatamente in funzione del valore di mercato e dell'utilizzazione effettiva. La soppressione di questa disposizione fa sì che il valore locativo non sia più imponibile. Il fatto di non tenere conto del valore locativo come reddito imponibile non deve essere fissato espressamente nella legge, perché l'uso a scopo personale di valori patrimoniali è imponibile soltanto se è previsto da una norma, come per il valore locativo nel diritto in vigore. L'abrogazione dell'articolo 21 capoverso 1 lettera b e capoverso 2 LIFD impone una revisione totale dell'articolo. Il nuovo articolo 21 è costituito di un capoverso unico suddiviso nelle lettere a–c. Le attuali lettere c e d divengono rispettivamente le lettere b e c.

Art. 32 Spese di conseguimento del reddito

L'articolo 32 LIFD in vigore disciplina le spese fiscalmente deducibili nell'ambito degli immobili privati e dei beni mobili privati. Sulla base del nuovo concetto di imposizione della proprietà abitativa questa disposizione va suddivisa in tre articoli (32, 32a e 32b) nel senso che per quanto riguarda le spese deducibili occorre distinguere tra sostanza mobiliare e immobiliare privata.

Il nuovo articolo 32 LIFD corrisponde all'attuale capoverso 1 dell'articolo 32 e disciplina le spese di conseguimento del reddito integralmente deducibili nell'ambito della sostanza mobiliare privata (amministrazione da parte di terzi e imposte alla fonte che non possono essere né rimborsate né computate).

Art. 32a (nuovo) Immobili

Poiché nel caso della proprietà abitativa per uso proprio l'imposizione del valore locativo è abolita, le spese dell'immobile (spese di manutenzione, spese di riattazione di immobili di nuova acquisizione, premi assicurativi, spese d'amministrazione da parte di terzi) non sono più deducibili. L'articolo 32a enumera le eccezioni a questo principio. Gli immobili facenti parte della sostanza commerciale sono esclusi da questa normativa.

Cpv. 1

Le misure di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente sono deducibili soltanto se soddisfano elevati requisiti energetici ed ecologici. L'impostazione concreta deve essere effettuata in collaborazione con i Cantoni. Questa normativa si orienta alla mozione della CET-S «Maggiore effettività ed efficienza nelle deduzioni fiscali a titolo di risanamento energetico degli edifici» (09.3014), accolta l'11 giugno 2009, cui si intende dare attuazione per il tramite di una revisione dell'ordinanza del DFF concernente i provvedimenti per l'utilizzazione razionale dell'energia e per l'impiego di energie rinnovabili (RS 642.116.1).

Nel caso di questa possibilità di deduzione si tratta di creare incentivi più mirati a investire nel settore del risparmio energetico e della protezione dell'ambiente. Di conseguenza bisogna porre un obiettivo elevato. Concretamente, ciò significa che in futuro i costi per la sostituzione degli apparecchi domestici ad alto consumo di corrente elettrica (fornelli, forni, congelatori ecc.), deducibili nel quadro del diritto in vigore, non potranno più essere dedotti. Si tratta in un certo senso di una misura finalizzata all'utilizzazione razionale dell'energia e giustificata dal fatto che la

tecnica attuale è più evoluta rispetto a 10 o 15 anni or sono, anche per quanto riguarda il risparmio di corrente elettrica. In particolare siffatte misure di risparmio energetico possono far scattare facilmente un comportamento «free rider», che si configura quando le persone ricevono contributi finanziari (deduzioni fiscali o contributi diretti) dall'ente pubblico per un'attività che avrebbero comunque intrapreso anche senza l'aiuto dello Stato. Con la modifica del 24 giugno 2009 dell'ordinanza sull'energia (OEn, RS 730.01) sono state gettate le basi per diminuire il consumo di energia elettrica degli apparecchi domestici. Possono essere messi in vendita solo gli apparecchi che soddisfano determinati requisiti di efficienza.

Affinché una misura di risparmio energetico o di protezione dell'ambiente legittimi anche in futuro la deduzione, la sua qualità deve essere vincolata a requisiti che devono essere definiti con maggiore precisione. Per quanto riguarda l'acquisto di impianti tecnici per la produzione di calore, ciò può avvenire per il tramite di marchi di qualità, mentre per i risanamenti dell'involucro dell'edificio il rispetto delle prescrizioni in materia di isolamento termico costituisce una condizione decisiva per la deducibilità. Per aumentare l'effettività e l'efficienza come richiesto dalla mozione (09.3014), è necessario secondo l'amministrazione che una misura soddisfi i criteri dell'attuabilità e dell'onere sostenibile per le autorità cantonali di tassazione.

Come nel diritto vigente, si deve garantire a livello di ordinanza l'esclusione degli investimenti sussidiati: se le misure di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente ammesse in deduzione sono sussidiate da enti pubblici, la deduzione può essere fatta valere soltanto per la parte a carico del contribuente.

Cpv. 2

Rispetto al diritto in vigore la deduzione delle spese per i lavori di conservazione dei monumenti storici non subisce alcuna modifica. La sua nuova collocazione nella LIFD è dovuta a mere ragioni di tecnica legislativa.

Art. 32b (nuovo)

Immobili locati e affittati

Cpv. 1

Per gli immobili della sostanza privata dati in locazione o in affitto si possono continuare a dedurre le spese di manutenzione (incluse le spese di riattazione di immobili di nuova acquisizione dopo l'abrogazione della prassi Dumont), i premi d'assicurazione e le spese d'amministrazione da parte di terzi.

Cpv. 2 e 3

Se l'immobile è locato a terzi solo in parte o temporaneamente, si tiene conto delle spese in modo proporzionale. Così facendo si garantisce la deducibilità unicamente delle spese aventi il carattere di spese di conseguimento del reddito. Se il proprietario utilizza in proprio e temporaneamente gli immobili locati o affittati, sono ammesse in deduzione le spese relative alla quota della durata della locazione o dell'affitto nell'anno fiscale.

