

01.021

Messaggio concernente il pacchetto fiscale 2001

del 28 febbraio 2001

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, i disegni di legge federale concernenti l'imposizione della coppia e della famiglia, il cambiamento del sistema di imposizione del valore locativo e la revisione delle tasse di bollo.

Contemporaneamente, vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 1992 | P | 90.786 | Ammortamento delle ipoteche e incentivo fiscale
(N 11.3.92, Jaeger) |
| 1994 | P | 93.3684 | Promozione della proprietà di abitazioni
(N 20.9.94 Gysin) |
| 1995 | P | 93.3000 | Incoraggiamento all'acquisto agevolato di un alloggio da parte dei locatari
(N 9.6.95, Commissione degli affari giuridici CN 91.423 [minoranza Reimann Maximilian]) |
| 1995 | M | 93.3586 | Per un'imposta federale che non penalizzi i coniugi
(S 6.10.94, Frick; N 27.9.95) |
| 1995 | P | 94.3037 | Riconoscimento degli oneri di cura e custodia dei figli come spese per il conseguimento del reddito
(N 20.12.95, Spoerry; S 20.12.95) |
| 1996 | P | 96.3010 | Promozione della proprietà d'abitazioni e imposizione del valore locativo da parte dei Cantoni. Modifica della legge sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (S 4.6.96, Reimann) |
| 1996 | P | 94.3564 | Imposizione dell'uso proprio di immobili
(N 24.9.96, Baumberger) |
| 1997 | M | 96.3186 | Imposta federale diretta. Carenze strutturali
(N 20.6.96, Commissione dell'economia e dei tributi CN 94.095; S 19.3.97) |
| 1997 | P | 96.3460 | Diritto fiscale. Deduzione dei costi di formazione per il reinserimento professionale
(N 21.3.97, Teuscher) |

- 1997 P 97.3162 Deduzione fiscale per i premi delle casse malati (N 20.6.97, Grendelmeier)
- 1997 P 97.3288 Minimo vitale. Esenzione dall'imposta (N 10.10.97, Rechsteiner Paul)
- 1998 P 97.3647 Abolizione di lacune fiscali (S 29.4.98, Delalay)
- 1999 P 97.3084 Rafforzamento della piazza economica svizzera: deduzione delle spese di formazione (N 16.3.99, David)
- 1999 M 98.3330 Per una riduzione dell'imposta federale diretta compensata da un rialzo dell'IVA (N 31.5.99, Schmid Samuel; S 4.10.99)
- 1999 P 98.3330 Per una riduzione dell'imposta federale diretta compensata da un rialzo dell'IVA (N 31.5.99, Schmid Samuel; S 4.10.99)
- 1999 P 99.3203 Ulteriore elaborazione dell'imposizione della famiglia (S 4.10.99, Spoerry)
- 2000 P 98.3084 Alimenti per figli minorenni. Imposizione ridotta (N 6.3.00, (Keller Christine) - Fehr Jacqueline)
- 2000 P 98.3103 Legge sull'armonizzazione fiscale. Imposizione indipendente dallo stato civile (N 16.3.00, Baumann Ruedi)
- 2000 M 99.3378 Sgravio fiscale per famiglie (S 4.10.99, Simmen; N 6.3.00)
- 2000 P 99.3482 Famiglie monoparentali. Imposizione più equa (N 2.10.00, Vermot)
- 2000 P 99.3549 Imposta federale diretta. Favorire le famiglie (N 2.10.00 Gruppo democratico cristiano)
- 2000 P 00.3240 Deduzione fiscale completa per la custodia dei figli (N 13.12.00, Mugny)
- 2000 P 00.3038 Anziani e fiscalità (N 23.6.00, Spielmann)

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

28 febbraio 2001 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il pacchetto fiscale 2001 ha essenzialmente lo scopo di introdurre una maggiore equità mediante sostanziali sgravi per i coniugi e le famiglie. Inoltre, la piazza finanziaria fruirà di considerevoli miglioramenti in materia di tasse di negoziazione. Da ultimo, il sistema di imposizione del valore locativo, politicamente sorpassato, sarà soppresso e sostituito da un sistema più semplice.

Il pacchetto fiscale provocherà una diminuzione delle entrate della Confederazione dell'ordine di 1,3 miliardi di franchi, che si suddividono come segue in funzione degli obiettivi prefissati:

- sgravi a favore della coppia e della famiglia: 1,3 miliardi, di cui 900 milioni a carico della Confederazione (secondo il bilancio di previsione 2000/2001);*
- sgravi mirati della tassa di negoziazione: 310 milioni (secondo il conto 2000). In merito, il Consiglio federale aderisce alla soluzione elaborata dal Parlamento nel dicembre 2000, poiché l'obiettivo di mantenere la competitività della piazza finanziaria svizzera può essere conseguito con una modesta diminuzione del gettito fiscale;*
- contrariamente alle intenzioni iniziali, il cambiamento di sistema di imposizione del valore locativo non sarà neutrale dal profilo delle entrate. Le misure a favore dei nuovi proprietari, un soluzione generosa per la manutenzione degli stabili e un'ulteriore promozione delle possibilità di risparmio per la costruzione si tradurranno per la Confederazione in una diminuzione delle entrate (e dunque in sgravi fiscali) compresi fra 85 e 105 milioni di franchi (secondo i conti 1997/1998).*

Come il Consiglio federale ha mostrato nel rapporto supplementare del 10 gennaio 2001 al messaggio sul freno all'indebitamento, una diminuzione delle entrate di questo ordine di grandezza è sopportabile a condizione che si possa mantenere la disciplina dal profilo delle spese. Invece, ulteriori diminuzioni non sarebbero sopportabili, non da ultimo in considerazione di altre indispensabili riforme fiscali, in particolare in materia di imposizione delle imprese (imposizione indipendente dalla forma delle società, tassa di emissione, promozione del capitale di rischio).

La riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia figura nel programma di legislatura 1999-2003. La necessità di questa riforma deriva dall'importante cambiamento delle strutture familiari nel corso degli ultimi trent'anni, essenzialmente in seguito all'aumento del numero di donne che lavorano. Dato che spesso le coppie sposate sono tassate in maggior misura rispetto ai concubini, molte donne sposate preferiscono rinunciare a svolgere un'attività lucrativa che non sarebbe molto redditizia.

Nel 1996, il Dipartimento federale delle finanze ha costituito una commissione peritale per riesaminare il sistema dell'imposizione della coppia e della famiglia. Nel suo rapporto del marzo 1999, la commissione ha sviluppato tre modelli di riforma:

un modello di tassazione cumulativa con splitting, un modello d'imposizione individuale e una variante che integra i due modelli predetti.

Dopo aver tenuto conto dei risultati della consultazione riferiti a questi tre modelli (che aveva modificato a favore dei contribuenti con decisione del 13 marzo 2000) e su due altri modelli, il Consiglio federale ha adottato un sistema di splitting senza diritto d'opzione, poiché questo diritto avrebbe fortemente complicato la procedura di tassazione. Invece dello splitting integrale con divisione per due del reddito globale dei coniugi, il Consiglio federale ha scelto uno splitting parziale con un divisore di 1,9. Questo modello permetterà, nella maggior parte dei casi, di sgravare in modo considerevole il carico fiscale della coppia e della famiglia senza aumentare quello dei contribuenti che vivono soli.

Lo splitting parziale permette soprattutto di aumentare la deduzione per i figli prevista dall'imposta federale diretta da 5600 a 9000 franchi nell'ambito dell'imposizione postnumerando (da 5100 a 8200 franchi per l'imposizione praenumerando). In tal modo è possibile tenere meglio conto del carico fiscale delle famiglie (anche nel caso dei concubini).

Il principio dello splitting è prescritto anche dalla legge sull'armonizzazione delle imposte dirette. Data l'autonomia dei Cantoni in materia, questa legge non stabilisce un divisore fisso e autorizza dunque sia lo splitting integrale sia lo splitting parziale.

Accanto all'aumento della deduzione per i figli dell'imposta federale diretta, occorre introdurre altre deduzioni nell'ambito della riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia, in particolare una deduzione per la custodia dei figli e una deduzione forfettaria per tener conto dei premi delle assicurazioni malattie e infortuni obbligatorie. Queste nuove deduzioni, che corrispondono a richieste molto sentite, saranno accordate anche dai Cantoni in virtù della LAID.

Le Camere federali dovranno stabilire la data di entrata in vigore di queste modifiche. I Cantoni avranno a disposizione un termine di cinque anni per adeguare la loro legislazione. Le condizioni finanziarie (perdite finanziarie di 1,3 miliardi di franchi al massimo) poste dal Consiglio federale sono state rispettate.

L'imposizione del valore locativo è un altro tema che è stato oggetto negli ultimi anni di un dibattito politico molto acceso, come è dimostrato dai numerosi interventi parlamentari in proposito e da altrettante modifiche legislative a livello cantonale. Il 7 febbraio 1999, popolo e Cantoni hanno respinto l'iniziativa popolare «abitazione in proprietà per tutti» depositata dall'Associazione svizzera dei proprietari fondiari: la proporzione dei «sì» (41%) non lascia tuttavia alcun dubbio sul malessere generato dall'attuale sistema d'imposizione del valore locativo. Il Consiglio federale ha pertanto inserito la riforma dell'imposizione dell'abitazione in proprietà fra gli obiettivi del programma di legislatura 2000-2003.

All'inizio del 1999, il Dipartimento federale delle finanze ha incaricato una commissione peritale di rivedere l'imposizione del valore locativo e di proporre soluzioni conformi alla Costituzione federale e senza incidenze sulle finanze federali. Nel suo rapporto dell'aprile 2000, questa commissione propone un cambiamento

radicale: l'abolizione pura e semplice dell'imposizione del valore locativo, della deduzione per le spese di manutenzione e di quella per gli interessi passivi privati.

Il Consiglio federale ha messo in consultazione il rapporto della commissione con un complemento della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET). I risultati di questa consultazione mostrano che il problema è controverso, tuttavia la maggioranza dei Cantoni e tutti i partiti di governo ammettono il principio del cambiamento di sistema. In base a questi risultati, il Consiglio federale propone dunque un cambiamento di sistema con la rinuncia all'imposizione del valore locativo. Contemporaneamente, è previsto di sopprimere anche la deduzione degli interessi ipotecari per l'abitazione occupata dal proprietario, garantendo così la parità di trattamento prescritta dalla Costituzione federale fra i locatari e i rimanenti proprietari immobiliari. Una deduzione limitata delle spese di manutenzione permette di adempiere l'obbligo costituzionale di promuovere e di tutelare la proprietà dell'abitazione, da un lato, e di tener conto delle misure prese a favore della protezione dell'ambiente e dei monumenti nonché del risparmio energetico, dall'altro. Sempre allo scopo di promuovere l'acquisto di abitazioni in proprietà, l'acquirente fruisce di una deduzione lineare degressiva degli interessi passivi durante dieci anni e di una deduzione per la costituzione di un deposito a risparmio destinato all'acquisto di un'abitazione nell'ambito della previdenza vincolata (pilastro 3a) fino all'età di 45 anni. Per consentire ai proprietari di prepararsi al cambiamento di sistema, la riforma entrerebbe in vigore soltanto nel 2008.

Inoltre, nella legge sull'armonizzazione delle imposte dirette è introdotta un'imposta cantonale sulle residenze secondarie per rimediare agli inconvenienti provocati soprattutto nei Cantoni turistici dalla soppressione dell'imposizione del valore locativo. Questa imposta sulle residenze secondarie è obbligatoria sul piano intercantonale e internazionale, ma non a livello intracantonale. Tutte le modifiche cantonali entreranno in vigore contemporaneamente a quelle riguardanti l'imposta federale diretta.

A causa delle misure d'accompagnamento, il passaggio al nuovo sistema d'imposizione della proprietà d'abitazione provocherà una diminuzione delle entrate compresa fra 85 e 105 milioni di franchi (quota della Confederazione al gettito dell'imposta federale diretta sulla base dei periodi fiscali 1997 e 1998).

Anche la tassa di negoziazione dovrebbe far parte di questo pacchetto fiscale. Il decreto federale del 19 marzo 1999 concernente misure urgenti nell'ambito della tassa di negoziazione è applicabile effettivamente solo sino all'entrata in vigore di una legislazione che lo sostituisca, al più tardi però sino al 31 dicembre 2002. L'applicazione della legge federale del 15 dicembre 2000 concernente nuove misure urgenti nell'ambito della tassa di negoziazione è pure limitata sino a questa data. Nel quadro del presente pacchetto fiscale si tratta dunque di riprendere le disposizioni di questi due atti legislativi nel diritto ordinario. La legge federale del 15 dicembre 2000 riprende le linee direttrici della revisione del 1991; non influisce sulla concorrenza e impedisce che gli affari emigrino all'estero. Il Consiglio federale stima a 20 milioni di franchi la diminuzione degli introiti in seguito al decreto federale urgente del 19 marzo 1999 e a 310 milioni di franchi (sulla base dell'anno 2000) la diminuzione degli introiti in seguito all'introduzione della legge federale concernente nuo-

ve misure urgenti nell'ambito della tassa di negoziazione. La proposta modifica della legge federale sulla tassa di bollo non provocherà diminuzioni supplementari delle entrate.

Queste tre revisioni sono riassunte in un unico messaggio, ma costituiscono in realtà tre decreti federali distinti. Il Consiglio federale intende in tal modo garantire che la presente riforma sia valutata globalmente dal profilo politico e finanziario.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Decisione di principio del Consiglio federale

Il 13 marzo 2000 abbiamo approvato, tenendo conto della situazione economica, un programma in due fasi che prevede l'attuazione di progetti fiscali pendenti. La prima parte di queste riforme è costituita da un pacchetto fiscale che propone concreti miglioramenti strutturali del regime fiscale in materia di imposizione delle famiglie, imposizione dell'abitazione occupata dal proprietario e tasse di bollo. La seconda parte riguarda altre riforme, in particolare un'amnistia fiscale generale.

Era stata prevista una diminuzione delle entrate della Confederazione compresa fra 1 e 1,2 miliardi di franchi. La prima parte (il cosiddetto pacchetto fiscale) può comportare per la Confederazione minori entrate per al massimo 1,4 miliardi. Nella seconda fase, l'amnistia fiscale generale e l'aumento a medio termine degli utili distribuiti dalla Banca nazionale compenseranno questa lacuna.

Il presente pacchetto fiscale, che costituisce il nocciolo delle riforme fiscali, comprende:

- uno sgravio dell'imposta federale diretta per le coppie e le famiglie di 1,3 miliardi di franchi al massimo (di cui 900 milioni a carico della Confederazione e 400 milioni a carico dei Cantoni sulla base del gettito totale dell'imposta federale diretta delle persone fisiche stimato per il 2000/2001);
- sgravi mirati della tassa di negoziazione sulle transazioni di titoli, che si tradurrebbero in una diminuzione del gettito fiscale di 500 milioni di franchi al massimo;
- la soppressione dell'imposizione del valore locativo (cambiamento di sistema), se possibile senza influenza sulle entrate della Confederazione.

1.2 Obiettivi del pacchetto fiscale

Il pacchetto fiscale si prefigge di migliorare l'equità dell'imposizione della coppia e della famiglia, rafforzare la competitività della piazza finanziaria svizzera mediante sgravi della tassa di negoziazione e semplificare l'imposizione delle abitazioni in proprietà.

Nel quadro finanziario summenzionato, è possibile accordare alle coppie e alle famiglie sgravi sostanziali che avranno ripercussioni positive sulla quota-parte fiscale.

Il pacchetto fiscale 2001 prevede considerevoli sgravi fiscali, mentre la diminuzione degli introiti della Confederazione ammonta a circa 1,3 miliardi. La riduzione più importante proviene dall'imposizione della famiglia (1,3 miliardi di franchi, di cui 900 milioni a carico della Confederazione sulla base del gettito complessivo dell'imposta federale diretta delle persone fisiche stimato per il 2000/2001). In materia di imposizione dell'abitazione, il cambiamento di sistema previsto dovrebbe provocare una diminuzione degli introiti compresa fra 85 e 105 milioni per la Confedera-

zione (base: periodo fiscale 1997/98), comprese le misure d'accompagnamento. La revisione della tassa di negoziazione comporterà una diminuzione del gettito fiscale di circa 310 milioni (base: conti 2000). Queste diminuzioni degli introiti non avverranno tuttavia tutte a partire dallo stesso momento. In particolare, il cambiamento di sistema d'imposizione in materia di abitazioni dovrebbe entrare in vigore soltanto nel 2008.

1.3 Future revisioni

Il presente pacchetto fiscale, grazie al miglioramento dell'equità fiscale e della qualità della piazza svizzera nonché la semplificazione dell'imposizione dell'abitazione in proprietà, tiene conto di importanti pilastri di una politica finanziaria sostenibile. Il processo di riforma della fiscalità non è tuttavia concluso. Non bisogna dimenticare che sono necessarie ulteriori riforme in altri settori, in particolare per quanto riguarda l'imposizione delle società. La riforma dell'imposizione di questo settore, nel 1997, ha già introdotto numerosi miglioramenti, ma occorre ancora prendere misure per garantire la neutralità dell'imposizione indipendentemente dalla forma giuridica della società, o in materia di tassa d'emissione su obbligazioni, la cui soppressione – almeno per gli enti pubblici – è stata chiesta in un'iniziativa parlamentare provvisoriamente sospesa.

2 Margine di manovra finanziario

2.1 Introduzione

Gli anni Novanta rimarranno nella storia come il decennio in cui la Confederazione ha fatto registrare i deficit più gravi. Il miglioramento della congiuntura, ma anche l'adozione di numerose misure e i considerevoli sforzi intrapresi hanno permesso di riequilibrare le finanze federali.

Dev'essere pertanto attuata una strategia che non rimetterà sconsideratamente in gioco il ritrovato equilibrio. Nelle nostre linee direttive delle finanze federali ci siamo prefissati quale obiettivo principale l'equilibrio del conto finanziario sull'insieme di un ciclo congiunturale. Normalmente, i conti della Confederazione devono essere equilibrati; durante i periodi di alta congiuntura devono realizzare eccedenze allo scopo di poter assorbire i deficit dei periodi di recessione. Idealmente, le eccedenze e i deficit devono equilibrarsi all'interno di ogni ciclo congiunturale.

Una politica finanziaria che rispetti questo principio impedisce un aumento dell'indebitamento a medio termine e risponde agli obiettivi di una politica finanziaria sostenibile che può essere portata avanti a lungo termine senza limitare il margine di manovra delle future generazioni accumulando una montagna di debiti. Il freno all'indebitamento, attualmente discusso in Parlamento, è lo strumento proposto dal nostro Collegio per imporre questo principio.

Gli sgravi fiscali graveranno ogni anno sui conti. Se l'obiettivo della politica di bilancio è a malapena rispettato, nuovi sgravi fiscali producono nuovi deficit. Dal profilo dell'equilibrio delle finanze, gli sgravi fiscali sono inoffensivi soltanto se fin

dall'inizio si può presumere che vi saranno eccedenze durante tutto il ciclo congiunturale, mentre le rimanenti condizioni rimarranno invariate.

2.2 Base di calcolo: saldo strutturale

Il concetto teorico per il calcolo di questo margine di manovra finanziario è quello del saldo strutturale. Implicitamente, su di esso si fonda il freno all'indebitamento.

Il risultato del conto finanziario può essere diviso in due fattori: il saldo congiunturale e il saldo strutturale:

- il saldo congiunturale permette di misurare l'influenza della congiuntura economica sul conto finanziario;
- il saldo strutturale indica l'importo del saldo del conto finanziario valutato nell'ipotesi di crescita del PIL pari al potenziale.

La necessità di equilibrare i conti della Confederazione durante un intero ciclo congiunturale, conformemente alle linee direttive delle finanze federali, significa esigere un saldo strutturale uguale a zero nella teoria del saldo strutturale.

Utilizzare le eccedenze congiunturali per diminuire le imposte minaccia l'equilibrio del bilancio, dato che le diminuzioni di imposte sono finanziate mediante entrate temporanee superiori alla media in periodo di alta congiuntura.

Vi è dunque un margine di manovra per diminuire le imposte, conformemente alle linee direttive finanziarie, soltanto quando sussistono eccedenze strutturali; inversamente, se il saldo strutturale è uguale a zero, le diminuzioni di imposte devono essere accompagnate da una riduzione delle spese equivalente.

Il calcolo dei saldi strutturali è spesso accompagnato da discussioni: la separazione fra congiuntura e struttura è teoricamente chiarissima; empiricamente lo è molto meno. Il saldo strutturale non è un valore che può essere calcolato e indicato precisamente come il risultato effettivo del conto finanziario. Si tratta di una stima fondata su previsioni.

2.3 Utilizzo del margine di manovra

Il rapporto supplementare del 10 gennaio 2001 al messaggio sul freno all'indebitamento contiene stime relative al saldo strutturale. Esse prevedono un deficit strutturale di 1,5 miliardi per il 2001 e di 1,4 miliardi di franchi nel 2002. Per il 2003 e il 2004 sono stimate eccedenze di 400 milioni, rispettivamente di un miliardo di franchi. Il deficit cumulato per il periodo 2001-2004 ammonta quindi a 1,5 miliardi di franchi. Questo deficit comprende la diminuzione degli introiti dovuta al pacchetto fiscale. Il rapporto supplementare summenzionato contiene anche un elenco delle nuove spese e delle diminuzioni supplementari di introiti che si profilano all'orizzonte dell'attuale piano finanziario e che non sono prese in considerazione nelle stime in questione. Se tutte le richieste di questo elenco saranno accettate, si rischia di ripiombare nei deficit strutturali.

Con il presente pacchetto fiscale, il nostro Collegio esaurisce il margine di manovra finanziario di cui può assumere la responsabilità. Il Fondo monetario internazionale

giunge peraltro alla stessa conclusione nella sua valutazione annuale della politica finanziaria svizzera e dei margini d'azione finanziari. Inoltre, mette in guardia contro la tentazione di basarsi sul risultato del 2000 per decidere una diminuzione delle imposte e spese supplementari. Sostiene poi i nostri sforzi per ridurre il debito della Confederazione.

3 Riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia

3.1 Parte generale

3.1.1 Situazione iniziale

3.1.1.1 Cambiamenti delle strutture familiari

La riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia è uno degli obiettivi della legislatura 1999-2003. Questa riforma era diventata indispensabile in considerazione dei profondi cambiamenti intervenuti nella struttura familiare nel corso degli ultimi trent'anni.

In effetti, se nel 1970 circa il 70 per cento delle famiglie corrispondeva ancora al modello tradizionale (figli minorenni, padre che svolge un'attività lucrativa a tempo pieno, madre che si occupa dell'economia domestica e dell'educazione dei figli), nel 1990 le famiglie corrispondenti a questo modello erano soltanto il 54 per cento. Questo cambiamento è dovuto essenzialmente all'aumento del numero delle donne che lavorano, benché la maggioranza delle donne svizzere lavori a tempo parziale. Fra le donne che lavorano, il 43 per cento affida i propri figli a terzi.

Anche la composizione delle famiglie è mutata. Oggi un numero notevole di bambini vive con un genitore divorziato. Attualmente l'8 per cento di tutti i nuclei familiari è rappresentato da famiglie ricostituite, ossia adulti che vivono con figli non comuni.

Il diritto fiscale vigente sfavorisce spesso le coppie di coniugi rispetto ai concubini. Inoltre, incita le donne sposate a rinunciare all'attività professionale perché il reddito supplementare conseguito soggiace a un'imposta comparativamente molto alta.

A livello cantonale, il problema è reso meno grave dalla giurisprudenza del Tribunale federale. Non è invece ancora disciplinato a livello federale. A ciò si aggiunge ancora il fatto che, secondo l'opinione corrente, gli oneri sostenuti dalle famiglie e in particolare le spese per i figli non sono sufficientemente considerati dall'imposta federale diretta.

3.1.1.2 Evoluzione legislativa

Finora, il quadro giuridico ha seguito soltanto in modo limitato l'evoluzione demografica e socioeconomica della struttura familiare. Il principio della parità fra donne e uomini, sancito a livello costituzionale, e il diritto matrimoniale, entrato in vigore il 1° gennaio 1988, garantiscono la parità dei coniugi in seno alla famiglia. La revisione della legislazione in materia di divorzio, entrata in vigore il 1° gennaio 2000,

riflette anche in questo settore del diritto della famiglia il cambiamento dei valori con la rinuncia al principio della colpa. Il diritto di filiazione, che è stato pure sottoposto a revisione, si sforza di tutelare al meglio il bene del fanciullo. Prevede pertanto la possibilità per i genitori divorziati o non uniti in matrimonio di ottenere, a determinate condizioni, l'autorità parentale congiunta (art. 298a CC).

Anche la 10ª revisione dell'AVS, entrata in vigore il 1° gennaio 1997, poggia su un modello di partenariato. Da allora, i coniugi hanno pari diritto alle rendite, nel senso che i contributi versati all'AVS durante il matrimonio sono suddivisi a metà fra marito e moglie.

La legge del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11), che è in vigore dal 1° gennaio 1995, tiene conto solo in parte del mutamento dei valori. Per quanto riguarda l'imposizione della famiglia, essa riprende le strutture fondamentali del decreto del 1940 concernente l'imposta per la difesa nazionale. Di conseguenza si attiene al modello familiare degli anni Quaranta e dunque al sistema di cumulo dei salari in seno all'economia domestica.

Il Tribunale federale, invece, ha parzialmente tenuto conto della nuova situazione sociale a partire dal 1984. Nella decisione Hegetschweiler (DTF 110 Ia 7), è giunto alla conclusione, da un lato, che il legislatore cantonale deve alleviare il carico fiscale delle coppie di coniugi rispetto alle persone sole e, dall'altro, che il carico fiscale delle coppie coniugate non deve superare quello dei concubini. Inoltre, il Tribunale federale ha stabilito che il carico fiscale delle coppie di coniugi non deve dipendere per principio dalla ripartizione del reddito fra i coniugi o dal fatto che soltanto un coniuge oppure entrambi conseguono un reddito. Eventuali privilegi fiscali devono essere accordati per principio alle coppie di coniugi e non ai concubini.

Dopo la decisione Hegetschweiler, la maggior parte dei Cantoni ha cercato di adeguare la propria legislazione fiscale apportandovi i correttivi necessari per permettere di accordare sgravi fiscali alle coppie coniugate. Dato che, secondo il Tribunale federale, la Costituzione federale in questo caso non propone metodi specifici (DTF 110 Ia 7 cons. 3), sono state elaborate diverse regolamentazioni. A livello federale, questa evoluzione è stata seguita solo in modo limitato. Dal 1° gennaio 1989, l'imposta federale diretta prevede tuttavia l'applicazione di una tariffa meno elevata per le persone coniugate e, dal 1995, anche per le famiglie monoparentali.

3.1.2 Imposizione delle famiglie secondo il diritto vigente

3.1.2.1 LIFD

Principio

L'articolo 9 LIFD, sul quale si fondano i principi dell'imposizione dei coniugi e della famiglia, prevede esclusivamente l'applicazione della tassazione cumulativa. Questo sistema considera la famiglia come una comunità economica che costituisce un'unica entità dal profilo fiscale. I redditi dei coniugi non separati legalmente o di fatto sono cumulati senza tener conto del regime matrimoniale. Anche i redditi dei figli minorenni che non provengono da un'attività lucrativa sono aggiunti al reddito della coppia.

I redditi dei coniugi sono tassati una sola volta nel momento in cui confluiscono nella comunità coniugale. La parte dei redditi e della sostanza di un coniuge utilizzata dall'altro coniuge per soddisfare i propri bisogni personali e mantenere il proprio livello di vita non è considerata reddito imponibile (art. 24 lett. e; art. 33 cpv. 1 lett. c LIFD). Inoltre, l'imposizione cumulativa concerne soltanto il reddito complessivo della coppia, ossia il reddito che rimane dopo il computo di tutti gli oneri e i debiti deducibili dei coniugi. Il principio del computo dei redditi e delle perdite all'interno della famiglia può, in taluni casi, provocare una significativa diminuzione della sostanza fiscale dei coniugi. Dal momento in cui i coniugi si separano, legalmente o di fatto, non sono più tassati cumulativamente.

I concubini, invece, sono sempre tassati individualmente. I loro redditi non sono addizionati ciò che può produrre, per effetto della progressività della tariffa fiscale, notevoli differenze di carico fiscale fra concubini e coppie di coniugi. Questa situazione favorisce le coppie che convivono e dispongono di due redditi il cui ammontare complessivo raggiunge circa 70 000 franchi rispetto alle coppie sposate con doppio reddito («vantaggio del concubinato»). Secondo l'importo e la ripartizione del reddito, il carico fiscale di una coppia di coniugi può essere oltre il doppio di quello dei concubini.

Responsabilità

I coniugi non separati legalmente o di fatto rispondono per principio solidalmente per l'imposta complessiva. Questa solidarietà viene a mancare se uno dei coniugi è insolvente. In questo caso, ogni coniuge risponde solo per la sua quota personale nell'imposta complessiva, che dev'essere stabilita mediante decisione dell'autorità di tassazione (art. 13 cpv. 1 LIFD).

Questa riserva relativa all'insolvenza non si applica alla quota di imposta complessiva inerente il reddito dei figli. Entrambi i coniugi rispondono solidalmente per questa quota. Analogamente, i figli minorenni sono solidalmente responsabili con il detentore dell'autorità parentale sino a concorrenza della loro quota nell'imposta complessiva (art. 13 cpv. 3 lett. a LIFD).

Se i coniugi sono separati legalmente o di fatto, decade l'obbligo di rispondere solidalmente per tutti gli importi di imposta ancora dovuti, ossia non soltanto per i debiti futuri ma anche per quelli sorti durante il periodo di tassazione cumulativa (art. 13 cpv. 2 LIFD). I coniugi sono responsabili anche per i crediti fiscali sorti dopo la separazione, ma individualmente sulla base della tassazione separata.

Alimenti

Gli alimenti versati al coniuge separato o divorziato e gli alimenti percepiti da un genitore per i figli sotto la sua autorità parentale sono per principio interamente imponibili presso il beneficiario (art. 23 lett. f LIFD). Contemporaneamente, il coniuge che versa questi alimenti può dedurli interamente dalle sue imposte (art. 33 cpv. 1 lett. c LIFD). Il Tribunale federale ha ripreso questo principio anche nella sua giurisprudenza concernente il divieto di doppia imposizione secondo l'articolo 127 capoverso 3 Cost., stabilendo che nelle relazioni intercantonali gli alimenti versati ai figli o al coniuge devono essere tassati presso il beneficiario ed essere deducibili per il coniuge tenuto al versamento (DTF 121 I 75; 121 I 150).

Dopo la revisione parziale del diritto di famiglia entrata in vigore il 1° gennaio 2000, da un lato l'autorità parentale può essere attribuita congiuntamente ai genitori non coniugati; dall'altro, l'esercizio congiunto dell'autorità parentale può essere mantenuto dopo la separazione o il divorzio dei genitori. Una circolare dell'Amministrazione federale delle contribuzioni entrata in vigore alla stessa data disciplina le conseguenze fiscali dell'attribuzione congiunta dell'autorità parentale ai genitori non coniugati o divorziati. Essa stabilisce inoltre i criteri per l'imposizione degli alimenti versati per i figli e il diritto alla deduzione per i figli e alle altre deduzioni, nonché le tariffe da applicare (Circolare n. 7 del 20 gennaio 2000).

Secondo il diritto vigente, gli alimenti versati a un figlio maggiorenne non sono tassati né presso quest'ultimo né presso il genitore con il quale convive. Peraltro, il genitore che mantiene il figlio non può più dedurre gli alimenti dal proprio reddito. Se l'obbligo di versare alimenti si protrae oltre la maggiore età del figlio, ad esempio in caso di studi universitari, il genitore che versa tali alimenti può far valere la deduzione sociale secondo l'articolo 35 capoverso 1 lettera b LIFD. Il genitore presso il quale il figlio vive può chiedere una deduzione per i figli secondo l'articolo 35 capoverso 1 lettera a.

Deduzioni per premi assicurativi e capitali a risparmio (art. 33 cpv. 1 lett. g LIFD)

I versamenti, i premi e i contributi per assicurazioni sulla vita, assicurazioni malattie e assicurazione contro gli infortuni facoltative come pure gli interessi dei capitali a risparmio del contribuente e delle persone al cui sostentamento egli provvede possono essere dedotti dal reddito fino alla somma complessiva di 2800 franchi per le persone coniugate o di 1400 franchi per gli altri contribuenti. Per le persone coniugate che non versano contributi a istituzioni di previdenza professionale o di previdenza vincolata, le deduzioni sono maggiorate del 50 per cento. Inoltre, le deduzioni sono aumentate di 600 franchi per ogni figlio, se il contribuente può far valere la deduzione per i figli.

Spese per malattia, infortunio o invalidità (art. 33 cpv. 1 lett. h LIFD)

Queste spese del contribuente o delle persone al cui sostentamento egli provvede sono deducibili se il contribuente sopporta egli stesso tali spese o se superano il 5 per cento del suo reddito imponibile.

Deduzione per coniugi con doppio reddito (art. 33 cpv. 2 LIFD)

I coniugi con doppio reddito hanno diritto a una riduzione fissa di 6400 franchi sul reddito meno elevato, a condizione che essi vivano in comunione domestica e abbiano entrambi un reddito proveniente da un'attività lucrativa indipendente da quella dell'altro coniuge. Una deduzione analoga è accordata quando uno dei coniugi collabora in modo determinante alla professione, al commercio o all'impresa dell'altro. La deduzione per coniugi con doppio reddito intende tener conto delle spese di economia domestica supplementari che devono essere sostenute quando entrambi i coniugi svolgono un'attività professionale. Dal profilo fiscale, la deduzione deve compensare i costi elevati che l'attività lucrativa di entrambi i coniugi provoca a diminuire in questo modo la progressione fiscale.

Deduzione per i figli (art. 35 cpv. 1 lett. a LIFD)

Il contribuente che provvede al sostentamento di un figlio ha diritto a una deduzione di 5100 franchi per ogni figlio minorenni a tirocinio o agli studi. Se i genitori vivono separati, soltanto il genitore che esercita l'autorità parentale può chiedere la deduzione per i figli.

Deduzione per il sostentamento (art. 35 cpv. 1 lett. b LIFD)

Il contribuente ha diritto a una deduzione di 5100 franchi per ogni persona totalmente o parzialmente incapace d'esercitare un'attività lucrativa al cui sostentamento egli provvede per un ammontare almeno pari a quello della deduzione. Il contribuente non può far valere questa deduzione per il proprio coniuge o per i figli che danno diritto a una deduzione per i figli. La deduzione per il sostentamento per un figlio può essere fatta valere soltanto se i genitori hanno un obbligo di mantenimento dopo la maggiore età del figlio, dato che il genitore che versa gli alimenti perde il diritto di dedurli.

Deduzioni applicate dai Cantoni con sistema di tassazione postnumerando

Per ognuna delle deduzioni generali e delle deduzioni sociali disciplinate nella LIFD si applicano sempre due importi distinti. Gli importi menzionati negli articoli 33 e 35 LIFD valgono per i Cantoni che applicano la tassazione praenumerando secondo l'articolo 40 LIFD. Gli importi più elevati del 10 per cento secondo gli articoli 212 seg. LIFD valgono per i Cantoni che hanno adottato la tassazione postnumerando conformemente all'articolo 41 LIFD, ciò che dal 2001 costituisce la regola. Questa differenza ha lo scopo di tener conto del fatto che i redditi computati nel calcolo dell'imposta sono più elevati in caso di tassazione annuale postnumerando che in caso di tassazione biennale praenumerando.

Misure tariffarie riguardanti i coniugi

L'articolo 36 LIFD prevede una tariffa più contenuta per i coniugi viventi in comunione domestica per tener conto della differenza di capacità contributiva fra i coniugi e le persone sole a parità di reddito. La tariffa per coniugi parte da un reddito imponibile di 22 700 franchi, la tariffa per persone sole parte da un reddito imponibile di 11 700 franchi. Il massimo del carico fiscale medio previsto dalla Costituzione federale, pari all'11,5 per cento, è raggiunto con un reddito imponibile di 715 600 franchi (coniugi) o di 603 100 franchi (persone sole). La tariffa applicata ai coniugi è valida anche per i contribuenti vedovi, separati, divorziati o celibi che vivono in comunione domestica con figli o persone bisognose al cui sostentamento provvedono in modo essenziale. Inoltre, le classi di tariffa sono estese del 10 per cento nel sistema oggì predominante della tassazione annuale postnumerando.

Situazione procedurale dei coniugi (art. 113 LIFD)

Conformemente alla parità fra donna e uomo sancita nella Costituzione federale, i coniugi non separati legalmente o di fatto esercitano congiuntamente i loro diritti e doveri procedurali. Questo significa, in particolare, che entrambi i coniugi firmano la dichiarazione d'imposta. Se la dichiarazione è firmata da uno solo dei coniugi, all'altro coniuge è assegnato un termine per firmare; allo scadere infruttuoso del termine è ammessa la rappresentanza contrattuale tra coniugi per evitare la tassazione d'ufficio.

I rimedi giuridici e gli altri sono considerati tempestivi se uno dei coniugi ha agito in tempo utile. La LIFD parte dunque dal presupposto che se soltanto uno dei coniugi firma, è tacitamente autorizzato dall'altro coniuge a rappresentarlo.

Infine, ogni comunicazione delle autorità fiscali a contribuenti coniugati che vivono in comunione domestica è indirizzata congiuntamente ai due coniugi, eccetto se essi hanno designato un rappresentante comune (art. 117 cpv. 3 LIFD). Se invece i coniugi sono separati legalmente o di fatto, le notificazioni vanno indirizzate separatamente a ciascuno di essi (art. 117 cpv. 4 LIFD). I coniugi tassati cumulativamente hanno un diritto reciproco di esaminare gli atti (art. 114 cpv. 1 LIFD).

Responsabilità dei coniugi in caso di sottrazione d'imposta (art. 180 LIFD)

Il contribuente che vive in comunione domestica con il proprio coniuge è sanzionato soltanto per la sottrazione dei suoi elementi imponibili. In questo caso non si applica la responsabilità solidale dei coniugi. La multa è limitata agli elementi imponibili di ogni coniuge; pertanto, il coniuge che non ha commesso la sottrazione d'imposta non può essere punito né come complice né come istigatore del reato.