Cpv. 4

Il capoverso 4 stabilisce che l'utilizzazione di un immobile nel quadro di un'attività lucrativa indipendente è considerata locazione. In caso di utilizzazione mista, ossia quando gli immobili sono utilizzati a scopo sia commerciale sia privato, si applica il cosiddetto metodo della preponderanza. Il diritto in vigore designa come sostanza

commerciale tutti i valori patrimoniali che servono integralmente o in modo preponderante all'attività lucrativa indipendente. Ciò significa che l'immobile appartiene integralmente alla sostanza commerciale o alla sostanza privata, a seconda della quota prevalente di utilizzazione. L'immobile di cui la parte più piccola è destinata all'attività lucrativa indipendente è assegnato integralmente alla sostanza privata, con la conseguenza che le deduzioni afferenti alla parte utilizzata a scopo commerciale non potrebbero essere fatte valere. Per evitare questa situazione, le parti utilizzate nel quadro dell'attività lucrativa indipendente devono essere considerate locate.

Cpv. 5

Le spese per gli investimenti destinati a misure di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente particolarmente efficaci e a lavori di conservazione dei monumenti storici devono essere deducibili integralmente anche per quanto riguarda gli immobili locati o affittati in parte o temporaneamente.

Cpv. 6

La possibilità di far valere una deduzione forfettaria anziché le spese effettive dell'immobile deve essere mantenuta per gli immobili dati in locazione o in affitto. La deduzione forfettaria va ridotta proporzionalmente se l'immobile è locato o affittato in parte o temporaneamente. A seguito della suddivisione dell'attuale articolo 32, questa norma è lievemente riformulata e integrata nel nuovo articolo 32*b*. Sotto il profilo del contenuto essa corrisponde tuttavia all'attuale articolo 32 capoverso 4 LIFD.

Art. 33

Cpv. 1 lett. a

Questa disposizione contiene la clausola generale del trattamento fiscale degli interessi maturati sui debiti privati secondo cui questi sono deducibili fino a concorrenza dell'80 per cento dei redditi da sostanza imponibili (cfr. i commenti in dettaglio ai n. 6.2.1 e 9.1.3).

Nel calcolo della deduzione massima ammessa degli interessi maturati sui debiti privati occorre osservare che i redditi da sostanza mobiliare e immobiliare privata sono considerati al lordo come nel diritto in vigore, ovvero prima della deduzione delle relative spese di conseguimento del reddito.

L'eccedenza di 50 000 franchi relativa agli interessi stabilita nel diritto in vigore decade con l'abolizione del valore locativo degli immobili utilizzati per uso proprio. La deducibilità degli interessi maturati sui debiti privati che va oltre la summenzionata clausola generale non è più giustificata. Ogni eccedenza degli interessi al di là del reddito lordo della sostanza è considerata spesa a titolo di interessi per debiti destinati al finanziamento del consumo o a investimenti senza redditi imponibili.

La regolamentazione vigente secondo cui non sono deducibili gli interessi sui mutui che una società di capitali concede a condizioni particolarmente vantaggiose a una persona fisica che detiene una partecipazione determinante al suo capitale o ad altre persone fisiche che le sono altrimenti prossime figura ora nell'articolo 34.

Cpv. 3 e 4 (nuovi)

L'adozione di misure di sostegno a favore dei nuovi proprietari si rivela necessaria ed è perlopiù incontestata. L'esperienza mostra che chi acquista per la prima volta

una proprietà abitativa spesso deve indebitarsi fortemente. La deduzione degli interessi maturati sui debiti privati, prevista dal diritto vigente, costituisce pertanto un incentivo fiscale per i contribuenti che acquistano una proprietà abitativa. Dato che questo incentivo viene meno in caso di cambiamento di sistema, si impone una regolamentazione d'eccezione a favore dei nuovi proprietari, nel senso che, nonostante la soppressione del valore locativo, sia loro consentita per un periodo limitato la deduzione integrale o parziale degli interessi passivi. Questa regolamentazione speciale è giustificata, poiché in tal modo si ottempera al mandato costituzionale della promozione dell'accesso alla proprietà e si riferisce all'acquisto della prima proprietà abitativa per uso proprio in Svizzera.

Come nel pacchetto fiscale 2001 (art. 33 cpv. 1^{bis}) e in linea con le mozioni Sommaruga (09.3213) e Schweiger (09.3215) occorre prevedere una regolamentazione speciale per i nuovi proprietari. I contribuenti che hanno acquistato per la prima volta al loro domicilio un immobile che serve durevolmente ed esclusivamente come abitazione personale devono poter fruire della possibilità di dedurre gli interessi passivi legati direttamente all'immobile (in particolare gli interessi ipotecari). La durata di questa regolamentazione speciale è limitata a 10 anni a contare dall'acquisto; essa vale soltanto in caso di acquisto a titolo oneroso dell'immobile e non in caso di acquisto a titolo gratuito (successione o donazione). I contribuenti coniugati che vivono legalmente e di fatto in comunione domestica (questo vale anche per le unioni domestiche registrate) possono dedurre gli interessi passivi legati direttamente alla proprietà abitativa utilizzata per uso personale fino a un massimo di 10 000 franchi. Gli altri contribuenti fino a un importo di 5000 franchi. Questa deduzione si applica per analogia anche ai contribuenti che godono di un diritto di usufrutto su un immobile. La deduzione a favore di chi acquista la prima proprietà abitativa per uso personale è effettuata la prima volta nel primo anno fiscale successivo all'acquisto dell'immobile. Non si prende in considerazione l'anno fiscale nel corso del quale è stato concluso l'acquisto. Nei dieci anni fiscali successivi la possibilità di deduzione si riduce per ogni anno del 10 per cento dell'importo massimo, ovvero rispettivamente di 1000 e di 500 franchi. Così facendo è garantita la parità di trattamento di tutti gli acquirenti a prescindere dalla data d'acquisto.

La norma generale relativa alla possibilità di deduzione degli interessi maturati sui debiti privati ai sensi dell'articolo 32 capoverso 1 come pure per gli acquirenti della prima proprietà abitativa per uso personale ai sensi dell'articolo 33 capoverso 3 ha le seguenti ripercussioni per il contribuente:

1. il contribuente non dispone di redditi da sostanza imponibili: non è più possibile dedurre gli interessi maturati sui debiti privati;
2. dispone di redditi da sostanza imponibili: può dedurre gli interessi maturati sui debiti privati in ragione dell'80 per cento dei redditi da sostanza imponibili;
3. non dispone di redditi da sostanza imponibili e acquista per la prima volta una proprietà abitativa per uso personale: può dedurre durante 10 anni gli interessi maturati sui debiti privati fino a concorrenza della deduzione per l'acquisto della prima proprietà abitativa per uso personale;
4. dispone di redditi da sostanza imponibili e acquista per la prima volta una proprietà abitativa per uso personale: può dedurre gli interessi maturati sui debiti privati in ragione dell'80 per cento dei redditi da sostanza imponibili. Tale limite aumenta nella misura della pertinente deduzione per l'acquisto

della prima proprietà abitativa per uso personale. In nessun caso il contribuente può dedurre interessi passivi più elevati di quelli effettivamente pagati.

A titolo di chiarimento diamo qui di seguito alcuni semplici esempi in cifre relativi al principio della possibilità di deduzione degli interessi maturati sui debiti privati in ragione dell'80 per cento dei redditi da sostanza imponibili, come pure alla deduzione per l'acquisto della prima proprietà abitativa per uso personale:

	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Principio				
Reddito da sostanza imponibile (100%)	–	1 250	1 250	1 250
80% del reddito da sostanza imponibile	–	1 000	1 000	1 000
Interessi effettivi maturati sui debiti privati	800	800	1 000	1 100
Interessi deducibili maturati sui debiti privati	–	800	1 000	1 000

Deduzione per chi acquista la prima proprietà abitativa per uso personale (coniugi)

Reddito da sostanza imponibile (100%)	20 000	20 000	20 000	–
80% del reddito da sostanza imponibile	16 000	16 000	16 000	–
Deduzione massima nel 1° anno per chi acquista la prima proprietà abitativa per uso personale	10 000	10 000	10 000	10 000
Deduzione massima possibile	26 000	26 000	26 000	10 000
Interessi effettivi maturati sui debiti privati	25 000	30 000	40 000	8 000
Interessi deducibili maturati sui debiti privati	25 000	26 000	26 000	8 000

Dagli esempi si evince che, in base alla nuova regolamentazione degli interessi maturati sui debiti, un contribuente senza reddito da sostanza imponibile non può più dedurre gli interessi maturati sui debiti privati (tabella 1, colonna 2). Ciò è conforme al principio della sistematica fiscale secondo cui le spese di conseguimento del reddito sono ammesse in deduzione, mentre le spese per il mantenimento del tenore di vita non lo sono. Eccezione: la deduzione a favore di chi acquista la prima proprietà abitativa per uso personale (tabella 2, colonna 5). Se per contro vi è reddito da sostanza imponibile, gli interessi maturati sui debiti privati possono essere dedotti, tuttavia soltanto fino a concorrenza dell'80 per cento del reddito indicato. L'esempio mostra nella tabella 1, colonna 5, le conseguenze della soluzione più restrittiva rispetto al controprogetto posto in consultazione.

Per quel che concerne la deduzione a favore di chi acquista la prima proprietà abitativa per uso personale, bisogna fare in modo di limitare per quanto possibile gli abusi. Questa sfida amministrativa può tuttavia essere superata nell'ambito degli obblighi di informazione tra le autorità cantonali.

Cpv. 5 (nuovo)

La deduzione per chi acquista la prima proprietà abitativa per uso personale decade se l'immobile è alienato o non serve più all'uso personale del proprietario. La deduzione può essere ulteriormente fatta valere per gli anni restanti se entro un congruo termine il contribuente acquista in Svizzera un immobile sostitutivo adibito allo stesso scopo. Secondo la prassi cantonale un acquisto sostitutivo deve avvenire entro uno o due anni. La disposizione non si applica all'acquisto sostitutivo effettuato dopo tale scadenza. Questa regolamentazione si orienta alle corrispondenti disposizioni in materia di imposta sugli utili da sostanza immobiliare (cfr. art. 12 cpv. 3 lett. e LAID).

Art. 34 lett. f (nuova)

L'articolo 34 fornisce un elenco non esaustivo dei costi che non possono essere dedotti. Tra questi figurano anche gli interessi sui mutui che una società di capitali concede a una persona fisica che detiene una partecipazione determinante al suo capitale o ad altre persone fisiche che le sono altrimenti prossime a condizioni che si scostano notevolmente da quelle usuali nelle relazioni d'affari con terzi. Per ragioni di tecnica legislativa questa fattispecie menzionata nel vigente articolo 33 capoverso 1 lettera a secondo periodo è ora inserita (senza modifiche) nell'articolo 34.

Art. 205d (nuovo)

Disposizione transitoria della modifica del ...