Ciascun coniuge può addurre la prova che la sottrazione dei suoi elementi imponibili è stata commessa dall'altro coniuge a sua insaputa o che egli non era in grado di impedirla. Se questa prova riesce, l'altro coniuge è multato come se avesse sottratto propri elementi imponibili. Questa presunzione di colpa definita nella legge consente alle autorità fiscali di considerare, in caso di dichiarazione incompleta o errata, che la sottrazione d'imposta è stata commessa dal coniuge i cui elementi imponibili sono contestati. Quest'ultimo può sottrarsi alla sanzione adducendo una prova a sua discolora.

3.1.2.2 LAID

In materia di imposizione della coppia e della famiglia, la legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; RS 642.14) coincide di regola con la LIFD. In particolare, l'articolo 3 capoverso 3 LAID prescrive che il reddito e la sostanza dei coniugi non separati legalmente o di fatto sono cumulati, senza riguardo al regime dei beni. Inoltre, il reddito e la sostanza dei figli soggetti all'autorità parentale sono cumulati a quelli del detentore di tale autorità. Il reddito dell'attività lucrativa dei figli nonché gli utili immobiliari sono imposti separatamente.

Le disposizioni concernenti gli alimenti e le deduzioni generali corrispondono di regola a quelle della LIFD. Le deduzioni enumerate nell'articolo 9 capoverso 2 LAID, che riprende quasi testualmente gli articoli 26 e 33 LIFD, sono obbligatorie per i Cantoni. Tuttavia, la competenza di determinarne l'importo è lasciata al diritto cantonale. La legge vieta espressamente l'introduzione di altre deduzioni (art. 9 cpv. 4 LAID). Rimangono salve le deduzioni per i figli e le altre deduzioni sociali previste nel diritto cantonale (art. 9 cpv. 4 LAID).

Nel rispetto del principio dell'uguaglianza giuridica, l'articolo 11 capoverso 1 LAID contiene indirettamente prescrizioni riguardanti le tariffe imponendo, per uno stesso reddito, una riduzione dell'imposta delle persone coniugate rispetto a quella dovuta dalle persone sole. Questa disposizione prescrive inoltre che la stessa riduzione dev'essere accordata ai contribuenti vedovi, separati, divorziati o celibi che vivono

in comunione domestica con figli o persone bisognose e provvedono in modo essenziale al loro sostentamento. Essa riguarda principalmente le famiglie monoparentali, ma si applica anche alle coppie di concubini, seppure soltanto al partner che detiene l'autorità parentale. Il legislatore cantonale stabilisce autonomamente se questa riduzione è concessa sotto forma di una deduzione percentuale dell'ammontare dell'imposta, limitata a una somma espressa in franchi, oppure sotto forma di tariffe speciali per le famiglie monoparentali e le persone coniugate. L'importo della riduzione deve comunque essere uguale per le famiglie monoparentali e i coniugi.

Le disposizioni sulla situazione procedurale dei coniugi (art. 40 LAID) e quelle sulla responsabilità dei coniugi in caso di sottrazione d'imposta (art. 57 cpv. 4 LAID) seguono i principi della LIFD.

3.1.3 Interventi parlamentari riguardanti la riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia

Nel corso degli ultimi anni sono stati inoltrati numerosi interventi parlamentari per chiedere una modifica totale o parziale dell'imposizione della coppia e della famiglia. Un primo intervento dell'8 dicembre 1993, accolto dal Parlamento (mozione Frick «Per un'imposta federale che non penalizzi i coniugi»), chiedeva già l'abolizione dello svantaggio fiscale delle coppie coniugate rispetto ai concubini. Negli anni successivi, sono stati depositati altri interventi che esprimevano le stesse preoccupazioni (iniziativa parlamentare CET-CS «Diminuzione dell'imposta federale diretta. Aumento dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto»; mozione della CET-CN «Imposta federale diretta. Carenze strutturali»; mozione Deiss/Raggenbass «Revisione dell'imposta federale diretta»; mozione Schmid «Per una riduzione dell'imposta federale diretta compensata da un rialzo dell'IVA»). Contemporaneamente, numerosi interventi trattavano punti precisi quali le deduzioni per spese di custodia dei figli, la deduzione delle spese di formazione, quella delle spese di reinserimento professionale e la deduzione dei premi di cassa malati. Essi si occupavano anche dell'esenzione fiscale del minimo vitale e degli assegni per i figli, dell'estensione del pilastro 3a alle persone senza attività lucrativa o ancora della parità di diritti per le coppie dello stesso sesso.

3.1.4 Imposizione dei coniugi all'estero

Le riforme fiscali varate da vari Paesi europei negli ultimi anni hanno abbandonato, generalmente, la tassazione cumulativa dei coniugi a favore dell'imposizione individuale. Nel frattempo, anche la maggior parte dei Paesi dell'OCSE ha fondato il proprio sistema fiscale sull'imposizione individuale. Eccetto la Svezia, tutti i Paesi menzionati di seguito, che applicano l'imposizione individuale, hanno introdotto dei correttivi in particolare per alleviare il carico fiscale delle coppie (di coniugi) che dispongono di un solo reddito.

Francia

La Francia è uno dei pochi Stati che per i coniugi prevede ancora oggi l'imposizione basata sull'economia domestica. Il reddito complessivo dei coniugi è diviso per il

numero di persone che vivono nell'economia domestica (quoziente familiare). Le persone sole, vedove o divorziate costituiscono un'economia domestica a sé stante. Le persone che convivono in regime non matrimoniale sono trattate come persone sole. Se vi sono figli, ogni partner di una coppia non coniugata forma un'economia domestica indipendente con i propri figli. Se i concubini hanno figli comuni, uno dei partner è considerato come una famiglia monoparentale, l'altro come una persona sola. Tuttavia, mentre una "vera" famiglia monoparentale può fruire di un quoziente di 1,0 per il primo figlio, le coppie di concubini hanno diritto soltanto a un quoziente di 0,5.

D'altro canto, il patto di solidarietà civile (PACS), istituito dalla legge del 15 novembre 1999, offre ai concubini (indipendentemente dal sesso) la possibilità di sancire contrattualmente la loro convivenza e di essere equiparati ai coniugi per l'imposizione dei redditi. Le parti sono tassate in modo congiunto a partire dal terzo giorno dell'anno della registrazione del loro PACS.

Oltre a un considerevole numero di deduzioni, il sistema fiscale francese comprende un ampio sistema di prestazioni familiari, di cui alcune esentate dall'imposta sul reddito.

Germania

Dal 1957, la Germania permette ai coniugi di scegliere fra un'imposizione individuale e un'imposizione cumulativa che prevede una procedura di ripartizione (splitting). In mancanza di una dichiarazione dei coniugi, si presume che abbiano scelto l'imposizione cumulativa, dato che questa costituisce di regola la variante più vantaggiosa per i contribuenti. In questo caso i redditi dei coniugi sono sommati, ma tassati in base all'aliquota corrispondente soltanto alla metà del reddito (splitting coniugale). In tal modo, le coppie coniugate in cui soltanto uno dei coniugi esercita un'attività lucrativa sono tassate come le coppie di coniugi con doppio reddito. Per ogni figlio viene versato, indipendentemente dal reddito dei genitori, un assegno per i figli, salvo non risulti più vantaggiosa una deduzione dal reddito (cosiddetta franchigia per i figli). Inoltre, il sistema fiscale tedesco esclude dall'imposizione il minimo vitale (determinato secondo la legislazione sull'aiuto sociale) di tutti i membri della famiglia. Il diritto tedesco prevede inoltre numerose deduzioni dal reddito netto, in particolare la franchigia per l'economia domestica accordata alle famiglie monoparentali, la deduzione per le spese di custodia dei figli, una franchigia per la formazione e una deduzione per un aiuto domestico.

Austria

Nel 1972, nell'ambito dell'imposta sul reddito, l'Austria ha sostituito il sistema dell'imposizione delle economie domestiche con tariffa ridotta applicata ai coniugi con l'imposizione individuale. Ogni contribuente versa l'imposta in funzione del proprio reddito, indipendentemente dalla forma di convivenza con altre persone adulte.

Per le coppie di coniugi che dispongono di un solo reddito o di un secondo reddito molto modesto è prevista una deduzione sull'ammontare dell'imposta. Questa deduzione deve compensare la minore capacità contributiva del contribuente che deve provvedere al sostentamento del coniuge. Anche le coppie di concubini hanno diritto a questa deduzione se hanno figli. Le famiglie monoparentali hanno diritto a una deduzione dall'imposta della medesima entità di quella prevista per le coppie con reddito unico (deduzione per famiglie monoparentali). Per i contribuenti che hanno

diritto a una di queste deduzioni, raddoppiano le deduzioni per oneri straordinari, quali i premi dell'assicurazione sulla vita e delle casse pensioni e le spese per la realizzazione e il risanamento di abitazioni. Nonostante le deduzioni accordate, il carico fiscale che grava sui coniugi con un reddito unico rimane sensibilmente più elevato di quello dei coniugi con doppio reddito. I coniugi e i concubini sono trattati in modo paritetico soltanto se hanno figli. La minore capacità contributiva derivante dagli obblighi di mantenimento dei figli è presa in considerazione mediante la concessione di deduzioni per i figli, deduzioni per il loro mantenimento, indennità familiari e deduzioni per spese di formazione. Inoltre, le famiglie con un reddito medio o modesto ricevono un supplemento per famiglie numerose a partire dal terzo figlio.

Svezia

Dal 1971, anche la Svezia applica un sistema d'imposizione individuale per la tassazione delle persone fisiche. Ogni contribuente è tassato in funzione del proprio reddito personale, indipendentemente dalla forma di convivenza con altre persone adulte.

Il diritto svedese in materia di imposta sul reddito è neutrale dal profilo dello stato civile: non sono previste deduzioni per le persone coniugate né per le famiglie monoparentali. Non vi sono neppure deduzioni per le spese di mantenimento dei figli. Sono invece versate indennità per i figli, esenti da imposta, come pure altre indennità familiari, di cui alcune non tassate. Vi sono poi assegni per i figli agli studi.

Oltre alla deduzione delle spese professionali, ogni contribuente fruisce di una deduzione personale (degressiva o progressiva in funzione del reddito), effettuata sul reddito di un'attività lucrativa dipendente o indipendente, ma non sul reddito della sostanza.

Gran Bretagna

Dal 1990, anche la Gran Bretagna applica un sistema d'imposizione individuale. Ogni contribuente è tassato in funzione del proprio reddito personale, indipendentemente dalla forma di convivenza con altre persone adulte.

Contrariamente al sistema svedese, il sistema fiscale britannico non è neutrale dal profilo dello stato civile. I coniugi e le famiglie monoparentali con un reddito modesto o medio e che hanno almeno un figlio hanno diritto a una deduzione sociale sull'ammontare dell'imposta (Working families' Tax Credit, WFTC). Questa deduzione comprende anche le spese di custodia dei figli. Anche le coppie di concubini vi hanno diritto se hanno figli. I genitori, per ogni figlio di età inferiore a sedici anni, ricevono indennità che non sono imponibili. Il limite d'età per ottenere queste indennità passa a diciannove anni se il figlio segue una formazione.

Ogni contribuente che esercita un'attività lucrativa ha diritto a una deduzione personale. Il coniuge che non può fruire interamente di una deduzione non può trasferirla al partner. Le coppie con doppio reddito sono avvantaggiate fiscalmente rispetto alle coppie con reddito unico.

Italia

Dal 1977, l'Italia applica un sistema d'imposizione individuale per la tassazione delle persone fisiche. Ogni contribuente è tassato in funzione del proprio reddito personale, indipendentemente dalla forma di convivenza con altre persone adulte.

Il sistema fiscale italiano prevede l'esenzione dall'imposta per gli assegni familiari. Ogni genitore può inoltre dedurre una parte delle spese di mantenimento dei figli dall'importo lordo dell'imposta dovuta. Una famiglia monoparentale ha diritto per il mantenimento del primo figlio, invece della deduzione ordinaria per i figli, a una deduzione equivalente alla deduzione per coppie con reddito unico. Per gli altri figli, ha diritto invece alla deduzione ordinaria per i figli. Il coniuge che esercita un'attività lucrativa ha diritto, per il coniuge che non lavora, a una deduzione per coppie con reddito unico dall'ammontare lordo dell'imposta dovuta. Il sistema fiscale italiano prevede un'ulteriore deduzione dall'ammontare dell'imposta, la deduzione per persone bisognose, accordata al contribuente che provvede al sostentamento di un parente stretto che vive nella stessa economia domestica.

3.1.5 Commissione peritale «Imposizione della famiglia»

3.1.5.1 Mandato

Il 31 ottobre 1996, il capo del Dipartimento federale delle finanze ha costituito una commissione extraparlamentare «Imposizione della famiglia», che ha incaricato di riesaminare l'intero sistema di imposizione della famiglia secondo quanto definito nella LIFD e nella LAID.

Questa commissione ha ricevuto il seguente mandato:

1. Esaminare il sistema d'imposizione della coppia e della famiglia definito dalla LIFD e dalla LAID ed elencare gli eventuali difetti; studiare in particolare le deduzioni riservate alla famiglia.
2. Sottoporre proposte di riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia a livello di LIFD e di LAID tenendo conto delle deduzioni specifiche per la famiglia, senza escludere proposte di modifica della LIFD che avrebbero implicato una diminuzione del gettito fiscale.
3. Valutare gli interventi parlamentari accolti (riguardanti, ad es. la differenza fra il carico fiscale per i coniugi e i concubini o la deduzione delle spese di custodia dei figli) e altre richieste (ad es. imposizione individuale, splitting, deduzione delle spese di reinserimento professionale, apertura del pilastro 3a alle persone senza attività lucrativa) alla luce delle proposte presentate dalla commissione.

La commissione era presieduta da Peter Locher, professore ordinario di diritto fiscale e direttore dell'Istituto di diritto fiscale dell'Università di Berna.

Il 31 ottobre 1998, la commissione ha consegnato il suo rapporto. Le conclusioni di questo rapporto sono state presentate al pubblico nel corso di una conferenza stampa tenutasi il 12 marzo 1999.

3.1.5.2

Proposte generali di riforma della commissione peritale, indipendenti dai modelli d'imposizione

In seguito alla decisione del Tribunale federale del 1984 nella causa Hegetschweiler (DTF 110 Ia 7), la dottrina ha stabilito il seguente principio per determinare le relazioni tra carichi fiscali per le varie forme di economie domestiche:

A parità di reddito complessivo, il carico fiscale di una coppia di coniugi con reddito unico deve corrispondere a quello di una coppia di concubini con un solo reddito in condizioni analoghe. Questo carico, tuttavia, dev'essere inferiore a quello che grava su una persona sola, ma superiore a quello di una coppia di coniugi con doppio reddito. Il carico fiscale di una coppia coniugata con doppio reddito deve corrispondere a quello di una coppia di concubini con doppio reddito in condizioni analoghe. Deve tuttavia essere superiore a quello sopportato da due persone sole che conseguono ognuna un reddito pari alla metà di quello conseguito dalla coppia con doppio reddito.

La commissione si è fondata su questo principio nello svolgere i suoi lavori. A suo avviso, non vi era alcun dubbio che due persone che devono vivere con un determinato reddito abbiano una capacità contributiva inferiore rispetto a quella di una persona sola con lo stesso reddito. Secondo la commissione, lo stato civile non dovrebbe svolgere un ruolo decisivo per quel che concerne la determinazione della capacità contributiva. Di conseguenza, le coppie, sposate o conviventi, devono essere tassate allo stesso modo. Le coppie con doppio reddito devono inoltre fruire di uno sgravio fiscale rispetto alle coppie con reddito unico. D'altro canto, è convinzione della commissione che una coppia convivente abbia una capacità contributiva superiore a quella di due persone sole che vivono ciascuna con un reddito pari alla metà di quello di cui dispone la coppia. Diventa più difficile determinare il rapporto fra i carichi fiscali per le economie domestiche con e senza figli. In questo contesto, i pareri divergono fortemente nello stabilire se un contribuente che vive solo con un figlio abbia una capacità contributiva superiore di quella di una coppia di coniugi senza figli.

A parere della commissione peritale, era invece praticamente impossibile trovare una risposta di validità generale alla questione relativa all'entità del carico o dello sgravio fiscale delle diverse categorie di contribuenti. La valutazione di tale questione deve essere delegata alle autorità politiche competenti. La commissione era consapevole che i singoli modelli offrivano risultati non del tutto soddisfacenti in termini di carico fiscale. A suo avviso, soltanto una profonda ristrutturazione delle tariffe potrebbe fornire una valida soluzione a questo problema.

Indipendentemente da un determinato modello d'imposizione, la commissione ha sviluppato varie proposte di riforma che permetterebbero di realizzare un carico fiscale giusto ed equo per ogni categoria di contribuenti. A tale scopo, la commissione si è fondata sulla giurisprudenza del Tribunale federale.

Per tutti i modelli e le varianti ha preso le seguenti decisioni:

- A parità di condizioni economiche, i coniugi e i concubini devono essere sottoposti allo stesso carico fiscale. Per conseguire questo risultato viene introdotto un diritto d'opzione.

- Occorre mantenere l'attuale imposizione dei figli: i figli minorenni saranno tassati individualmente soltanto sul reddito della loro attività lucrativa. Gli altri elementi imponibili sono sommati ai redditi dei genitori.
- Il minimo vitale del contribuente e della sua famiglia sono esentati dall'imposta federale diretta.
- La deduzione per i figli e la deduzione per sostentamento sono aumentate a 7200 franchi.
- Le economie domestiche composte da varie persone realizzano economie in particolare in materia di abitazione; per questa ragione, alle persone sole e alle famiglie monoparentali occorre accordare una deduzione speciale per l'economia domestica.
- Occorre accordare la piena deduzione dei premi per le assicurazioni malattie e infortuni obbligatorie e rinunciare alla deduzione per i premi versati all'assicurazione sulla vita e alle assicurazioni malattie e infortuni facoltative nonché alla deduzione degli interessi del risparmio.
- Occorre accordare la deduzione delle spese effettive di custodia dei figli da parte di terzi fino a un limite massimo stabilito dalla legge.
- Occorre accordare alle persone sole che condividono un'economia domestica con un figlio minorenne o con una persona bisognosa una deduzione percentuale fino a un importo massimo determinato (deduzione per famiglia monoparentale)
- Occorre sopprimere la deduzione per coppie con doppio reddito.

Inoltre, la responsabilità fiscale dei coniugi deve fondarsi interamente sul principio della responsabilità solidale.

La commissione ha rinunciato a fare proposte per quanto riguarda taluni punti rinviando al diritto vigente:

Pilastro 3a per le persone senza attività lucrativa

La commissione ritiene che non vi sia alcun riferimento fra la deduzione del pilastro 3a e l'imposizione della famiglia e rinuncia, di conseguenza, a presentare una proposta in merito.

Deduzione per spese necessarie al reinserimento professionale

Le spese necessarie per il reinserimento professionale sono deducibili come spese inerenti al perfezionamento sotto la categoria «spese professionali» (art. 26 LIFD). Un problema si pone tuttavia nell'ambito della tassazione biennale praenumerando: in questo caso, in effetti, il reinserimento professionale provoca una procedura di tassazione intermedia; vi è la possibilità che le spese effettuate per riprendere un'attività lucrativa cadono in una cosiddetta lacuna di calcolo e siano tralasciate fiscalmente. Nel caso dell'imposizione annuale postnumerando, sistema che la maggior parte dei Cantoni adotterà nel 2001, non vi sono tassazioni intermedie; le spese effettuate l'anno in cui viene ripresa l'attività lucrativa saranno sempre interamente deducibili. Di conseguenza, la commissione ritiene che non sia necessario prendere alcun provvedimento.

Deduzione per spese di formazione

Le spese di formazione non costituiscono un investimento deducibile fiscalmente. La commissione riconosce certamente la necessità di prendere provvedimenti per promuovere il «know-how» dei lavoratori svizzeri, ma sottolinea che è difficile farlo nell'ambito del diritto fiscale dato che tali provvedimenti contrastano con il principio dell'imposizione secondo la capacità contributiva.

Per quanto attiene alla LIFD, la commissione ha dunque previsto, seguendo il diritto vigente, di accordare la deduzione per i figli ai genitori con figli maggiorenni che seguono una formazione. In tal modo, la deduzione accordata per i figli maggiorenni sostituisce la deduzione per spese di formazione.

La commissione ha tuttavia stimato che fosse possibile introdurre nella LAID una deduzione inorganica per le spese di formazione all'esterno. Questa deduzione concerne in particolare i Cantoni alpini; in effetti gli stabilimenti di formazione di questi Cantoni sono spesso molto lontani dal domicilio degli allievi e gli studenti delle scuole superiori sono costretti a percorrere lunghi tragitti o ad alloggiare lontano da casa. Per tener conto di queste spese supplementari, la LAID dovrebbe dare ai Cantoni la possibilità di accordare una deduzione per formazione all'esterno, in particolare per i figli minorenni.

Deduzioni sociali sull'ammontare dell'imposta

La commissione ha categoricamente respinto la possibilità di deduzioni sociali sull'ammontare dell'imposta. Una deduzione per i figli o qualsiasi altra deduzione sull'ammontare dell'imposta è incompatibile con un sistema d'imposizione secondo la capacità contributiva. Fintantoché le imposte negative non saranno rimborsate, una deduzione sull'ammontare dell'imposta è altrettanto ingiusta per i contribuenti con redditi modesti che una deduzione per i figli che non ha praticamente alcun effetto per questi contribuenti.

3.1.5.3 Modelli raccomandati dalla commissione

La commissione ha sviluppato quattro modelli d'imposizione comprendenti complessivamente dieci diverse varianti. L'esame di sette varianti non è stato proseguito poiché si erano rivelate inadeguate. Ha invece sottoposto tre modelli a un esame più approfondito: un modello d'imposizione cumulativa (splitting integrale con diritto d'opzione), un modello d'imposizione individuale (imposizione individuale modificata) e un modello che combinava l'imposizione comune e l'imposizione individuale (splitting familiare). Questi tre modelli si contraddistinguono per una maggiore equità fiscale, pongono fine alla discriminazione dei coniugi rispetto ai concubini mentre la situazione fiscale dei genitori di figli minorenni o in formazione è migliorata rispetto alla situazione attuale. La commissione considerava tuttavia necessario mantenere l'attuale gettito fiscale e la struttura della tariffa dell'imposta federale diretta.

Splitting integrale con diritto d'opzione

La variante «splitting integrale con diritto d'opzione» propone un modello d'imposizione cumulativa. Le persone coniugate sono considerate come un'unica entità eco-

nomica e tassate congiuntamente. Lo «splitting integrale» consiste nel sommare i redditi dei coniugi e tassarli all'aliquota corrispondente alla metà del loro reddito imponibile complessivo. Come nel diritto vigente, in seguito all'addizione degli elementi imponibili, i redditi dei coniugi sono tassati di regola una sola volta, nel momento in cui confluiscono nella comunità matrimoniale.

I concubini, su richiesta di entrambi i partner, hanno la possibilità di chiedere l'imposizione cumulativa, approfittando dello splitting integrale come le coppie coniugate. Dato che di regola le coppie di concubini che rinunciano all'esercizio del diritto d'opzione sarebbero nettamente svantaggiate dal profilo fiscale, molte di esse dovrebbero farne uso.

Imposizione individuale modificata

Nella variante «imposizione individuale modificata», i coniugi non sono più tassati in modo congiunto. Sono tassati soltanto i redditi personali del contribuente, indipendentemente dal suo stato civile. Ciascun coniuge è dunque tassato individualmente ed è tenuto a compilare la propria dichiarazione d'imposta.

I redditi patrimoniali e gli interessi passivi sono ripartiti in parti uguali fra i coniugi; rimane tuttavia salva la prova di una diversa ripartizione. I redditi dei figli sono imputati in parti uguali ai coniugi o ai concubini. Invece, il coniuge con il reddito più elevato può far valere le deduzioni per i figli.

Dato che l'imposizione individuale in senso proprio non tiene conto del numero di persone che devono vivere dello stesso reddito, la commissione ha reputato necessario introdurre alcuni meccanismi correttivi: ad esempio, ha previsto una speciale deduzione per le coppie con reddito unico al fine di attenuare lo svantaggio di questi contribuenti. Gli stessi correttivi valgono anche per i concubini.

Splitting familiare

Lo splitting familiare combina l'imposizione cumulativa con l'imposizione individuale. Tutti i contribuenti (adulti), compresi i coniugi e le coppie di concubini, sono tassati per principio individualmente. I coniugi e le coppie di concubini con figli minorenni sono invece considerati come un'unica entità economica e sono pertanto tassati in modo congiunto, ma in base all'aliquota corrispondente alla metà del reddito complessivo. L'elemento che determina l'applicazione dello splitting non è più la comunità matrimoniale ma unicamente la convivenza con i figli nella stessa economia domestica. I coniugi sono sottoposti d'ufficio all'imposizione cumulativa non appena hanno un figlio. Su richiesta, le coppie di concubini che hanno un figlio comune sono sottoposte alla tassazione cumulativa.

3.1.6 Decisione preliminare del Consiglio federale

La riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia fa parte degli obiettivi del nostro Consiglio per la legislatura 1999-2003. Attualmente si sta profilando un margine di manovra in materia finanziaria che dev'essere utilizzato prevalentemente per realizzare lo sgravio fiscale a favore della coppia e della famiglia, atteso da tempo, senza giungere a un carico fiscale troppo pesante per le persone sole.

Nell'attuale contesto di politica finanziaria, non è possibile imporre a nessuno dei maggiori gruppi di contribuenti, nell'ambito di una riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia, un considerevole aggravio del proprio carico fiscale. Il nostro Consiglio ha pertanto proposto di prendere in considerazione, a vantaggio delle persone fisiche, una riduzione del gettito dell'imposta federale diretta di circa 1,3 miliardi di franchi. Questo importo equivale a oltre un quinto del gettito dell'imposta federale diretta delle persone fisiche prevista per gli anni 2000/2001. Conformemente alla ripartizione dell'imposta federale diretta in un rapporto di 70/30 per cento fra la Confederazione e i Cantoni, ne conseguirebbe una riduzione delle entrate di 900 milioni di franchi per la Confederazione e di 400 milioni per i Cantoni. Nelle nostre decisioni del 13 marzo 2000, abbiamo considerato accettabile una tale riduzione del gettito dell'imposta federale diretta.

Abbiamo stabilito di sottoporre a consultazione i tre modelli della commissione peritale senza cambiamenti, ovvero esattamente come erano stati proposti dalla stessa commissione, affinché il dibattito vertesse su questi modelli senza «filtri» successivi.

Nelle nostre decisioni del 13 marzo 2000, abbiamo tuttavia compiuto un ulteriore passo: nei suoi tre modelli, la commissione peritale aveva rispettato le relazioni fra i carichi fiscali dei vari gruppi di contribuenti come esige la giurisprudenza del Tribunale federale. Inoltre, la commissione peritale aveva postulato il mantenimento del gettito dell'imposta federale diretta e della struttura tariffaria vigenti. Le sue proposte implicherebbero pertanto un aggravio del carico fiscale delle persone sole rispetto alla legislazione attuale.

Il quadro stabilito dal nostro Collegio per una diminuzione del gettito dell'imposta federale diretta ha permesso di modificare i tre modelli della commissione peritale in un senso ancora più favorevole ai contribuenti e di limitare sensibilmente l'aggravio fiscale delle persone sole, pur mantenendo invariate le relazioni qualitative fra i carichi fiscali delle diverse categorie di contribuenti. Le modifiche introdotte per i modelli «splitting integrale con diritto d'opzione» e «imposizione individuale modificata» fanno sì che l'aumento del carico fiscale delle persone sole senza figli appartenenti alle classi di reddito più elevate non supererebbe il 10 per cento rispetto alla legge attuale. Il modello «splitting familiare», non comporterebbe addirittura alcun aggravio supplementare.

Il nostro Collegio, condividendo la decisione presa dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDF) nel corso dell'assemblea plenaria del 20 gennaio 2000, ha approvato la rinuncia al diritto d'opzione per lo splitting a causa dell'eccessivo onere amministrativo richiesto da questa soluzione. Pertanto, lo «splitting senza diritto d'opzione» è stato considerato come modello principale e lo «splitting con diritto d'opzione» come una variante di questo modello per la consultazione. Rinunciare al diritto d'opzione significa accettare che in taluni casi i concubini siano svantaggiati rispetto ai coniugi. Anche l'«imposizione individuale modificata» e lo «splitting familiare» prevedono un diritto d'opzione per i concubini. Per l'imposizione individuale modificata, gli effetti del diritto d'opzione si limitano al trasferimento di talune deduzioni al partner.

I quattro modelli modificati dal nostro Collegio sono strutturati in modo da implicare ognuno minori entrate pari a 1,3 miliardi di franchi per l'imposta federale diretta. Questi modelli comportano ognuno una propria struttura tariffaria e deduzioni di

importo differente, con il vantaggio però di permettere un confronto chiaro fra i quattro modelli sotto il profilo della politica fiscale. In tutti e quattro i modelli il gettito d'imposta della Confederazione diminuirebbe di 900 milioni di franchi.

Fondate sul postulato Spoerry approvato dal Consiglio degli Stati il 4 ottobre 1999, sono state poste in discussione anche le proposte dell'iniziativa della CET-CS. Questa iniziativa, concepita come un controprogetto all'iniziativa popolare «per l'abolizione dell'imposta federale diretta», aveva lo scopo di diminuire la progressione troppo forte di questa imposta, di prendere maggiormente in considerazione gli oneri sociali e di istituire la parità di trattamento fra coniugi e coppie di concubini. La diminuzione delle entrate dell'imposta federale diretta doveva essere compensata da un aumento dell'imposta sul valore aggiunto. Questo modello non riesce ad eliminare interamente le disparità fiscali fra i coniugi e i concubini. Inoltre, l'applicazione di questo modello provocherebbe una diminuzione del gettito dell'imposta federale diretta di 1,7 miliardi di franchi, ovvero 1,2 miliardi per la Confederazione e 500 milioni per i Cantoni. Per rispettare il limite di 900 milioni che ci siamo posti, occorrerebbe aumentare l'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto di 0,2 punti.

3.1.7 Consultazione

3.1.7.1 Risultati della consultazione

3.1.7.1.1 In generale

Su nostra richiesta, il Dipartimento federale delle finanze ha aperto una procedura di consultazione che si è svolta dal 20 maggio alla fine di agosto del 2000.

Il seguente riassunto è fondato sulle valutazioni di 80 partecipanti alla consultazione, ossia tutti i governi cantonali e 54 «organizzazioni interessate» (partiti, associazioni centrali e altri).

I risultati sono stati esaminati sul piano quantitativo; va comunque sottolineato che sono stati presi in considerazione solo i partecipanti che si sono espressi sui punti del questionario.

3.1.7.1.2 Pareri sulla scelta dei modelli proposti

La scelta proposta ai partecipanti verteva su cinque modelli: i tre modelli presentati della commissione peritale, ossia lo «splitting con diritto di opzione», «l'imposizione individuale modificata» e lo «splitting familiare», inoltre: lo «splitting integrale senza diritto di opzione» e infine il modello CET-S. In seguito, illustreremo come questi modelli sono stati valutati in linea di massima ed i vantaggi e svantaggi rilevati in essi.

Pareri dei Cantoni

Il Cantone dei Grigioni è l'unico ad essersi espresso favorevolmente allo *splitting con diritto di opzione*. Gli altri Cantoni l'hanno respinto adducendo il motivo che l'applicazione del diritto di opzione comporterebbe un onere supplementare importante e non sopportabile dalle attuali capacità delle autorità tributarie.

L'*imposizione individuale modificata* è stata prediletta solo dai Cantoni di Basilea Campagna e Ginevra. Il Cantone del Ticino si è detto favorevole a questo modello ma a medio termine. I motivi sono soprattutto la parità di trattamento di tutti contribuenti e l'armonizzazione con la maggior parte dei sistemi europei. Per altro verso, questo modello è stato respinto a causa dei forti oneri amministrativi supplementari che comporta (provocherebbe un aumento delle dichiarazioni fiscali di circa il 30%). Si teme pure che i coniugi possano «manipolare» la ripartizione dei loro redditi e della loro sostanza.

Lo *splitting familiare* non è stato gradito da nessun Cantone. L'opinione dominante è che questo sistema cumuli gli inconvenienti dello «splitting integrale con diritto di opzione con quelli dell'imposizione individuale». All'aumento delle tassazioni si aggiungerebbero gli oneri amministrativi supplementari al fine di evitare eventuali abusi. Oltre a ciò, i Cantoni ritengono che lo *splitting familiare* sia il modello meno chiaro e meno comprensibile per i contribuenti.

La maggior parte dei Cantoni sono a favore dello *splitting*: in prevalenza per uno «splitting integrale senza diritto di opzione» (AG, AI, AR, BE, BS, FR, JU, LU, NE, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR); i rimanenti per uno «splitting parziale senza diritto di opzione» (GL, NW, SZ, VD, VS, ZG, ZH). Questa scelta è determinata dalla facilità d'applicazione e dalla facile comprensione per i contribuenti.

I Cantoni hanno respinto il modello della CET-CS. I Cantoni di Appenzello Interno e di Basilea Città vi hanno visto comunque alcuni vantaggi. Prevale tuttavia l'opinione che il modello comporti uno sgravio troppo forte dell'onere fiscale delle coppie sposate rispetto a quello delle persone sole. Questo aspetto non è conciliabile con il principio costituzionale dell'uguaglianza di diritto.

Risultati

I Cantoni approvano in maggioranza il modello dello «splitting integrale senza diritto di opzione» preconizzato da noi e dalla CDF. Alcuni Cantoni potrebbero approvare anche le varianti di *splitting* parziale.

Parere delle organizzazioni (partiti, associazioni centrali, altri)

Il modello dello *splitting integrale con diritto di opzione* è stato preferito da sette organizzazioni (tra cui tre partiti ma nessuna organizzazione centrale). È stato valutato positivamente il diritto di opzione che permette la parità di trattamento tra le coppie sposate e le coppie di concubini. Punto a sfavore sarebbe invece l'eccesso di spese amministrative e il pericolo di abusi eventualmente indotti dal diritto di opzione stesso.

Il modello di *imposizione individuale modificata* ha trovato dodici sostenitori tra le organizzazioni (tra le quali il PS quale partito di governo e un altro partito; nessuna organizzazione centrale). Esso, del tutto indipendente dallo stato civile, sarebbe il «modello del futuro» e terrebbe conto della capacità contributiva effettiva dei singoli. Ha lo svantaggio, per contro, di non alleviare sufficientemente le famiglie con figli e di comportare un notevole dispendio amministrativo.

Il modello di *splitting familiare* ha ottenuto l'approvazione di ventidue organizzazioni (tra cui il PPD, partito di governo, e altri tre partiti. Diverse associazioni centrali si sono pure espresse a favore di questo modello: la Federazione svizzera dei sindacati cristiani, l'Unione svizzera degli imprenditori, l'Unione svizzera di com-

mercio e d'industria (Vorort) e la Federazione delle società svizzere degli impiegati). Questo modello terrebbe in maggior conto gli interessi delle famiglie. Si critica tuttavia il ritorno all'imposizione individuale dopo la fase "con bambini" che potrebbe generare casi di rigore. Inoltre, l'esecuzione sarebbe complicata e comporterebbe spese amministrative supplementari.

Il modello di *splitting integrale senza diritto di opzione* ha trovato il sostegno di dieci organizzazioni (tra cui il PLR e l'UDC nonché due associazioni centrali: l'Unione svizzera dei contadini e l'Unione svizzera delle arti e mestieri). Questo modello corrisponde al concetto di matrimonio quale comunità di vita socialmente riconosciuta e comporterebbe ulteriori vantaggi per le famiglie. L'assenza del diritto di opzione favorirebbe però le coppie di coniugi rispetto alle coppie di concubini.

Il *modello della CET-CS* ha ottenuto l'approvazione di due organizzazioni (ma di nessun partito o associazione centrale). Il modello CET-CS non dovrebbe comportare un mutamento radicale del sistema tributario. Esso ha il vantaggio di spezzare la progressione dell'imposta federale diretta, mai i vantaggi fiscali che ne deriverebbero per i contribuenti agiati e molto agiati sono inaccettabili.

Risultati

La consultazione dei partiti non ha rivelato una preferenza decisa per un modello. Nel confronto tra lo *splitting integrale* (con o senza diritto di opzione) e lo *splitting familiare*, il primo prevale di stretta misura. Fra i partiti di governo, due si sono dichiarati a favore dello *splitting integrale senza diritto di opzione* (PLR, UDC), il PS a preferito l'imposizione individuale mentre il PPD lo *splitting familiare*.

Fra le altre organizzazioni è prevalsa la scelta dello *splitting familiare* (Federazione svizzera dei sindacati cristiani, Unione svizzera degli imprenditori, Unione svizzera di commercio e d'industria (Vorort) e Federazione delle società svizzere degli impiegati). Lo *splitting integrale senza diritto di opzione* è stato sostenuto da due associazioni centrali (Unione svizzera dei contadini e Unione svizzera delle arti e mestieri). Qualche organizzazione ha espresso una predilezione per lo *splitting parziale*.

3.1.7.1.3 Proposte di riforma indipendenti dai modelli

Le diverse proposte di riforma della commissione peritale qui considerate riguardano soprattutto la legge sulle imposte federali dirette ma anche la legge sull'armonizzazione delle imposte.

Tutti i Cantoni, eccetto il Cantone dei Grigioni, si sono opposti *alla parità di trattamento fra le coppie sposate e le coppie di concubini mediante il diritto di opzione*. Circa metà dei partiti l'hanno approvata e l'altra metà rifiutata (fra i partiti di governo, il PS si è pronunciato per la parità di trattamento con diritto di opzione; contro si sono dichiarati il PPD, il PLR e l'UDC). Le associazioni centrali hanno respinto il diritto di opzione con una maggioranza risicata. Le organizzazioni rimanenti si sono per lo più pronunciate a favore della parità di trattamento con diritto di opzione.

L'*esenzione del minimo vitale in materia di imposte federali dirette* è stata respinta dalla maggioranza dei Cantoni. Quasi tutti i partiti hanno, per contro, accettato questa proposta (PPD, UDC e PS; il PLR è contrario per motivi di sistematica fiscale).