Come esposto qui sopra, chi ha acquistato per la prima volta un immobile destinato durevolmente ed esclusivamente all'uso personale deve poter dedurre gli interessi maturati sui debiti privati. La deduzione per l'acquirente del primo immobile è limitata nel tempo e nell'importo (cfr. art. 33 cpv. 3–5). I contribuenti che hanno acquistato una proprietà abitativa prima dell'entrata in vigore della nuova regolamentazione non possono beneficiarne. Più l'acquisto dell'immobile è prossimo alla data dell'entrata in vigore della nuova regolamentazione, più quest'ultima sembrerà ingiusta ai contribuenti interessati. Il principio dell'uguaglianza giuridica giustifica quindi la decisione di prevedere una disposizione transitoria che consenta anche alle persone che hanno acquistato per la prima volta una proprietà abitativa prima dell'entrata in vigore della nuova regolamentazione di approfittare della stessa. La disposizione transitoria prevede pertanto che l'articolo 33 capoversi 3–5 si applichi per analogia ai contribuenti che hanno acquistato per la prima volta una proprietà abitativa al massimo 10 anni prima dell'entrata in vigore della presente modifica. In tal modo i contribuenti che hanno acquistato per la prima volta un immobile per uso personale ad esempio tre anni prima dell'entrata in vigore della nuova regolamentazione possono dedurre gli interessi maturati sui debiti privati nei 7 anni successivi conformemente all'articolo 33 capoversi 3–5, ma soltanto in caso di proprietà ininterrotta. La disposizione transitoria non si applica se l'acquirente del primo immobile vende quest'ultimo e acquista un nuovo immobile alcuni anni dopo – ossia sempre nel termine di 10 anni, ma non più entro il congruo termine ai sensi dell'articolo 33 capoverso 5. Essa si applica invece se entro un congruo termine ai sensi dell'articolo 33 capoverso 5 viene acquistata un'abitazione sostitutiva.

Posto che in virtù della disposizione transitoria si possa fare valere la deduzione per l'acquisto del primo immobile per un determinato numero di anni dopo l'entrata in vigore della nuova regolamentazione, l'entità e la sua riduzione annua non sono calcolate a contare dall'entrata in vigore della disposizione, bensì dal momento

dell'acquisto dell'immobile. Ciò significa che conformemente all'articolo 33 capoversi 3–5 il contribuente (secondo l'esempio più sopra) può far valere la deduzione per l'acquisto del primo immobile ancora per sette anni. Un anno dopo l'entrata in vigore (4° anno dopo l'acquisto dell'immobile) tale deduzione ammonta a 7000 franchi per i coniugi e a 3500 franchi per gli altri contribuenti e si riduce in seguito rispettivamente di 1000 e di 500 franchi ogni anno.

7.2 Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID)

Art. 7 cpv. 1, primo periodo

Il concetto di «utilizzazione a scopo personale di fondi» deve essere stralciato dall'enumerazione dei proventi perché tale valore non dovrà più essere tassato.

Art. 9 cpv. 2 lett. a, cpv. 3 nonché cpv. 3^{bis}–3^{quinquies} (nuovi)

Si rinvia ai commenti relativi agli articoli 32, 32a, 32b nonché all'articolo 33 capoverso 1 lettera a e capoversi 3–5 LIFD.

Diversamente dalla LIFD, la LAID disciplina la possibilità di deduzione delle spese di conseguimento del reddito (tra cui possono figurare anche gli interessi passivi) e le deduzioni generali tramite una clausola generale all'articolo 9 capoverso 1. Nel capoverso 2 lettera a gli interessi maturati sui debiti privati sono menzionati quali deduzioni generali. Al riguardo non sussiste alcuna differenza con la nuova normativa della LIFD.

Per quanto concerne le spese di investimento per la conservazione dei monumenti storici non vi sono modifiche rispetto alla legislazione in vigore. La LAID continua a prevedere una disposizione potestativa. La nuova collocazione è dovuta soltanto a ragioni di tecnica legislativa.

Art. 72m (nuovo)

Adeguamento delle legislazioni cantonali alla modifica del ...

Le disposizioni in materia di imposizione della proprietà abitativa privata devono essere messe simultaneamente in vigore nell'ambito dell'imposta federale diretta e nei Cantoni. In particolare si impone imperativamente l'entrata in vigore simultanea in tutti i Cantoni. Non sarebbe accettabile che il Cantone A attui già le nuove disposizioni, mentre il Cantone B applichi ancora la regolamentazione attuale. Nell'ipotesi contraria si pongono problemi insolubili di riparto nelle relazioni intercantionali.

Si prevede che le disposizioni del diritto federale si applichino subito dopo la loro entrata in vigore se il diritto fiscale cantonale risulti loro contrario. In tale caso ai Governi cantonali è attribuita la competenza di emanare le necessarie disposizioni transitorie.

I contribuenti e i Cantoni hanno bisogno di un termine transitorio adeguato in modo da disporre di tempo sufficiente per procedere agli adeguamenti necessari (debito ipotecario, rinnovamenti, e inserimento nel diritto cantonale). Il Consiglio federale

stabilirà pertanto la data di entrata in vigore della legge al più presto cinque anni dopo la votazione finale in Parlamento.

Art. 78e (nuovo) Disposizione transitoria della modifica del ...

Si rinvia al commento dell'articolo 205*d* LIFD.

7.3 Legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC)

Il valore locativo dell'appartamento occupato dal proprietario o dall'usufruttuario (valore locativo) è attualmente considerato pigione netta. A questa pigione netta si aggiunge l'importo forfettario per le spese accessorie ai sensi dell'articolo 9 capoverso 5 lettera e della legge federale del 6 ottobre 2006 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC; RS 831.30); la pigione lorda risultante è computata come uscita nel calcolo delle prestazioni complementari (cfr. art. 10 cpv. 1 lett. b LPC). Sul versante opposto, il valore locativo è computato come reddito (cfr. art. 11 cpv. 1 lett. b LPC). In seguito alla soppressione dell'imposizione del valore locativo, tale valore non sarà più considerato reddito in ambito di prestazioni complementari. È quanto disciplina esplicitamente l'articolo 11 capoverso 3 lettera f. Ne consegue che il valore locativo non deve più essere preso in considerazione nemmeno a livello di spese (come spesa di pigione). È quanto dispone la nuova lettera c dell'articolo 10 capoverso 1.

Le spese di manutenzione di fabbricati e gli interessi ipotecari possono essere considerati spese, ma soltanto fino a concorrenza del ricavo lordo dell'immobile (cfr. art. 10 cpv. 3 lett. b LPC). Nel caso della proprietà abitativa per uso personale, il valore locativo corrisponde al ricavo lordo. Gli uffici cantonali competenti per le prestazioni complementari non hanno il compito di rilevare il valore locativo, ma si fondano sul calcolo ai fini delle imposte. In seguito alla soppressione dell'imposizione del valore locativo gli uffici cantonali preposti alle prestazioni complementari non disporranno più di tale valore. Occorre pertanto trovare un altro parametro di delimitazione. D'ora in poi ci si baserà sull'importo massimo possibile delle spese di pigione dei coniugi (cfr. art. 10 cpv. 1 lett. b n. 2 LPC).

8 Ripercussioni del controprogetto indiretto

8.1 Ripercussioni per la Confederazione

In un'ottica statica e riferito all'anno fiscale 2008, il controprogetto indiretto genererebbe maggiori entrate per circa 750 milioni di franchi nell'ambito dell'imposta federale diretta, se si escludono le nuove deduzioni per le misure di risparmio energetico particolarmente efficaci sotto il profilo qualitativo e per l'acquisto della prima proprietà abitativa per uso proprio. Questi calcoli non tengono conto dei nuovi comportamenti assunti a seguito del cambiamento di sistema dai proprietari con un reddito o un patrimonio sufficientemente cospicuo che consente loro di scegliere liberamente in quale misura finanziare la proprietà abitativa mediante il capitale proprio o il capitale di terzi (cosiddetti proprietari che non sottostanno a limitazioni

patrimoniali) e che possono estinguere per motivi fiscali la quota del capitale di terzi nel quadro del nuovo sistema. Si prevedono siffatti comportamenti almeno nei casi in cui il reddito da beni mobili privati è inferiore all'onere causato dagli interessi ipotecari. Dopo il cambiamento di sistema, le posizioni della sostanza mobiliare privata che fruttano reddito imponibile vengono sciolte in relazione all'ammortamento dell'ipoteca. La riduzione dei debiti privati concerne, tra l'altro, anche i contribuenti non sottoposti a limitazioni patrimoniali e senza proprietà abitativa che finora hanno finanziato investimenti per realizzare utili in capitale con il capitale di terzi. In conseguenza di questi nuovi comportamenti, che portano a meno redditi da capitale imponibili, si possono ipotizzare in maniera realistica maggiori entrate per circa 450 milioni di franchi in caso di cambiamento di sistema.

Le due deduzioni per le misure di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente particolarmente efficaci nonché per l'acquisto della prima proprietà abitativa per uso proprio provocano, d'altro canto, minori entrate per circa 365 milioni di franchi. Pertanto, dopo tutti i processi di adeguamento da parte dei proprietari non sottoposti a limitazioni patrimoniali e di altri contribuenti abbienti dovrebbero risultare a saldo nell'ambito dell'imposta federale diretta maggiori entrate fino a 85 milioni di franchi – senza tener conto dei costi aggiuntivi generati dalle modifiche della legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (cfr. n. 7.3), che per la Confederazione ammontano annualmente a 4,3 milioni di franchi. Essendo stato calcolato sulla base di diverse stime, il summenzionato aumento delle entrate fino a 85 milioni di franchi dovrebbe essere considerato un risultato in pareggio. In tal modo si ottempera anche alla richiesta del Consiglio federale per una riforma più o meno neutrale sotto il profilo del gettito dell'imposta federale diretta.

Non vi sono ripercussioni per il personale della Confederazione.

8.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

L'abolizione dell'imposizione del valore locativo concerne sia l'immobile utilizzato per uso proprio al domicilio fiscale, sia le abitazioni secondarie destinate all'uso proprio (o altre abitazioni per uso proprio). Essa avrebbe ripercussioni finanziarie particolarmente gravi per i Cantoni con un numero molto elevato di abitazioni secondarie utilizzate da persone straniere o provenienti da altri Cantoni. Infatti, le abitazioni secondarie presentano solitamente un conto immobiliare positivo, ossia il loro valore locativo normalmente supera le spese deducibili vincolate all'immobile. Le minori entrate per i Cantoni a vocazione turistica risultanti da un cambiamento di sistema sono state stimate a circa 100 milioni di franchi nel pacchetto fiscale 2001.

Secondo il progetto posto in consultazione, occorrerebbe riscuotere un'imposta speciale per compensare finanziariamente la soppressione del valore locativo nei Cantoni con un elevato numero di abitazioni secondarie. A causa della sua non conformità costituzionale (cfr. n. 6.1.1), non sarà dato seguito all'imposta speciale

Un'imposta di attribuzione dei costi viene raccomandata in quanto è la meno problematica sul piano costituzionale. Tuttavia, bisogna rilevare che tale imposta non consente di compensare interamente le minori entrate generate dalla soppressione dell'imposizione del valore locativo.

Poiché mancano le basi statistiche, non è possibile fornire indicazioni più precise sulle ripercussioni finanziarie per i Cantoni e i Comuni. Si può partire dal presupposto che la soppressione dell'imposizione del valore locativo comporterà una notevole semplificazione amministrativa per i Cantoni in quanto autorità di tassazione.

Per i Cantoni le spese supplementari derivanti dalle modifiche della legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (cfr. n. 7.3) ammontano a 3,2 milioni di franchi.

8.3 Ripercussioni per l'economia

Il proposto cambiamento di sistema per l'imposizione della proprietà abitativa ha diverse ripercussioni economiche. La prassi di tassazione attuale corrisponde in definitiva a una promozione fiscale della proprietà abitativa. Ne consegue che in caso di cambiamento di sistema una parte dei proprietari dovrà affrontare costi crescenti. La soppressione della deduzione degli interessi passivi determina una variazione dei prezzi relativi del finanziamento mediante capitale proprio e mediante capitale di terzi.