Anche una stretta maggioranza delle associazioni centrali come pure la gran parte delle altre organizzazioni hanno approvato l'esenzione del minimo vitale.

L'introduzione di una deduzione per l'economia domestica per le persone che vivono sole è stata respinta dalla maggioranza dei Cantoni. Tutti i partiti hanno approvato la deduzione che è prevalsa di misura anche fra le associazioni centrali e con grande seguito fra le organizzazioni rimanenti. Sia per quanto riguarda questa deduzione sia per le altre poste in discussione, le tre associazioni centrali (Unione svizzera degli imprenditori, Unione svizzera delle arti e mestieri, Unione svizzera di commercio e d'industria [Vorort]) hanno affermato di preferire una riduzione generale delle tariffe a deduzioni nuove o più elevate.

La deduzione dei premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie e contro gli infortuni è stata accolta dalla maggioranza dei Cantoni, che hanno espresso la preferenza per un deduzione forfettaria. Partiti (fra cui tutti quelli di governo) e associazioni hanno espresso per lo più il gradimento alla deduzione dei premi per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie e contro gli infortuni, eventualmente sulla base di una media nazionale svizzera. Netta anche l'approvazione delle altre organizzazioni.

La rinuncia alla *deduzione di premi assicurativi e interessi sui capitali di risparmio* è stata approvata da una maggioranza risicata dei Cantoni. Quasi tutti i partiti sono, a loro volta, a favore della rinuncia (fra cui il PS; il PPD si è dichiarato esplicitamente per la rinuncia alla deduzione solo per quanto attiene ai premi assicurativi volontari); una minoranza voleva mantenere la deduzione degli interessi sui capitali di risparmio (anche il PLR). L'UDC si è opposta alla soppressione della deduzione. Fra le associazioni le voci a favore e quelle contrarie si bilanciano. Le altre organizzazioni si schierano piuttosto per la soppressione della deduzione dei premi assicurativi e degli interessi sui capitali di risparmio.

L'aumento della deduzione per i figli è stato approvato da tutti Cantoni mentre la loro maggioranza ha respinto l'aumento della *deduzione per il sostentamento*. I partiti appoggiano l'aumento della deduzione per i figli e l'aumento della deduzione per il sostentamento (parte dell'assenso era limitato alla deduzione per i figli o, quale alternativa, si propone una rendita per i figli). Fra i partiti di governo, l'UDC si esprime per un aumento consistente della deduzione per i figli come pure il PPD e il PLR, che però auspica l'abolizione della deduzione per il sostentamento; il PS infine chiede la sostituzione della deduzione con una rendita. Le associazioni centrali approvano in maggioranza un incremento sia della deduzione per i figli sia della deduzione per il sostentamento (solo una piccola parte si è pronunciata per l'aumento della sola deduzione per i figli). Le organizzazioni rimanenti si sono schierate nettamente per entrambe le deduzioni.

Tutti i Cantoni hanno manifestato il loro assenso per la *deduzione delle spese di custodia dei figli* esprimendo una preferenza per una deduzione forfettaria prefissata (4000 fr. per bambino nel sistema praenumerando). Anche la maggioranza dei partiti si è espressa a favore della deduzione (fra cui PPD, PLR e PS; contraria l'UDC che propone in alternativa una deduzione più elevata per i figli). Pure una stretta maggioranza delle associazioni approva questa proposta (alcune di esse chiedono un aumento della deduzione). La maggior parte delle altre organizzazioni propone l'introduzione di una deduzione per le spese di custodia dei figli, alcune di esse persino un incremento considerevole delle deduzioni.

La *rinuncia alla deduzione per le coppie con doppio reddito* è stata approvata da quasi tutti i Cantoni (con due eccezioni). Eguale atteggiamento da parte della grande maggioranza dei partiti (fra cui tutti partiti di governo) e delle associazioni. Le altre organizzazioni hanno accettato questa proposta.

La *responsabilità solidale illimitata dei coniugi per i debiti fiscali* è stata accolta dalla stragrande maggioranza dei Cantoni. Fra i partiti i pareri positivi e quelli negativi si controbilanciano (fra i partiti di governo, l'UDC appoggia la proposta mentre il PPD, il PLR e il PS la osteggiano). Presso le associazioni centrali prevale di poco l'opposizione all'inasprimento della responsabilità; anche le altre organizzazioni si oppongono a una responsabilità solidale illimitata.

Su altri punti controversi la commissione peritale ha espressamente rinunciato a proporre modifiche. Il compendio seguente spiegherà i motivi di questa presa di posizione della commissione.

La maggioranza dei Cantoni si oppone *alla deduzione delle spese di reinserimento* oltre ai costi professionali abituali. La maggior parte dei partiti (fra cui PLR e PS) si è invece pronunciata per la deduzione dei costi di reinserimento. Contro la deduzione anche l'UDC e il PPD (il PPD ritenendo che i costi di reinserimento siano già sufficientemente presi in considerazione nel diritto vigente). Le associazioni centrali, così come la maggioranza delle altre organizzazioni, appoggiano la deduzione dei costi di reinserimento.

La *rinuncia all'estensione del pilastro 3a alle persone senza attività lucrativa* è stata approvata da tutti i Cantoni, da quasi tutti i partiti (fra cui il PS e – nel quadro del presente pacchetto di riforme – il PPD; il PLR e l'UDC sostengono per contro un'apertura del pilastro 3a alle persone senza attività lucrativa) e dalle associazioni centrali. Le organizzazioni rimanenti sollecitano invece un'estensione del pilastro 3a.

Le *spese di formazione* non dovrebbero fruire di deduzioni secondo la maggioranza dei Cantoni. Partiti e associazioni si sono espresse per contro a favore della deduzione delle spese di formazione (fra i partiti di governo l'UDC è contrario alla deduzione e propugna un forte aumento delle deduzioni generali per i figli; il PPD, il PLR e il PS sono a favore della deduzione delle spese di formazione). Le altre organizzazioni si schierano quasi tutte a favore della deduzione.

Tutti i Cantoni – ad eccezione di Ginevra – si oppongono alle *deduzioni sociali dall'ammontare d'imposta*. Anche la maggioranza dei partiti è dello stesso avviso (il PPD, il PLR e l'UDC; il PS è invece favorevole alle deduzioni sociali dall'ammontare d'imposta). Le associazioni centrali sono di misura contrarie mentre nelle organizzazioni restanti i pareri favorevoli e quelli contrari si equivalevano.

3.1.7.1.4 Le altre questioni poste in discussione

La CDF ha affermato che la Costituzione non vi si oppone, anzi richiede, l'inserimento vincolante nella LAID di una disposizione che imponga ai Cantoni l'introduzione dello *splitting integrale al fine di realizzare l'auspicata armonizzazione verticale e orizzontale*.

L'atteggiamento della maggior parte dei Cantoni in merito è positivo. I partiti (fra cui UDC e PS) hanno però respinto a maggioranza la richiesta sia perché respingono il modello in quanto tale sia per rispettare l'autonomia tariffaria dei Cantoni; il PLR ha invece approvato. La maggioranza delle associazioni vorrebbe che un «sistema unico, una volta scelto» venisse sancito anche nella LAID. L'autonomia tariffaria dei Cantoni dovrebbe comunque essere mantenuta. Le opinioni delle organizzazioni rimanenti sono differenziate: circa la metà si oppone al disciplinamento dello splitting integrale nella LAID; l'altra metà auspica che il sistema di imposizione scelto venga sancito nella legge.

La commissione peritale si è pronunciata per l'esenzione fiscale del cosiddetto minimo vitale in materia di imposte federali dirette. Ha però lasciato aperta la questione al disciplinamento nella LAID di un'esenzione siffatta.

Tutti i Cantoni sono contrari a questa esenzione. La maggioranza dei partiti (fra cui il PS) approva invece l'esenzione di un minimo vitale «cantonale». Una minoranza (fra cui il PPD, il PLR e l'UDC) si oppone volendo soprattutto salvaguardare il federalismo. Le associazioni appoggiano di misura l'esenzione del minimo vitale statuita nella LAID; le altre organizzazioni sono nettamente favorevoli.

La Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio di Stato intendeva offrire in un primo tempo ai Cantoni la possibilità di considerare fiscalmente le spese di custodia dei figli cagionate dagli impegni di lavoro, mediante una modifica della LAID da effettuare prima della riforma generale dell'imposizione della coppia e della famiglia.

La maggioranza dei Cantoni è contraria a questo modo di procedere. Fra i partiti la «soluzione anticipata» riscuote per contro una vasta approvazione. Le associazioni centrali, per parte loro, rifiutano tale soluzione, accettata invece dalla maggior parte delle organizzazioni.

I nuovi sviluppi hanno comunque fatto venire meno la necessità di adottare misure circa l'eventuale disciplinamento delle spese di custodia dei figli nella LAID prima della riforma generale dell'imposizione delle coppie e delle famiglie. Le Commissioni dell'economia e dei tributi dei due Consigli si sono accordate per elaborare una disposizione transitoria (nuovo art. 72c LAID). Essa prevede che, fino all'entrata in vigore della riforma dell'imposizione delle coppie e delle famiglie, i Cantoni possano procedere alla deduzione dal reddito imponibile alle spese di custodia dei figli causate dagli impegni di lavoro dei genitori. Questa procedura consente ai Cantoni, per quanto riguarda tali spese, una grande flessibilità di trattamento fino a una decisione definitiva del Parlamento nell'ambito della riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia. La disposizione transitoria in questione è stata approvata dalle vostre Camere il 15 dicembre 2000 nel quadro della legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure di imposizione delle imposte dirette nei rapporti intercantionali» del 24 maggio 2000 (FF 2000 3390).

3.1.8 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

3.1.8.1 Scelta del modello

I risultati della procedura di consultazione rivelano che il *modello CET-CS* non è stato molto ben accolto dai Cantoni e dalle organizzazioni. Inoltre, nessun nuovo argomento si aggiunge a sostegno di questo modello. Le minori entrate di imposte federali dirette per gli altri quattro modelli ammontano a 1,3 miliardi di franchi mentre per il modello CET-CS a un totale di 1,7 miliardi di franchi. Non intendiamo ricorrere ad aumenti dell'imposta sul valore aggiunto per la riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia, tanto più che a farne le spese sarebbero in particolare le famiglie stesse.

Il modello CET-CS è stato pertanto abbandonato.

Il modello «*imposizione individuale modificata*» ha trovato alcuni sostenitori fra le organizzazioni ma, nell'insieme, molto meno che non quelli a favore dei modelli *splitting*. I Cantoni, con due eccezioni, rifiutano questo modello a causa dell'incontestabile maggior costo amministrativo di circa il 30 per cento.

L'imposizione individuale è certamente adeguata per rispondere alla richiesta di un'equa tassazione delle famiglie e ha trovato ampia applicazione all'estero. Tuttavia essa non è attuabile in maniera veramente «pura». Il principio della tassazione in base alla capacità contributiva esige che, anche nel caso di una tassazione individuale, si tenga presente se una persona risulta finanziariamente a carico di un'altra. A tal fine occorrono diversi meccanismi di correzione (di qui l'«*imposizione individuale modificata*»). Questi meccanismi di correzione non semplificano certamente il modello. Inoltre, esso permette a coniugi con reddito cumulato (da sostanza e da lavoro), di cercare l'ottimizzazione fiscale attraverso un'«abile» ripartizione delle entrate. Infine bisogna prendere molto sul serio il timore dei Cantoni che questo sistema comporti un aumento di oneri amministrativi del 30 per cento e non dimenticare che esso non è assolutamente realizzabile senza il consenso dei Cantoni stessi.

Di conseguenza si è rinunciato ad approfondire ulteriormente il modello «*imposizione individuale modificata*».

Lo *splitting familiare*, classificabile anch'esso tra i modelli di imposizione individuale, ha trovato numerosi sostenitori fra le organizzazioni - in particolare tra quelle «vicine alle famiglie». Questo modello è incorso nell'opposizione compatta dei Cantoni, che lo ritengono unanimemente il meno adatto per la riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia.

A ciò si aggiunge il fatto che si tratta di un modello «per il quale mancano esperienze pratiche che permettano di valutarne l'efficacia. Inoltre, anche gli estimatori di questo sistema vorrebbero dilazionare il ritorno all'imposizione individuale (a quando il figlio più piccolo diventa maggiorenne; al termine della formazione, manovra che va vista essenzialmente quale sostegno dello *splitting integrale*). Il possibile passaggio, nello *splitting familiare*, dall'imposizione individuale allo *splitting integrale*, e poi il ritorno all'imposizione individuale, rendono l'esecuzione del sistema alquanto complicata e poco trasparente per i contribuenti.

A causa di queste «ipoteche» gravose anche il modello «*splitting familiare*» è stato a sua volta abbandonato.

La commissione peritale ha proposto, quale modello di tassazione cumulativa, lo «*splitting integrale con diritto di opzione*». Il diritto di opzione intende garantire che le coppie di concubini vengano tassate, a determinate condizioni, come le coppie sposate con gli sgravi relativi, soddisfacendo nel contempo la richiesta di un'imposizione indipendente dallo stato civile.

Lo «*splitting integrale con diritto di opzione*» non ha riscosso presso le organizzazioni il successo avuto dallo *splitting integrale senza diritto di opzione*. L'opposizione dei Cantoni è stata pressoché unanime in quanto l'introduzione del diritto d'opzione nella procedura d'imposizione, che costituisce necessariamente una «procedura di massa», comporterebbe un notevole aggravio amministrativo. Inoltre, sono criticati dai Cantoni i controlli che tale procedura richiede.

Per di più, la tassazione indipendente dallo stato civile, resa possibile dal diritto di opzione, solleva le obiezioni dei Cantoni, obiezioni che vanno tenute presenti. Il diritto di opzione provoca non soltanto oneri maggiori per l'autorità fiscale e per i contribuenti, ma altresì possibili occasioni di abuso. Inoltre non è compito del diritto tributario riconoscere forme di convivenza non disciplinate dal codice civile. Queste preoccupazioni sono giustificate, tanto più che secondo la giurisprudenza del Tribunale federale è ammissibile una soluzione che avvantaggi le coppie sposate.

Di conseguenza anche il modello «*splitting integrale con diritto di opzione*» è stato messo in disparte.

Lo «*splitting integrale senza diritto di opzione*» ha ottenuto l'approvazione della maggioranza dei Cantoni. Ad essa si aggiunge un sostegno notevole da parte delle organizzazioni fra cui quello dei partiti di governo PLR e UDC, dell'Unione svizzera dei contadini e dell'Unione svizzera delle arti e mestieri. Già in precedenza la CDF si era pronunciata a favore di questo modello.

Esso ha il grande vantaggio della fattibilità e della continuità, è stato introdotto in alcuni Cantoni a partire dal 1° gennaio del 2001 e permette di applicare appieno i principi giurisprudenziali del Tribunale federale per quanto attiene alle coppie sposate. Il modello assicura sgravi fiscali notevoli per tutti i coniugati con o senza figli.

Il nostro Consiglio ha deciso di non riprendere l'avamprogetto posto in consultazione nella sua integrità perché circa un terzo dei Cantoni si è detto favorevole anche a uno *splitting parziale senza diritto di opzione*. In quest'ultima versione la parte di reddito determinante per l'aliquota d'imposizione non ammonta al 50 per cento del reddito familiare imponibile come nello *splitting integrale* ma, a seconda del divisore scelto, a qualcosa di più della metà. Lo *splitting parziale* si avvicina perciò di molto allo *splitting integrale*. Esso non consente l'equiparazione delle coppie sposate alle coppie concubine quando vi sia una ripartizione equilibrata del reddito fra i partner. Ma anche in questo caso le variazioni possono essere contenute, a seconda del divisore scelto, entro i confini stabiliti dal Tribunale federale. Oltre a ciò, lo *splitting parziale* può soddisfare anche altre richieste in modo più adeguato. In particolare, senza ulteriori riduzioni delle entrate fiscali, sarà possibile aumentare le deduzioni per i figli e tenere così in maggior conto gli oneri familiari (per i dettagli in merito cfr. il n. 3.2).

La nostra proposta di accettare 1,3 miliardi di franchi quali minori entrate di imposte dirette (quota della Confederazione 900 milioni anni per l'anno di calcolo 2000/2001) a causa della riforma della tassazione della coppia e della famiglia permette di

adottare un modello di splitting parziale con un divisore dell'1,9 (che corrisponde ad un'aliquota di reddito del 52,63% del reddito totale) e di aumentare la deduzione per ogni figlio a 9000 franchi (nel sistema postnumerando prevalente a partire dal 2001). Ciò rappresenta un miglioramento per la famiglia nel suo insieme.

Queste riflessioni ci hanno fatto decidere, in materia di imposta federale diretta, per un modello di splitting parziale dalle caratteristiche essenziali summenzionate.

3.1.8.2 Le altre proposte di riforma

Equiparazione fra coppie sposate e coppie di concubini mediante diritto di opzione

Il modello proposto dal nostro Consiglio rende inutile il diritto di opzione.

Esenzione del minimo vitale in materia di imposte federali dirette

Già con il diritto in vigore il minimo vitale è praticamente esentato in materia di imposte federali dirette in quanto i redditi più bassi non subiscono imposizioni fiscali grazie all'effetto delle deduzioni. Le misure di sgravio previste rafforzeranno ancor più questa situazione. L'imposta federale diretta verrà applicata soltanto a partire da un reddito imponibile di 14 400 franchi per il sistema d'imposizione annua postnumerando e di 13 100 franchi per il sistema d'imposizione biennale praeenumerando. Inoltre, una deduzione generale sarà accordata a tutti i contribuenti sotto forma di una somma esente da imposta di 2000 o 2200 franchi. Anche le persone sole beneficiano della deduzione per l'economia domestica di 10 000/11 000 franchi mentre le coppie sono avvantaggiate fiscalmente dal sistema dello splitting. Questi sgravi e deduzioni fanno sì che le persone sole il cui reddito netto, nel sistema di imposizione annuale, è inferiore a 30 000 franchi non pagano un'imposta. Per una coppia questo importo si eleva a 37 500.

Nel caso dell'esercizio di un'attività lucrativa, le misure di sgravio proposte – sempre nell'ambito del sistema di imposizione annuale – permettono alle persone sole con un reddito lordo di circa 39 000 franchi e alle coppie con un reddito lordo di circa 50 000 di essere esenti dall'imposta.

Queste cifre mostrano chiaramente che, di fatto, il minimo vitale non viene tassato. Un'esenzione esplicita del minimo vitale non è pertanto necessaria tanto più che una definizione generalmente valida di minimo vitale manca ed è inoltre difficilmente verificabile. Esistono invero basi di calcolo del minimo vitale (p. es., il minimo vitale giusta la legislazione sulla procedura d'esecuzione e di fallimento. art. 93 LEF o quello definito dalla Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale). Gli importi ottenuti su queste basi dipendono tuttavia in maniera troppo determinante dalle condizioni di vita individuali e dagli oneri familiari per poter fornire una base valida per l'imposizione del reddito. Inoltre, il Tribunale federale, in una decisione del 1996, non ha riconosciuto alcun diritto all'esonero fiscale nel quadro del minimo vitale (DTF 122 I 101). Per questi motivi si rinuncia all'esenzione specifica del minimo vitale nell'ambito dell'imposta federale diretta.

Introduzione di una deduzione per l'economia domestica per persone sole

La deduzione per l'economia domestica per persone sole, quale nuova deduzione sociale, tiene presente i maggiori costi abitativi delle persone sole rispetto ai nuclei familiari di due o più persone. Solo in questo modo è possibile stabilire un rapporto fiscale «ponderato» fra persone sole e coppie. Nella LIFD tale deduzione sociale è pertanto indispensabile.

Deduzione dei premi per l'assicurazione obbligatoria contro le malattie e gli infortuni

Gli esiti della procedura di consultazione hanno chiaramente indicato la necessità di una nuova deduzione in tal senso. I Cantoni, ai fini di un sistema di imposizione più economico, si dichiarano favorevoli non alla deduzione dei costi effettivi ma di costi forfettari fondati su valori statistici medi. Questo argomento va preso in considerazione.

Occorre tenere presente che i costi per i premi effettivamente pagati variano fortemente da un Cantone all'altro. Di conseguenza, una deduzione forfettaria deve essere basata non su un valore medio nazionale ma su un valore medio cantonale. Anche per la LAID può essere prevista una soluzione analoga.

Gli eventuali ribassi di premio non devono essere tenuti presenti fiscalmente al fine di evitare un complicazione eccessiva del sistema.

Rinuncia alla deduzione dei primi assicurativi e degli interessi dei capitali di risparmio

L'abrogazione, raccomandata, della deduzione dei primi assicurativi e degli interessi dei capitali di risparmio effettuata finora, ha trovato ampi consensi. Nell'epoca delle assicurazioni sociali e delle possibilità offerte dal pilastro 3a, una deduzione di questo tipo non ha più alcun senso. Di conseguenza si giustifica la soppressione nella LIFT e nella LAID.

Aumento della deduzione per i figli e della deduzione per il sostentamento nella LIFD

L'aumento della deduzione per i figli nella LIFD è sostenuto da tutti. Per l'aumento della deduzione per il sostentamento, che finora è andata di pari passo, l'approvazione è meno ampia (da alcune parti ne è stata persino chiesta l'abolizione). La deduzione per il sostentamento mira essenzialmente a colmare le lacune di capacità contributiva causate dall'obbligo legale, ma anche morale, di provvedere al sostentamento dei congiunti. L'obbligo legale è fondato soprattutto sull'obbligo di sostentamento dei congiunti contemplato nell'articolo 328 CC. Questo obbligo ha acquisito maggior importanza negli ultimi anni (genitori-figli/figli-genitori). Non vi è dunque motivo alcuno per non aumentare la deduzione relativa a quell'obbligo e tanto meno per sopprimerla. Inoltre, un suo congelamento comporterebbe soltanto una minore entrata del tutto marginale di imposte dirette. Pertanto nulla dovrebbe frapporsi all'incremento a 8200 franchi nell'articolo 35 della LIFD (e a 9000 fr. nell'art. 213 LIFD nel sistema dell'imposizione annuale postnumerando) sia della deduzione per i figli sia di quella per il sostentamento.

Deduzione delle spese di custodia dei figli

La nuova deduzione proposta è stata accettata a grande maggioranza sia per quanto riguarda la sua caratterizzazione di deduzione «inorganica» sia – nell’ambito delle imposte federali dirette – per la sua entità. Pertanto la proposta deve essere accolta così com’è nella LIFD e, opportunamente valutata, nella LAID.

Rinuncia alla deduzione per coniugi con doppio reddito

La deduzione per le coppie con doppio reddito dovrebbe attuare il maggior costo della vita generato dall’esercizio di un’attività lucrativa da parte di entrambi i coniugi. Essa deve pertanto essenzialmente compensare le maggiori spese di mantenimento e attenuare la progressione.

La commissione peritale non ha potuto condividere queste motivazioni. Da un lato, anche nei nuclei familiari composti di una sola persona il contribuente è tenuto a sbrigare i lavori domestici la sera o nei fine settimana. Dall’altro, si parte dalla premessa che entrambi i coniugi esercitino una professione a tempo pieno e ciò è sempre meno il caso. Della deduzione per le coppie con doppio reddito beneficiano secondo il diritto vigente anche i coniugi che lavorano a metà tempo e le coppie in cui un partner è occupato soltanto in misura molto limitata, e ciò priverebbe di senso la deduzione. Per questi motivi la commissione peritale ha chiesto di rinunciarvi.

La decisione della commissione ha riscosso ampio consenso nella consultazione. È perciò opportuno che la deduzione venga soppressa sia nella LIFD sia nella LAID.

Responsabilità solidale illimitata della coppia per i debiti fiscali

Questa proposta della commissione peritale inasprirebbe il disciplinamento della LIFD in materia di responsabilità per le coppie in vigore dal 1995. I risultati della consultazione suggeriscono di non procedere a un ulteriore inasprimento attenendosi alla soluzione attuale, che tiene volutamente presente il partner finanziariamente più debole.

Nessuna deduzione delle spese di formazione in vista della ripresa di un’attività professionale oltre ai costi professionali ordinari

Si tenga presente che le spese di formazione in vista della ripresa di un’attività professionale rientrano nella categoria delle «spese professionali» fiscalmente deducibili e che, inoltre, esse devono essere poste sullo stesso piano delle spese di «aggiornamento e di riqualificazione» a loro volta deducibili. Il problema relativo a una lacuna di tassazione rilevato al numero 3.1.5.2 non sussisterà più nella maggioranza dei Cantoni a partire dal 2001. Infatti, nel 2001 tutti i Cantoni eccetto i Cantoni TI, VD e VS, adotteranno la tassazione annuale. I tre Cantoni per ora esclusi vi si adegueranno nel giro di breve tempo. Nel sistema dell’imposizione annua postnumerando è possibile dedurre tutte le spese di formazione per il reinserimento professionale dell’anno di computo sotto forma di «spese professionali» nel senso summenzionato.

È quindi inutile introdurre una categoria particolare per le spese di formazione in vista della ripresa di un’attività professionale.

Nessuna apertura del pilastro 3a ai gruppi di persone senza attività lucrativa

È bene ricordare che con il modello di splitting parziale scelto, anche le coppie monoreddito beneficiano di vantaggi fiscali. D’altro lato l’apertura del pilastro 3a torne-

rebbe soprattutto a vantaggio dei coniugi senza attività lucrativa. Un simile duplice privilegio fiscale non è però giustificabile, per cui è opportuno riconfermare l'attuale assetto del pilastro 3a che fa dell'esercizio di un'attività lucrativa una condizione fondamentale.

Qualsiasi modifica venisse prevista nell'assetto esistente dovrebbe intervenire ovviamente nell'ambito di una riforma della LPP e non in quello della riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia.

Deduzione delle spese di formazione

Le spese di formazione non sono deducibili secondo il diritto vigente. Esse sono «spese di investimento» per un'attività professionale futura e in quanto tali appartengono al costo della vita non deducibile.

L'aumento della deduzione per i figli in materia di imposte federali dirette proposto e la possibilità della sua estensione anche ai figli maggiorenni non richiedono alcun aggiornamento dello stato giuridico attuale. Occorre per contro chiedersi se è opportuno concedere ai Cantoni, nella LAID, la possibilità di introdurre una deduzione particolarmente «inorganica» per le spese della formazione esterna, opportunità considerata anche dalla commissione peritale. Sarebbe così tenuta in maggior conto soprattutto la situazione dei Cantoni di montagna dove gli alunni delle scuole superiori devono percorrere lunghe distanze o trovare un alloggio sul luogo di studio. Con un provvedimento siffatto vi sarebbe tuttavia una disarmonizzazione notevole, verticale e orizzontale, per cui riteniamo di non proporre alcun aggiornamento della LAID in tal senso.

Nessuna deduzione (sociale) dall'ammontare dell'imposta

Deduzioni sociali dall'ammontare dell'imposta modificherebbero radicalmente il rapporto attuale fra struttura tariffaria e struttura delle deduzioni sociali e richiederebbero una riorganizzazione totale di questi elementi determinanti per l'onere fiscale. Stabilire nuovi valori di base sarebbe molto difficile. Ma, soprattutto, le deduzioni sociali dall'ammontare dell'imposta contraddirebbero il concetto attuale di imposizione fiscale fondata sulla capacità contributiva. Occorre quindi rinunciare a provvedimenti siffatti.

Sancire il principio dello splitting integrale nella LAID

Questo disciplinamento proposto dalla CDF comporta alcuni problemi circa l'autonomia tariffaria cantonale. Nell'avamprogetto posto in consultazione, si affermava che norme relative a uno splitting parziale o integrale si avvicinano molto a misure tariffarie (avamprogetto, p. 73). La Commissione per l'armonizzazione delle imposte dirette della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni (CAID) – organo comune di DFF e CDF – ritiene che il principio dello splitting debba essere tuttavia statuito nella LAID ai fini dell'armonizzazione fiscale, senza che occorra stabilire un divisore. Questa soluzione mediana soddisferebbe i bisogni di armonizzazione fiscale. L'autonomia tariffaria cantonale non ne soffrirebbe in quanto i Cantoni avrebbero la possibilità di optare oltre che per lo splitting integrale anche per le forme di splitting parziale.

Esenzione del minimo vitale nella LAID

Nessuna prescrizione può essere imposta contro la volontà dichiarata di tutti i Cantoni. Inoltre, i Cantoni non sono contro il principio in sé quanto piuttosto contro il suo disciplinamento vincolante e uniforme nella legge. Anche il Tribunale federale, che pur avalla un diritto fondamentale non scritto al minimo vitale, ha rifiutato il diritto fondamentale all'esenzione fiscale del minimo vitale (DTF 122 I 101). Inoltre, come già detto riferendoci alle imposte federali dirette, in base alle direttive attuali non è possibile definire un concetto adeguato d'imposizione del minimo vitale. Di conseguenza, non è opportuno includere nella LAID una norma in tal senso.

«Soluzione anticipata» per le spese di custodia dei figli

Il maggior margine previsto dalla LAID a favore dei Cantoni, approvato dalle Camere federali il 15 dicembre del 2000 (sotto forma di un nuovo art. 72c), rende superflua l'adozione di una soluzione immediata per il disciplinamento delle spese di custodia dei figli (cfr. anche il n. 3.1.8.4 alla fine).

3.2 Misure dettate per la riforma dell'imposizione delle coppie e delle famiglie

3.2.1 Modello di imposizione

Il nostro Consiglio ha deciso di accettare, in materia di imposte federali dirette, il modello di «splitting parziale senza diritto di opzione» (cfr. n. 3.1.8.1). Nello splitting parziale la base per il calcolo dell'aliquota fiscale non è la metà del reddito imponibile complessivo di una coppia, bensì qualcosa in più della metà a seconda del divisore scelto. Nel modello proposto, il reddito base per la determinazione dell'aliquota fiscale è del 52,63 per cento, invece del 50 per cento come sarebbe nel caso di modello di splitting integrale puro, e corrisponde a un divisore dell'1,9. Il reddito imponibile complessivo di una coppia di coniugi non separata legalmente o di fatto e che pertanto viene tassata congiuntamente, deve essere di conseguenza diviso per 1,9 ai fini della determinazione dell'aliquota.

Il modello di imposizione proposto è quindi molto vicino al modello di splitting integrale che pure era stato raccomandato – oltre agli altri due modelli – dalla commissione peritale per la riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia. A dire il vero con il modello di splitting parziale senza diritto di opzione non è «automaticamente» possibile, come avviene invece con lo splitting integrale, mettere sullo stesso piano fiscale la coppia sposata con doppio reddito e la coppia di concubini con doppio reddito, se ognuno dei membri della coppia produce la metà esatta del reddito. Ma anche in questa situazione, che rispetto alle altre possibili suddivisioni del reddito è molto poco comune, il maggior onere è assai contenuto.

Molto più spesso, e quando la suddivisione del reddito fra i coniugi è disuguale (nella pratica la suddivisione è spesso di 70 e 30%), lo splitting parziale favorisce le coppie sposate. Ma in questo caso il vantaggio offerto dallo splitting parziale è molto più ridotto che non nel caso di uno splitting integrale. Questa situazione risultante dallo splitting parziale proposto ha diversi aspetti positivi:

- Essa tiene conto della critica espressa nella consultazione e secondo la quale lo splitting integrale comporterebbe uno sgravio fiscale eccessivo soprattutto per le coppie senza figli. Lo stesso vale anche per le coppie monoreddito.
- Per le coppie di concubini, l'esclusione del diritto d'opzione, ovvero di essere tassati come una coppia sposata, nello splitting parziale comporta tendenzialmente un leggero svantaggio. Per quanto riguarda questo svantaggio è opportuno riferirsi alla giurisprudenza del Tribunale federale in base alla quale, in presenza di oneri fiscali differenziati determinati dal sistema, fra coppie sposate e coppie di concubini, le differenze dovrebbero favorire di norma le coppie sposate.
- Inoltre, lo sgravio fiscale meno progressivo consentito dallo splitting parziale consente di soddisfare maggiormente altre richieste di politica familiare senza che vi sia una diminuzione ulteriore di entrate fiscali. Le deduzioni per i figli possono essere aumentate in modo sostanziale riducendo in tal modo ulteriormente gli oneri per le famiglie. Invece dei 6600 franchi che prevede lo splitting integrale possono essere accordati, nella stessa situazione finanziaria, 8200 franchi (9000 fr. con il sistema d'imposizione annuale postnumerando).
- Il modello di splitting parziale proposto fa sì che un numero molto maggiore di quello attuale di contribuenti sarà esentato dalle imposte federali dirette. Invece dei circa 688 000 contribuenti che non pagano attualmente nessuna imposta federale diretta, ve ne sarebbero circa 1 380 000. In percentuale ciò significa che in futuro circa il 34 per cento, rispetto al 17 per cento attuale, dei 4,1 milioni di contribuenti non pagherebbe alcuna imposta federale diretta. Inoltre, il 57 per cento dei contribuenti che verserà ancora imposte federali dirette dovrà sborsare al massimo 500 franchi d'imposta.

Anche nella LAID viene proposto il principio dello splitting. Per rispettare l'autonomia tariffaria dei Cantoni non viene fissato alcun divisore fisso per lo splitting, rendendo in tal modo possibili sia forme di splitting integrale sia forme di splitting parziale.

3.2.2 Deduzioni

Il modello di splitting parziale proposto permette – come abbiamo detto – di incrementare la deduzione per i figli e per il sostentamento dei 5600 franchi attuali a 9000 franchi. Questo importo vale per l'imposizione annua postnumerando che sarà in vigore a partire dal 2001 nella maggioranza dei Cantoni. Nel sistema di l'imposizione biennale praenumerando la deduzione ammonta a 8200 franchi.

Le nuove deduzioni previste nell'ambito della riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia sono diverse. Trattasi soprattutto della deduzione per le spese di custodia dei figli come pure – nel quadro di deduzioni forfettarie – della deduzione dei premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie e contro gli infortuni. Queste due nuove deduzioni sono statuite nella LAID anche per i Cantoni.

Per un'equa ripartizione degli oneri fiscali fra le diverse categorie di contribuenti, occorre che la LIFD preveda ancora tre nuove deduzioni sociali: una cosiddetta deduzione generale per ogni contribuente, una cosiddetta deduzione per l'economia

domestica a favore dei contribuenti che vivono soli e infine anche una cosiddetta deduzione per famiglie monoparentali.

Per altro verso devono essere soppresse sia nella LIFD sia nella LAID due deduzioni finora ammesse: la cosiddetta deduzione per premi assicurativi facoltativi e per gli interessi dei capitali a risparmio e la deduzione per i coniugi con doppio reddito.

Per una spiegazione più approfondita circa la deduzioni corrispondenti rimandiamo ai numeri 6.1.1 e 6.1.2.

3.2.3 Tariffa

L'articolo 36 prevede una nuova tariffa unitaria in materia di imposte federali dirette. Al posto dell'attuale doppia tariffa più attenuata, sarà introdotto per le coppie che vivono legalmente e di fatto in comunione domestica uno splitting parziale con il divisore 1,9. Il reddito imponibile complessivo di una coppia è in tal modo tassato con la stessa aliquota applicabile per un reddito del 52,63 per cento del reddito complessivo.

La LAID statuisce che i Cantoni possono adottare, oltre allo splitting parziale, uno splitting integrale. Per lo splitting parziale non viene fissato alcun divisore vincolante, nel rispetto dell'autonomia tariffaria cantonale.

3.2.4 Ulteriori provvedimenti

Nella LIFD occorre tenere conto della circostanza che in essa coesistono due diversi sistemi di base temporale. Al fine di evitare vantaggi o svantaggi per i contribuenti, nel loro insieme, le deduzioni sociali e le tariffe del sistema di imposizione annuale postnumerando devono essere aumentate o ridotte, come finora, del 10 per cento rispetto alle deduzioni dell'imposizione biennale praenumerando (cfr. n. 6.1.1 art. 213 LIFD).

Nella LAID non vi era finora alcuna disposizione per la responsabilità solidale. Assenza che si è rivelata essere una lacuna anche dal punto di vista non secondario dell'armonizzazione fiscale. Di conseguenza le disposizioni previste negli articoli 13 LIFD («Responsabilità e responsabilità solidale») e nell'ambito della «Successione fiscale» (art. 12) sono riprese nella LAID.

3.2.5 Confronti fra l'onere fiscale secondo il diritto vigente e secondo il nuovo diritto

I confronti fra oneri fiscali presentati qui di seguito si riferiscono ai contribuenti che esercitano un'attività lucrativa. Pertanto esse tengono conto dei contributi versati alle assicurazioni sociali, delle spese per il conseguimento di un reddito e delle deduzioni sociali. Il confronto si fonda sul sistema dell'imposizione annuale postnumerando.