Le economie domestiche sono toccate in maniera diversa da questa variazione dei prezzi relativi, a seconda del loro reddito e della loro sostanza. Dai calcoli dell'Amministrazione federale delle contribuzioni¹⁷ emerge che le deduzioni per le spese dell'immobile e per gli interessi passivi vanno soprattutto a beneficio dei contribuenti con un reddito elevato, e che la soppressione di queste deduzioni graverebbe in misura maggiore soprattutto le classi superiori di reddito. Un'imposizione semplificata degli immobili occupati dai proprietari, realizzata tramite la simultanea soppressione dell'imposizione del valore locativo e delle deduzioni che possono essere effettuate in relazione a questi immobili, favorirebbe piuttosto i contribuenti delle classi inferiori di reddito e graverebbe maggiormente quelli delle classi medie e superiori di reddito.

I contribuenti delle classi superiori di reddito sono nondimeno anche quelli che possono adeguarsi più facilmente alle nuove condizioni quadro, modificando la struttura dei loro investimenti. Per le economie domestiche che dispongono di altri investimenti oltre alla proprietà abitativa aumenta l'incentivo all'estinzione del debito. I risparmi delle economie domestiche saranno quindi maggiormente convogliati nell'estinzione delle ipoteche piuttosto che in altre possibilità di investimento.

Nel caso delle economie domestiche con minori risorse patrimoniali, che possono detenere o acquistare una proprietà abitativa soltanto con un importante apporto finanziario di terzi, un cambiamento integrale di sistema provoca maggiori costi, circostanza che ridurrebbe tendenzialmente l'attrattiva della proprietà abitativa. Un cambiamento integrale di sistema senza misure di sostegno significherebbe pertanto favorire i contribuenti per i quali rinunciare all'indebitamento è molto più facile, ossia le economie domestiche di proprietari che dispongono di un patrimonio elevato. Per questo motivo si propongono misure di sostegno a favore dei contribuenti che a causa del loro patrimonio ridotto possono acquistare per la prima volta una proprietà abitativa per uso personale soltanto indebitandosi fortemente e che non

¹⁷ Cfr. Peters, Rudi 2009: Les déductions de l'imposition fédérale directe des personnes physiques et les possibilités de simplification, AFC, Berna 2009.

dispongono di un margine di manovra per adeguare la struttura dei loro investimenti. Si tratta in particolare di economie domestiche a reddito medio e con patrimonio modesto. Il maggiore onere a loro carico risultante dal cambiamento di sistema può essere attenuato almeno in parte tramite le misure di sostegno. Così facendo si tiene parimenti conto del mandato costituzionale della promozione della costruzione di abitazioni.

Il cambiamento di sistema induce le economie domestiche che fino ad oggi avevano individuato in un forte indebitamento la struttura ottimale del loro portafoglio a rivedere la loro struttura di finanziamento e quindi la ripartizione del patrimonio investito, e a ridurre tendenzialmente i loro debiti ipotecari. Questa situazione determina lo scioglimento di altri tipi di investimento (comprese le aspettative nell'ambito della previdenza professionale) e una tendenza più marcata a utilizzare il proprio patrimonio per l'ammortamento delle ipoteche piuttosto che per altre modalità di investimento (ad es. portafogli di valori mobiliari). Il cambiamento di sistema dovrebbe quindi andare di pari passo con una ricomposizione importante dei portafogli, soprattutto per quanto riguarda le economie domestiche a reddito e patrimonio elevati. Sulla base dell'ampia offerta attuale proposta dagli istituti finanziari per ottimizzare le imposte, compresi i crediti ipotecari, si può concludere che una parte non trascurabile delle economie domestiche con proprietà abitativa dispone di un vasto margine di manovra. In ambito di secondo e terzo pilastro ci sarà ad esempio un aumento delle richieste di prelievo anticipato nel momento in cui sarà più proficuo possedere un'abitazione propria esente da debiti.

Questi spostamenti all'interno dei portafogli non avranno effetti significativi sul mercato dei capitali e sugli interessi, poiché il mercato svizzero dei capitali è fortemente integrato nel mercato mondiale. Le ricomposizioni dei portafogli delle economie domestiche si ripercuotono però sotto forma di riduzione del bilancio lordo e, a livello disaggregato, in variazioni della struttura di bilancio degli intermediari finanziari (banche, assicurazioni, istituti di previdenza, consulenti finanziari). Questa circostanza riduce la capacità delle banche di concedere crediti e dà tendenzialmente un impulso negativo alla crescita. Le variazioni della struttura di bilancio possono anche costringere le istituzioni specializzate in maniera unidirezionale a riorientarsi. La contrazione dell'intermediazione finanziaria può pertanto determinare altresì un calo dell'occupazione in questo settore.

Se la variazione dei prezzi relativi può causare una variazione della domanda di proprietà abitativa, almeno una parte dell'impulso generato dal cambiamento di sistema si esprimerà in una variazione dei prezzi degli immobili e dei fondi. Poiché non è possibile prevedere in modo inequivocabile le variazioni dei prezzi relativi provocate dalla riforma, è difficile fornire dati affidabili sul loro orientamento e sulla loro portata.

La limitazione delle possibilità di deduzione degli interessi passivi in ragione dell'80 per cento dei redditi da sostanza imponibili avrà ripercussioni anche per i proprietari privati di abitazioni locate. Complessivamente in Svizzera 4 abitazioni locate su 7 (ca. 1,1–1,2 mio. di appartamenti) sono proprietà di privati, in totale circa 280 000 persone.¹⁸ Al pari dei proprietari di una proprietà abitativa per uso personale, essi dovranno rivedere la struttura del loro finanziamento e quindi la ripartizione del patrimonio investito, e ridurre tendenzialmente i loro debiti ipotecari dopo il cam-

¹⁸ Cfr. Gerheuser, Frohmüt W., 2001, *Mietbelastungen und Wohnverhältnisse*, volume 73, Bollettino dell'abitazione, Ufficio federale delle abitazioni, Grenchen.

biamento di sistema. Tuttavia, in assenza di una base di dati non è possibile quantificare gli effetti di queste ricomposizioni del portafoglio sul mercato delle abitazioni locate.