3.2.5.1

Contribuenti senza figli

Reddito lordo in fr.	Persona sola				Coppia di coniugi monoreddito				Coppia di concubini monoreddito			
	Diritto vigente imposta in fr.	Splitting parziale imposta in fr.	Maggiore o minor onere		Diritto vigente imposta in fr.	Splitting parziale imposta in fr.	Maggiore o minor onere		Diritto vigente imposta in fr.	Splitting parziale imposta in fr.	Maggiore o minor onere	
			in fr.	in %			in fr.	in %			in fr.	in %
30 000	89	0	- 89	-100.0	0	0	0	0.0	89	61	- 28	-31.7
40 000	164	46	- 118	-72.1	79	0	- 79	-100.0	164	220	56	34.0
50 000	372	181	- 191	-51.4	166	67	- 99	-59.6	372	508	136	36.5
60 000	622	460	- 162	-26.1	342	173	- 169	-49.5	622	897	275	44.2
70 000	892	837	- 55	-6.2	606	304	- 302	-49.8	892	1 384	492	55.1
80 000	1 426	1 294	- 132	-9.3	913	549	- 364	-39.8	1 426	1 948	522	36.6
90 000	1 987	1 843	- 144	-7.3	1 270	821	- 449	-35.4	1 987	2 604	617	31.0
100 000	2 570	2 484	- 86	-3.4	1 695	1 163	- 532	-31.4	2 570	3 329	759	29.5
150 000	6 864	6 863	- 1	0.0	5 660	3 637	-2 023	-35.7	6 864	8 062	1 198	17.4
200 000	12 478	12 323	- 155	-1.2	11 471	7 370	-4 101	-35.8	12 478	13 573	1 095	8.8
300 000	24 332	23 944	- 388	-1.6	23 145	17 486	-5 659	-24.5	24 332	25 244	912	3.7
400 000	36 199	35 631	- 568	-1.6	34 832	28 781	-6 051	-17.4	36 199	36 931	732	2.0
500 000	48 079	47 331	- 748	-1.6	46 532	40 473	-6 059	-13.0	48 079	48 631	552	1.1

Brutto- einkommen in Fr.	Ripartizione dei redditi 70/30								Ripartizione dei redditi 50/50							
	Coppia di coniugi con 2 redditi				Coppia di concubini con 2 redditi				Coppia di coniugi con 2 redditi				Coppia di concubini con 2 redditi			
	Diritto vigente imposta in fr.	Splitting parziale imposta in fr.	Maggiore o minor onere		Diritto vigente imposta in fr.	Splitting parziale imposta in fr.	Maggiore o minor onere		Diritto vigente imposta in fr.	Splitting parziale imposta in fr.	Maggiore o minor onere		Diritto vigente imposta in fr.	Splitting parziale imposta in fr.	Maggiore o minor onere	
		in fr.	in %			in fr.	in %			in fr.	in %			in fr.	in %	
30 000	0	0	0	0.0	28	0	- 28	-100.0	0	0	0	0.0	0	0	0	0.0
40 000	0	0	0	0.0	75	41	- 33	-44.8	0	0	0	0.0	0	0	0	0.0
50 000	84	53	- 31	-36.9	125	127	2	1.5	84	53	- 31	-36.9	109	0	- 109	-100.0
60 000	172	147	- 25	-14.6	187	271	83	44.5	172	147	- 25	-14.6	177	122	- 56	-31.4
70 000	360	278	- 82	-22.7	379	476	97	25.6	360	278	- 82	-22.7	250	254	4	1.5
80 000	624	504	- 120	-19.3	566	722	156	27.6	624	504	- 120	-19.3	327	440	112	34.3
90 000	949	769	- 180	-19.0	771	1 067	296	38.5	949	769	- 180	-19.0	517	704	186	36.0
100 000	1 325	1 119	- 206	-15.6	981	1 445	464	47.3	1 325	1 119	- 206	-15.5	744	1 016	271	36.4
150 000	4 607	3 517	- 1 090	-23.7	3 215	4 077	861	26.8	4 672	3 555	- 1 117	-23.9	2 283	3 294	1 010	44.2
200 000	10 275	7 113	- 3 162	-30.8	6 507	7 891	1 384	21.3	10 210	7 065	- 3 145	-30.8	5 139	6 658	1 519	29.5
300 000	21 767	16 986	- 4 781	-22.0	15 653	17 344	1 691	10.8	21 598	16 825	- 4 773	-22.1	13 728	16 124	2 396	17.5
400 000	33 298	28 084	- 5 214	-15.7	26 057	27 930	1 873	7.2	33 220	27 997	- 5 223	-15.7	24 957	27 146	2 189	8.8
500 000	44 920	39 700	- 5 220	-11.6	37 123	39 143	2 020	5.4	44 855	39 642	- 5 213	-11.6	36 784	38 788	2 004	5.4

3.2.5.2

Contribuenti con due figli

Reddito lordo in fr.	Famiglia monoparentale				Coppia di coniugi monoreddito				Coppia di concubini monoreddito			
	Diritto vigente	Splitting parziale	Maggiore o minor onere		Diritto vigente	Splitting parziale	Maggiore o minor onere		Diritto vigente	Splitting parziale	Maggiore o minor onere	
	imposta in fr.	imposta in fr.	in fr.	in %	imposta in fr.	imposta in fr.	in fr.	in %	imposta in fr.	imposta in fr.	in fr.	in %
30 000	0	0	0	0.0	0	0	0	0.0	89	0	-89	-100.0
40 000	0	0	0	0.0	0	0	0	0.0	164	0	-164	-100.0
50 000	66	0	-66	-100.0	52	0	-52	-100.0	372	42	-330	-88.7
60 000	154	0	-154	-100.0	140	0	-140	-100.0	622	169	-453	-72.9
70 000	306	35	-272	-88.7	276	54	-222	-80.3	892	444	-448	-50.3
80 000	561	145	-416	-74.2	519	144	-375	-72.2	1 426	802	-624	-43.8
90 000	853	370	-483	-56.7	797	272	-525	-65.8	1 987	1 252	-735	-37.0
100 000	1 195	692	-503	-42.1	1 137	486	-651	-57.2	2 570	1 794	-776	-30.2
150 000	4 360	3 689	-671	-15.4	4 189	2 392	-1 797	-42.9	6 864	5 818	-1 046	-15.2
200 000	10 171	8 494	-1 677	-16.5	9 989	5 630	-4 359	-43.6	12 478	11 173	-1 305	-10.5
300 000	21 845	19 758	-2 087	-9.6	21 663	15 182	-6 481	-29.9	24 332	22 748	-1 584	-6.5
400 000	33 532	31 445	-2 087	-6.2	33 350	26 285	-7 065	-21.2	36 199	34 435	-1 764	-4.9
500 000	45 232	43 145	-2 087	-4.6	45 050	37 977	-7 073	-15.7	48 079	46 135	-1 944	-4.0

Reddito lordo in fr.	Ripartizione dei redditi 70/30								Ripartizione dei redditi 50/50							
	Coppia di coniugi con 2 redditi				Coppia di concubini con 2 redditi				Coppia di coniugi con 2 redditi				Coppia di concubini con 2 redditi			
	Diritto vigente imposta in fr.	Splitting parziale imposta in fr.	Maggiore o minor onere		Diritto vigente imposta in fr.	Splitting parziale imposta in fr.	Maggiore o minor onere		Diritto vigente imposta in fr.	Splitting parziale imposta in fr.	Maggiore o minor onere		Diritto vigente imposta in fr.	Splitting parziale imposta in fr.	Maggiore o minor onere	
30 000	0	0	0	0.0	28	0	-28	-100.0	0	0	0	0.0	0	0	0	0.0
40 000	0	0	0	0.0	75	41	-33	-44.8	0	0	0	0.0	0	0	0	0.0
50 000	84	53	-31	-36.9	125	127	2	1.5	84	53	-31	-36.9	109	0	-109	-100.0
60 000	172	147	-25	-14.6	187	271	83	44.5	172	147	-25	-14.6	177	122	-56	-31.4
70 000	360	278	-82	-22.7	379	478	97	25.6	360	278	-82	-22.7	250	254	4	1.5
80 000	624	504	-120	-19.3	566	722	156	27.6	624	504	-120	-19.3	327	440	112	34.3
90 000	949	769	-180	-19.0	771	1 067	296	38.5	949	769	-180	-19.0	517	704	186	36.0
100 000	1 325	1 119	-206	-15.6	981	1 445	464	47.3	1 325	1 119	-206	-15.5	744	1 016	271	36.4
150 000	4 607	3 517	-1 090	-23.7	3 215	4 077	861	26.8	4 672	3 555	-1 117	-23.9	2 283	3 294	1 010	44.2
200 000	10 275	7 113	-3 162	-30.8	6 507	7 891	1 384	21.3	10 210	7 065	-3 145	-30.8	5 139	6 658	1 519	29.5
300 000	21 767	16 986	-4 781	-22.0	15 653	17 344	1 691	10.8	21 598	16 825	-4 773	-22.1	13 728	16 124	2 396	17.5
400 000	33 298	28 084	-5 214	-15.7	26 057	27 930	1 873	7.2	33 220	27 997	-5 223	-15.7	24 957	27 146	2 189	8.8
500 000	44 920	39 700	-5 220	-11.6	37 123	39 143	2 020	5.4	44 855	39 642	-5 213	-11.6	36 784	38 788	2 004	5.4

4 Valore locativo/Cambiamento di sistema

4.1 Parte generale

4.1.1 Situazione di partenza

Il valore locativo viene imposto da quando è stata introdotta un'imposta federale diretta. Nel primo commento sul decreto federale per un'imposta sulla difesa nazionale si stabilisce che «in ogni caso anche il valore locativo di un immobile o di un'abitazione ad uso personale fanno parte del reddito imponibile. Questo reddito è costituito dall'importo che il proprietario o usufruttuario deve impiegare per pagare la pigione di un oggetto analogo» (cfr. Perret/Grosheintz, Kommentar zur eidgenössischen Wehrsteuer, Zurigo 1941, p. 59).

La LIFD ha adottato questa norma stabilita nell'articolo 21 capoverso 1 lettera b dove si precisa che il «valore locativo di immobili o di parti di essi che il contribuente ha a disposizione per uso proprio in forza del suo diritto di proprietà o di un usufrutto ottenuto a titolo gratuito» va annoverato fra i proventi imponibili da sostanza immobiliare.

Anche nei Cantoni l'utilizzazione a scopo personale di fondi è da sempre annoverata fra i proventi imponibili ed è quindi stabilita come tale nella LAID e in tutte le leggi fiscali cantonali.

La dottrina dominante così come la giurisprudenza del Tribunale federale sono fondate su questa premessa.

La commissione peritale, alla luce dei principi e degli aspetti costituzionali dell'imposizione del valore locativo collegati con la deduzione degli interessi passivi e delle spese di manutenzione, nel suo rapporto «per la verifica dell'applicazione del diritto fiscale per scopi legati all'abitazione e alla politica del suolo», ha stabilito che:

«Il sistema attuale di imposizione del valore locativo da parte della Confederazione e dei Cantoni, con la possibilità di dedurre gli interessi passivi e le spese di manutenzione e con l'impossibilità di dedurre la pigione, è perfettamente adatto alla situazione e garantisce un'imposizione equa. In base al principio della capacità contributiva, come pure per motivi fiscali, il valore locativo dovrebbe corrispondere al valore di mercato. Un certo abbattimento (secondo il Tribunale federale fino al 30%) può essere considerato uno strumento per la promozione dell'accesso all'abitazione in proprietà e comunque riservato alle prime case» (cfr. Rapporto Locher «Bodenpolitik», Berna 1994, p. 50).

Nel corso degli ultimi anni il sistema di imposizione del valore locativo è stato rimesso in questione da più parti in Svizzera con numerosi interventi parlamentari, modifiche legislative a livello cantonale e decisioni giudiziarie. Vi sono stati pure dibattiti sul senso e sullo scopo «dell'imposizione di un reddito fittizio». Infine, il disagio di ampi strati sul sistema fiscale è sfociato nel varo dell'iniziativa «abitazione in proprietà per tutti».

4.1.2

Un sistema fiscale su misura per i proprietari di case

Malgrado tutti gli inconvenienti bisogna convenire che il sistema vigente per quanto riguarda l'imposizione del valore locativo promuove fiscalmente la casa in proprietà. Se confrontiamo l'onere fiscale di contribuenti che dispongono del capitale proprio necessario per poter scegliere un'abitazione quali locatari o quali proprietari, constatiamo che l'onere fiscale diretto (imposta sul reddito e imposta sulla sostanza), inclusa l'eventuale imposta fondiaria sulla casa di proprietà quale proprietario, è di regola nettamente inferiore. Il vantaggio fiscale del proprietario aumenta con l'aumentare del reddito e della sostanza, pure con una maggiore differenza delle rendite da investimento rispetto agli interessi ipotecari. Per un contribuente del ceto medio coniugato con un reddito imponibile di 80 000 franchi che acquista una nuova casa del valore di mezzo milione di franchi, lo sgravio fiscale totale ammonta, a seconda del Cantone di domicilio, ad almeno 2000 franchi o al 25 per cento l'anno (cfr. l'es. qui di seguito). Beneficiano dell'agevolazione fiscale non solo i nuovi acquirenti di un'abitazione, ma anche, e soprattutto, i proprietari immobiliari agiati, che possono trarre il miglior risultato possibile coniugando il loro indebitamento con gli strumenti d'investimento esistenti.

Il nostro Consiglio, tenuto conto della situazione di partenza nell'insieme favorevole per i proprietari di case, ritiene che il mandato costituzionale per la promozione delle abitazioni in proprietà sia stato convenientemente assecondato dal diritto vigente nei suoi aspetti fiscali. Pertanto, il problema di un ulteriore sgravio per i contribuenti nella loro qualità di proprietari di case non si pone.

Confronto tra locatario e proprietario

Onere fiscale secondo la legislazione in vigore 2000

Presupposti:

Proprietario: domicilio Berna, coniugato, 2 figli minorenni, reddito lordo fr. 80 000.–

Locatario: domicilio Berna, coniugato, 2 figli minorenni, reddito lordo fr. 80 000.–

	Proprietario			Locatario		
	Fr.			Fr.		
Reddito lordo	80'000			80'000		
Valore dell'abitazione in proprietà	600'000			--		
Valore di stima 70%	420'000			--		
Ipoteca 1° rango	360'000 Tasso d'interesse 4.5%			--		
Ipoteca 2° rango	120'000 Tasso d'interesse 5.0%			--		
Valore locativo Canton Berna	120'000			--		
Patrimonio mobiliare	16'600			--		
Capitale proprio	19'400			--		
Deduzione forfettaria costi di manutenzione	0			--		
	Rendimento: 20.0%			Rendimento: 20.0%		
	Rendimento: 5.5%			Rendimento: 5.5%		
	0			120'000		
	Cantone + Comune		IFD	Cantone + Comune		IFD
	Fr.		Fr.	Fr.		Fr.
Reddito lordo	92'650		94'890	86'600		86'600
Deduz. contributi previdenziali ecc.	-20'940		-15'363	-20'940		-15'363
Deduzione interessi ipotecari	-22'200		-22'200	--		--
Deduzioni sociali ecc.	-19'170		-10'200	-20'780		-10'200
Reddito imponibile	30'300		47'100	44'800		61'000
Imposta sul reddito	5'419.70		315.00	8'695.40		741.00
Patrimonio lordo	420'000		--	120'000		--
Deduzione interessi ipotecari	-480'000		--	--		--
Deduzioni sociali ecc.	-64'000		--	-64'000		--
Patrimonio imponibile	-124'000		--	56'000		--
2. Imposta sul patrimonio	0.00		--	0.00		--
3. Imposta immobiliare	630.00		--	--		--
Totale imposte (1+2+3)	6'049.70		315.00	8'695.40		741.00
	Fr.			Fr.		
Onere fiscale totale (Confederazione+Cantoni+Comuni)	6'364.70			9'436.40 (ovvero maggior onere fiscale di circa il 50%)		

4.1.2.1 Qualche dato statistico

La Commissione 'Valore locativo/Cambiamento di sistema' ha raccolto alcuni dati statistici significativi circa il sistema fiscale attuale ed i suoi effetti. Essi figurano nel suo rapporto del marzo 2000. Li riassumiamo qui di seguito.

Quasi il 28 per cento delle persone fisiche soggette all'imposta federale diretta dichiarano un valore locativo. Questa percentuale è tuttavia variabile da un Cantone all'altro (dal 10,1 al 35%). Il contributo di queste persone all'imposta federale è in

media del 48 per cento. Sono perciò i contribuenti più agiati quelli che vivono nella propria abitazione.

L'ammontare medio del valore locativo lordo imponibile è di 14 100 franchi (con un minimo di 9600 fr. e un massimo di 20 800 a seconda del Cantone). I contribuenti che dichiarano un valore locativo ma nessuna pigione o affitto fanno valere quasi tutti (ossia il 97%) una deduzione per spese amministrative e manutenzione di immobili. Per contro, solo quattro contribuenti su cinque (ossia l'82%) deducono interessi passivi. La deduzione media di spese di manutenzione dei contribuenti interessati è di 4066 franchi, quella per interessi passivi di 12 490 franchi. Gli importi che si discostano da queste medie sono, come per il valore locativo, rilevanti (da 2590 a 6682 per le spese di manutenzione, da 9713 a 20 332 franchi per gli interessi passivi).

Il sistema fiscale attuale autorizza il proprietario a dedurre dal valore locativo del proprio immobile, a titolo di spese di manutenzione e di interessi passivi, importi superiori al valore locativo stesso. Quasi il 30 per cento dei contribuenti che dichiarano un valore locativo, ma non un reddito locativo, deducono interessi passivi di importo superiore al valore locativo. Questa percentuale può variare fortemente da un Cantone all'altro (dal 16,32% al 46,67%). Tenendo conto sia delle spese di manutenzione sia degli interessi passivi, la percentuale di contribuenti che dichiara un valore locativo netto negativo ammonta al 42 per cento.

La quota di contribuenti che dichiarano un valore locativo netto negativo varia fortemente a seconda della classe di reddito. Essa è in media del 34 per cento quando il reddito imponibile non supera i 50 000 franchi e del 52 per cento per le classi di reddito superiori a 150 000 franchi. Il sistema attuale costringe perciò il contribuente agiato a pianificare le proprie imposte.

4.1.2.2 Gli effetti del sistema attuale sull'accesso alla proprietà

È generalmente ammesso che il valore locativo è fissato con moderazione e nettamente inferiore al valore di mercato. Si tratta solo del primo elemento di un sistema fiscale che favorisce l'accesso e il mantenimento dell'abitazione in proprietà.

La combinazione tra valore locativo moderato e deduzione totale degli interessi passivi privati fa sì che il sistema attuale sia particolarmente favorevole ai contribuenti molto indebitati. La moderazione del valore locativo accresce in effetti l'impatto della deduzione degli interessi passivi, che eccedono questo valore, sul reddito imponibile. Se gli effetti di questa combinazione sono così marcati per certi proprietari, non va sottoaciuto che la deduzione dell'onere effettivo di un rendimento dell'immobile fissato a un valore nettamente inferiore a quello di mercato costituisce un provvedimento fiscale favorevole all'insieme dei proprietari interessati.

Dopo l'ammortamento dei debiti che gravano sull'immobile, l'imposizione del valore d'uso dell'immobile viene recepita da alcuni proprietari, in particolare dai pensionati, come un onere non giustificato o troppo gravoso rispetto alle risorse di cui dispongono per la copertura dei loro bisogni vitali. La possibilità di una deduzione totale delle spese di manutenzione dell'immobile è tuttavia un elemento positivo, soprattutto quando le spese di manutenzione sono di una certa entità. L'ammissione

delle deduzioni forfetarie per le spese di manutenzione è un vantaggio ulteriore per i proprietari se hanno diritto, come avviene attualmente, di dedurre le spese effettive quando sono superiori alle deduzioni forfetarie.

Gli effetti favorevoli del sistema fiscale attuale per l'accesso e il mantenimento dell'abitazione in proprietà ad uso proprio tornano a vantaggio di tutti i proprietari. In altri termini, il sistema attuale non tende a favorire fiscalmente una categoria particolare di proprietari fondiari. Il tornaconto generale non esclude però che i vantaggi più consistenti vadano ai contribuenti delle classi di reddito medie e superiori rispetto ai proprietari con redditi modesti.

Il sistema fiscale attuale non stimola il proprietario ad ammortare i suoi debiti ipotecari. La deduzione totale degli interessi passivi offre possibilità di pianificazione fiscale vantaggiosa per coloro che, disponendo di mezzi finanziari sufficienti, possono rinunciare all'ammortamento ipotecario a profitto di investimenti più remunerativi. Gli ammortamenti indiretti, attraverso il pilastro 3a, possono rivelarsi particolarmente vantaggiosi sul piano fiscale.

4.1.3 Imposizione del valore locativo secondo il diritto vigente

Il sistema fiscale svizzero impone il valore locativo di un immobile abitato totalmente o in parte dal proprietario.

Il valore locativo è pure imponibile allorché il proprietario abita in un appartamento sito nella propria azienda (p. es. officina, panetteria, ecc.) o in una casa plurifamiliare. Per l'accertamento del valore locativo di un'abitazione sita in un'azienda agricola esiste un disciplinamento speciale.

Questo assoggettamento all'imposta è fondato sui principi dell'imposizione del reddito netto globale del contribuente. Nel caso di utilizzazione personale, come nella fattispecie, il valore viene determinato dal suo controvalore fiscale. I redditi immobiliari sono imponibili nella misura degli affitti realizzati o realizzabili: il contribuente che abita nel proprio immobile beneficia del suo valore d'uso e realizza dunque un reddito in questa misura. L'imposizione del valore locativo è determinata dalla preoccupazione del legislatore di assicurare la parità di trattamento:

- fra proprietari di beni mobili e immobili;
- fra proprietari di case e locatari;
- fra proprietari di case e proprietari di oggetti immobiliari affittati;
- fra proprietari di case e proprietari di immobili locativi nei quali dispongono di un alloggio.

(Nella misura in cui l'alloggio, casa o appartamento, costituisce un bisogno vitale per il proprietario).

Poiché il locatario non può dedurre la pigione dal suo reddito imponibile in quanto esso rientra nel costo della vita, il sistema fiscale ristabilisce un certo equilibrio compensando la deduzione delle spese di manutenzione, degli interessi passivi e delle imposte fondiarie con l'imposizione del valore locativo.

Il valore locativo viene aggiunto al reddito ordinario del proprietario a condizione che l'immobile sia effettivamente occupato dal proprietario stesso o egli se ne riserbi l'utilizzo. Se però il proprietario riesce a dimostrare che l'oggetto immobiliare non è abitato da lui, che egli non percepisce alcuna pigione e che non si è trovato alcun locatario, il valore locativo non viene imposto.

L'assoggettamento del reddito immobiliare è imposizione netta: il reddito lordo è costituito dal valore locativo dal quale sono dedotte le spese di finanziamento, di manutenzione e diverse altre spese.

Il valore locativo può essere negativo quando le spese superano il reddito immobiliare; le eccedenze di spesa si ripercuotono sugli altri redditi del contribuente. Il Tribunale federale ha accettato questo reddito negativo in materia di imposte cantonali. L'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) lo ammette pure in materia di imposte federali dirette.

4.1.3.1 LIFD

Le basi legali per imposizione del valore locativo sono le seguenti:

Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD)

Art. 21

¹ È imponibile il reddito da sostanza immobiliare, segnatamente:

- b. il valore locativo di immobili o di parti di essi che il contribuente ha a disposizione per uso proprio in forza del suo diritto di proprietà o di un usufrutto ottenuto a titolo gratuito;

² Il valore locativo viene stabilito tenendo conto delle condizioni locali usuali e dell'utilizzazione effettiva dell'abitazione al domicilio del contribuente.

Art. 32

² Il contribuente che possiede immobili privati può dedurre le spese di manutenzione, i premi d'assicurazione e le spese d'amministrazione da parte di terzi. Il Dipartimento federale delle finanze stabilisce in quale misura gli investimenti destinati al risparmio di energia e alla protezione dell'ambiente possono essere assimilati alle spese di manutenzione.

³ Sono inoltre deducibili le spese per lavori di cura di monumenti storici che il contribuente ha intrapreso in virtù di disposizioni legali, d'intesa con le autorità o su loro ordine, a condizione che tali lavori non siano sussidiati.

Ordinanza del Consiglio federale del 24 agosto 1992 concernente la deduzione dei costi di immobili del patrimonio privato in materia di imposta federale diretta (RS 642.116)

**Ordinanza del Dipartimento federale delle finanze del 24 agosto 1992
concernente i provvedimenti per l'utilizzazione razionale dell'energia e per
l'impiego di energie rinnovabili (RS 642.116.1)**

**Ordinanza dell'Amministrazione federale delle contribuzioni del 24 agosto
1992 concernente i costi deducibili di immobili del patrimonio privato in
materia di imposta federale diretta (RS 642.116.2)**

4.1.3.2 LAID

**Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette
dei Cantoni e dei Comuni (LAID)**

Art. 7

¹ Sottostà all'imposta sul reddito la totalità dei proventi, periodici o unici, segnatamente (...) da reddito della sostanza compresa l'utilizzazione a scopo personale di fondi (...)

Art. 9

² Sono deduzioni generali:

- a. gli interessi passivi;

³ Sui fondi che fanno parte della sostanza privata i Cantoni possono prevedere deduzioni per la protezione dell'ambiente, per provvedimenti di risparmio energetico e per la cura di monumenti storici. In questo caso vale la seguente norma:

- a. il Dipartimento federale delle finanze determina in collaborazione con i Cantoni in quale misura gli investimenti destinati al risparmio energetico e alla protezione dell'ambiente possono essere assimilati alle spese di manutenzione;
- b. i costi non sussidiati di lavori di cura di monumenti storici sono deducibili nella misura in cui questi provvedimenti sono stati presi dal contribuente in virtù di una prescrizione legale, in accordo con l'autorità o su ordine di quest'ultima.

La LAID non è esattamente il ricalco della LIFD, per cui i Cantoni dispongono di una certa autonomia in campo fiscale che, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, non può tuttavia violare in alcun modo né il principio dell'imposizione del valore locativo né il principio della parità di trattamento. La LIFD, più precisa della LAID, prescrive di tener conto delle condizioni locali per la determinazione del valore locativo. Ma questo imperativo dovrebbe già essere soddisfatto dai metodi di stima della maggior parte dei Cantoni. Le autorità fiscali cantonali in seno alla COA (Commissione «Armonizzazione fiscale» istituita dalla Conferenza fiscale svizzera) ritengono che la LAID permetta una fissazione ragionevole del valore locativo, il suo adeguamento periodico, ad esempio ogni due periodi fiscali, ma non il suo congelamento al valore attuale fino, ad esempio, all'alienazione dell'immobile. La LAID non prescrive riduzioni del valore locativo in caso di sottoutilizzazione e i Cantoni sono, di conseguenza, liberi di introdurle o no.

4.1.3.3 Basi legali a livello cantonale

Le legislazioni di tutti i Cantoni sottopongono il valore locativo all'imposizione ordinaria. Le disposizioni topiche riguardano l'imposizione del reddito, della sostanza, dei plusvalori e di alcune imposte fondiarie cantonali. Tutte le legislazioni cantonali contengono norme per la valutazione del valore locativo degli immobili (non vi è disciplinamento federale in materia ad eccezione della circolare della AFC del 25 marzo 1969).

4.1.3.4 La prassi cantonale nella determinazione del valore locativo

Idealmente, il valore locativo deve corrispondere all'ammontare che il proprietario dovrebbe sborsare per poter affittare, alle stesse condizioni, un immobile che abbia le medesime caratteristiche di quello che occupa. Di conseguenza il valore locativo è in qualche modo vincolato al valore di mercato.

I valori locativi devono pertanto essere confrontati con le pigioni effettivamente pagate per oggetti analoghi. Le leggi fiscali e le basi di determinazione cantonali non precisano se la nozione di «valore di mercato» si riferisca al prezzo richiesto sul mercato per la pigione di un'abitazione simile, generalmente nuova o riattata, dunque più cara, o se essa si riferisca ai prezzi chiesti sul mercato per appartamenti analoghi già affittati in precedenza, con mobilio usato, talvolta occupati da lungo tempo e non riattati, per i quali gli affitti sono più bassi. La differenza fra questi due valori di mercato può oscillare tra il 10 e il 30 per cento. L'AFC, quando procede a controlli per appurare se i valori locativi cantonali corrispondono al prezzo di mercato, si fonda piuttosto sulla seconda definizione poiché confronta il valore locativo cantonale con la pigione effettivamente percepita dal proprietario che loca l'immobile a un terzo (nella misura in cui le basi cantonali consentono questo raffronto e ciò non è sempre il caso).

Il valore locativo dell'abitazione del responsabile di un'azienda agricola non viene calcolato confrontandola con alloggi analoghi di imprese non agricole ma in conformità della legislazione federale sugli affitti di fondi rustici. Un valore locativo maggiorato può essere calcolato soltanto per i locali di abitazione in eccedenza.

L'AFC condivide l'opinione del Tribunale federale in base alla quale il valore locativo di un appartamento occupato in proprio dovrebbe corrispondere per principio al valore di mercato. Molte normative cantonali procedono a una riduzione del valore locativo perché:

- si tratta di un reddito in natura;
- il proprietario è meno libero che non il locatario se vuole cambiare residenza;
- il promovimento della casa in proprietà applica una norma costituzionale.

Nel quadro del dibattito precedente la votazione popolare per l'iniziativa «Abitazione in proprietà per tutti», il DFF si è riferito a più riprese a un valore locativo-LIFD che corrispondeva mediamente al 70 per cento del valore di mercato. La concordanza di questa percentuale con il limite di intervento, pure fissato al 70 per cento, sotto

il quale l'AFC per le imposte federali dirette chiede un incremento dei valori locativi cantonali, ha generato una certa confusione. Quando la media dei valori locativi cantonali cade al di sotto del 70 per cento del valore di mercato, l'AFC corregge i valori locativi con supplementi variabili. Nel 1999 (base di tassazione 1997/1998), otto Cantoni sono stati interessati da questo provvedimento. Il fatto che questo supplemento possa accentuare distorsioni nel rilevamento cantonale dei valori locativi non deve impedirne l'applicazione; spetta caso mai al Cantone procedere a una revisione adeguata delle basi di stima.

L'AFC, nell'ambito della sua missione di vigilanza, effettua periodicamente controlli per appurare se il livello dei valori locativi fissato dalle autorità cantonali rientra nel margine ammesso, ossia tra il 70 e il 100 per cento del valore di mercato. Il Tribunale federale ammette il rilevamento e il confronto con valori medi (DTF 125 I 65). Per assicurare la parità di trattamento fra Cantoni, questi controlli devono correggere eventuali insufficienze ed avvenire contemporaneamente su tutto il territorio nazionale.

Il valore locativo in materia di imposta federale diretta non viene determinato secondo un metodo fiscale specifico, eccetto che nel Cantone di Ginevra. Esso si fonda sui valori determinati per le imposte cantonali sul reddito e sulla sostanza. Nella sua circolare del 25 marzo 1969, l'AFC ha ammesso tre metodi di valutazione dei valori locativi oltre al confronto con immobili analoghi: la determinazione sulla base di valutazioni cantonali, la procedura di valutazione individuale e la determinazione in casi speciali.

La LIFD, per tenere conto dell'utilizzazione effettiva dell'abitazione sita al domicilio del contribuente, ammette una deduzione per sottoutilizzazione (art. 21 cpv. 2 LIFD) ma solo per la residenza principale. Diversi Cantoni hanno emanato disposizioni analoghe. Questa deduzione non figura nella LIFD e non se ne prevede neppure l'introduzione a breve termine vista l'opposizione di alcuni Cantoni.

Il valore locativo si definisce in diversi Cantoni quale provento del valore dell'immobile (che è un valore determinato ad hoc e designato valore fiscale, catastale, ufficiale o valore di stima. Può essere pure indotto in parte dai costi di costruzione, dal valore di assicurazione dell'edificio ecc.). In questo caso, il valore locativo corrisponde a una percentuale del valore dell'immobile.

Il valore locativo può essere anche determinato singolarmente per ogni immobile fondandosi su criteri oggettivi e uniformi, come ad esempio la stima in base a criteri per unità di locale, per camera e nel confronto con determinati immobili-tipo. In queste stime si tiene conto ugualmente del livello delle pigioni pagate nella località, della situazione, della grandezza, dell'età e dello stato dell'edificio come pure della presenza di impianti o accessori (autorimessa, piscina ecc.).

Gli oggetti speciali quali case padronali, edifici storici, case di vacanza o di weekend sono spesso stimati secondo norme speciali. È talvolta difficoltoso valutare una costruzione lussuosa o accessori particolari, che non dovrebbero essere presi in considerazione per l'accertamento del valore locativo in quanto un locatario potrebbe non essere sempre disposto ad accettare i costi aggiuntivi di impianti che il proprietario ha voluto per il suo piacere personale.

I metodi per la determinazione del valore locativo applicati dai Cantoni si possono riassumere in due gruppi: «lordo» e «netto». In quasi tutti Cantoni, come pure per le imposte federali dirette, il metodo applicato è il «metodo lordo».

I metodi sono molto diversi da un Cantone all'altro. Diciassette Cantoni adottano un unico metodo di valutazione per tutti gli immobili mentre nove utilizzano metodi che variano a seconda del tipo di immobile.

Fra i diciassette Cantoni con un metodo unico, undici effettuano il confronto con le pigioni pagate e sei ricorrono alla valutazione individuale (in generale per unità di locale). Tre Cantoni fissano invece il valore locativo in funzione della stima fiscale dell'immobile.

Nei nove Cantoni con metodi diversi a seconda del tipo di edificio, il valore locativo viene determinato generalmente in base alla stima del valore dell'immobile ma con una regolamentazione specifica per gli appartamenti occupati dal proprietario in un immobile locativo o in una proprietà per piani.

Diversi Cantoni hanno introdotto una deduzione speciale sul valore locativo rispetto al prezzo di mercato. Essi vogliono in tal modo dar seguito al promovimento della costruzione e dell'accesso alle abitazioni in proprietà statuito nell'articolo 108 della Costituzione federale. Questa deduzione è accordata da alcuni Cantoni solo per la residenza principale del contribuente; in altri è consentita e gradualizzata in funzione della durata d'utilizzo o la concessione di deduzioni più elevate nei primi due anni. Vi sono anche altre deduzioni cantonali che non consideriamo in questa sede.

Tuttavia i valori locativi cantonali non devono, in base alla prassi del Tribunale federale, essere inferiori, anche in casi sporadici, al 60 per cento del valore di mercato pena la violazione del principio della parità di trattamento (DTF 125 I 65).

I Cantoni procedono alla rivalutazione dei valori locativi in maniera differenziata. Occorre distinguere tra:

- rivalutazioni periodiche per tutti gli immobili fondandosi, ad esempio, sull'indice cantonale delle pigioni;
- rivalutazioni in occasione di un cambiamento di situazione, ad esempio una vendita;
- rivalutazioni generali e periodiche.

I tre tipi di rivalutazione sono sovente applicati in parallelo.

I Cantoni ZH, BE, UR, SO e AG hanno proceduto a una nuova determinazione dei valori locativi il 1° gennaio 1999. Per gli altri Cantoni questo provvedimento risale a molto tempo prima o il metodo applicato è diverso.

4.1.3.5 Le deduzioni sul valore locativo

Il reddito netto del contribuente viene tassato secondo il principio dell'imposizione in funzione della capacità contributiva.

Tutte le spese direttamente legate al conseguimento di un reddito – e quindi anche al valore locativo – sono deducibili (deduzioni organiche). Un'eccedenza di tali spese

viene dedotta da altri redditi del contribuente. Le spese di manutenzione devono essere distinte dalle spese che mirano all'incremento del valore di un bene e che non sono deducibili.

4.1.3.6 Spese di manutenzione

Per il diritto vigente le spese di manutenzione rappresentano deduzioni organiche quindi spese per il conseguimento del reddito imponibile. Esse sono deducibili mentre le spese per investimenti o per l'incremento del valore di un bene non lo sono. La prassi dei Cantoni circa l'attribuzione di queste spese a una o all'altra categoria può variare fortemente malgrado i principi apparentemente univoci. Queste differenze risalgono, da un lato, al margine di manovra legislativa; dall'altro, alle difficoltà di separare, in un conteggio globale, le spese di manutenzione dalle spese per l'incremento del valore di un bene.

Un disciplinamento denso e intricato serve soltanto ad inibire il contribuente. Di conseguenza, l'impatto che tale normativa induce su un'abitazione ben tenuta è pure limitato.

Nell'articolo 32 capoversi 2 e 3 LIFD e (più precisamente) nella nostra ordinanza del 24 agosto 1992, sono enumerate le spese deducibili dai proventi immobiliari: spese di manutenzione, premi di assicurazione e spese amministrative di terzi. Gli investimenti destinati al risparmio energetico e alla protezione dell'ambiente sono pure spese di manutenzione deducibili (ordinanza del DFF del 24 agosto 1992, RS 642.116). Per questo settore i Cantoni hanno normative analoghe.

La LIFD e quasi tutte le legislazioni cantonali prevedono la possibilità di sostituire la deduzione delle spese immobiliari effettive per gli immobili privati affittati o abitati in proprio con una deduzione forfettaria. Tuttavia, a livello cantonale, certi immobili sono esclusi dalla concessione di una deduzione forfettaria. La deduzione forfettaria prevista dalla LIFD ammonta al 10 per cento del valore locativo per gli immobili di almeno 10 anni di età e del 20 per cento per gli immobili di oltre 10 anni (art. 2 cpv. 2 dell'ordinanza del DFF del 24 agosto 1992). La LIFD consente il passaggio da un sistema di deduzione all'altro da un periodo all'altro ma non nel corso del periodo fiscale. Con l'introduzione generalizzata dell'imposizione annua postnumerando, il cambiamento potrà essere effettuato da un anno all'altro. Il contribuente può scegliere un procedimento diverso per ognuno dei suoi immobili. I Cantoni sono normalmente più severi in questi casi. Il sistema federale summenzionato è stato criticato anche dalla Commissione Behnisch. Questa commissione è stata istituita nel 1998 dal direttore del DFF per verificare eventuali lacune del sistema tributario ed elaborare proposte per colmarle. Il rapporto presentato dalla Commissione nel 1998, anche se più favorevole alla deduzione forfettaria che non alla deduzione delle spese effettive, ritiene in conclusione che gli importi forfettari debbano essere fissati in modo tale da coprire tutte le spese di manutenzione a lungo termine. Nei casi in cui mancassero le basi, l'estensione ad esempio a dieci anni del periodo preso in considerazione costituirebbe un miglioramento sostanziale.

Le spese d'esercizio, ossia i premi assicurativi per le assicurazioni contro l'incendio, i danni dell'acqua, i danni del gelo (assicurazione mobilio esclusa), le spese periodi-

che per protezione delle acque, l'illuminazione delle strade, la raccolta dei rifiuti e altre spese analoghe sono pure deducibili.

Le spese amministrative sono deducibili nella misura in cui esse non costituiscono un controvalore del lavoro amministrativo svolto dal proprietario.

Un'eccedenza di spese in rapporto al reddito immobiliare viene riportata sugli altri redditi del contribuente.

4.1.3.7 Interessi passivi

Il diritto vigente permette, con riserva per gli abusi (p. es. la conclusione di un'assicurazione con premio unico finanziato con capitali di terzi), la deduzione totale degli interessi passivi dal reddito imponibile. Il programma di stabilizzazione 1998, che mira a colmare le lacune fiscali ingiustificate, prevede per contro alcune modifiche per quanto attiene alla deduzione degli interessi passivi. Questi ultimi possono costituire sia spese per il conseguimento di un reddito (deduzione organica, p. es. un debito commerciale per un indipendente) sia deduzioni inorganiche (p. es. interessi su un piccolo credito). Questa situazione è stata criticata da alcuni autori e dalla Commissione Behnisch summenzionata. Dopo un esame approfondito del sistema attuale, la Commissione ha ritenuto una lacuna il fatto che un contribuente possa dedurre gli interessi passivi quando si indebita (eccessivamente) per acquistare beni il cui reddito fruisce di un'imposizione speciale e ne è addirittura esentato (come i benefici in capitale su immobili/titoli o certe prestazioni assicurative).

Gli interessi passivi dovuti per l'acquisto di un fondo non costituiscono una categoria speciale dal punto di vista della loro deducibilità. Essi sono garantiti molto spesso mediante un'ipoteca e sono in generale meno elevati che non gli interessi sui crediti ordinari. Non è possibile in pratica determinare quale parte dei mutui ipotecari contratti da privati serva realmente a finanziare beni immobiliari. Non è raro trovare piccoli imprenditori che per motivi di solvibilità trasferiscono parte degli oneri finanziari dell'impresa sul fondo privato.

4.1.3.8 Necessità di aumentare i valori locativi nel sistema attuale

Il sistema attuale, per assicurare una parità di trattamento fra tutti i contribuenti, esige che i valori locativi siano adeguati all'evoluzione delle pigioni. L'esperienza ha dimostrato che questi aumenti – anche se oggettivamente fondati – sono mal accetti agli interessati e suscitano aspri dibattiti politici.

Tuttavia, senza questi aggiornamenti, il sistema degenererebbe: se i valori locativi diminuissero troppo occorrerebbe introdurre una deduzione per le pigioni che provocherebbe un aumento della progressione.

4.1.4 Commissione peritale Valore locativo/Cambiamento di sistema

4.1.4.1 Iniziativa popolare «abitazione in proprietà per tutti»

L'iniziativa popolare depositata nel 1993 dalla Società svizzera dei proprietari fondiari aveva lo scopo di incoraggiare l'accesso alla proprietà della casa ad uso privato. A tal fine si chiedeva l'introduzione di un nuovo articolo 34^{octies} a nella Costituzione federale, articolo che prevedeva l'applicazione delle cinque misure seguenti:

1. i risparmi destinati all'acquisto di un alloggio ad uso personale possono essere dedotti dal reddito;
2. l'impiego dei mezzi provenienti dai pilastri 2 e 3a per l'acquisto di una casa ad uso privato deve essere fiscalmente favorito;
3. i valori locativi dell'abitazione propria devono essere ridotti per i dieci anni che seguono la data del primo acquisto;
4. devono essere moderati e
5. non devono più essere modificati se non in caso di passaggio di proprietà (cfr. il messaggio riguardante l'iniziativa popolare «abitazione in proprietà per tutti» del 24 maggio 1995, *FF 1995 III 738*).

Il 7 febbraio del 1999, l'iniziativa popolare «abitazione in proprietà per tutti» è stata respinta dal popolo e dai Cantoni. Tuttavia, il 41 per cento dei voti favorevoli all'iniziativa ha dimostrato che il sistema attuale d'imposizione del valore locativo è molto contestato. Nel quadro del dibattito sui vantaggi e svantaggi dell'iniziativa, da più parti è stata avanzata l'idea di un cambiamento di sistema, soprattutto per incoraggiare l'ammortamento dei debiti ipotecari. Cosciente dei vantaggi e degli inconvenienti dei due sistemi, il Dipartimento federale delle finanze sta studiando, insieme ai Cantoni, l'abolizione dell'imposizione del valore locativo e la contemporanea rinuncia alla deducibilità degli interessi ipotecari e delle spese di manutenzione.

4.1.4.2 Istituzione della commissione peritale (KES)

Il 22 febbraio 1999, il consigliere federale Kaspar Villiger, direttore del Dipartimento federale delle finanze, ha istituito una commissione peritale formata da rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni per l'esame dell'imposizione del valore locativo e di un eventuale cambio di sistema. Questa commissione ha ricevuto l'incarico di studiare il sistema d'imposizione del valore locativo secondo la LIFD e la LAID e inoltre quello di redigere un elenco delle eventuali lacune constatate, di proporre varianti conformi alla Costituzione per un cambiamento di sistema senza incidenze sui proventi dell'imposta e di analizzare gli interventi parlamentari trasmessi e altre istanze relative.

4.1.4.3

Raccomandazioni della commissione peritale (KES)

In base al mandato ricevuto, la commissione ha presentato il suo rapporto al Dipartimento federale delle finanze alla fine di marzo del 2000 con le raccomandazioni seguenti:

- Quale alternativa al sistema in vigore, che prevede l'imposizione del valore locativo, la commissione propone un cambiamento di sistema coerente e totale (modello «minus/minus/minus»):
 - nessuna imposizione del valore locativo,
 - nessuna deduzione di interessi passivi,
 - nessuna deduzione di spese di manutenzione.

Un sistema siffatto è conforme alla Costituzione, non incide negativamente sulle entrate, è economicamente sostenibile ed è facilmente applicabile.

- Per adempiere il mandato costituzionale di promuovere l'abitazione in proprietà, la commissione raccomanda una deduzione lineare e regressiva lungo un periodo di dieci anni degli interessi passivi per il primo acquirente.
- Per attuire l'impatto di un cambiamento di sistema, l'introduzione di un diritto di opzione tra il sistema vecchio e quello nuovo limitata a tre anni.
- Per compensare il minor gettito risultante dal cambiamento di sistema nei Cantoni turistici, a causa della soppressione dell'imposizione del valore locativo per le seconde case, l'introduzione di misure fiscali cantonali equivalenti. A queste misure appartiene pure il varo di una tassa fondiaria o patrimoniale o una tassa sulla casa sul modello di altri Paesi (taxe d'habitation).

4.1.4.4

Il modello di sistema raccomandato

La commissione peritale ha esaminato diversi modelli che prevedono, tutti, l'abolizione dell'imposizione del valore locativo. I modelli presentati si differenziano soltanto per quanto attiene la deduzione, ammessa o negata, delle spese legate all'utilizzo dell'abitazione. L'esame di modelli che prevedano, in un modo o nell'altro, la semplice modifica dell'imposizione del valore locativo è stato subito sospeso. La commissione non aveva comunque il mandato di verificare i diversi metodi di fissazione di questa componente del reddito, quando la legge lo dichiara imponibile.

Essa ha optato per un modello che non prevede più l'imposizione del valore locativo ma che non prevede neppure alcuna deduzione (modello meno/meno/meno). Questo modello modifica la totalità delle componenti del sistema poiché abolisce l'imposizione del valore locativo, la deduzione delle spese amministrative e di manutenzione nonché la deduzione degli interessi sui debiti privati contratti per l'acquisto della proprietà. Il rapporto descrive il modello nel modo seguente:

«Questo modello è l'immagine speculare del disciplinamento vigente. Esso ha il vantaggio della chiarezza e della semplicità e, dal profilo della sistematica fiscale, rispecchia il principio in base al quale un sistema fiscale, fondato sull'assunto dell'imposizione del reddito netto, consente soltanto la deduzione dallo stesso dei costi di acquisizione per i proventi imponibili. È incontestabile che sia le spese amministrative e di manutenzione sia gli interessi sui debiti privati contratti per l'acqui-

sizione di proprietà non rappresentano deduzioni sociali o inorganiche. L'unica giustificazione per la deducibilità fiscale risiede nel fatto che è il valore d'uso della proprietà ad essere tassato. Se questa imposizione decade, anche la deduzione delle spese summenzionate deve conseguentemente venire meno.

La soppressione dell'imposizione del valore locativo vale sia per la residenza principale sia per le residenze secondarie. Ciò rappresenta senza dubbio una perdita importante di entrate per alcuni Cantoni turistici. La commissione ritiene che in tal senso si possano apportare misure correttive nella misura in cui le situazioni locali le giustificano.

La soppressione della deduzione delle spese di manutenzione per l'abitazione utilizzata dal proprietario è la conseguenza dell'applicazione del principio generale secondo cui le spese di acquisizione per un reddito non imponibile non possono essere dedotte dal reddito imponibile. Questo provvedimento contiene senza dubbio risvolti negativi per proprietari di vecchie abitazioni i quali, dopo un lungo utilizzo dell'abitazione, devono affrontare costi di manutenzione importanti. Non si deve comunque dimenticare che a lungo andare il valore d'uso dell'abitazione è maggiore che non le spese di manutenzione connesse.» (Rapporto p. 41).

La commissione, contemporaneamente al modello descritto, raccomanda l'adozione di misure di accompagnamento per il periodo di passaggio da un sistema all'altro, come pure un diritto di opzione limitato tra i due sistemi; sarebbe in tal modo rispettato il dettato costituzionale della promozione dell'abitazione in proprietà e attuato il contraccolpo dovuto al cambiamento improvviso di sistema.

4.1.5 Interventi parlamentari sul valore locativo

4.1.5.1 Interventi parlamentari alle Camere federali

Due iniziative parlamentari, depositate l'una presso il Consiglio degli Stati (Maisen, Bisig), l'altra presso il Consiglio nazionale (David poi Hegetschweiler), precorrono la soppressione dell'imposizione del valore locativo. Esse mirano nel contempo a eliminare la deduzione degli interessi ipotecari ma con importanti fasi di transizione e chiedono inoltre il mantenimento della deduzione delle spese di manutenzione degli immobili anche se in misura limitata. L'acquisto dell'abitazione deve essere promosso mediante diverse misure fiscali. Una mozione del gruppo radicale democratico va nello stesso senso.

Un'iniziativa depositata presso i due Consigli (Büttiker; Gysin Hans-Rudolf) vuole offrire ai Cantoni l'opportunità di continuare a privilegiare fiscalmente il risparmio destinato alla costruzione di abitazioni attraverso una modifica della LAID. I Consigli hanno deciso di dar seguito alle due iniziative.

Un'iniziativa cantonale (Argovia) vuole offrire ai Cantoni la possibilità di alleviare l'imposizione dell'abitazione occupata dal proprietario.

Tutti questi interventi sono al momento in sospenso; la loro trattazione è stata interrotta provvisoriamente in parte a causa della progettata riforma dell'imposizione dell'abitazione in proprietà.

4.1.5.2 Interventi parlamentari nei Cantoni (stato al 20 settembre 1999)

Gli organi competenti sanno che l'entrata in vigore della LAID ha ristretto la loro libertà di elaborazione a proposito dell'imposizione del valore locativo. Inoltre, nei tre Cantoni di BE, SO e ZH sono in discussione alcuni interventi che vogliono costringere la Camere federali ad abolire l'imposizione del valore locativo. Per parte sua, il governo del Cantone di Friburgo ha affermato di voler dar corso alle mozioni che chiedono facilitazioni per i proprietari di case nel caso in cui non venisse eliminata dalla LIFD e dalla LAID all'imposizione del valore locativo.

Numerosi interventi chiedono modifiche dell'entità del valore locativo. È d'uopo a proposito utilizzare appieno il margine di manovra che il Tribunale federale ha riconosciuto ai Cantoni avvicinandosi quanto più possibile al limite del 60 per cento del valore di mercato fissato dal Tribunale federale per le imposte cantonali.

Venti Cantoni hanno risposto a un questionario della Commissione peritale: AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, OW, SH, SO, TI, TG, UR, VD, VS, ZG e ZH.

I Cantoni di AI, AR, BL, GL, GR, LU, OW, SH, TG, UR, VD e ZG non hanno annunciato interventi. Nei due ultimi Cantoni il valore locativo è stato fissato al 70 per cento del valore di mercato; nel Cantone di Turgovia al 60 per cento quale massimo. In questo Cantone ci si è interrogati sulla fattibilità di una tassazione con questo limite che rispecchiasse nel contempo il massimo cantonale e il minimo costituzionale.

Negli altri Cantoni, gli interventi chiedevano anche un cambiamento di sistema, la soppressione della «prassi Dumont», la deduzione degli interessi sui crediti di costruzione, un aumento della deduzione delle spese di manutenzione, la fissazione di valori locativi più bassi e la revoca dell'imposizione del valore locativo per i redditi modesti.

4.1.5.3 Conclusioni

I numerosi interventi a livello federale e cantonale degli ultimi anni mostrano un evidente malessere circa l'imposizione dell'abitazione in proprietà. La maggior parte degli interventi cantonali non mira al cambiamento di sistema ma solo a modifiche del disciplinamento esistente. L'assunto di base della maggioranza delle richieste a livello federale è però, incontestabilmente, l'esame di un possibile cambiamento di sistema.

4.1.6 CET-N/S

4.1.6.1 In generale

Nelle vostre Camere è in sospenso tutta una serie di iniziative parlamentari e interventi (cfr. sopra) che chiedono un cambiamento del sistema d'imposizione del valore locativo. Da un po' di tempo oramai le Commissioni dell'economia e dei tributi (CET) delle due Camere si occupano di queste iniziative e interventi. La CET del Consiglio nazionale ha addirittura istituito una sottocommissione «Valore locativo»

incaricata di elaborare proposte in merito. Nella sessione invernale 1999 i vostri due Consigli hanno dato seguito a quattro iniziative parlamentari volte a ottenere un cambiamento di sistema in questo ambito.

Conformemente al mandato affidato loro di elaborare un disegno di legge, all'inizio del 2000 le CET delle vostre Camere avevano deciso di proseguire i propri lavori. Al fine di coordinare il lavoro del nostro Collegio con quello delle vostre Camere e di impedire lo svolgimento contemporaneo di due procedure di consultazione sullo stesso oggetto, il capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) e i presidenti delle CET avevano convenuto di far confluire la posizione delle due Commissioni nella nostra procedura di consultazione permettendo anche alle CET di illustrare le proprie argomentazioni e di porre pertinenti domande ai destinatari della consultazione.

La CET-N decise inoltre di porre in consultazione una presa di posizione avente per oggetto un modello diverso da quello proposto dalla KES e dal DFF.

4.1.6.2 CET-S

Dopo un esame approfondito del rapporto della KES e delle proposte del DFF, la CET del Consiglio degli Stati è giunta alla conclusione che diversi punti di questa tematica complessa necessitavano di ulteriori chiarimenti. Anche se il cambiamento di sistema dovesse condurre a un'importante redistribuzione dell'onere fiscale sui proprietari di abitazioni, non deve comportare palesi ingiustizie. Occorre inoltre esaminare accuratamente come il cambiamento di sistema si ripercuoterebbe sui Cantoni a orientamento turistico qualora fosse applicato anche alle abitazioni secondarie. Considerato il numero di questioni irrisolte, la CET-S ha rinunciato a prendere decisioni materiali in merito e a elaborare proposte proprie per la procedura di consultazione, scegliendo invece di aggiungere alcuni punti al questionario del DFF, nell'intento di ottenere informazioni supplementari dai destinatari della consultazione.

4.1.6.3 CET-N

Nel suo scritto del 9 maggio 2000 in merito alle proposte della KES e al modello del DFF, la CET-N ha presentato un parere di maggioranza e uno di minoranza:

«La maggioranza della CET-N non può appoggiare le proposte così come sono formulate. Il proposto cambiamento di sistema, elaborato in base all'obiettivo di politica finanziaria di non causare minori entrate per le casse federali, comporterebbe per parecchie persone che già sono proprietarie di immobili un maggiore onere (maggiori entrate di circa 120-150 milioni di franchi per l'imposta federale diretta; a livello cantonale, gli aumenti delle entrate sarebbero ancora più cospicui, nonostante le perdite nei Cantoni a orientamento turistico). Tale prospettiva non è accettabile. La maggioranza della CET-N critica in primo luogo l'abolizione della deduzione delle spese di manutenzione dell'immobile e la regolamentazione transitoria, da essa giudicata troppo breve.

Una minoranza della CET-N approva, con alcune riserve, le proposte della KES e del DFF. Essa ritiene che il cambiamento di sistema debba servire soprattutto a pro-

muovere la proprietà di abitazioni e che del miglioramento delle condizioni quadro fiscali debbano quindi beneficiare i nuovi acquirenti. La situazione delle finanze federali e le future sfide dal profilo finanziario non consentono che agli attuali proprietari siano concesse agevolazioni fiscali. Per la minoranza, il periodo transitorio è abbastanza lungo da permettere agli attuali proprietari il passaggio al nuovo sistema.»

La CET-N prende inoltre posizione sui singoli punti del proposto cambiamento di sistema e presenta proposte concrete in merito:

a) Deduzione delle spese di manutenzione

Il rapporto della KES e le proposte del DFF contemplano l'abolizione della deduzione delle spese di manutenzione dell'abitazione utilizzata in proprio. Andrebbe parimenti abolita la deduzione per investimenti in misure di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente.

La maggioranza della CET-N si oppone all'abolizione della deduzione delle spese di manutenzione. Pur se a suo avviso da un punto di vista fiscale appare logico abolire tale deduzione assieme all'imposizione del valore locativo, prevale tuttavia il fatto che la deduzione offre un incentivo alla manutenzione del parco immobiliare e si ripercuote positivamente sulla nostra economia. Per quel che concerne le modalità di tale deduzione, la maggioranza non ha raggiunto l'unanimità: gli uni propongono una deduzione forfettaria, soprattutto perché rappresenterebbe la soluzione più semplice dal profilo amministrativo, gli altri propongono invece di mantenere la regolamentazione attuale (ossia la scelta tra la deduzione dei costi effettivi e la deduzione di una somma forfettaria), ritenendo che solamente la deduzione dei costi effettivi rappresenti un incentivo reale alla manutenzione degli immobili.

Una minoranza della Commissione è invece favorevole all'abolizione della deduzione delle spese di manutenzione, perché con l'abolizione dell'imposizione del valore locativo queste spese non possono più essere considerate spese di conseguimento del reddito. Fra l'altro, mantenere la deduzione comporterebbe una disparità di trattamento a scapito dei proprietari di immobili affittati a terzi e dei locatari.

Quanto all'abolizione della deduzione per investimenti in misure di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente, la CET-N respinge all'unanimità la proposta del DFF, ritenendo in particolare che suddetta abolizione si ripercuoterebbe negativamente sui settori economici interessati.

b) Deduzione degli interessi passivi maturati su debiti privati

Il rapporto della KES e le proposte del DFF prevedono l'abolizione della deduzione degli interessi passivi che gravano sull'immobile abitato dal proprietario. Gli altri interessi maturati su debiti privati rimarrebbero deducibili a condizione che siano spese di ottenimento del reddito da sostanza.

La maggioranza della CET-N approva l'abolizione della deduzione dei summenzionati interessi passivi. Da un lato, la deduzione corrisponde alla logica del cambiamento di sistema, dall'altro, favorisce l'estinzione dei debiti privati, particolarmente alti in Svizzera, e avrà dunque effetti positivi sull'economia. La CET-N non si è pronunciata in merito al proposto metodo di suddivisione degli interessi e in merito alla proposta di permettere la deduzione della parte di interessi che supera il reddito da sostanza.

Una minoranza della Commissione è invece del parere che la deduzione degli interessi passivi debba essere mantenuta.

c) Misure d'accompagnamento per nuovi acquirenti

Il DFF propone per i nuovi acquirenti una deduzione, limitata e decrescente sull'arco di dieci anni, degli interessi ipotecari sui debiti contratti in vista dell'acquisto di prime abitazioni (solamente abitazioni principali). È proposta una deduzione massima di 10 000 franchi per le persone sposate e di 5000 franchi per gli altri contribuenti. Con l'entrata in vigore del nuovo sistema, potrà approfittare dell'incentivo anche il proprietario di un'abitazione che la utilizza quale abitazione principale da meno di dieci anni. L'importo massimo deducibile è fissato in funzione del numero di anni trascorsi da quando l'immobile è stato designato quale abitazione principale.

La CET-N approva sostanzialmente le misure volte a promuovere l'acquisto della proprietà d'abitazione. Dato che l'acquisto è spesso legato a un forte indebitamento, la deduzione degli interessi ipotecari è un mezzo adeguato a promuovere la proprietà di abitazioni. La Commissione approva anche il principio che all'entrata in vigore del nuovo sistema possano beneficiare della misura anche coloro che sono già proprietari di un'abitazione.

La maggioranza della Commissione ritiene tuttavia troppo restrittiva la proposta del DFF. Per una reale promozione della proprietà di abitazioni sarebbe necessaria una deduzione non limitata (tuttavia, con riserva della limitazione a 50 000 fr. introdotta dal programma di stabilizzazione) e non decrescente sull'arco di 15 anni.

Una minoranza della CET-N ritiene che la deduzione debba essere limitata, decrescente e concessa soltanto per i primi dieci anni dopo l'acquisto della proprietà d'abitazione.

d) Transizione dal vecchio al nuovo sistema (regolamentazione transitoria)

La KES e il DFF propongono un *regime transitorio* di tre anni dall'entrata in vigore del nuovo sistema. In altre parole, il contribuente dovrebbe scegliere se essere tassato in base al vecchio o al nuovo sistema nei tre anni fiscali dopo l'entrata in vigore del nuovo sistema.

La maggioranza della CET-N ritiene troppo breve tale periodo di transizione affinché i proprietari attuali possano adattarsi al nuovo sistema. I proprietari maggiormente indebitati sarebbero soggetti a una più forte pressione fiscale. La Commissione propone pertanto un periodo di transizione di dodici anni dall'entrata in vigore della nuova *regolamentazione*, durante il quale i proprietari potrebbero rimanere al vecchio sistema o scegliere quello nuovo. Tuttavia, una volta presa, l'opzione di sistema sarebbe definitiva.

Una minoranza della CET-N ritiene invece sufficiente il termine di tre anni.

4.1.6.4 Aspetti costituzionali

Nella sua perizia del 5 ottobre 2000, l'Ufficio federale di giustizia ha espresso forti dubbi di diritto costituzionale rispetto alle proposte della CET-N. Esso ha chiesto deduzioni di eguale entità delle spese di manutenzione per tutti i proprietari e ciò unicamente nel quadro del fabbisogno abitativo normalmente necessario. Inoltre,

qualora si rinunciasse all'imposizione del valore locativo, occorrerebbe aumentare l'imposta sugli utili immobiliari anche in caso di eredità o di donazione. Secondo l'Ufficio, le spese di manutenzione sarebbero compensate dalla rinuncia all'imposizione del valore locativo. Il mantenimento della deduzione per le spese di manutenzione equivarrebbe a una sorta di ammortamento, e di conseguenza si dovrebbe riprendere questo plusvalore in caso di successione o donazione.

L'Ufficio federale di giustizia reputa che le deduzioni degli interessi passivi di oltre 20 000 franchi all'anno per oltre 10 anni costituiscano una violazione del principio di proporzionalità e siano dunque anticostituzionali. Sarebbe necessaria una protezione di diritto transitorio nell'ambito della deduzione degli interessi passivi solamente per i proprietari i cui interessi passivi superano chiaramente l'attuale valore locativo. Questo sarebbe normalmente il caso per i nuovi acquirenti nei primi dieci anni dopo l'acquisto.

Secondo l'Ufficio di giustizia il lungo periodo transitorio non si giustifica neppure se si parte dal cambiamento di sistema proposto dalla CET-N. L'opportunità di disposizioni di diritto transitorio può essere esaminata soltanto in base alle misure materiali effettivamente previste in relazione al cambiamento di sistema.

4.1.7 Paragone con il diritto estero

Qua di seguito è presentato il trattamento fiscale applicato nei nostri Stati limitrofi e negli USA agli immobili che servono da abitazione ai proprietari. Una tabella alla fine del capitolo riassume la situazione in diversi Stati europei e negli USA e contiene inoltre informazioni sulle imposte sulla sostanza, sulla proprietà immobiliare, sugli utili da sostanza immobiliare e sul trapasso di proprietà.

4.1.7.1 Germania

In Germania l'imposizione del valore locativo è stato abolito nel 1986. Con la nuova regolamentazione tutte le abitazioni utilizzate dai proprietari sono equiparate, siano esse una casa monofamiliare o si trovino in una casa bi- o plurifamiliare.

Alla proprietà d'abitazione utilizzata in proprio costruita o acquistata prima del 1° gennaio 1987 è stata applicata una regolamentazione transitoria di dodici anni. Fino alla fine del 1998 il proprietario poteva beneficiare dell'imposizione del valore locativo, ossia dedurre gli interessi passivi, le spese di riparazione e gli ammortamenti dell'edificio ma poteva anche chiedere già prima l'abolizione di suddetta imposizione.

Nel 1996 è entrata in vigore la legge sui sussidi per la casa in proprietà («Eigenheimzulagengesetz»), che per otto anni garantisce un sussidio uguale per tutti i cittadini. Chiunque acquista, costruisce o ingrandisce una casa o un appartamento e vi abita, riceve per otto anni una sovvenzione:

- per costruzioni nuove: fino a 5000 marchi all'anno, al massimo il 5 per cento di non oltre 100 000 marchi di spese d'acquisto;

- per costruzioni vecchie e ampliamenti: fino a 2500 marchi all'anno, al massimo il 2,5 per cento di non oltre 100 000 marchi di spese d'acquisto;
- un assegno familiare di 1500 marchi all'anno per ogni figlio.

Alle misure di promozione della casa in proprietà hanno diritto solamente costruttori e acquirenti il cui reddito totale ottenuto dalla somma del reddito nell'anno della domanda di sussidio e di quello nell'anno precedente non supera 240 000 marchi (480 000 nel caso di coniugi).

Gli interessi passivi non sono deducibili. In compenso è concessa una deduzione delle spese preliminari di 3500 marchi.

Oneri di conservazione possono essere presi in considerazione fino a 22 500 marchi. Essi sono deducibili in casi ben determinati.

Sono pure previsti sussidi per misure di risparmio energetico applicate a immobili costruiti o rinnovati prima della fine del 2000.

4.1.7.2 Austria

L'Austria ha abolito l'imposizione del valore locativo nel 1972. I costi per manutenzione e interessi ipotecari sono deducibili nell'ambito di un importo speciale che comprende: importi per la costruzione di appartamenti o case in proprietà, importi vincolati per la costruzione di immobili adibiti a uso abitativo, oneri di ristrutturazione, costi di produzione legati al risanamento di locali abitativi incluse le spese per misure di risparmio energetico, restituzione di mutui per l'acquisto e il risanamento di abitazioni e relativi interessi (passivi).

L'importo massimo deducibile per spese straordinarie ammonta a 40 000 scellini all'anno. A tale importo possono essere aggiunti 40 000 scellini se il contribuente ha diritto alla deduzione come unica persona a guadagnare o genitore solo; ulteriori 20 000 scellini possono essere dedotti se il contribuente ha almeno tre figli.

La spesa straordinaria è dedotta dall'importo totale dei redditi e comprende tra l'altro anche le deduzioni per assicurazioni personali, spese per l'abitazione, acquisto di determinati titoli.

4.1.7.3 Francia

Dal 1° gennaio 1965 il valore locativo non è più imponibile, né sono di conseguenza deducibili le spese di manutenzione.

In misura limitata sono possibili deduzioni per interessi su debiti per la costruzione, la riparazione o la conservazione dell'abitazione che serve quale abitazione principale. Questi importi sono dedotti dall'ammontare dell'imposta.

Le deduzioni dipendono dalla data in cui è stato contratto il debito e dalle dimensioni dell'economia domestica (cfr. tabella sottostante).

Riduzione d'imposta in base alle spese concernenti l'abitazione principale

Genere delle spese	Tetto massimo delle spese che hanno diritto a una deduzione	Parte deducibile (entro il tetto massimo stabilito)
I. Interessi di mutui contratti per la costruzione, l'acquisto o le grandi riparazioni delle abitazioni utilizzate dal proprietario a titolo di abitazione principale (1) (2) (3)		
Contratti conclusi tra l'1.1.1985 e il 31.12.1997 per le vecchie costruzioni	15 000 FF + 2000 FF per persona a carico Durata: prime 5 annuità	25%
Contratti conclusi tra il 18.9.1991 e il 31.12.96 per l'acquisto o la costruzione di nuove costruzioni o per una trasformazione dell'abitazione (3)	Coppie sposate: 40 000 FF Altri contribuenti: 20 000 FF + 2000 FF per persona a carico, fra cui il primo figlio + 2500 FF per il secondo figlio + 3000 FF per il terzo figlio. Durata: prime 5 annuità	25%
II. Spese per grossi lavori di restauro e simili pagati a partire dall'1.1.1997 (1)		
Spese per grosse riparazioni, per lavori di miglioria e d'intonacatura pagati tra l'1.1.1997 e il 31.12.2001 delle abitazioni che il proprietario stesso utilizza a titolo di abitazione principale	20 000 FF per una persona celibe, vedova o divorziata o 40 000 FF per una coppia sposata + 2000 FF per persona a carico 2500 FF per il secondo figlio e 3000 FF per il terzo figlio	20 %
<p>(1) La riduzione d'imposta non si applica ai contribuenti che hanno beneficiato di un mutuo esente da interessi.</p> <p>(2) Riduzione d'imposta abolita per gli interessi dei mutui contratti a partire dall'1.1.1997 per l'acquisto o la costruzione di immobili nuovi.</p> <p>(3) Riduzione d'imposta abolita per gli interessi dei mutui accesi dopo l'1.1.1998 per l'acquisto o le grandi riparazioni di un immobile vecchio.</p> <p><i>Osservazione:</i> il congiunto non è una persona a carico.</p>		
<p><i>Fonte:</i> Dictionnaire permanent fiscal, éditions législatives.</p>		

4.1.7.4 Italia

Dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) fa parte anche il valore catastale (rendita catastale) di case e appartamenti utilizzate dai proprietari. È un valore di stima medio dei redditi fondiari e immobiliari, rivalutati a scadenze periodiche con differenti coefficienti.

Una deduzione dall'IRPEF pari al 19 per cento degli interessi passivi è ammessa sui mutui ipotecari la cui accensione è finalizzata all'acquisto o alla ristrutturazione dell'abitazione principale. Al massimo possono essere dedotti cinque milioni di lire. Dal 1° gennaio 1998 e per l'intero 1999 sono state applicate regolamentazioni particolari per le spese di ristrutturazione. Dall'IRPEF è consentito dedurre il 41 per cento di tali costi, al massimo però su 150 milioni di lire per anno e per edificio. Il massimo della deduzione è dunque 61 500 000 lire. Tale deduzione va ripartita su un periodo di cinque o di dieci anni. Qualora in un anno la deduzione sia superiore all'IRPEF, la differenza va persa.

4.1.7.5 USA

Negli Stati Uniti gli immobili che servono da abitazione ai proprietari non sono soggetti all'imposizione. Non sono però nemmeno ammesse deduzioni per le spese di manutenzione. Gli interessi passivi sono invece pienamente deducibili se si tratta di interessi su un mutuo ipotecario («Secured Debt»). A seconda che il relativo mutuo sia stato acceso prima o dopo l'ottobre del 1987, la piena deducibilità degli interessi passivi può essere limitata: per i nuovi mutui la deduzione degli interessi passivi è limitata qualora il mutuo ipotecario ammonti a oltre 1 milione di dollari (imposizione congiunta della coppia sposata) o a oltre 500 000 dollari (imposizione individuale dei coniugi).

4.1.7.6 Conclusioni

Alle regolamentazioni in vigore in diversi Paesi dell'Europa occidentale e negli USA è comune il fatto che tendano a realizzare la parità di trattamento fiscale tra locatari e proprietari di abitazioni. Non si riscontra però un trattamento uniforme. Piuttosto, ogni singolo Paese possiede le proprie peculiarità in tal senso. I diversi sistemi sono perciò difficilmente paragonabili tra loro. In particolare, il raffronto trasversale dei sistemi fiscali non permette di valutare in che misura i proprietari di abitazioni siano sostenuti con sovvenzioni dirette.

Nei Paesi limitrofi si costata pur sempre una tendenza alla soppressione dell'imposizione del valore locativo.

4.1.7.7

Paragone internazionale dell'imposizione della proprietà d'abitazione utilizzata in proprio (residenza principale) – stato 1999

Paese	Imposizione del valore locativo	Deduzione degli interessi ipotecari	Deduzione delle spese di manutenzione	Imposta sul patrimonio	Imposta fondiaria	Imposizione dei redditi fondiari	Imposta sul trapasso di proprietà
Germania	–	– ¹	– ²	–	X	– ³	X
Austria	–	X ⁴	X ⁴	–	X	– ³	X
Belgio	X	X ⁵	X ⁶	–	– ⁷	– ³	X
Francia	–	– ⁸	– ⁹	X ¹⁰	X ¹¹	–	X
Italia	X	X ¹²	– ¹³	–	X	–	X
Gran Bretagna	–	X ¹⁴	–	–	X	–	X
Paesi Bassi	X	X ¹⁵	–	X	X	–	X
Svezia	–	X ¹⁶	– ¹⁷	X	X	– ¹⁹	X
Finlandia	–	X ¹⁸	–	X	X	– ³	X
Danimarca	X	X	–	–	X	–	X
Spagna	X	–	–	X	X	– ¹⁹	X
Lussemburgo	X	X ¹⁴	–	X	X	– ¹⁹	X
Norvegia	X	X	–	–	X	– ¹⁹	X
USA	–	X ²⁰	–	–	X	– ¹⁹	–

¹ È concessa una deduzione unica di 3500 DM delle spese preliminari per spese di finanziamento.

² L'onere di conservazione fino all'inizio dell'utilizzazione può essere dedotto fino a 22 500 DM al massimo.

³ Gli utili aventi carattere speculativo sono assoggettati all'imposta.

⁴ Le deduzioni per spese di manutenzione e interessi ipotecari sono possibili limitatamente nel quadro di una spesa straordinaria. L'importo massimo dipende dalle dimensioni dell'economia domestica.

⁵ Deduzione decrescente limitata degli interessi passivi maturati sull'arco di dodici anni al massimo.

⁶ Deduzione possibile soltanto fino a concorrenza del valore locativo.

⁷ «Précompte immobilier» quale sistema speciale.

⁸ In singoli casi, deduzione possibile per cinque anni in funzione delle dimensioni dell'economia domestica.

⁹ Deduzione limitata per «grosses réparations» in funzione delle dimensioni dell'economia domestica.

¹⁰ Solamente a partire da un patrimonio di 4,7 milioni di FF.

¹¹ Più la «taxe d'habitation».

¹² Deduzione dall'importo delle imposte pari al 19 per cento degli interessi passivi, al massimo 5 milioni di LIT.

¹³ Deducibili limitatamente tra il 1998 e il 1999.

¹⁴ Deducibili soltanto limitatamente.

¹⁵ Deduzione per il 1999: 5000 hfl (importo doppio per coppie sposate).

¹⁶ Computo sui redditi di capitale.

¹⁷ Deducibili limitatamente tra il 1996 e il 1999.

¹⁸ Di massima, deducibili solamente dai redditi di capitale.

¹⁹ Imponibili a determinate condizioni.

²⁰ Con riserva di limiti massimi.

4.1.8 Decisione preliminare del Consiglio federale

Il 13 marzo 2000 abbiamo deciso di proseguire l'esame di un cambiamento di sistema come alternativa all'attuale imposizione del valore locativo. Esso abolirebbe l'imposizione del valore locativo e le deduzioni. Il cambiamento di sistema peggiorerebbe la posizione di chi acquista un'abitazione e spesso dispone di un esiguo capitale proprio e di un reddito relativamente basso. Promuovere l'acquisto di una proprietà d'abitazione potrebbe perciò consistere nell'impiegare le maggiori entrate per una promozione mirata dell'acquisto della prima abitazione e nell'agevolare a livello fiscale tali proprietari mediante una deduzione degli interessi passivi limitata nel tempo e nell'importo. La nuova soluzione, a saldo, dovrebbe risolversi senza perdite fiscali, dato che i proprietari di abitazioni nel complesso si trovano bene con il sistema attuale e che nel febbraio del 1999 l'iniziativa «abitazione in proprietà per tutti» è stata chiaramente respinta dal Popolo, soprattutto a causa dei costi che avrebbe causato.

4.1.9 Procedura di consultazione

Affinché potessimo disporre di un'ampia base decisionale, era indispensabile svolgere una procedura di consultazione scritta. Abbiamo quindi deciso già il 13 marzo 2000 che la consultazione sul progetto Valore locativo/Cambiamento di sistema dovesse essere svolta nel secondo trimestre 2000.

Il progetto inviato in consultazione il 10 maggio 2000 era accompagnato dal rapporto della commissione di esperti Valore locativo/Cambiamento di sistema (KES), da prime proposte di legge concrete del DFF, un documento della CET-N e da un questionario. Il termine per esprimersi scadeva il 14 luglio 2000. Hanno partecipato alla consultazione l'insieme dei Cantoni, tutti i partiti rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello dell'economia, le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori nonché 22 altre organizzazioni e associazioni interessate. In totale furono inoltrati 70 pareri. Hanno espresso il loro parere tutti e 26 i Cantoni, sette partiti politici, sette associazioni mantello, organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro nonché 30 organizzazioni e associazioni interessate (18 pareri sono stati espressi da partecipanti che non erano stati invitati ufficialmente alla consultazione).

4.1.10 Risultati della procedura di consultazione

4.1.10.1 In merito al cambiamento di sistema

Le cerchie interessate si sono espresse a maggioranza per un cambiamento di sistema. Quindici Cantoni (AG, AR, GL, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VD, ZG e ZH) si sono pronunciati in favore di un simile cambiamento (in prevalenza secondo il modello «minus/minus/minus» con misure d'accompagnamento per primi acquirenti), segnalando però in tal senso di non volere subire perdite di gettito. Tutti i partiti di governo e i Verdi, quattro associazioni mantello e la metà dei rimanenti partecipanti alla consultazione, pur auspicando un cambiamento di sistema, hanno però chiesto di mantenere la deduzione degli interessi passivi e delle spese di manutenzione, anche se in parte in forma ridotta. Molti hanno motivato la richiesta affer-

mando che occorre praticare non una redistribuzione dell'onere fiscale tra i proprietari, bensì una chiara promozione della proprietà, a prescindere dai costi. Un analogo numero di partecipanti si è espresso a favore di un cambiamento di sistema neutro dal profilo del bilancio e coerente fino in fondo.

La maggior parte dei Cantoni nonché alcuni altri partecipanti alla consultazione hanno preferito il modello del DFF a quello della CET-N, non da ultimo in quanto soltanto il modello del DFF permette semplificazioni a livello amministrativo. La maggior parte dei Cantoni ha respinto la proposta della CET-N ritenendola illogica, non sostenibile finanziariamente e anticostituzionale. Gli altri interlocutori avevano opinioni divergenti: un terzo ha respinto le proposte della CET-N, un terzo le ha approvate e un terzo non ha voluto in generale rinunciare alla deduzione degli interessi passivi.