Secondo l'OCSE e il FMI la deduzione di interessi ipotecari ha provocato un forte indebitamento privato delle economie domestiche. I portafogli di titoli coperti da ipoteche si sono inoltre rivelati molto fragili in occasione di recessioni e crisi. Alcuni studi evidenziano altresì che la deduzione degli interessi ipotecari può portare a bolle speculative sul mercato immobiliare.¹⁹ Il cambiamento di sistema proposto in questa sede può diminuire il fortissimo indebitamento ipotecario in Svizzera, circostanza che determina una riduzione auspicabile della vulnerabilità alle recessioni e alle crisi (immobiliari).

Poiché oggigiorno la maggior parte delle economie domestiche effettua la deduzione forfettaria delle spese di manutenzione, non si attendono gravi ripercussioni sulla manutenzione degli immobili dalla soppressione di questa deduzione.

La riforma proposta consente di realizzare sostanziali guadagni in termini di efficienza a livello di costi legati al pagamento, alla riscossione e all'esecuzione. L'imposizione del valore locativo e la determinazione delle deduzioni ammesse complicano la procedura di tassazione. La fissazione del valore locativo è regolarmente oggetto di discussioni interminabili tra proprietari e autorità fiscali. Un cambiamento di sistema consente altresì di ridurre i notevoli costi politici della regolamentazione attuale (procedure giudiziarie, commissioni di esperti, dibattiti parlamentari, votazioni, costi amministrativi ecc.). La semplificazione dell'imposizione degli immobili potrebbe inoltre limitare la possibilità per i gruppi di interesse di esercitare la loro influenza e di sprecare risorse economiche in questo intento.

Dal punto di vista della politica ambientale, bisogna sottolineare il fatto positivo che la deducibilità delle misure di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente è subordinata a elevati requisiti energetici ed ecologici. Ciò crea un incentivo positivo ad assumere un comportamento più rispettoso verso l'ambiente. Per contro, il futuro onere fiscale delle abitazioni secondarie lascia delle questioni irrisolte dal punto di vista ecologico. Gli effetti variano a seconda delle misure compensatorie che i Cantoni a vocazione turistica maggiormente toccati adottano per reagire alla soppressione dell'imposizione del valore locativo. Se sono moderate, le misure costituiscono un incentivo indesiderato in termini ecologici a rivendicare ulteriori terreni per la costruzione di abitazioni secondarie. Una siffatta procedura potrebbe provocare delle reazioni da parte dei sostenitori dell'ecologia, considerata la scarsa disponibilità di terreni nelle regioni di montagna.

¹⁹ OECD 2001, *Moving Beyond the Crisis: Using Tax Policy to Support Financial Stability*, Parigi 2009 e IMF 2009, *Debt Bias and Other Distortions: Crisis-Related Issues in Tax Policy*, Washington.

9 Aspetti giuridici del controprogetto indiretto

9.1 Costituzionalità e legalità

9.1.1 In generale

In materia di imposte dirette l'articolo 128 della Costituzione conferisce alla Confederazione il potere di riscuotere un'imposta federale diretta sul reddito delle persone fisiche. L'articolo 129 della Costituzione sancisce inoltre la competenza della Confederazione di emanare principi per armonizzare le imposte dirette federali, cantonali e comunali. L'armonizzazione si estende all'assoggettamento, all'oggetto e al periodo di calcolo delle imposte, alla procedura e alle disposizioni penali. Rimangono escluse dall'armonizzazione in particolare le tariffe e aliquote fiscali e gli importi esenti da imposta. Per quanto riguarda le disposizioni sulla proprietà abitativa per uso personale, si tratta di stabilire il reddito e la sostanza imponibili, ossia la base di calcolo. La Confederazione ha pertanto la competenza di introdurre nella LAID le modifiche proposte.

I diritti fondamentali vincolano il legislatore federale nella sua attività di legiferazione. In ambito di imposte dirette esso deve attenersi, oltre al principio dell'uguaglianza giuridica, soprattutto a quello dell'imposizione secondo la capacità economica (art. 127 Cost.).

9.1.2 Imposizione della proprietà abitativa privata

Il sistema attuale ottempera fundamentalmente ai principi della parità di trattamento e dell'imposizione secondo la capacità economica. Questo sistema viene però sempre più minato dalla costante esigenza di valori locativi più bassi e di deduzioni supplementari con obiettivi extrafiscali nel settore delle misure di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente. Conformemente all'articolo 108 della Costituzione la Confederazione adotta misure di promozione per l'acquisto in proprietà di appartamenti e case. Questa promozione è limitata all'acquisto di proprietà abitativa per il fabbisogno personale o a scopi di utilità pubblica. Con l'espressione «costruzione d'abitazioni» si intendono la costruzione e la conservazione di abitazioni, ossia oltre alla costruzione di abitazioni nuove anche il rinnovamento di quelle esistenti.²⁰ La Costituzione menziona esplicitamente all'articolo 108 capoversi 2 e 3 i mezzi per il raggiungimento di questo obiettivo. A differenza dell'articolo 111 capoverso 4 della Costituzione, che disciplina la previdenza individuale, non vengono menzionate le misure fiscali. Quest'ultime non sono quindi pretese dalla Costituzione, ma sono comunque possibili. Nell'elaborazione delle misure occorre attenersi alle prescrizioni dell'articolo 35 della Costituzione. Sebbene le leggi federali siano determinanti per il Tribunale federale e per le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto (art. 190 Cost.), il legislatore è vincolato ai diritti fondamentali.

²⁰ FF 1997 I 299

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale una norma viola il principio costituzionale della parità di trattamento quando istituisce differenziazioni giuridiche che non appaiono giustificate da alcun motivo ragionevole nella circostanza da disciplinare, oppure quando trascurava di fare siffatte differenziazioni che la circostanza data impone. Alla questione se un motivo ragionevole di differenziazione giuridica sia ravvisabile nelle circostanze da disciplinare si può rispondere in epoche diverse in maniera diversa, a seconda dei periodi e delle opinioni dominanti²¹. Esiste anche un conflitto tra promozione e parità di trattamento, perché una promozione comporta per definizione una disparità di trattamento di tutti i gruppi non oggetto della promozione stessa. Ad ogni gruppo favorito fa riscontro un gruppo posto relativamente in secondo piano, perché altrimenti la promozione non sortirebbe alcun effetto. Le nuove soluzioni devono quindi situarsi in un quadro sostenibile e materialmente condivisibile²².