4.1.10.2 In merito alla deduzione degli interessi passivi

La maggioranza dei Cantoni ha accettato la limitazione della deduzione degli interessi passivi proposta dal DFF; altri hanno chiesto di eliminare la possibilità di deduzione per tutti gli interessi passivi che non rappresentano oneri d'acquisto; solamente il Cantone Ticino ha criticato la limitazione della deduzione degli interessi passivi. Tra i partiti e le organizzazioni è stata scarsa la disponibilità a rinunciare a una deduzione generale o perlomeno assai elevata. Pur se due partiti e alcune organizzazioni si sono espressi a favore della riduzione degli interessi passivi proposta dal DFF, numerose sono state invece le prese di posizione in favore del mantenimento della deduzione degli interessi passivi limitata a 50 000 franchi dal programma di stabilizzazione.

4.1.10.3 In merito alla deduzione delle spese di manutenzione

La maggior parte dei Cantoni ha appoggiato il modello del DFF, che non prevede alcuna deduzione per spesa di manutenzione; alcuni hanno chiesto che dopo il cambiamento di sistema le spese per grandi restauri rimangano deducibili per un periodo transitorio assai lungo. È stata rifiutata anche la possibilità di una riduzione forfettaria per le spese di manutenzione. Sono state per contro divergenti le opinioni riguardo al modello proposto dalla CET-N, che prevede la deduzione per le spese di manutenzione.

Un quarto dei Cantoni si è espresso a favore del mantenimento delle deduzioni delle spese per misure di risparmio energetico, per la protezione ambientale e per lavori di conservazione dei monumenti storici. La maggior parte dei partiti e delle organizzazioni si è detta favorevole al mantenimento delle summenzionate deduzioni.

4.1.10.4 In merito alle misure d'accompagnamento

Tutti i Cantoni e la grande maggioranza degli altri partecipanti alla consultazione considerano necessarie misure di accompagnamento. Altrettanto indiscusso è il principio secondo cui tali misure devono essere applicabili non soltanto ai nuovi pro-

prietari, bensì anche a quei proprietari che hanno acquistato una proprietà immobiliare prima dell'entrata in vigore del nuovo diritto.

Le misure proposte dal DFF sono state accolte favorevolmente dalla maggior parte dei Cantoni, mentre un numero elevato di partiti e organizzazioni le reputa insufficienti. La grande maggioranza dei Cantoni ha invece rifiutato decisamente le misure proposte dalla CET-N, la maggior parte degli altri partecipanti alla consultazione viceversa le approva, in parte chiedendo una deduzione più generosa degli interessi passivi.

4.1.10.5 In merito al diritto transitorio

I Cantoni di GE, GR, SG e ZG chiedono una transizione per quanto possibile rapida e senza regolamentazioni particolari, al nuovo sistema. I Cantoni di NE e BE chiedono di realizzare la transizione rimandando l'entrata in vigore. Quindici Cantoni e la maggior parte dei partiti, delle associazioni e delle organizzazioni auspicano regolamentazioni transitorie. La maggior parte dei Cantoni approva quale base di partenza la misura proposta dal DFF; gli altri partecipanti alla consultazione reputano decisamente troppo breve il periodo transitorio proposto dal DFF. Per contro, la grande maggioranza dei Cantoni rifiuta le misure proposte dalla CET-N. Alcune organizzazioni ritengono troppo breve il termine di dodici anni e ne auspicano uno di 15-25 anni. Le prese di posizione favorevoli e contrarie a rimandare l'entrata in vigore si equivalgono per numero.

4.1.11 Gruppi di lavoro dei Cantoni

Il principio e l'impostazione del cambiamento di sistema sono stati esaminati anche in seno a un gruppo di lavoro composto da quattro rappresentanti di amministrazioni cantonali e da alcuni collaboratori dell'Amministrazione federale delle finanze. Alcune delle amministrazioni rappresentate mettono in dubbio l'opportunità di un cambiamento di sistema, che fra l'altro potrebbero approvare al massimo secondo il modello «minus/minus/minus» della Commissione Valore locativo/Cambiamento di sistema (KES). Esse adducono in particolare che le lacune del sistema vigente non vanno sopravvalutate e che anche l'attuazione del nuovo sistema può celare difficoltà. Questa opinione non è però condivisa da tutti i rappresentanti cantonali.

Il problema dell'imposizione dell'abitazione secondaria è stato trattato da un altro gruppo, le cui proposte sono riprese nel presente messaggio (cfr. n. 4.3.7). Detto gruppo ha lasciato irrisolta la questione se la proposta variante dell'imposta sull'abitazione secondaria debba essere per i Cantoni obbligatoria o facoltativa.

4.2 Motivi per il cambiamento di sistema

4.2.1 Le lacune dell'attuale sistema

L'attuale sistema è noto ai contribuenti e i funzionari del fisco dispongono di un'esperienza pluriennale nell'applicarlo. D'altro canto, presenta una serie di lacune che illustreremo qui di seguito.

4.2.1.1 Le lacune di carattere generale

L'imposizione del valore locativo complica la procedura di tassazione. Il proprietario di un'abitazione è confrontato ad almeno tre voci nella dichiarazione delle imposte: valore locativo, manutenzione dell'immobile e deduzione degli interessi passivi. A queste, a seconda dei casi, si aggiungono le deduzioni per misure di risparmio energetico o per lavori di conservazione dei monumenti storici. L'imposizione del valore locativo è uno dei motivi sostanziali per cui oggi la procedura di tassazione è assai complessa.

L'armonizzazione fiscale verticale (l'adeguamento tra LIFD e leggi fiscali cantonali) e l'armonizzazione orizzontale (l'adeguamento tra le leggi fiscali e tra le prassi fiscali dei Cantoni) sono ben lungi dall'aver raggiunto il risultato voluto per quanto concerne l'imposizione del valore locativo. La fissazione e l'imposizione del valore locativo variano molto da un Cantone all'altro, come mostrano anche gli adeguamenti del valore locativo per l'imposta federale diretta a cui procedono i singoli Cantoni.

Se i valori locativi d'imposta raggiungono livelli troppo bassi, l'imposizione del valore locativo costerà ben presto più di quanto non frutti come gettito fiscale.

Una proprietà d'abitazione viene per lo più acquistata sulla base di un reddito esistente o nell'aspettativa di un reddito crescente. In caso di diminuzione del reddito, anche in età avanzata, l'onere connesso alla proprietà d'abitazione può divenire molto importante e, a causa dell'imposizione del valore locativo, può addirittura divenire insopportabile. Eventuali deduzioni dal valore locativo causa sottoutilizzazione sono sovente prive di effetti a causa delle difficoltà d'applicazione pratiche. In maniera generale si può affermare che il sistema odierno penalizza soprattutto le persone con proprietà interamente pagate; tra di esse figurano numerosi pensionati. D'altra parte, avvantaggia i nuovi acquirenti e in larga misura le persone facoltose, che, grazie alla valutazione più bassa degli immobili (incluse le abitazioni secondarie), possono approfittare di opportunità di risparmio fiscale.

Non vanno nemmeno sottovalutati i costi delle continue dispute politiche sul valore locativo (commissioni di esperti, deliberazioni in Parlamento, votazioni popolari, spese procedurali al di fuori della tassazione), che costano energia e distolgono da altri problemi politici più urgenti.

4.2.1.2 Lacune riguardo all'uguaglianza giuridica

In quest'occasione intendiamo prestare particolare attenzione alle lacune che, seppur non repute tali dalla dottrina, sono percepite come tali da larghi strati della nostra popolazione. A livello psicologico, il valore locativo è percepito quale reddito fittizio, sebbene dal punto di vista economico non lo sia. Questo favorisce notevolmente la renitenza fiscale e si spiega per il fatto che la proprietà d'abitazione non viene acquistata nell'intento di un collocamento di capitali o di un investimento e inoltre non è nemmeno percepita come tale. La proprietà d'abitazione utilizzata in proprio ha in primo luogo il valore di un bene di consumo. Oltre a ciò, i proventi in natura di altri beni patrimoniali utilizzati in proprio (camper, panfili, aerei) non vengono presi in considerazione fiscalmente.

I proprietari di abitazioni sono soggetti a una pressione fiscale multipla: oltre all'imposizione del valore locativo, essi sono assoggettati anche all'imposta sulla sostanza, all'imposta sulla proprietà immobiliare, all'imposta sugli utili da sostanza immobiliare e all'imposta sul trapasso di proprietà; a ciò si aggiunge che non possono essere dedotte le perdite di valore del fondo.

Oggi, la pratica e la giurisprudenza accettano valori locativi inferiori a quelli di mercato. I valori locativi ridotti vengono in particolare giustificati con il mandato costituzionale della promozione della proprietà di abitazioni. Oltre a queste vi sono però altre norme costituzionali di eguale portata che l'imposizione del valore locativo deve parimenti considerare, in particolare il principio dell'uguaglianza giuridica sancito dall'articolo 8 Cost. Più i valori locativi sono bassi, più gravi diventano i problemi costituzionali.

A causa della struttura progressiva dell'aliquota dell'imposta sul reddito, i valori locativi ridotti favoriscono in maniera sproporzionata le categorie a reddito alto. L'obiettivo dell'imposizione proporzionale alle capacità economiche è crassamente violato. Inoltre, anche la prassi dell'imposta sul valore locativo è spesso definita come ingiusta, poiché tra i proprietari di case e i proprietari di appartamenti in condominio sono riscontrabili valori locativi di mercato con differenze fino al 50 per cento.

Ma anche l'obiettivo della promozione della proprietà di abitazioni è perseguito in modo troppo impreciso con riduzioni del valore locativo e relative deduzioni. In tal modo si pratica una promozione «a innaffiatoio», fornendo incentivi fiscali a nuovi acquirenti di abitazioni che non ne necessitano affatto. E soprattutto, i mezzi vanno a favore anche di coloro che sono da tempo proprietari di un'abitazione e non hanno più bisogno di aiuti. Anche qua il sistema dell'imposizione progressiva rappresenta uno strumento poco mirato.

Valori locativi bassi rendono necessarie deduzioni sulle pigioni. A lungo termine, simili deduzioni sono inevitabili già solamente per motivi di diritto costituzionale. Ogni deduzione ulteriore rende però più complicato, meno trasparente e più oneroso il sistema fiscale e conduce di fatto a un inasprimento della progressione.

Il fatto che i valori locativi non corrispondono al valore di mercato conduce, oltre a quello fiscale, ad altri privilegi: dato che in molti settori i contributi statali sono basati sul reddito imponibile (borse di studio, contributi ai premi assicurativi, assegni familiari ecc.), i proprietari di abitazioni godono di vantaggi nei più svariati settori. Ne conseguono sovvenzioni maggiori del necessario.

4.2.1.3 Problemi tecnici nella fissazione dei valori locativi

Oltre a queste considerazioni di massima non si possono però trascurare i problemi pratici relativi alla fissazione del valore locativo.

A prescindere dalla questione se in Svizzera vi siano effettivi valori di mercato, la loro determinazione è difficile o possibile unicamente con oneri molto elevati.

Di solito i valori locativi di mercato non sono determinabili direttamente, ma devono essere stimati attraverso raffronti diretti o indiretti. Solitamente il raffronto diretto non è possibile, dato che le proprietà e le relative ubicazioni sono differenti. Dedurre

i valori locativi delle case monofamiliari dal raffronto con le case monofamiliari in locazione è molto problematico poiché in pratica non vi è un mercato per quest'ultimo tipo di abitazioni, in genere costruite o acquistate per essere utilizzate dai proprietari. Solamente una piccola parte, non rappresentativa, è locata. Di solito l'unica soluzione possibile è un'onerosa procedura di stima.

La stima del valore locativo è una delle procedure più complicate nel sistema fiscale ed è poco trasparente a causa dei numerosi fattori d'influenza da considerare. Queste difficoltà esistono non soltanto per il rilevamento, ma anche per l'aggiornamento dei dati.

La stima dei valori locativi e la grande varianza intorno al valore locativo di mercato fanno sì che per ragioni di prudenza statistica i valori locativi vanno sistematicamente a trovarsi al di sotto del valore di mercato. Non si vuole rischiare che con la stima una parte considerevole dei valori locativi venga a trovarsi al di sopra del valore di mercato.

Sovente nelle stime immobiliari per le case monofamiliari non vengono affatto accertati i valori reddituali, bensì solamente determinati i valori reali. In tali casi l'autorità fiscale deve ricorrere ad aliquote forfettarie per il valore locativo (p. es. un'aliquota percentuale del valore reale o del valore dell'imposta sul patrimonio) che complessivamente possono divergere considerevolmente dagli effettivi valori locativi e che in pratica non tengono conto delle caratteristiche specifiche del singolo oggetto.

Non soltanto l'accertamento del valore locativo pone problemi sistematici e tecnici, bensì egualmente il suo aggiornamento. Se non si vuole procedere a una nuova stima per ogni periodo fiscale, si deve operare con meccanismi di adeguamento forfettari. Occorre trovare parametri referenziali, quali ad esempio l'evoluzione delle pigioni per una determinata categoria di edifici in una determinata regione. Una statistica del mercato delle abitazioni in Svizzera ai fini dell'adeguamento periodico dei valori locativi sarebbe fattibile solamente con un grande lavoro statistico o con notevole astrazione.

Queste insufficienze tecniche impediscono che i valori locativi siano aggiornati periodicamente. Questo fa sì che essi rimangano costanti su un lungo arco di tempo e vengano aggiornati soltanto sporadicamente. Ne risultano allora adeguamenti talmente onerosi da suscitare sempre un'opposizione particolarmente forte.

La richiesta di adeguare i valori locativi sulla base dell'evoluzione del tasso ipotecario contraddice l'evidenza statistica dell'evoluzione degli affitti.

In periodi in cui il livello degli affitti sale, a lungo termine il mancato adeguamento dei valori locativi privilegia i proprietari di abitazioni, il che conduce a conseguenti problemi di uguaglianza giuridica.

4.2.1.4 Deduzione degli interessi passivi nel sistema attuale

L'indebitamento delle economie domestiche rimane alto poiché è minimo l'incentivo a restituire i debiti ipotecari se gli interessi passivi possono essere dedotti nonostante siano stati effettuati investimenti i cui plusvalori non vengono presi in consi-

derazione fiscalmente (versamenti unici per assicurazioni sulla vita, utili in capitale privati conseguiti su titoli ecc.).

L'indebitamento agevolato fiscalmente ha un effetto destabilizzante sul mercato immobiliare. La possibilità di acquisti a credito implica un effetto leva che rende più volatili i mercati patrimoniali. Questo vale anche per il mercato della proprietà di abitazioni. Essendo l'indebitamento per quest'ultima fiscalmente agevolato, questa tendenza viene promossa. Ne risultano eccessi speculativi che senza agevolazione fiscale non sarebbero possibili in eguale misura e che sono stati all'origine di crolli del mercato immobiliare e di una sua lunga stagnazione. Se i proprietari, agevolati dalla possibilità della deduzione fiscale degli interessi passivi, non fossero stati così fortemente indebitati, la crisi del mercato immobiliare negli anni Ottanta e Novanta quasi certamente non si sarebbe verificata con la stessa intensità. Dato che il mercato immobiliare è collegato alla politica monetaria e degli interessi attraverso il mercato dell'edilizia e il mercato dei capitali, le conseguenze congiunturali e di politica monetaria sono di ampia portata (H. Kleinewefers, *Finanz und Wirtschaft*, 20.2.1999). La crisi è stata notevolmente inasprita dalla deducibilità fiscale degli interessi passivi.

La deducibilità fiscale degli interessi passivi incoraggia forme di investimento poco interessanti dal punto di vista fiscale, quali le assicurazioni a premio unico e gli investimenti senza rendimento finalizzati a utili in capitale, esenti perciò da imposte (per le persone fisiche). Questa tendenza è tuttavia stata leggermente corretta con il programma di stabilizzazione 1998.

In questo contesto vanno regolarmente esaminate anche le questioni riguardanti l'elusione d'imposta. Ciò, da un lato, provoca un considerevole dispendio amministrativo, dall'altro si ripercuote negativamente sulla certezza del diritto.

Il problema della delimitazione tra interessi passivi deducibili e interessi, non deducibili, sui crediti di costruzione è un ulteriore elemento che complica il sistema fiscale.

Secondo le leggi fiscali (in particolare la LIFD), i canoni sul diritto di superficie spesso non sono deducibili. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, essi non costituiscono né interessi passivi né oneri permanenti e non sono dunque deducibili. Considerazioni economiche non giustificano tuttavia il fatto di non tenere conto dei canoni sul diritto di superficie nell'accertamento dei redditi da immobili, anche di quelli utilizzati dai proprietari. Di conseguenza, essi sono considerati in vari modi nei valori locativi lordi quali spese di conseguimento del reddito, in particolare nel caso di abitazioni utilizzate dai proprietari situate su terreni sui quali è concesso un diritto di superficie.

4.2.2 Conclusioni

L'odierno sistema presenta il vantaggio di privilegiare i nuovi acquirenti rispetto ai locatari. L'evoluzione ha tuttavia fatto sì che nelle fasce patrimoniali e di reddito superiori siano possibili risparmi fiscali che rendono interessanti modelli di risparmio fiscale perfettamente legali. In questo modo si tende a promuovere, tendenzialmente, l'indebitamento. Inoltre, l'odierno sistema è recepito come ingiusto soprattutto dalla generazione più anziana. Anche dal profilo politico, il sistema mostra

segni di usura. Ne sono un sintomo in particolare le continue discussioni riguardo agli aumenti del valore locativo inevitabili con il vigente sistema.

Tutte le lacune elencate possono essere colmate solamente mediante un cambiamento di sistema. Non si può tuttavia ignorare che anche il nuovo sistema è pieno di lacune, in particolare per i nuovi acquirenti. Il cambiamento di sistema deve perciò essere corredato da misure d'accompagnamento quali, nell'interesse dell'accesso alla proprietà (art. 108 Cost.), misure in favore dei nuovi acquirenti e del risparmio edilizio. Dato che ne va anche del mantenimento a lungo termine del patrimonio edilizio nonché del promovimento del risparmio energetico e della tutela dei monumenti, per quanto concerne la deduzione delle spese di manutenzione dell'immobile il cambiamento di sistema non sarà completato fino alle sue estreme conseguenze. Così, l'imposizione della proprietà d'abitazione rimarrà molto vantaggiosa anche in futuro.

4.3 Misure di accompagnamento del cambiamento di sistema

4.3.1 Nessuna imposizione del valore locativo

La legislazione fiscale attualmente in vigore in Svizzera prevede espressamente l'imposizione del valore locativo. Sebbene gli economisti non dubitino affatto del valore economico dell'utilizzazione dell'immobile quale abitazione da parte del proprietario, la dottrina fiscale ha invece opinioni discordanti riguardo alla questione se debba essere considerato parte integrante del reddito imponibile. La dottrina dominante sostiene che il valore locativo dell'immobile di cui il proprietario si riserva l'utilizzazione costituisce un reddito imponibile imputabile. Altri autori pensano che tale reddito sostanzialmente non andrebbe tassato, che però tenerlo in considerazione dal profilo fiscale sarebbe nondimeno giustificato in virtù del principio dell'imposizione in base alla capacità economica, in quanto tutti necessiterebbero di un'abitazione (Höhn/Waldburger, Steuerrecht, Vol. II, § 32, n. 30 seg., p. 118). Per finire, una parte della dottrina sostiene l'opinione che la non imponibilità del valore locativo sia implicita nel concetto stesso di reddito, il quale non può comprendere anche il valore d'utilizzazione di un oggetto del patrimonio privato mobile o immobile (Reich in: Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht I/1, art. 7 LAID, n. 16 segg.). Accettando la formulazione proposta dell'articolo 16 LIFD e dell'articolo 7 LAID, il legislatore risolve la questione indicando che il valore d'utilizzazione di un oggetto mobile o immobile del patrimonio privato non rappresenta per il suo proprietario un reddito imponibile.

La valutazione in merito alla non imposizione del valore locativo può avvenire soltanto se ne è definito il contesto. Sostanzialmente proponiamo di sopprimere sia l'imposizione del valore locativo sia la deduzione degli interessi passivi e della manutenzione. Questo cosiddetto modello «minus/minus/minus» va valutato in funzione dei principi costituzionali. Esso va nel senso dell'uguaglianza di trattamento tra proprietari fondiari, tra possessori di valori immobili e mobili, tra proprietari che utilizzano le loro abitazioni e locatari. Certo, in questo modo si privilegia il proprietario che utilizza la sua abitazione, il cui onere da proprietà fondiaria (in particolare gli interessi sui debiti privati) è assai esiguo o uguale a zero. Un simile proprietario viene effettivamente trattato meglio rispetto a un proprietario fortemente indebitato

o a un locatario al quale viene negata qualsiasi deduzione della pigione. Occorre tuttavia osservare in merito che il divieto di dedurre la pigione non ha le medesime ripercussioni su tutti i locatari, che, a tale titolo, sopportano oneri molto differenti. L'elevata praticabilità di questo modello giustifica la rinuncia a misure correttive dal profilo dell'uguaglianza di trattamento. In considerazione dei grandi problemi e delle numerose lacune connesse alla fissazione del valore locativo in vista della sua imposizione, a tale aspetto non può essere attribuita un'eccessiva importanza. Certo, tale vantaggio è controbilanciato dalle complicazioni che in taluni casi causa la ripartizione tra spese di manutenzione e interessi passivi. È tuttavia presumibile che la suddivisione aritmetico-contabile di grandezze venga più facilmente ammessa da tutte le parti che non la determinazione approssimativa di detta suddivisione. Occorre procedere a stime e non a raffronti di mercato diretti, poiché unicamente nei casi di appartamenti in proprietà in grossi agglomerati possono esservi oggetti locati identici sufficienti a effettuare un raffronto.

4.3.2 La deduzione dell'interesse passivo

4.3.2.1 In generale

Nel sistema fiscale svizzero gli interessi sui debiti privati e sui debiti commerciali sono stati a lungo considerati come oneri che danno diritto a una deduzione generale e, di massima, totale. Questa concezione imperava ancora quando, nel 1990, furono adottate la LAID e la LIFD. A seguito della critica espressa nella dottrina dominante nei suoi confronti, questa concezione è stata in parte abbandonata nel quadro del Programma di stabilizzazione 1998. La soppressione del valore locativo nonché le misure che proponiamo per promuovere la proprietà d'abitazione utilizzata in proprio rendono necessario un riesame della questione.

Vi sono vari tipi di interessi passivi. Il Tribunale federale qualifica ad esempio taluni interessi come costi d'investimento per l'acquisto o la miglioria di un bene che, di conseguenza, non costituiscono oneri deducibili; ne sono un esempio gli interessi su un credito di costruzione (ASA 65, 750). Da parte loro, la LIFD e la LAID escludono le seguenti deduzioni: spese di manutenzione del contribuente e della sua famiglia, oneri per l'estinzione di debiti nonché oneri d'acquisto, di fabbricazione o di miglioria di beni patrimoniali. Nella logica del Tribunale federale, dal profilo fiscale gli interessi passivi devono essere trattati alla stregua delle spese che con essi vengono finanziati. Per questo e in base ai summenzionati fondamenti legali, i seguenti interessi passivi non dovrebbero essere deducibili dal reddito imponibile:

- gli interessi su crediti accesi per finanziare investimenti;
- gli interessi su crediti accesi per finanziare spese di mantenimento non deducibili.

Se gli investimenti finanziati da crediti producono un'entrata imponibile, gli interessi maturati su debiti privati vanno considerati spese di conseguimento del reddito. L'applicazione di questo principio nel quadro del cambiamento di sistema nell'imposizione del valore locativo implica la soppressione della deduzione degli interessi passivi per i crediti accesi per l'acquisto o la miglioria di un immobile utilizzato dal contribuente. Un'eccezione a questa regola entra in linea di conto solamente allo scopo di promuovere l'acquisto della proprietà d'abitazione.

Quanto vale per gli interessi passivi connessi a un immobile utilizzato dal proprietario è applicabile anche a tutti gli altri investimenti da cui non scaturiscono proventi imponibili. I seguenti interessi passivi non dovrebbero quindi essere defalcabili dal reddito imponibile:

- gli interessi passivi per investimenti il cui godimento da parte del contribuente non è considerato reddito imponibile.

Dal profilo fiscale, la deduzione degli interessi non si giustifica infine qualora con i crediti accesi siano stati finanziati investimenti, il ricavo della cui vendita non dev'essere tassato. Questo vale in particolare per gli investimenti nella sostanza privata mobile che non frutta un reddito periodico imponibile. I seguenti interessi passivi non dovrebbero quindi essere defalcabili dal reddito imponibile:

- gli interessi passivi su crediti contratti per finanziare investimenti in sostanza privata mobile che non frutta un reddito periodico imponibile e la cui alienazione non è assoggettata all'imposta sul reddito.

La Commissione di esperti che ha approntato un inventario delle lacune nel sistema fiscale svizzero vi ha incluso anche la deduzione illimitata degli interessi passivi. Nel suo rapporto del luglio 1998 ha rilevato che nell'ambito degli interessi passivi occorrerebbe procedere a differenziazioni estremamente complesse a seconda della destinazione dei singoli crediti. Essa ha perciò proposto di limitare la deduzione degli interessi passivi in proporzione al reddito da sostanza lordo e a una parte del reddito totale lordo del contribuente, riprendendo così una soluzione ammessa nella legislazione ginevrina (rapporto menzionato, p. 142).

4.3.2.2 Il programma di stabilizzazione 1998 e la deduzione degli interessi passivi

Nel nostro messaggio del 28 settembre 1998 concernente il programma di stabilizzazione 1998 proponevamo di abbandonare il principio della deduzione integrale degli interessi passivi a favore di un sistema che considera, almeno in parte, la destinazione dei crediti. Ritenevamo necessario distinguere tra gli interessi sui debiti commerciali e quelli sui debiti privati. Questa distinzione funzionale doveva garantire la deduzione integrale degli interessi maturati su debiti commerciali, che in seguito avrebbero dovuto essere considerati quali oneri giustificati dall'uso commerciale. Gli interessi maturati su debiti privati avrebbero dovuto invece essere deducibili soltanto limitatamente, nell'ambito di una deduzione generale. Che la loro deduzione si giustificasse soprattutto per il fatto che finora erano considerati spese di conseguimento del reddito da sostanza si vinceva dalla disposizione legale proposta, che limitava la deduzione degli interessi maturati su debiti privati all'importo del reddito da sostanza lordo, più ulteriori 20 000 franchi. Il motivo per cui la deduzione non era limitata al reddito da sostanza lordo va ricercato nell'intenzione di mantenere nel sistema fiscale una deduzione che promuova l'acquisto della proprietà d'abitazione. La determinazione di un valore locativo moderato aveva in effetti quale conseguenza di consentire al proprietario fondiario indebitato la deduzione degli interessi passivi che superano suddetto valore.

Nel corso dei dibattiti parlamentari queste disposizioni furono modificate, senza tuttavia stravolgere il concetto proposto. La deduzione massima fu limitata a 50 000

franchi; nella pratica, è probabile che questa somma sia raramente superata. Fra l'altro, le vostre Camere autorizzarono il contribuente che si indebita in vista dell'acquisto di una partecipazione significativa a un'impresa a chiedere che questo investimento sia computato nella sua sostanza commerciale e che così gli interessi sui crediti vengano trattati alla stregua degli interessi maturati su debiti commerciali.

4.3.2.3 Ripercussioni del cambiamento di sistema d'imposizione del valore locativo

4.3.2.3.1 Ulteriore sviluppo della regolamentazione adottata nel quadro del programma di stabilizzazione 1998

La soppressione dell'imposizione del valore locativo porta all'abrogazione della deduzione degli interessi passivi connessi all'acquisto di un immobile. Un cambiamento di sistema così fondamentale rende impossibile un mantenimento integrale della regolamentazione così com'era stata adottata nel quadro del programma di stabilizzazione 1998; se concerne la deduzione degli interessi maturati su debiti privati dev'essere modificata di conseguenza. Non vengono invece rimesse in questione le disposizioni relative agli interessi maturati su debiti commerciali nonché sull'«attribuzione volontaria» alla sostanza commerciale.

Nel valutare gli effetti del cambiamento di sistema sulla deduzione degli interessi maturati su debiti privati devono essere considerate anche le misure particolari previste in favore dei nuovi acquirenti di abitazione in proprietà.

Nel quadro del programma di stabilizzazione 1998, le vostre Camere avevano sostanzialmente ammesso che gli interessi maturati su debiti privati costituiscono spese di conseguimento del reddito da sostanza e che sono deducibili fino a concorrenza di questo reddito lordo. Condividiamo questa idea e non vogliamo cambiare nulla di tale concetto, ma vogliamo formularlo correttamente dal profilo giuridico, assegnando la deduzione degli interessi maturati su debiti privati alla categoria delle spese di conseguimento del reddito da sostanza e limitando la deduzione al valore del reddito da sostanza lordo. La deduzione di una parte degli interessi maturati su debiti privati nel senso di una deduzione generale accordata per motivi sociali non è opportuna ed è stata dunque eliminata.

4.3.2.3.2 Le distinzioni mantenute

Oggi il contribuente deve distinguere tra debiti commerciali (i cui interessi sono integralmente deducibili) e debiti privati. Questa distinzione viene mantenuta. Si parla di debiti commerciali qualora il contribuente li abbia contratti per finanziare investimenti commerciali oppure oneri funzionali all'esercizio. Il genere di garanzie che il contribuente deve fornire in questo caso non ha alcuna importanza ai sensi di questa qualifica. Ad esempio, l'imprenditore che finanzia la sua attività commerciale con un mutuo ipotecario sull'abitazione che egli stesso utilizza può dedurre integralmente gli interessi sul mutuo, pur se l'immobile fa parte della sua sostanza privata. Le questioni d'ordine pratico connesse a questa distinzione sono oggetto di una

circolare dell'Amministrazione federale delle contribuzioni, elaborata dopo un'approfondita consultazione dei Cantoni.

4.3.2.3.3 Una nuova distinzione

Una volta accertati gli interessi passivi maturati su debiti commerciali (inclusi gli interessi sui crediti per l'acquisto di un'«attribuzione volontaria» alla sostanza commerciale ai sensi dell'articolo 18 capoverso 2 in fine LIFD e 8 capoverso 2 LAID), il contribuente proprietario di immobili che egli stesso utilizza deve determinare quale parte degli interessi maturati su debiti privati concerne questi immobili. Questa nuova distinzione risulta dalla soppressione dell'imposizione del valore locativo. Per ragioni pratiche, si procede alla determinazione della quota degli interessi maturati su debiti privati concernenti questi immobili secondo il metodo della suddivisione proporzionale degli interessi passivi in relazione con gli attivi lordi. Questo metodo, applicato anche per l'imposizione nei rapporti intercantionali e internazionali, è già nota ai contribuenti, ai loro rappresentanti e alle autorità fiscali. Il Tribunale federale l'ha scelto poiché considera gli interessi maturati su debiti privati in primo luogo come spese di conseguimento del reddito (cfr. Kurt Locher, Doppelbesteuerungspraxis, § 9 II).

La rinuncia a questa tappa nella suddivisione degli interessi maturati su debiti privati sarebbe una semplificazione amministrativa e a prima vista anche giustificata, se si parte dal presupposto che in mancanza del valore locativo va ridotta di conseguenza anche la deduzione dei suddetti interessi. Una simile soluzione dev'essere tuttavia respinta in quanto renderebbe impossibili misure fiscali in favore dei nuovi acquirenti e potrebbe portare a una disparità di trattamento assai problematica tra proprietari di abitazioni oppure tra proprietari e locatari.

La parte degli interessi maturati su debiti privati concernente gli immobili utilizzati dai proprietari non può essere dedotta dal reddito se non nel quadro di misure particolari in favore dell'acquisto di una proprietà d'abitazione utilizzata in proprio. Queste misure sono trattate separatamente nel numero 4.3.4.

4.3.2.3.4 La limitazione della deduzione degli interessi maturati su debiti privati

Secondo un principio indiscusso nella dottrina dominante, riconosciuto anche dalla giurisprudenza (ASA 44, 621), spetta al contribuente fornire la prova del diritto a una diminuzione della pressione fiscale. Al fine di potere dedurre gli interessi passivi che costituiscono spese in vista del conseguimento di reddito da sostanza dovrebbe quindi documentare l'utilizzazione dei crediti accesi. In questo modo lo si sovraccaricherebbe di un onere amministrativo considerevole. Fra l'altro, anche la verifica dei documenti giustificativi forniti dal contribuente sarebbe molto complessa e causa un onere enorme per l'autorità fiscale. È chiaro che occorre semplificare il trattamento fiscale degli interessi maturati su debiti privati: lo si può fare trattando i predetti interessi come spese per il conseguimento del reddito lordo da sostanza fino a concorrenza di tale reddito.

Una volta esclusi gli interessi maturati sui debiti privati concernenti gli immobili utilizzati dal contribuente, le rimanenti spese sono considerate dalla legge spese di conseguimento del reddito da sostanza lordo, deducibili fino a concorrenza di tale reddito. Questa presunzione legale è inconfutabile. Le autorità fiscali devono procedere alle deduzione degli interessi pur se possono provare che una parte dei debiti in questione è stata contratta per finanziare spese di consumo. Anche il contribuente è vincolato alla medesima presunzione legale e non può, adducendo di avere conseguito un reddito estremamente esiguo dalla sua sostanza lordo, ottenere una deduzione che superi tale reddito.

4.3.2.3.5 Rinuncia a una deduzione generale

Nelle deduzioni generali di cui all'articolo 33 LIFD e all'articolo 9 capoverso 2 LAID sono presi in considerazione costi, di cui la maggior parte sono spese necessarie a coprire spese di mantenimento private. La loro deducibilità viene motivata con argomenti sociali o economici. L'attuale riforma non prevede alcuna deduzione generale di interessi che servono a coprire spese di mantenimento. Perciò, il disegno di legge sfavorisce le persone indebitate e che non dispongono di un reddito da sostanza imponibile. Al fine di poter valutare correttamente questa ripercussione limitata del cambiamento di sistema, si devono anche considerare le disposizioni di legge previste nel quadro della revisione dell'imposizione della coppia e della famiglia in favore delle persone economicamente più deboli. La nostra rinuncia al mantenimento di una deduzione parziale e limitata degli interessi maturati su debiti privati eccedenti il reddito da sostanza lorda, nel senso di una deduzione generale, va visto in questo contesto.

4.3.3 Deduzione limitata delle spese immobiliari

4.3.3.1 Scopo della deduzione

4.3.3.1.1 In generale

Nell'odierno sistema, le spese immobiliari sono intese quali spese per il conseguimento di un reddito. Sono dunque prese in considerazione le spese effettuate in vista o in conseguenza per il conseguimento di un reddito. È irrilevante se poi effettivamente viene conseguito un reddito o se l'investimento è infruttuoso. Se però fin dall'inizio è evidente che non può essere conseguito un reddito, non possono nemmeno esservi spese a questo titolo.

Con il cambiamento di sistema auspicato, verrà meno il valore locativo quale reddito imponibile. Le spese per la manutenzione, l'assicurazione e l'amministrazione da parte di terzi dell'immobile che serve da abitazione (casa o appartamento) al proprietario non possono dunque più essere considerate spese di conseguimento di un reddito. Perciò, non devono più essere ammesse in deduzione in virtù delle disposizioni degli articoli 25 LIFD e 9 capoverso 1 LAID.

La deduzione limitata delle spese immobiliari serve a promuovere la proprietà di abitazioni e dunque a ottemperare al mandato conferito dall'articolo 198 Cost. Si intende promuovere l'acquisto di un primo appartamento, di un prima casa al domi-

cilio dell'acquirente ai sensi dell'articolo 3 LIFD. Non cambia nulla il fatto che la Costituzione consenta misure di promozione fiscali, ma non le prescriva. In quanto misura di promozione, la deduzione non deve per forza soddisfare il principio dell'uguaglianza di trattamento. Il legislatore non ha definito in modo perfettamente identico i contribuenti da sostenere o da non sostenere; i contribuenti non devono perciò per forza essere trattati in maniera uguale. Non è nemmeno indispensabile che questa promozione s'isciva perfettamente nella sistematica fiscale poiché la deduzione serve a suddividere la pressione fiscale secondo la capacità economica. Il suo scopo è di fare in modo che sgravando determinate persone rimangano loro più mezzi per un'azione che la comunità ritiene meritevole di essere sostenuta. Nei loro principi, queste considerazioni valgono anche per i settori della conservazione dei monumenti storici, della protezione ambientale e del risparmio energetico. Per una deduzione limitata delle spese immobiliari si possono addurre anche ragioni di ordine economico: la manutenzione regolare serve al mantenimento del valore di un edificio e produce e sostiene anche l'occupazione nel settore delle costruzioni.

In virtù delle disposizioni dell'articolo 108 capoverso 1 Cost., la Confederazione ha l'obbligo di promuovere l'acquisto e il mantenimento delle proprietà di abitazioni. Ciò può avvenire anche per mezzo di agevolazioni fiscali. Il nostro Collegio va così al limite di quanto consente la Costituzione, dato che in fondo, con la pignore, il locatario contribuisce a pagare anche elementi della manutenzione dell'immobile.

Per questo l'articolo 32 LIFD va riformulato e adeguato di conseguenza l'articolo 9 capoverso 3 LAID. Occorre trovare una via di mezzo tra la deduzione illimitata della manutenzione e dunque la scelta del modello «minus/minus/minus» (cfr. n. 4.1.4.3) e il trascurare il mantenimento del patrimonio edilizio, l'intenzione essendo di incoraggiare il mantenimento di detto patrimonio con deduzioni significative. Una simile via di mezzo consiste nel non considerare le piccole spese che solitamente sopravvivono a brevi intervalli regolari e la concessione di una deduzione per spese più importanti, che può essere fatta valere in misura maggiore al massimo una volta ogni cinque anni, affinché siano coperti i costosi lavori di restauro che sopravvivono soltanto a grandi intervalli di tempo. Limitando la deduzione verso l'alto si pone un freno alle agevolazioni fiscali dei restauri completi di oggetti trascurati e dei restauri di lusso. La deduzione parziale delle spese immobiliari non rappresenta una deduzione sociale ai sensi dell'articolo 9 capoverso 4 LAID, poiché viene tenuto conto delle spese effettive e non solamente dello statuto di proprietario di un immobile in cui questi abita.