Nel presente documento si propone la soppressione del valore locativo come reddito imponibile, con rinuncia alla deduzione delle spese di conseguimento del reddito. Secondo la dottrina e la giurisprudenza del Tribunale federale questo modo di procedere è fondamentalmente conforme alla Costituzione federale – come del resto anche il sistema attuale dell'imposizione del valore locativo con deduzione delle spese di conseguimento del reddito.

9.1.3 Interessi passivi

Secondo i principi fiscali generali, se rappresentano spese di conseguimento del reddito gli interessi passivi dovrebbero essere deducibili. Ciò significa che in futuro gli interessi passivi afferenti alla proprietà abitativa non saranno più deducibili, perché non sono più in relazione al conseguimento di un reddito imponibile. L'attuazione di questo principio si rivela comunque complessa, poiché la natura formale di questi interessi non ha rilevanza e la loro attribuzione a determinati redditi comporta delle difficoltà. Un trattamento speciale degli interessi ipotecari rispetto ad altri interessi passivi non sarebbe giustificato a priori e indurrebbe soltanto a concedere a persone facoltose delle possibilità di pianificazione fiscale. Esse possono infatti scegliere quali dei loro beni patrimoniali gravare per ottenere capitale di terzi. Poiché i debiti non possono essere sempre attribuiti a un determinato bene patrimoniale, è difficile trovare una soluzione matematica corretta per il trattamento fiscale degli interessi maturati su debiti privati. Una tale soluzione non esiste d'altronde neanche in relazione al diritto vigente, in cui viene concessa la deduzione degli interessi passivi fino a concorrenza dei redditi da sostanza imponibili e di ulteriori 50 000 franchi senza distinzione tra i diversi interessi per l'imposizione del reddito.

²¹ DTF **112** Ia 240

²² Böckli Peter/Meier Alfred, 1993, Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung, Gutachten zuhanden des Luzerner Regierungsrates, Lucerna, pag. 74.

Un'adeguata regolamentazione in materia di interessi passivi può essere valutata sulla base di quattro criteri centrali: essa deve tenere conto dei principi costituzionali, essere conforme al sistema (deducibile in caso di spese di conseguimento del reddito; non deducibile in caso di spese per il mantenimento del tenore di vita), essere adatta a un processo di massa e non creare falsi incentivi per quanto riguarda la pianificazione fiscale.

Con la soppressione dell'imposizione del valore locativo la deduzione degli interessi passivi dovrebbe essere applicata soltanto in caso di redditi da sostanza imponibili, ossia se gli interessi passivi hanno carattere di spese di conseguimento del reddito. Poiché gli interessi passivi hanno eventualmente solo in parte carattere di spese di conseguimento del reddito ed è difficile attribuirli a determinati redditi della sostanza, è giustificato non ammetterli integralmente in deduzione, ma solo fino a concorrenza dell'80 per cento dei redditi da sostanza imponibili. Questa regolamentazione è praticabile e garantisce la parità di trattamento di tutti gli interessi maturati su debiti privati che hanno carattere di spese di conseguimento del reddito. Nell'ottica del mandato costituzionale concernente la promozione della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla proprietà (art. 108 Cost.), la regolamentazione interviene affinché i proprietari di abitazioni non siano svantaggiati rispetto ad altri contribuenti. Essi possono infatti continuare a dedurre gli interessi passivi a condizione che realizzino redditi da sostanza imponibili. Le persone che non dispongono di redditi da sostanza imponibili in futuro non saranno più legittimati a dedurre gli interessi passivi. La regolamentazione è più restrittiva della soluzione proposta nel controprogetto posto in consultazione che poggiava sullo stesso principio di base, perché la possibilità di deduzione è limitata all'80 per cento dei redditi da sostanza imponibili. Inoltre, rispetto alla regolamentazione vigente vengono eliminati i falsi incentivi all'indebitamento privato, in particolare al finanziamento di terzi dei valori patrimoniali che non producono un reddito imponibile (utili di capitale privati realizzati in borsa, esenti da imposta).

A prescindere dai vantaggi summenzionati, la limitazione degli interessi passivi deducibili all'80 per cento dei redditi da sostanza imponibili presenta delle imperfezioni. In alcuni casi, la nuova regolamentazione può ad esempio indurre i proprietari di abitazioni a dedurre anche gli interessi maturati su debiti privati che costituiscono spese per il mantenimento del tenore di vita. Questa soluzione, che tende a favorire i proprietari di abitazioni, può essere giustificata, da un lato, da ragioni di praticabilità e, dall'altro, dal mandato costituzionale volto a promuovere l'accesso alla proprietà. Nel confronto diretto con il diritto vigente la soluzione proposta si rivela inoltre molto più conforme al sistema.

L'ulteriore proposta concernente la deduzione per l'acquisto della prima proprietà abitativa è in linea di principio una deroga al sistema. Tuttavia essa è giustificata nell'ottica della promozione della proprietà abitativa, che costituisce un obiettivo politico di valenza costituzionale. Promuove *l'accesso alla proprietà in generale* (art. 108 Cost.) e *la previdenza individuale* (art. 111 cpv. 4 Cost.). In quanto misura di promozione, la deduzione non deve e non può imperativamente ottemperare pienamente al principio della parità di trattamento. Il suo scopo è ridurre l'onere di determinati contribuenti affinché questi dispongano di maggiori risorse per iniziative che la collettività considera degne di promozione (acquisto di una proprietà abitativa). La limitazione della misura quanto alla durata e all'importo costituisce una soluzione accettabile e sostenibile.