4.3.3.1.2 Costi del risparmio energetico, della protezione ambientale e della conservazione dei monumenti storici

Gli sforzi intesi a un uso razionale e parsimonioso dell'energia e alla protezione ambientale devono continuare a essere promossi fiscalmente. Perciò, l'unico peggioramento in materia di promovimento del risparmio energetico e della protezione ambientale rispetto all'ordinamento vigente consiste nel dedurre le spese effettuate a tale scopo soltanto nel quadro della deduzione limitata delle spese immobiliari. Gli investimenti in questo settore permangono equiparati alle spese di manutenzione. Nel contesto odierno sarebbe difficilmente comprensibile se non venissero più pro-

mossi gli investimenti che servono contemporaneamente alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico e alla protezione ambientale.

Un analogo disciplinamento è previsto per le spese di conservazione dei monumenti storici.

4.3.3.2 Gli aventi diritto alle deduzioni

La deduzione spetta a tutti i proprietari e a tutti gli usufruttuari di immobili in cui abitano. Occorre osservare che l'usufruttuario deve rispondere solamente della manutenzione ordinaria. Lo stesso vale per il titolare di un diritto di abitazione esclusivo. Se predetto diritto di abitazione concede soltanto un diritto di condividere l'uso, le spese di manutenzione incombono al proprietario e di conseguenza l'utente non può più chiedere che siano ammesse alla deduzione (art. 764 e 778 CC). Per le abitazioni secondarie e le abitazioni non situate al proprio domicilio conformemente all'articolo 3 LIFD non viene riconosciuta alcuna deduzione. Non può essere fatta valere alcuna deduzione per un immobile non situato al proprio domicilio neppure se il proprietario non possiede alcuna proprietà fondiaria a detto domicilio. Entrambi i coniugi possono invece far valere la deduzione anche in caso di tassazione congiunta se hanno domicili separati e quindi ognuno un'abitazione propria.

4.3.3.3 Abolizione delle deduzioni forfettarie

Con il cambiamento di sistema, le deduzioni forfettarie per la manutenzione dell'immobile perdono il campo d'applicazione accordato loro illimitatamente da tutti i Cantoni, vale a dire le case monofamiliari in cui abitano i proprietari. Là dove devono essere fatte distinzioni tra il loro campo d'applicazione e quello della deduzione dei costi effettivi (deduzione forfettaria/utilizzazione mista), la concessione di un forfait incontra un'opposizione sempre maggiore, che potrebbe anzi ancora aumentare nel quadro della tassazione annuale postnumerando quando ogni anno sarà possibile scegliere tra la deduzione dei costi effettivi e la deduzione forfettaria. La possibilità di far valere una deduzione un anno e indipendentemente dagli oneri effettivi e l'anno seguente chiedere la deduzione illimitata dei costi effettivi incita all'abuso o peggio ancora. Già oggi molti Cantoni non si accontentano quindi di determinare un'aliquota percentuale del valore locativo, bensì hanno fissato un ammontare massimo assoluto del forfait. Di conseguenza, in generale si dovrebbero poter far valere solamente ancora le spese immobiliari effettive. Ciò non vale soltanto per la deduzione limitata per gli immobili abitati dai proprietari, bensì anche per la deduzione integrale per gli immobili o le parti di essi locati. Solamente se si procede realmente a lavori di manutenzione si preserva il parco immobiliare e si sostiene il settore edile. Un forfait non può servire ai due interessi pubblici appena nominati ed è dunque ingiustificato disattendere in questo modo il principio dell'uguaglianza di trattamento.

4.3.3.4

Definizione della nozione di spese immobiliari

L'articolo 32 capoverso 2 LIFD vigente permette la deduzione delle spese di manutenzione, dei premi d'assicurazione e delle spese d'amministrazione da parte di terzi. Pur se la sezione 1 della nostra ordinanza del 24 agosto 1992 concernente la deduzione dei costi di immobili del patrimonio privato in materia di imposta federale diretta (RS 642.116) è intitolata «Spese di manutenzione», nell'articolo 1 si precisa che con esse si intendono tutte le spese menzionate dall'articolo 32 capoverso 2 LIFD. All'articolo 1 capoverso 2 dell'ordinanza dell'Amministrazione federale delle contribuzioni del 24 agosto 1992 concernente i costi deducibili di immobili del patrimonio privato in materia di imposta federale diretta (RS 642.116.2) si parla di costi di manutenzione che non sono deducibili. Questa terminologia era ed è tuttora in uso.

Nel quadro del cambiamento di sistema d'imposizione degli immobili utilizzati dai proprietari le spese immobiliari hanno perso il loro carattere di spese di conseguimento del reddito e sono limitatamente deducibili, ma comprendono tutte le spese enumerate nell'articolo 1 capoverso 1 dell'ordinanza dell'Amministrazione federale delle contribuzioni del 24 agosto 1992 concernente i costi deducibili di immobili del patrimonio privato in materia di imposta federale diretta (RS 642.116.2). Si tratta dei costi per il mantenimento del valore, ivi comprese le misure di risparmio energetico (RS 642.116.1), di protezione ambientale e di tutela dei monumenti nonché le risorse costituite nel fondo di riparazione e rinnovazione di comunità di comproprietari (art. 712 cpv. 1 n. 5 CC) e le spese di gestione, le spese d'assicurazione e le spese d'amministrazione da parte di terzi. Ne fanno parte anche le spese di manutenzione del giardino.

Riassumendo occorre rilevare che, come avveniva finora, l'insieme delle spese (esclusi gli interessi passivi) degli immobili privati (esclusi gli oggetti utilizzati dai proprietari non situati al loro domicilio) o di parti di essi sono ammesse alla deduzione. Per gli immobili locati a terzi o utilizzati a fini commerciali o parti di essi, le spese immobiliari effettive possono continuare a essere fatte valere senza restrizioni; queste ultime si applicano solo agli oggetti utilizzati dal proprietario al suo domicilio. Per le abitazioni secondarie non possono essere fatte valere spese immobiliari.

4.3.3.5

Delimitazione tra spese di mantenimento del valore e spese di aumento del valore («prassi Dumont»)

La limitazione della deduzione delle spese immobiliari agli immobili abitati dal proprietario al suo domicilio mitiga probabilmente la problematica in molti casi e comporta una riduzione degli oneri amministrativi. Occorre tuttavia sviluppare l'argomento.

Con l'introduzione della «prassi Dumont» (ASA 42, 536), il Tribunale federale aveva abbandonato una prassi fondata su considerazioni di natura tecnico-oggettiva per passare a considerazioni economico-soggettive. Per le spese sopravvenute nei primi cinque anni dall'acquisto non si è più domandato quali elementi costitutivi avesse una volta un edificio, bensì in quale stato erano al momento dell'acquisto da parte del contribuente. Il contribuente che acquista una casa di 38 anni e dopo due anni ne

rifà il tetto, può chiedere solamente la deduzione del 5 per cento delle spese sostenute, dato che le tegole di un tetto vengono di regola sostituite ogni 40 anni.

In una decisione del 24 aprile 1997 (ASA 63, 313) il Tribunale federale ha poi però statuito che le spese per la manutenzione di immobili in buono stato appena acquistati potevano essere dedotti dal reddito lordo qualora ne andasse della manutenzione periodica e non del ricupero di una manutenzione trascurata in precedenza. Occorre distinguere il caso in cui il nuovo locatore o affittuario rinnovi l'immobile al fine di aumentare la pigione o l'affitto, oppure in cui un immobile (anche occupato dal suo proprietario) venga ristrutturato del tutto o in parte o destinato a una nuova utilizzazione.

Considerato che il cambiamento di sistema sopprime la fissazione del valore locativo e quindi il valore reddituale ovvero d'utilizzazione, rimangono unicamente la trasformazione o la modifica dell'utilizzazione quale criterio per separare la manutenzione da non tenere in considerazione. Ciò per lo meno fintanto che le spese effettuate non possono essere attribuite all'ambito delle spese di mantenimento. Rinunciando ad accertare il valore d'utilizzazione obiettivo, il valore locativo di mercato, non sussiste però nemmeno più una base per separare le spese che obiettivamente non possono influenzare detto valore. Così, quali spese di manutenzione da attribuire alle spese di mantenimento rimangono solo quelle che insorgono perché si è voluto indulgere in predilezioni personali. A titolo d'esempio, citiamo la sostituzione di tappezzerie e vernici che non piacciono più al proprietario.

Certo, la deduzione limitata delle spese di manutenzione non è una deduzione sociale che va concessa incondizionatamente a ogni proprietario di un immobile in cui egli stesso abita, e tuttavia l'idea di promozione che vi sta dietro vieta di far dipendere la deduzione da condizioni troppo rigide. A ciò si aggiunge il fatto che, di massima, è previsto di limitare la deduzione a 5000 franchi al massimo per anno. Sono dunque sufficientemente limitate le possibilità di abuso, sia per investimenti di miglioria sia per frequenti adeguamenti al gusto mutevole del proprietario. Né la possibilità di dedurre una volta nell'arco di cinque anni 45 000 franchi (le spese che superano i 5000 fr. fino all'ammontare massimo di 50 000 fr.) porta a considerazioni diverse. Con la deduzione complessiva massima di 65 000 franchi fiscalmente possibile nel corso di cinque anni non si possono né ristrutturare oggetti in decrepitezza né effettuare restauri di lusso. Considerate queste limitazioni, si può rinunciare ad applicare la «prassi Dumont».

4.3.3.6 Immobili a utilizzazione mista

Vi è un'utilizzazione mista quando un immobile della sostanza privata è utilizzato in parte a fini commerciali o è locato a terzi. Se un immobile è utilizzato per lo più a fini commerciali, è qualificata come sostanza commerciale. Questa è una conseguenza del metodo della preponderanza prescritto dagli articoli 18 capoverso 2 LIFD e 8 capoverso 2 LAID. Nel settore degli immobili commerciali non ha luogo alcun cambiamento di sistema: si applicano le attuali regole. Perciò occorre continuare a computare un valore locativo, mentre le spese di manutenzione sono da considerare spese di conseguimento del reddito deducibili. Se questa conseguenza non viene accettata, all'imprenditore rimane pur sempre la possibilità di costituire una proprietà per piani per la sua abitazione e trasferirla nella sostanza privata. Nel caso di un'uti-

lizzazione mista di un immobile privato, occorre in una prima fase separare e ammettere totalmente alla deduzione fiscale le spese di manutenzione che costituiscono spese di conseguimento del reddito e che quindi sono servite a ottenere un reddito della pigione da terzi o dalla propria impresa. Occorre rifarsi il più possibile allo scopo effettivo delle spese e soltanto secondariamente a fattori ausiliari (volume/valore). Le spese di manutenzione rimanenti possono sostanzialmente essere ammesse alla deduzione soltanto qualora superino l'importo di 5000 franchi e siano inferiori a 10 000 franchi (= deduzione massima: 5000 fr.). Una volta nell'arco di cinque anni, possono essere ammessi alla deduzione 45 000 franchi, ossia le spese immobiliari sopra i 5000 franchi e fino a 50 000 franchi. Se per esempio il proprietario di una casa in un anno ha spese immobiliari di 80 000 franchi (1000 fr. di spese di gestione, 2000 fr. di spese d'assicurazione e 77 000 fr. di spese di manutenzione), può chiedere che siano ammessi alla deduzione 45 000 franchi. La deduzione annua ordinaria di 5000 franchi decade nell'anno in questione.

4.3.3.7 Delimitazione temporale

Per la tassazione delle persone fisiche, il momento dell'afflusso del denaro è considerato come quello in cui è stato realizzato il reddito. Questo principio, derivante dal principio reddituale generale dell'afflusso nel patrimonio del contribuente, per quanto riguarda le spese significa che per il contribuente dev'essere determinante il momento del deflusso effettivo dal suo patrimonio. È dunque sostanzialmente possibile far valere fiscalmente gli acconti al momento della loro scadenza. Dato che la maggior parte delle spese di manutenzione costituiscono spese di ripristino, anche nell'ambito delle spese degli immobili locati o di parti di essi una deduzione di un acconto per lavori di riparazione non può essere rifiutato con la motivazione che sono spese di conseguimento di un reddito non ancora incassato (ASA 56, 132). Inoltre, se vengono riconosciuti fiscalmente versamenti nel fondo di rinnovazione della comunione dei comproprietari di piani, nel caso di proprietari unici di singoli immobili non si può insistere con severità esagerata sul rispetto del principio della periodicità. Lo esige anche l'intenzione di compensare le spese di manutenzione aperiodiche. Occorre osservare che le spese di manutenzione importanti (restauro della facciata o del tetto, impianti di erogazione dell'acqua e della corrente) sopravvengono aperiodicamente. Si intendono soltanto impedire gli abusi, non però l'esercizio del diritto alla deduzione di una gran parte della manutenzione complessiva degli immobili più semplici. Le piccole spese immobiliari che praticamente sopravvengono annualmente, in pratica le spese d'esercizio e di assicurazione, rientrano nell'importo fisso annuo di 5000 franchi.

4.3.4 Misure di accompagnamento al cambiamento di sistema per la promozione dell'accesso all'abitazione in proprietà

4.3.4.1 Introduzione

L'insieme della politica di promozione dell'acquisto della proprietà d'abitazioni non è oggetto del presente messaggio. Dopo un breve richiamo alle basi costituzionali e

alle misure già adottate in questo settore, intendiamo piuttosto illustrare le disposizioni fiscali che devono accompagnare il cambiamento di sistema nell'imposizione del valore locativo al fine di mantenere, o sviluppare ulteriormente, il contesto fiscale più adeguato per promuovere l'acquisto della proprietà d'abitazione utilizzata in proprio. Alcune delle misure proposte si discostano dai principi costituzionali che disciplinano l'imposizione e devono perciò essere giustificate dal mandato costituzionale che promuove l'acquisto della proprietà d'abitazione utilizzata in proprio.

Le misure particolari connesse alla deduzione delle spese di manutenzione dell'abitazione dei contribuenti da essi stessi utilizzata sono state già esposte al numero 4.3.3. Esse contribuiscono indubbiamente al mantenimento della proprietà fondiaria e sono parte di quelle misure che la Confederazione può adottare a tal fine sulla base degli articoli 108 e 111 Cost.

4.3.4.2 Il mandato costituzionale per la promozione della proprietà d'abitazione

Nel 1972 alla Confederazione è stato conferito il mandato di promuovere la costruzione d'abitazioni e l'acquisto in proprietà di appartamenti e case per l'uso privato personale, nonché le attività di enti e organizzazioni dediti alla costruzione d'abitazioni a scopi d'utilità pubblica (art. 108 Cost.). Essa deve promuovere in particolare l'acquisto e l'attrezzatura di terreni per la costruzione d'abitazioni, la razionalizzazione dell'edilizia abitativa, la riduzione del prezzo della costruzione d'abitazioni e la riduzione dei costi abitativi. Nel farlo, deve prendere in considerazione gli interessi delle famiglie, degli anziani, degli indigenti e dei disabili. Lo strumento principale per la realizzazione di questo mandato è la legge federale del 4 ottobre 1974 che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP; RS 843). Questa legge prevede in particolare misure di sostegno finanziarie a favore delle giovani economie domestiche, che dispongono di risorse limitate e che con l'aiuto statale potrebbero acquistare un'abitazione.

Dal profilo fiscale, le misure di promozione della proprietà d'abitazione possono fondarsi sull'articolo 111 Cost. Questo articolo costituzionale invita la Confederazione a prendere provvedimenti per una previdenza sufficiente in materia di vecchiaia, superstiti e invalidità. Conformemente al capoverso 4, la Confederazione, in collaborazione con i Cantoni, promuove la previdenza individuale, in particolare mediante provvedimenti di politica fiscale e di politica della proprietà. Le misure di finanziamento mediante la previdenza professionale e il pilastro 3a poggiano proprio su tale articolo costituzionale. La legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP; RS 831.40) contiene parecchie disposizioni riguardanti la promozione della proprietà d'abitazioni (legge federale del 17 dicembre 1993, che introduce nella LPP i nuovi art. 30a-30f). Esse consentono all'assicurato di prelevare anticipatamente i suoi averi del 2° pilastro e del pilastro 3a per l'acquisto della proprietà d'abitazione utilizzata in proprio. L'ordinanza del 3 ottobre 1994 sulla promozione della proprietà d'abitazioni mediante i fondi della previdenza professionale (RS 831.411) precisa gli impieghi di tali fondi (in particolare l'acquisto e la costruzione di proprietà d'abitazioni, la restituzione di prestiti ipotecari); essa stabilisce che l'appartamento e la casa unifamiliare sono oggetti sui quali può essere esercitata la proprietà d'abitazioni e definisce

le forme autorizzate della proprietà d'abitazioni e la nozione di «uso proprio», vale a dire l'utilizzazione dell'abitazione da parte dell'assicurato nel suo luogo di domicilio o di dimora abituale.

Tutti questi strumenti volti a promuovere l'acquisto della proprietà d'abitazione sono stati finora utilizzati con un certo successo. Alla fine del 1999, la LCAP aveva aiutato 40 000 persone a ottenere una proprietà d'abitazione. Dal 1995 al 1999, è costantemente aumentato il numero delle persone che impiegano in tal senso i loro averi della Cassa pensioni: in circa 120 000 casi sono stati effettuati prelievi anticipati per un ammontare complessivo di 7,5 miliardi di franchi. Anche il pilastro 3a si è rivelato uno strumento molto interessante.

4.3.4.3 Le ripercussioni del cambiamento di sistema sull'acquisto della proprietà d'abitazione

La soppressione dell'imposizione del valore locativo è indubbiamente una misura che favorisce l'acquisto e il mantenimento della proprietà d'abitazione. Essa è particolarmente vantaggiosa per le persone di condizioni economiche modeste o del ceto medio che hanno investito parte dei loro fondi di previdenza nella proprietà d'abitazione, ammortato i loro mutui ipotecarie e provveduto alla manutenzione regolare della propria casa. Essa confuta così il rimprovero, sentito spesso, di un'imposizione che impedirebbe proprio i contribuenti di acquistare una propria abitazione a scopi di previdenza per la vecchiaia. La soppressione va persino oltre il mandato costituzionale, poiché l'esenzione fiscale del valore locativo porta a privilegiare quella forma di previdenza rispetto a rendite e pensioni, che permangono imponibili.

Più sopra (n. 4.3.3) è già stato ricordato come anche una deduzione limitata delle spese di manutenzione è utile al mantenimento dell'abitazione in proprietà.

La soppressione della deduzione degli interessi passivi connessi all'immobile si ripercuote svantaggiosamente soltanto qualora questi interessi superino il valore economico dell'immobile utilizzato dal proprietario. Questo peggioramento rispetto al sistema attuale è poi particolarmente marcato qualora una persona, disponendo di capitale proprio insufficiente, per acquistare la proprietà d'abitazione debba accendere un mutuo elevato. Questo svantaggio dovrebbe comunque essere di breve durata. Il nuovo sistema inciterà i proprietari ad ammortare il più rapidamente possibile i debiti troppo cari (ad es. una seconda ipoteca), così che venga abbreviata la fase di indebitamento eccessivo.

La soppressione del valore locativo giova a tutti i contribuenti interessati. In confronto al sistema attuale, sono tuttavia i proprietari di immobili di lusso a trarre il maggiore vantaggio da questa innovazione rispetto ai proprietari di abitazioni standard o di immobili modesti. L'effetto del cambiamento di sistema risulta dal concetto di reddito imponibile, che non prevede alcuna imposizione del valore d'uso dei beni patrimoniali privati del contribuente; non ne deriva perciò alcuna necessità di correggere tale effetto. Occorre invece tenerne conto nelle misure di accompagnamento con le quali vanno attuate le ripercussioni sfavorevoli del cambiamento di sistema sui nuovi acquirenti con un elevato finanziamento da parte di terzi e sui proprietari che devono procedere ad ampi lavori di manutenzione.

4.3.5 La costituzione del capitale necessario all'acquisto della proprietà d'abitazione

4.3.5.1 Misure già esistenti

Gli articoli 30a e segg. Cost. consentono all'assicurato di costituire in pegno il diritto alle prestazioni di previdenza quale prestazione di garanzia per gli impegni assunti in vista dell'acquisto di una proprietà d'abitazione. Fra l'altro, a determinate condizioni, l'assicurato può prelevare un importo pari al massimo alla sua prestazione di libero passaggio al fine di acquistare una proprietà d'abitazione per uso proprio. Il pagamento di questo importo comporta una riduzione delle prestazioni di previdenza. Il prelievo anticipato soggiace all'imposta sul reddito applicata alle prestazioni della previdenza professionale. I fondi di previdenza possono essere utilizzati per acquistare o costruire un'abitazione o per rimborsare mutui ipotecari. Occorre che l'immobile acquistato serva all'uso proprio dell'assicurato; la persona assicurata deve esservi domiciliata o dimorarvi abitualmente.

L'ordinanza del 13 novembre 1997 sulla legittimazione alle deduzioni fiscali per i contributi a forme di previdenza riconosciute (OPP3; RS 831.461.3) riguarda le forme previdenziali riconosciute ai sensi dell'articolo 82 LPP (3° pilastro). La legge sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità definisce chi ha diritto a questa previdenza: i lavoratori salariati e gli indipendenti. L'ordinanza fissa l'importo massimo dei contributi all'8 per cento dell'ammontare massimo stabilito nell'articolo 8 capoverso 1 LPP, se l'assicurato è affiliato a un istituto di previdenza ai sensi dell'articolo 80 LPP, e al 20 per cento del reddito proveniente da un'attività lucrativa, ma al massimo il 40 per cento dell'ammontare massimo stabilito nell'articolo 8 capoverso 1 LPP, se l'assicurato non è affiliato a un istituto di previdenza secondo l'articolo 80 LPP. Per gli anni 1999 e 2000, questi importi massimi ammontavano rispettivamente a 5789 e 28 944 franchi. I fondi del pilastro 3a possono essere prelevati anticipatamente anche per l'acquisto di una proprietà d'abitazione o per la restituzione di mutui ipotecari (art. 3 cpv. 3 lett. a, c OPP3). Questo prelievo anticipato, possibile ogni cinque anni, dev'essere tassato quale reddito (cfr. l'art. 38 LIFD e le corrispondenti disposizioni fiscali cantonali).

Le summenzionate misure costituiscono un aiuto efficace per la costituzione del capitale proprio per l'acquisto di una proprietà d'abitazione.

4.3.5.2 Iniziativa parlamentare Hans Rudolf Gysin «Risparmio per l'abitazione»

Il 18 dicembre 1998, il consigliere nazionale Hans Rudolf Gysin ha presentato l'iniziativa parlamentare «Risparmio per l'abitazione» nella quale si chiede che l'accesso all'abitazione in proprietà sia incoraggiato mediante misure fiscali che favoriscano la costituzione di fondi propri necessari all'acquisto immobiliare. Egli si riferiva alle esperienze fatte in tal senso dal Cantone di Basilea Campagna e chiedeva inoltre che quest'ultimo possa proseguire la sua azione malgrado l'assenza di una qualsiasi disposizione nella LAID che promuova il risparmio per l'abitazione. Il Consiglio nazionale ha dato seguito a questa iniziativa nel settembre del 1999. La maggioranza della CET-CN, nel suo rapporto del 15 novembre 1999, ha proposto una modifica della LAID al fine di offrire ai Cantoni che la desiderano la possibilità di introdurre

nella loro legislazione un sistema di promozioni fiscali per la costituzione di un risparmio per l'abitazione corrispondente al sistema in atto nel Cantone di Basilea Campagna.

La Commissione summenzionata ha aperto una procedura di consultazione. I pareri espressi sono molto differenziati. La grande maggioranza dei Cantoni si sono opposti a questo progetto ritenendolo fonte di disaccordo e quindi anticostituzionale. I partigiani del progetto hanno chiesto che fosse riesaminato e completato al fine di chiarire le condizioni di applicazione. La Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale ha preso atto di questi risultati. Dati i tempi stretti, essa ha proposto di regolare prioritariamente le questioni legali transitorie che il mantenimento della legislazione di Basilea Campagna suscitano. Dopo di che, la Commissione ha chiesto il nostro parere sulla vicenda nell'ambito di questo messaggio.

4.3.5.3 Il modello di risparmio per l'abitazione della CET-CN

Il progetto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale si fonda sui principi seguenti: ogni persona che non è proprietaria dell'abitazione in cui vive, e che non lo è mai stata, può aprire presso una banca un conto risparmio per l'abitazione per finanziare il primo acquisto in Svizzera di un'abitazione ad uso proprio esclusivo e duraturo. I Cantoni possono incoraggiare la costituzione di questo risparmio per l'abitazione autorizzando la deduzione delle somme risparmiate fino a un importo massimo fissato dalla legislazione cantonale. Il piano di risparmio non può superare i dieci anni. Il rendimento del capitale risparmio-abitazione è esonerato d'imposta e il capitale medesimo non sottoposto all'imposta sulla sostanza. Nel momento in cui il risparmiatore sblocca il suo capitale per acquistare la sua prima abitazione, il versamento non è sottoposto all'imposta sul reddito, che invece subentra qualora il capitale non venisse utilizzato conformemente allo scopo previsto.

Non possiamo condividere il disciplinamento del risparmio-abitazione proposto dalla CET-CN. Il modello prescelto non è conciliabile con un sistema fiscale che non considera imponibile il valore locativo. Autorizzare il contribuente a dedurre dal suo reddito le somme versate sul suo conto risparmio-abitazione, esentare questo capitale da ogni imposta sul reddito e rinunciare per di più a tassare il valore d'uso dell'abitazione significherebbe accordargli vantaggi esorbitanti. Un disciplinamento siffatto non ha diritto di cittadinanza in un sistema d'imposizione del reddito netto. Esso equivale ad accordare una sovvenzione diretta alla costituzione del risparmio-abitazione senza tenere presenti le condizioni finanziarie del beneficiario; ciò non è accettabile. Il contribuente non proprietario potrebbe persino aumentare considerevolmente i proventi della sua sostanza convertendo gli investimenti esistenti in risparmio-abitazione. Le riduzioni d'imposta di cui beneficerebbe costituirebbero in tal caso un provento supplementare del suo capitale proprio esistente; e quest'ultimo sarebbe tanto più ingente quanto più è alto il suo reddito imponibile.

Vi sono anche altri motivi per il rifiuto del progetto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale. Le disposizioni proposte farebbero concorrere due sistemi di promozione del risparmio-abitazione fondati su principi diversi senza che il rapporto tra i due sistemi possa essere regolato in maniera soddisfacente. Il risparmio-abitazione secondo il modello della Commissione dell'economia

e dei tributi del Consiglio nazionale potrebbe essere complementare alle misure esistenti nel quadro del 3° pilastro. L'esenzione del capitale-abitazione da ogni imposizione nel momento del suo sblocco per l'acquisto di un immobile creerebbe una grave distorsione rispetto al sistema del pilastro 3a. Questi effetti perversi sarebbero diversi da un Cantone all'altro in quanto il sistema di risparmio-abitazione proposto dalla Commissione è facoltativo; la fissazione da parte dei Cantoni degli importi massimi delle deduzioni aumenterebbe queste disparità.

Inoltre, condividiamo il parere della maggioranza dei Cantoni che considerano il carattere facoltativo della deduzione cantonale per il risparmio-abitazione contrario al mandato costituzionale dell'armonizzazione delle imposte dirette della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

Infine, le difficoltà di applicazione del sistema proposto dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale sono numerose e sono state rilevate dai partecipanti alla procedura di consultazione. Le relazioni intercantionali necessiterebbero di un disciplinamento dettagliato. A causa della grande diversità dei casi da disciplinare, le condizioni per la tassazione del capitale risparmiato nel momento dell'utilizzazione di questi fondi ad altri fini che non l'acquisto di un'abitazione sarebbero estremamente complesse. Occorrerebbe stabilire disposizioni particolari per il calcolo dell'imposta preventiva. Il sistema proposto non risponde evidentemente alle esigenze di trasparenza e di semplicità del sistema fiscale.

Per questi motivi non possiamo approvare il sistema risparmio-abitazione proposto dalla CET-CN. Riconosciamo però che queste misure promozionali per la formazione del capitale proprio ai fini l'acquisto di abitazioni sono interessanti e siamo favorevoli a un adeguamento in tal senso degli strumenti esistenti nel quadro del pilastro 3a.

4.3.5.4 Adeguamento delle disposizioni attuali del pilastro 3a (OPP3)

Siamo dell'avviso che l'efficacia delle misure esistenti nel quadro dell'OPP3 può essere accresciuta in maniera tale da consentire, entro tempi ragionevoli, la costituzione di un capitale proprio per l'acquisto della prima casa in Svizzera. L'ordinanza potrebbe essere modificata tenendo presenti le direttive seguenti:

- a. nel quadro delle forme riconosciute di previdenza professionale, autorizzare gli intestatari della previdenza dell'età di 45 anni al massimo, e che non sono proprietari dell'alloggio in cui abitano, ad accrescere i propri averi di previdenza in vista dell'acquisto della proprietà d'abitazione utilizzata in proprio nel luogo di residenza;
- b. limitare la deduzione complementare per il pilastro 3a alla metà del massimo previsto all'articolo 7 capoverso 1 lettera a prescindendo dal fatto che l'assicurato sia o non sia affiliato a un istituto di previdenza ai sensi dell'articolo 80 LPP;
- c. vincolare la concessione di questa deduzione complementare a un impegno particolare nella formazione di un capitale di risparmio;

- d. se l'assicurato chiede la deduzione complementare prevista alla lettera b, limitare l'entità dei fondi accumulabili nel quadro una previdenza vincolata (orientata al risparmio-abitazione).

In caso di mobilitazione del pilastro 3a per l'acquisto della prima abitazione, la prestazione è imponibile ai sensi dell'articolo 38 LIFD e delle disposizioni cantonali relative.

La soluzione proposta risponde all'auspicio di rafforzamento delle misure di promozione per la costituzione di un capitale proprio. Questo sistema è applicabile in tutta la Svizzera alle stesse condizioni. Le deduzioni si ripercuotono sia sulle imposte cantonali e comunali sia sull'imposta federale diretta. I proventi del capitale risparmiato sono già ora esenti d'imposta così come è esente il capitale stesso dall'imposta sulla sostanza. Infine, le relazioni intercantionali non pongono problemi particolari. Rispetto al progetto della CET-CN, l'imposizione, già privilegiata, del capitale se finalizzato all'acquisto della prima abitazione ad uso proprio è parzialmente compensata dalla deduzione dei depositi a risparmio con effetti sulle imposte dirette dei tre livelli (Confederazione, Cantoni, Comuni). Se l'assicurato rinuncia alla fine all'acquisto di un'abitazione non viene tassato. Egli potrà ottenere il versamento anticipato delle prestazioni di vecchiaia alle condizioni previste dall'articolo 3 capoverso 2 e 3 OPP3.

Il costo fiscale per l'imposta federale diretta di questa proposta di estensione del campo d'applicazione dell'OPP3 è contenuto tra 15 e 20 milioni di franchi.

Tenuto conto delle disposizioni di diritto transitorio che hanno autorizzato il Cantone di Basilea Campagna a mantenere il proprio disciplinamento relativo al risparmio-abitazione per un periodo limitato occorrerebbe prevedere alcune misure per l'integrazione dei piani di risparmio in corso nel pilastro 3a. Questa integrazione non dovrebbe sollevare difficoltà insormontabili in quanto, dalla statistica del Cantone di Basilea Campagna, risulta che quasi tutti risparmiatori dispongono di un pilastro 3a.

Proponiamo, in conclusione, di applicare questo nuovo disciplinamento prima dell'entrata in vigore del cambiamento di sistema.

4.3.6 Sgravio per nuovi proprietari

4.3.6.1 Opportunità della misura

Dato che un cambiamento del sistema d'imposizione del valore locativo aggraverebbe l'attuale situazione fiscale dei nuovi proprietari con un onere ipotecario elevato, la KES ha proposto di accompagnare questo cambiamento con misure fiscali a favore di questa cerchia di persone.

Nel quadro della procedura di consultazione nessuno ha messo in dubbio la fondatezza di tale proposta, peraltro sostenuta anche dalla CET-N. I pareri erano tuttavia discordi in merito alle modalità concrete delle misure proposte. Alcuni partecipanti alla consultazione aderiscono alla proposta del Dipartimento federale delle finanze di concedere ai nuovi proprietari una deduzione limitata, sia in termini di importo che di tempo, degli interessi ipotecari per l'abitazione ad uso proprio. Altri si sono espressi a favore di una soluzione più generosa rispetto a quella della CET-N, che propone la concessione di una deduzione illimitata di tali interessi durante 15 anni.

La proposta del Dipartimento federale delle finanze comporterebbe una diminuzione del gettito dell'imposta federale diretta dell'ordine di 150 milioni di franchi, quella della CET-N comporterebbe un minore gettito fiscale di 350 milioni di franchi.

In un sistema che esclude sia l'imposizione del valore locativo sia la deduzione degli interessi dei debiti inerenti all'immobile, il mandato costituzionale di promuovere l'accesso alla proprietà abitativa giustifica l'adozione di misure fiscali a favore delle persone che, accedendo per la prima volta alla proprietà abitativa, devono subire per alcuni anni oneri ipotecari particolarmente elevati. Questa misura deroga ai principi costituzionali che disciplinano l'imposizione diretta; è quindi giustificata soltanto se permette di raggiungere lo scopo prefisso, senza andarvi oltre. La concessione ai nuovi proprietari di una deduzione illimitata, durante un lungo periodo, degli interessi dei debiti inerenti all'abitazione per uso proprio supererebbe ampiamente gli obiettivi prefissati e andrebbe al di là del mandato costituzionale della promozione della proprietà abitativa. Per questo motivo, non possiamo aderire alla soluzione proposta dalla CET-N. Anche il minor gettito fiscale che ne risulterebbe costituisce un argomento di peso contro tale proposta.

4.3.6.2 Misura proposta

La persona che acquista o costruisce per la prima volta un immobile per uso proprio per farne il proprio luogo di domicilio potrà procedere durante dieci anni a una deduzione degli interessi maturati sui debiti privati accesi per finanziare l'abitazione in proprietà. Questa deduzione ammonta a 10 000 franchi al massimo per una coppia di coniugi che vivono in comunione domestica e a 5000 franchi per le persone sole. Essa si riduce in modo lineare del dieci per cento l'anno.

In linea di massima, la deduzione dovrebbe essere concessa soltanto ai contribuenti con un forte onere ipotecario, ossia unicamente a chi deve pagare interessi passivi superiori al valore economico d'uso dell'immobile. L'auspicata semplificazione del sistema motiva la rinuncia a definire un limite d'indebitamento (che potrebbe essere p. es. la metà del valore venale dell'immobile) al di sotto del quale è esclusa qualsiasi deduzione. Questa rinuncia ha per effetto che ogni nuovo acquirente ha il diritto di dedurre una parte degli interessi ipotecari anche se il suo indebitamento è esiguo.

Lo stesso intento di semplificazione giustifica anche la rinuncia a fissare condizioni legate all'ammontare del reddito imponibile del proprietario. Tutti possono quindi beneficiare di questa misura, anche coloro che dispongono di un reddito importante.

Per contro, la limitazione dell'ammontare della deduzione s'impone per diversi motivi. Infatti, essa garantisce una certa equità della misura, contenendo entro limiti sopportabili gli effetti (positivi) per i nuovi proprietari immobiliari poco indebitati che per di più dispongono di importanti risorse. D'altro canto, l'agevolazione fiscale concessa ai nuovi acquirenti equivale in realtà a un sussidio statale non rimborsabile, dato che il valore d'uso dell'immobile non è imponibile; la deduzione deve quindi essere limitata sia per quanto riguarda l'ammontare sia per la durata. Infine la misura proposta rientra nelle deduzioni generali. Non si prefigge quindi la deduzione degli interessi passivi in quanto spese per il conseguimento del reddito patrimoniale, ma costituisce una particolare misura fiscale a favore di una determinata categoria di

proprietari immobiliari. La sua concessione deve quindi essere moderata e tenere conto della situazione familiare.

La deduzione si riduce di anno in anno. I proprietari che si sono fortemente indebitati per l'acquisto della propria abitazione cercheranno di ammortizzare quanto prima i debiti il cui costo finanziario è particolarmente elevato. La misura fiscale proposta non deve indurre il proprietario a mantenere intatto il suo indebitamento a favore di altri investimenti. D'altro canto, la riduzione della deduzione s'impone poiché questa misura concerne tutti i proprietari, a prescindere dall'ammontare delle loro ipoteche e dal loro patrimonio netto privato.

4.3.7 Imposizione delle abitazioni secondarie

4.3.7.1 Situazione particolare dei Cantoni turistici

La soppressione dell'imposizione del valore locativo ha effetti finanziari particolarmente consistenti nei Cantoni che ospitano numerose abitazioni secondarie utilizzate da persone extracantonali o straniere. La Commissione Valore locativo/Cambiamento di sistema (KES) è giunta alla conclusione che la rinuncia all'imposizione del valore locativo può essere presa in considerazione soltanto a condizione di trovare una soluzione per questi Cantoni. A tal fine, un gruppo di lavoro composto di rappresentanti delle amministrazioni cantonali e federali delle contribuzioni ha elaborato diverse varianti. Queste ultime sono state esaminate anche dalla Conferenza dei direttori delle finanze cantonali (CDF) e dalla Commissione per l'armonizzazione delle imposte dirette della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni (CAID).

Per i Cantoni dei Grigioni, del Vallese e del Ticino, che contano oltre 126 000 abitazioni secondarie appartenenti a persone domiciliate al di fuori del Cantone, la diminuzione delle entrate fiscali cantonali e comunali in seguito al cambiamento di sistema è stimata a oltre cento milioni di franchi. Occorre ammettere in proposito che, senza i necessari correttivi, la soppressione del valore locativo e le misure d'accompagnamento non hanno le stesse conseguenze finanziarie per ciascun Cantone. Le minori entrate che subiscono i Cantoni turistici quale effetto secondario del cambiamento di sistema sono tali da richiedere e giustificare la ricerca di una soluzione specifica. Questa conclusione è condivisa da tutti i Cantoni e peraltro nessuno l'ha messa in discussione nel quadro della procedura di consultazione.

4.3.7.2 Varianti esaminate e criteri di scelta

A questo proposito, il suddetto gruppo di lavoro ha esaminato undici varianti intese a garantire al Cantone in cui è ubicata la residenza secondaria entrate sufficienti e a mitigare le conseguenze del cambiamento di sistema sulle finanze degli enti pubblici cantonali e comunali interessati. Il gruppo di lavoro ha segnatamente vagliato la possibilità di prelevare un'imposta minima sulle abitazioni secondarie, o addirittura sulla proprietà immobiliare privata in generale. Per vari motivi sono state scartate le seguenti varianti: imposizione speciale delle residenze secondarie nel quadro dell'imposta sulla sostanza; istituzione di un'imposta speciale sul valore d'uso della residenza secondaria, aumento dell'imposta immobiliare, estensione del concetto di

soggiorno che fonda un assoggettamento personale, mantenimento dell'imposizione del valore locativo solo per le residenze secondarie o istituzione di un'imposta sull'abitazione (sul modello francese). Anche l'introduzione di un'imposta sulle abitazioni secondarie, in quanto imposta di attribuzione dei costi in base ai modelli tedesco e austriaco, è stata respinta. Lo stesso vale per la variante «imposta speciale sulle abitazioni secondarie» che mirava a separare questi immobili dal sistema generale dell'imposizione del reddito e della sostanza netti. Il gruppo di lavoro ha dato la preferenza alla variante della «imposta anticipata sugli immobili». Essa consiste, da un lato, nell'autorizzare il Cantone in cui è ubicata la residenza secondaria a prelevare, secondo una procedura di tassazione e riscossione molto semplificata, un'imposta immobiliare anziché le imposte sulla sostanza e sul reddito inerenti all'immobile e, dall'altra, nel conferire all'ente pubblico in cui il contribuente è domiciliato il diritto di tassare la residenza secondaria e il suo eventuale reddito imponibile (p. es. i proventi di una locazione); questa situazione prevede che nel medesimo tempo siano adottate misure in vista di eliminare la doppia imposizione.

La scelta della variante deve tenere conto di diversi criteri di ordine giuridico, finanziario e pratico. Si tratta di rispettare i principi costituzionali dell'universalità e dell'uniformità dell'imposizione e della capacità economica. La variante scelta non deve comportare una doppia imposizione. Nella giurisprudenza relativa al divieto costituzionale concernente la doppia imposizione intercantonale, il Tribunale federale ha tuttavia ammesso la liceità di una certa sovraimposizione nel luogo in cui è ubicata la residenza secondaria. La variante proposta deve inserirsi nel mandato di armonizzazione della imposte dirette della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Occorre tuttavia trovare una soluzione applicabile a tutti i Cantoni e a tutte le residenze secondarie di proprietà dei contribuenti domiciliati al di fuori del Cantone, in Svizzera o all'estero. È peraltro necessario cercare una soluzione semplice ed equilibrata per il contribuente e per gli enti pubblici interessati. La soluzione scelta deve contribuire a semplificare il nostro sistema fiscale, segnatamente per quanto riguarda le relazioni intercantionali e internazionali.

Pertanto la soluzione scelta dovrebbe essenzialmente raggiungere due obiettivi: assicurare entrate sufficienti agli enti pubblici che ospitano numerose residenze secondarie e armonizzare l'imposizione delle abitazioni secondarie disciplinandola nel diritto federale.

Tenendo conto di questi criteri e obiettivi, abbiamo deciso di adottare la variante dell'imposta anticipata sugli immobili, che di seguito nel presente messaggio sarà designata come «imposta sulle abitazioni secondarie».

4.3.7.3 Imposta sulle abitazioni secondarie

4.3.7.3.1 Elementi costitutivi dell'imposta

L'imposta cantonale sulle abitazioni secondarie è un'imposta diretta che sostituisce le imposte cantonali sul reddito e sulla sostanza che gravavano le residenze secondarie. Essa è prelevata dal Cantone in cui sono ubicate queste abitazioni presso i contribuenti proprietari o usufruttuari.

Sono assoggettate a questa imposta le persone che hanno un'appartenenza economica nel Cantone in virtù della proprietà o dell'usufrutto dell'immobile. I Cantoni che

lo desiderano possono anche prelevare l'imposta sulle abitazioni secondarie ubicate nel loro territorio presso i contribuenti che hanno il domicilio nel Cantone. Questa è infatti una questione che concerne le relazioni intracantonali e che rientra esclusivamente nell'ambito di competenza cantonale.

La residenza secondaria e il suo eventuale reddito imponibile sono elementi del reddito e della sostanza imponibili anche al domicilio del contribuente, dato che l'assoggettamento in virtù di un'appartenenza personale è illimitato. Due misure impediscono sia l'imposizione eccessiva del contribuente sia la doppia imposizione della residenza secondaria e del suo eventuale reddito imponibile: da una parte la fissazione, a livello federale, di un'aliquota massima per l'imposta sulle abitazioni secondarie e, dall'altra, l'adozione, in collaborazione con i Cantoni, di misure in vista di evitare la doppia imposizione.

Nel Cantone in cui è ubicato l'immobile, l'imposta cantonale sulle abitazioni secondarie è calcolata in base al valore dell'immobile valido nel diritto cantonale per l'imposizione della sostanza. Queste aliquote sono fissate dal diritto cantonale tenendo conto in linea di massima dell'ammontare delle imposte cantonali sul reddito e sulla sostanza. Il carico fiscale cantonale e comunale sulle abitazioni secondarie non deve tuttavia superare il limite massimo fissato dal diritto federale.

Non intendiamo includere l'imposta federale diretta nell'imposta sulle abitazioni secondarie. Infatti per la Confederazione una tale imposta sarebbe applicabile unicamente ai contribuenti residenti all'estero che possiedono una residenza secondaria in Svizzera; ne sarebbero invece esclusi i numerosi proprietari svizzeri di residenze secondarie che risiedono in Svizzera. D'altro canto, in mancanza di qualsiasi imposizione della sostanza, la base di calcolo di questa imposta potrebbe difficilmente fare riferimento al valore fiscale dell'immobile; calcolare l'imposta su una base diversa complicherebbe il sistema. Per questi motivi, l'imposta federale diretta continuerà ad essere tassata e prelevata secondo le disposizioni applicabili alle persone fisiche; per i contribuenti assoggettati in Svizzera soltanto in virtù di una residenza secondaria, l'imposizione sarà limitata ai proventi della locazione o dell'affitto dell'immobile ubicato in Svizzera.

4.3.7.3.2 Soppressione della doppia imposizione

4.3.7.3.2.1 Fissazione di un onere massimo nel quadro dell'imposta sulle abitazioni secondarie

Il diritto federale fissa un'aliquota massima per l'imposta cantonale sulle abitazioni secondarie che non dev'essere superata. Questa misura poggia sull'articolo 127 capoverso 3 della Costituzione federale che vieta la doppia imposizione. Essa deve evitare un'imposizione eccessiva del contribuente, che sarebbe contraria a detta disposizione, rispondendo quindi agli stessi obiettivi della norma posta dal Tribunale federale che limita, nelle relazioni intercantonali, le aliquote per l'imposta minima sulla proprietà immobiliare.

4.3.7.3.2 Determinazione dei metodi ai fini della soppressione della doppia imposizione

Occorre evitare la doppia imposizione che risulta da un lato dal prelievo dell'imposta sulle abitazioni secondarie nel luogo in cui queste sono ubicate e, dall'altro, dall'inclusione di questi elementi immobiliari nel reddito e nella sostanza imponibili nel domicilio del contribuente.

La doppia imposizione può essere soppressa mediante il metodo dell'esenzione fiscale, generalmente accettato nella giurisprudenza del Tribunale federale relativa al divieto della doppia imposizione intercantonale. In questo caso, il Cantone esclude dall'imposizione certi elementi della sostanza e i relativi proventi. In caso di riserva di progressione, tali elementi possono essere presi in considerazione per determinare l'aliquota d'imposizione.

La soppressione della doppia imposizione è possibile anche mediante il metodo del computo d'imposta. Nel quadro del computo ordinario, il Cantone di domicilio deduce dalle sue imposte sul reddito e sulla sostanza (calcolati sul totale degli elementi di reddito e di sostanza netti del contribuente, compresa la residenza secondaria e i proventi della sua locazione a terzi) un importo pari all'imposta sull'abitazione secondaria prelevata nel luogo di ubicazione dell'immobile; l'importo dedotto non può tuttavia superare la quota delle imposte sul reddito e sulla sostanza del Cantone di domicilio corrispondente alla residenza secondaria e all'eventuale reddito che ne risulta. Se l'imposta sulle abitazioni secondarie è uguale o superiore a tale quota, il metodo del computo ordinario e il metodo dell'esenzione fiscale giungono allo stesso risultato.

In considerazione del carattere tecnico di questi metodi, le loro modalità concrete saranno fissate in stretta collaborazione con i Cantoni nel quadro di un'ordinanza del nostro Consiglio.

4.3.7.3.3 Limitazione del diritto federale all'imposizione cantonale delle abitazioni secondarie

L'imposta sulle abitazioni secondarie è un'imposta cantonale il cui ammontare dipende dalla tariffa stabilita dal Cantone. L'aliquota massima di tale imposta è tuttavia sancita nel diritto federale. Si tratta quindi di fissare questo limite.

La riscossione di un'imposta sulle abitazioni secondarie calcolata in base al valore lordo dell'immobile si prefigge di garantire, dopo il cambiamento di sistema, introiti fiscali cantonali e comunali sufficienti nei Cantoni molto turistici che ospitano numerose residenze secondarie. La fissazione di un limite di diritto federale all'imposta cantonale sulle abitazioni secondarie implica quindi un approccio globale, e non individuale, del problema. È indispensabile un certo schematismo nella ricerca di una norma di diritto federale valevole per tutti i Cantoni e che non pregiudichi la libertà di cui godono in materia tariffaria.

Globalmente, nei Cantoni interessati le entrate fiscali devono mantenersi a un livello superiore a quello del gettito dell'imposta sulla sostanza proveniente dalle abitazioni secondarie. Dopo il cambiamento di sistema, dovrebbero essere inferiori all'ammontare delle imposte attuali sul reddito e sulla sostanza relative a questi immobili. A

questo proposito occorre rilevare che il reddito attualmente imponibile di questi immobili non è costituito unicamente dal loro valore locativo, ma anche, per una parte non trascurabile che non può tuttavia essere valutata con precisione, da proventi della locazione. Secondo il parere dei tre Cantoni a forte densità di residenze secondarie, oltre la metà di questi immobili ha un impiego misto (uso proprio e locazione).

Secondo i dati statistici dei Cantoni dei Grigioni, del Ticino e del Vallese, la media delle imposte attualmente a carico dei contribuenti domiciliati all'estero è più elevata di quella delle persone domiciliate in Svizzera. Questa situazione è dovuta a diversi motivi: natura e valore degli immobili in questione, modalità della ripartizione dei debiti e degli oneri immobiliari, natura della tassazione. In questi tre Cantoni, le entrate delle imposte cantonali e comunali sulle abitazioni secondarie (imposte cantonali e comunali sul reddito e sulla sostanza) oscillano tra il 7 e il 15 per mille del valore fiscale lordo degli immobili interessati.

Imposte cantonali e comunali sul reddito e sulla sostanza in per mille del valore fiscale lordo delle abitazioni secondarie

	Grigioni	Vallese	Ticino
Contribuenti domiciliati in Svizzera		10,4‰	7,9‰
Contribuenti domiciliati all'estero		15,2‰	14,3‰
Insieme dei contribuenti	7,1‰	12,2‰	10,2‰

Questi dati permettono un approccio realistico alla questione del limite che il diritto federale deve fissare alle imposte cantonali sulle abitazioni secondarie. Ne risulta che possono essere presi in considerazione soltanto i valori medi.

Il limite nel diritto federale può essere fissato anche tenendo conto dei dati statistici dell'Amministrazione federale delle contribuzioni concernenti il carico fiscale della sostanza netta in Svizzera. Secondo il carico fiscale in Svizzera 1999, l'aliquota d'imposizione di una sostanza netta di 300 000 franchi oscilla tra lo 0,65 e il 5,25 per mille, e la media Svizzera si attesta sul 2,89 per mille. Questo approccio «statistico» permette di garantire l'applicabilità di questa norma di diritto federale in tutti i Cantoni, a prescindere dall'importanza per ognuno di essi delle entrate fiscali provenienti dalle abitazioni secondarie.

Per i singoli contribuenti, l'imposta sulle abitazioni secondarie non deve comportare un'imposizione senza alcun rapporto con l'oggetto dell'imposta. Nel luogo di ubicazione dell'immobile, vi saranno presumibilmente differenze tra il carico fiscale attuale e quello futuro, poiché si faranno paragoni tra le imposte sulla sostanza e il reddito immobiliare netti e un'imposta calcolata in base al valore lordo dell'immobile. Vi saranno inevitabilmente differenze, sia verso l'alto che verso il basso.

Alla luce di queste considerazioni, proponiamo di fissare il limite massimo del carico fiscale risultante dal prelievo dell'imposta cantonale e comunale sulle abitazioni secondarie all'1 per cento del valore lordo dell'immobile determinante per l'imposizione della sostanza.

4.3.7.3.4 Vantaggi e svantaggi dell'imposta sulle abitazioni secondarie

L'imposta sulle abitazioni secondarie costituisce una soluzione ai problemi sollevati dalla soppressione dell'imposizione del valore locativo in relazione alle residenze secondarie. Se da una lato questa soluzione non soddisfa tutte le aspettative dei contribuenti, dei Cantoni in cui sono ubicate le residenze secondarie e dei Cantoni di domicilio, i vantaggi che presenta per tutte le parti interessate superano di gran lunga gli svantaggi.

4.3.7.3.4.1 Dal punto di vista del contribuente

Per il contribuente, il sistema proposto è nettamente più semplice del sistema attuale. Fin dall'acquisizione di una residenza secondaria, il proprietario può determinare in anticipo l'ammontare delle imposte legate all'immobile che deve versare periodicamente. Il suo carico fiscale cantonale e comunale non dipende più dalle variazioni del reddito o della sostanza risultanti dalle ripartizioni intercantonali o internazionali successive. La procedura di dichiarazione delle imposte nel luogo di ubicazione della residenza secondaria è semplificata o perfino soppressa. È vero che il contribuente corre il rischio di un'imposizione eccessiva rispetto all'imposizione basata sulla sostanza e sul reddito netti. Il pagamento di un'imposta minima nel luogo di ubicazione della residenza secondaria può tuttavia costituire un fattore che facilita l'integrazione nel Comune interessato.

Il contribuente deve presentare una dichiarazione d'imposta completa nel luogo in cui è assoggettato in virtù di un'appartenenza personale. Rispetto alla situazione attuale, la semplificazione è reale, benché limitata, poiché il contribuente non dovrà più paragonare e controllare il calcolo dell'imposta di due Cantoni.

4.3.7.3.4.2 Dal punto di vista dell'ente pubblico in cui è ubicata la residenza secondaria

L'ente pubblico può prelevare l'imposta sulle abitazioni secondarie senza problemi particolari. Rispetto alla situazione attuale, sia il calcolo che la riscossione sono fortemente semplificati. Per i Cantoni molto turistici, il gettito dell'imposta cantonale proveniente dalle abitazioni secondarie non potrà raggiungere l'ammontare attuale che include ancora l'imposizione del valore locativo. Sarà tuttavia sufficientemente elevato affinché i Cantoni possano evitare che il cambiamento di sistema abbia conseguenze insopportabili per gli enti pubblici locali.

Il disciplinamento di diritto federale dell'imposta sulle abitazioni secondarie traccia per i Cantoni particolarmente toccati da questa problematica, come del resto anche per i contribuenti, un quadro che assicura in buona misura la certezza del diritto.

4.3.7.3.4.3 Dal punto di vista del Comune di domicilio del contribuente

Il Comune di domicilio del contribuente procede a una tassazione sull'insieme degli elementi patrimoniali e di reddito del contribuente che include pertanto la residenza secondaria e il reddito derivante dalla locazione di questo immobile. Da questo profilo, la situazione futura non sarà diversa da quella attuale. La semplificazione ricercata risulta dalla soppressione della ripartizione degli elementi imponibili tra il domicilio e il luogo di ubicazione della residenza secondaria. La scelta del metodo utilizzato per eliminare la doppia imposizione ha una certa incidenza sulla mole di lavoro amministrativo del Comune di domicilio del contribuente. Sarà quindi opportuno cercare la soluzione più semplice sul piano amministrativo, sia per il contribuente che per le autorità fiscali interessate. Queste questioni di ordine tecnico saranno disciplinate in un'ordinanza che elaboreremo in stretta collaborazione con i Cantoni.

4.3.7.3.5 Conseguenze finanziarie

Le conseguenze finanziarie dell'imposta sulle abitazioni secondarie nei Cantoni molto turistici dipenderanno dalle tariffe che essi adotteranno. Se l'aliquota media d'imposizione di questi Cantoni fosse per esempio del 7 per cento, il gettito totale dell'imposta sulle abitazioni secondarie sarebbe di 115 milioni di franchi, il che corrisponderebbe a una diminuzione di un quinto delle attuali entrate fiscali cantonali e comunali. Le conseguenze per gli enti locali dipenderanno dal disciplinamento cantonale in merito alla ripartizione dell'imposta sulle abitazioni secondarie tra Cantone e Comuni. Per i Cantoni di domicilio, il cambiamento di sistema non avrà in linea di massima conseguenze finanziarie, a condizione che la doppia imposizione sia corretta mediante il metodo dell'esenzione fiscale con riserva di progressione o del computo ordinario.

Per i tre Cantoni dei Grigioni, del Vallese e del Ticino, la soppressione dell'imposizione del valore locativo li priverà in gran parte della loro quota all'imposta federale diretta sulle abitazioni secondarie dei contribuenti domiciliati in Svizzera o all'estero; questa parte ammonta attualmente a circa 20 milioni di franchi. In questi tre Cantoni, l'imposta federale diretta (quote cantonale e federale) pagata dai 36 200 proprietari di abitazioni secondarie domiciliati al di fuori della Svizzera è di 45 milioni di franchi.

4.3.7.3.6 Conclusione

I Cantoni rappresentati nel gruppo di lavoro ritengono che l'imposta sulle abitazioni secondarie proposta dal Consiglio federale sia accettabile, anche se non costituisce la soluzione ideale. La CDCF riconosce che non vi sono alternative. Per il nostro Consiglio, la soluzione proposta risponde in gran parte agli obiettivi prefissi. Anche se in singoli casi potrebbe comportare un onere supplementare per i contribuenti interessati, questa variante è per essi globalmente più favorevole e difende in misura sufficiente gli interessi finanziari dei Cantoni molto turistici. Essa contribuisce inoltre a semplificare il sistema fiscale a tutto vantaggio dei contribuenti e dei Cantoni.

4.3.8 Diritto transitorio/Entrata in vigore
4.3.8.1 Misure transitorie in caso di un cambiamento di sistema
4.3.8.1.1 Necessità o adeguatezza di misure transitorie di lunga durata

In contropartita all'applicazione di un'imposizione moderata sul valore locativo, il sistema in vigore consente di dedurre gli interessi passivi privati come pure i costi effettivi di amministrazione e di manutenzione dell'immobile. In una percentuale non trascurabile dei casi, il passaggio al modello proposto dal nostro Consiglio causerà un momentaneo aumento dell'imposizione fiscale. Numerosi interventi parlamentari e anche la CET-N – che propongono di abolire il valore locativo – mirano a dotare il cambiamento di sistema di un disciplinamento transitorio di lunga validità affinché ogni proprietario possa adeguarsi al nuovo sistema. In questo modo il passaggio non sarebbe più così brusco, ma risulterebbe attenuato sull'arco di oltre un decennio grazie alla possibilità, offerta a ogni proprietario, di scegliere se essere tassato con il nuovo oppure con il vecchio sistema.

Se un disciplinamento transitorio di lunga durata (p. es. dieci anni) sia necessario e adeguato, è discutibile. Anche l'Ufficio federale di giustizia, in un parere del 5 ottobre 2000 in merito alle domande della CET-N, giunge alla conclusione che il diritto di scegliere il sistema d'imposizione per un periodo così lungo si giustifica solo laddove possono insorgere casi di rigore di considerevole entità.

L'acquisto di un immobile a scopo abitativo rappresenta una decisione importante che presuppone considerazioni a medio termine sull'amministrazione del proprio patrimonio e sulle proprie risorse finanziarie attuali e future. Il disciplinamento attualmente in vigore, che in pratica consente di dedurre completamente gli interessi passivi contratti per acquistare l'immobile a scopo abitativo, potrebbe fungere da incentivo all'acquisto dell'abitazione in proprietà. Il proprietario, perciò, vorrebbe veder tutelata la sua fiducia nell'immutabilità del disciplinamento giuridico, anche se in proposito non vi è nessun diritto acquisito.

La KES ha esaminato la problematica giungendo alla conclusione che un cambiamento di sistema debba essere accompagnato da misure di incentivazione dell'accesso alla proprietà della propria abitazione. Queste misure si potrebbero applicare anche a chi è diventato proprietario già prima che il nuovo diritto entrasse in vigore. In questo modo il passaggio al nuovo sistema non sarebbe più così improvviso come, forse, potrebbero temere. Le misure di accompagnamento destinate ai nuovi acquirenti sono pensate in tal senso (cfr. n. 4.3.6).

La limitazione della deduzione dei costi di amministrazione e manutenzione dell'immobile abitato dal proprietario può essere intesa come cambiamento improvviso se il proprietario deve iniziare a breve termine lavori di manutenzione straordinari. Tuttavia si può ovviare a ciò permettendo una deduzione maggiore una volta ogni cinque anni. A medio termine, quindi, il cambiamento si rivela senz'altro vantaggioso per i contribuenti che devono sostenere spese straordinarie. A queste condizioni non si giustifica un disciplinamento transitorio di lunga durata.

La KES motiva il suo atteggiamento negativo nei confronti della necessità e dell'adeguatezza di un disciplinamento transitorio di lunga durata con argomenti ancora

diversi: a suo parere applicando due sistemi concorrenziali (o persino tre, qualora fossero adottate misure per promuovere l'acquisto di abitazioni in proprietà) insorgerebbero numerose difficoltà giuridiche di ardua soluzione. Sarebbe per esempio opportuno definire la cerchia delle persone interessate nonché gli elementi scelti per fare il confronto. Si tratterebbe anche di esprimersi in merito alle modalità dell'esercizio del diritto d'opzione da parte del contribuente. I vantaggi, del resto, che determinati proprietari fondiari potrebbero trarre dal diritto transitorio di lunga durata, potrebbero causare tensioni tra i contribuenti e mettere in dubbio la fondatezza di un disciplinamento simile. In pratica è evidente che la concorrenza di più sistemi non semplifica né aumenta la trasparenza del sistema fiscale. Certi proprietari fondiari potrebbero esercitare il diritto di opzione solo se fossero a conoscenza di tutti gli elementi essenziali quali, per esempio, il valore locativo, l'importo dei costi di manutenzione o degli interessi passivi detraibili. Tanto per i contribuenti, quanto per l'autorità fiscale, la possibilità di scegliere tra due tipi di imposizione per un arco di tempo piuttosto lungo, non farebbe che aumentare le difficoltà legate all'applicazione di ognuno dei sistemi.

4.3.8.1.2 Necessità o adeguatezza di misure transitorie di breve durata

Nel corso dei suoi lavori, la KES ha verificato se si debba elaborare o no un disciplinamento di diritto transitorio per un breve periodo di tempo al fine di ammortizzare, in certi casi, le ripercussioni del cambiamento di sistema. In questo contesto la KES pensava ad alcuni proprietari fondiari fortemente indebitati, per i quali persino le misure d'accompagnamento raccomandate attuirebbero solo debolmente lo choc causato dal cambiamento di sistema. In questo senso la KES ha verificato diverse varianti concludendo che riservare un trattamento speciale limitato a simili casi imporrebbe di trovare soluzioni anche per altri casi particolari come per esempio quello dei proprietari fondiari che, subito dopo il cambiamento di sistema, devono affrontare costi di manutenzione straordinari e imprevedibili.

4.3.8.1.3 Diritto di opzione tra vecchio e nuovo sistema

In base a tali considerazioni la KES ha rinunciato a proporre disciplinamenti transitori per situazioni ben definite: non sarebbe, infatti, in grado di formulare compiutamente un elenco dei casi nei quali i disciplinamenti transitori sarebbero necessari e adeguati. Ritiene che la soluzione più semplice consisterebbe nel lasciare al contribuente la scelta tra l'imposizione secondo il vecchio o il nuovo diritto per un breve lasso di tempo (tre anni al massimo) dopo l'entrata in vigore del nuovo diritto. Le persone, che al momento dell'entrata in vigore del nuovo diritto sono proprietarie dell'immobile in cui è situata la loro abitazione principale, potrebbero quindi optare per tre anni per l'imposizione secondo il vecchio sistema.

Anche il Dipartimento federale delle finanze ha ritenuto per il momento sufficiente questo disciplinamento transitorio per facilitare sia ai proprietari fondiari sia alle amministrazioni fiscali il passaggio da un sistema all'altro. Il cambiamento di sistema proposto nell'ambito della procedura di consultazione prevedeva, come misura

di diritto transitorio, un diritto di opzione tra il vecchio e il nuovo sistema limitato a tre anni.

Il diritto di opzione, tuttavia, comporta costi elevati. Se si presuppone che durante il periodo transitorio i contribuenti scelgono sempre il sistema per loro più vantaggioso (fatto che rientra nella natura delle cose), la Confederazione registrerà un minor gettito di 250–300 milioni di franchi per anno di transizione. Perdite di questa portata sono assolutamente insopportabili.

Vi si assommerebbero, inoltre, anche le perdite subite dai Cantoni nonché le spese amministrative supplementari causate da un maggiore fabbisogno di personale che i Cantoni dovrebbero sostenere se si applicassero in parallelo due sistemi diversi.

4.3.8.2 Rinvio dell'entrata in vigore

Numerosi pareri espressi nel corso della procedura di consultazione spiegano in modo convincente che l'acquisto di un immobile costringe i contribuenti a riflettere a medio termine in merito al finanziamento. Molti partecipanti alla procedura di consultazione ritengono che il periodo transitorio di tre anni sia veramente troppo corto. Se tuttavia il summenzionato diritto di opzione fosse prolungato, il problema delle minori entrate, già insostenibile, si acuirebbe ulteriormente.

Proponiamo, perciò, un'altra soluzione: invece di un periodo transitorio di più anni, suggeriamo che il cambiamento di sistema entri in vigore solo diversi anni dopo l'adozione del presente disegno. Fino ad allora i proprietari di case – anche quelli futuri – potranno organizzarsi su un lungo lasso di tempo per far fronte alle ripercussioni causate dal cambiamento di sistema. In questo modo le conseguenze improvvise dovute al cambiamento e gli effetti scioccanti risultano attutiti. Questo è molto importante non solo per i contribuenti, ma anche per l'economia nazionale (cfr. in proposito il n. 7.3.2). Proprio per questo motivo, nella dottrina economica si chiede sempre un periodo di adattamento più lungo quando si introducono modifiche del sistema fiscale di una certa entità, come accade nel caso di un cambiamento di sistema.

Per le amministrazioni fiscali cantonali una soluzione di questo tipo presenta il vantaggio di non dover applicare due sistemi diversi contemporaneamente. Inoltre, i Cantoni hanno abbastanza tempo per adattare le proprie leggi fiscali entro il momento, più tardo, del passaggio di sistema. In questo modo, infine, s'impedisce che, durante un periodo transitorio, l'imposta federale diretta e le imposte cantonale e comunale presentino disciplinamenti diversi.

Le soluzioni transitorie (nel caso presente il diritto di opzione), del resto, contrastano quasi sempre la ricerca di trasparenza. I contribuenti, infatti, sono costretti a confrontarsi con diversi sistemi contemporaneamente, circostanza che, spesso, rappresenta per loro un sovraccarico di lavoro. Una data stabilita a priori per il cambiamento di sistema, invece, costituisce una chiara prescrizione alla quale ci si può preparare.

Siamo quindi del parere che si possa rispondere meglio alla richiesta – legittima – di non effettuare in modo troppo improvviso il cambiamento di sistema, rinviandone a

una data posteriore l'entrata in vigore sulla base di considerazioni di natura economica, amministrativa e, non da ultimo, di politica delle finanze piuttosto che introducendo un diritto di opzione.

4.3.8.3 Entrata in vigore nel 2008

Come punto fisso per l'entrata in vigore del cambiamento di sistema prendiamo il 1° gennaio 2008; questa data si fonda sull'ipotesi che il voto finale delle Camere federali avvenga al più tardi entro la fine del 2002.

5 Tassa di negoziazione

5.1 Situazione iniziale

5.1.1 Revisione legislativa del 1991

Già nell'autunno 1991, le richieste di sgravio hanno portato a un'importante revisione legislativa volta essenzialmente a migliorare la competitività della piazza finanziaria svizzera in ambito internazionale. La revisione, approvata il 4 ottobre 1991 ed entrata in vigore il 1° aprile 1993, comprendeva in particolare l'abolizione della tassa d'emissione (dello 0,9%) sulle quote di fondi d'investimento svizzeri, l'esenzione dalla tassa di negoziazione degli stock commerciali dei negoziatori professionali di titoli, la soppressione della tassa di negoziazione sull'emissione di obbligazioni di debitori esteri e di diritti di partecipazione a società estere nonché l'esenzione delle operazioni estero su estero mediate per conto di due parti contraenti estere su obbligazioni estere.

Per compensare le minori entrate dovute a tali sgravi è stata reintrodotta la tassa d'emissione sulle obbligazioni svizzere (obbligazioni di prestiti e obbligazioni di cassa) ed è stata ridefinita la nozione di «altri» negoziatori di titoli: l'assoggettamento alla tassa di negoziazione è stato esteso a tutte le società e cooperative svizzere nel cui bilancio figurano oltre 10 milioni di franchi in titoli e partecipazioni.

Nel complesso, la revisione dell'autunno 1991 ha soddisfatto le aspettative. Dal 1993 al 1998, gli utili delle banche conseguiti nelle operazioni di commissioni e di prestazioni di servizi sono aumentati passando da 14 a circa 24 miliardi di franchi. Negli ultimi cinque anni, i proventi della tassa di negoziazione hanno registrato la seguente evoluzione (importi in mio di fr.):

	1996	1997	1998	1999	2000
Titoli svizzeri	321	462	689	609	759
Titoli esteri	690	1018	1274	1391	2047
Totale	1011	1480	1963	2000	2806

5.1.2

Decreto federale urgente del 19 marzo 1999

Nella primavera del 1999 è stata effettuata un'ulteriore revisione di durata limitata. Il decreto federale urgente emanato il 19 marzo 1999 con effetto fino alla fine del 2002 prevede sgravi per il commercio di euro-obbligazioni: per portare in Svizzera questo tipo di operazioni, è stata abolita la tassa di negoziazione in questo settore per le transazioni con clienti esteri. Inoltre sono state sgravate anche le operazioni concluse presso la nuova borsa di derivati Eurex. Senza questa modifica, sulla stessa fornitura di titoli sarebbero state applicate non solo al massimo una, ma ben due tasse di negoziazione intere. La doppia imposizione è stata impedita modificando l'articolo 19 capoverso 1 della legge federale sulle tasse di bollo (LTB). Un'ulteriore misura riguardava i negoziatori esteri di titoli affiliati alla Borsa Svizzera: questi «remote member» sono assoggettati all'obbligo di versare la tassa di negoziazione sui titoli svizzeri trattati alla Borsa Svizzera, mentre non devono versare alcuna tassa per le operazioni «nostro». Con questa modifica si è provveduto a far sì che i membri stranieri della Borsa Svizzera (SWX) godessero dello stesso trattamento dei membri svizzeri della SWX. Circa le ripercussioni finanziarie di queste misure, nel nostro messaggio del 14 dicembre 1998 concernente misure urgenti nell'ambito della tassa di negoziazione abbiamo stabilito che, con circa 20 milioni di franchi, le minori entrate si mantengono entro i margini dei proventi attuali della tassa di negoziazione.

In sede di adozione del decreto federale urgente del 19 marzo 1999, le Camere hanno approvato anche due mozioni di uguale tenore delle Commissioni dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati e del Nazionale:

A seguito dei provvedimenti urgenti nell'ambito della tassa di negoziazione, il Consiglio federale è incaricato di preparare una soluzione che, con una perdita di gettito il più possibile esigua, garantisca la competitività della piazza finanziaria svizzera (borsa e banche) in materia di tassa di bollo di negoziazione. La relativa modifica della legge federale sulle tasse di bollo deve avvenire rapidamente e secondo necessità, di modo che possa entrare in vigore al più tardi il 1° gennaio 2003.

Il 31 gennaio 2000 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale ha depositato la seguente mozione:

Il Consiglio federale è invitato a presentare entro il 30 settembre 2000 un messaggio concernente la legge federale sulle tasse di bollo al fine di sopprimere la tassa di negoziazione sui titoli nei settori minacciati di essere trasferiti all'estero.

Le Camere hanno approvato le mozioni.

Il decreto federale urgente del mese di marzo 1999 ha sortito finora risultati positivi. La Borsa Svizzera ha accolto con successo il commercio di euro-obbligazioni e ha potuto acquisire un numero maggiore di banche estere quali «remote member». Va menzionato, inoltre, che, in ragione di una modifica della prassi dell'Amministrazione federale delle contribuzioni, oltre al commercio di euro-obbligazioni la Borsa Svizzera ha pure potuto dedicarsi al cosiddetto commercio «repo», uno strumento importante ed efficiente della Banca nazionale svizzera nella conduzione della sua politica monetaria.

La supposizione secondo cui le minori entrate, conseguenza del decreto federale urgente del marzo 1999, sarebbero state marginali è stata confermata.

5.1.3 Legge federale del 15 dicembre 2000 concernente nuove misure urgenti nell'ambito della tassa di negoziazione

5.1.3.1 Concezione del Consiglio federale

Fondandosi sulla concezione adottata dal nostro Consiglio il 13 marzo 2000 in vista dell'applicazione delle riforme fiscali previste nelle linee direttive finanziarie, il 22 marzo 2000 il capo del Dipartimento federale delle finanze ha istituito un gruppo di lavoro misto incaricato di presentare entro la fine di giugno del 2000 un rapporto indicante gli sgravi necessari nel settore della tassa di negoziazione al fine di rafforzare la piazza finanziaria svizzera. Nel contempo il gruppo di lavoro aveva il compito di valutare la portata delle minori entrate dovute all'applicazione delle sue proposte e di verificare come tali perdite potrebbero essere compensate nell'ambito del settore finanziario qualora superassero i 500 milioni di franchi.

Sulla base del rapporto del gruppo di lavoro menzionato, eravamo arrivati alla conclusione che la nuova revisione della tassa di negoziazione dovesse concentrarsi sui settori seguenti:

- a. revisione degli articoli 14 e 17 della legge federale sulle tasse di bollo (LTB), allo scopo di esentare dalla tassa di negoziazione le transazioni effettuate con determinati investitori istituzionali (enti pubblici, fondi d'investimento, assicuratori sulla vita e istituti di previdenza);
- b. revisione dell'articolo 19 LTB, allo scopo di evitare che le banche svizzere siano svantaggiate dal punto di vista fiscale quando trattano azioni svizzere presso una borsa estera.

Avevamo ritenuto altresì che le presenti modifiche dovessero assumere la forma di legge federale urgente e che entrambe le Camere dovessero approvare il disegno di legge già nella sessione invernale 2000 in prospettiva della cooperazione tra la Borsa Svizzera e la Borsa di Londra virt-x. Il messaggio del 2 ottobre 2000 relativo alla legge federale concernente nuove misure urgenti nell'ambito della tassa di negoziazione (FF 2000 5098) teneva ampiamente conto delle raccomandazioni del gruppo di lavoro misto. Le minori entrate sono state stimate a 490 milioni di franchi sulla base delle cifre del 1999.

5.1.3.2 Soluzione proposta dal Parlamento

Il Consiglio degli Stati, che il 29 novembre 2000 ha trattato il progetto come Camera prioritaria, ha riconosciuto la necessità di modificare rapidamente l'articolo 19 LTB nel senso proposto dal nostro Consiglio. Per quanto riguarda lo sgravio delle transazioni effettuate con investitori istituzionali, invece, il Consiglio degli Stati è pervenuto a risultati diversi, approvati dal Consiglio nazionale durante la procedura di eliminazione delle divergenze. La legge federale urgente approvata il 15 dicembre 2000 limita l'esenzione dalla tassa di negoziazione a determinati investitori istituzionali (Stati esteri e banche centrali, istituti esteri delle assicurazioni sociali, istituti esteri di previdenza professionale e assicuratori esteri sulla vita) nonché a fondi d'investimento svizzeri ed esteri. Non sono esentati, invece, gli istituti svizzeri di previdenza professionale e di previdenza vincolata (in particolare le casse pensioni),

gli enti pubblici svizzeri (Stato, Cantoni e Comuni politici) e gli istituti svizzeri delle assicurazioni sociali (in particolare il fondo AVS e le casse di compensazione). Dal 1° luglio 2001 questi investitori sono considerati ora negoziatori di titoli. Gli assicuratori svizzeri sulla vita, annoverati già oggi tra i negoziatori di titoli, continuano a essere soggetti al pagamento della tassa di negoziazione per le loro transazioni di titoli. Le minori entrate annuali dovute all'applicazione della soluzione proposta dal Parlamento ammontano, sulla base delle cifre del 1999, a circa 220 milioni di franchi, mentre sulla base delle cifre del 2000 a 310 milioni di franchi.

5.2 Obiettivo della revisione della tassa di negoziazione

La revisione non intende abolire la tassa di negoziazione, ma vuole piuttosto eliminare i prevedibili svantaggi degli operatori svizzeri rispetto ai concorrenti esteri mettendo tutti nelle stesse condizioni. In questo modo si mira soprattutto a far sì che il valore aggiunto e gli impieghi nell'ambito delle attività della piazza finanziaria possano rimanere in Svizzera. Il nuovo disciplinamento consentirà inoltre di servire i clienti istituzionali esteri anche dalla Svizzera.

Il decreto federale del 19 marzo 1999 concernente misure urgenti nell'ambito della tassa di negoziazione si applica fino alla messa in vigore di una legislazione federale che lo sostituisca, ma al più tardi fino al 31 dicembre 2002. Anche la legge federale del 15 dicembre 2000 concernente nuove misure urgenti nell'ambito della tassa di negoziazione ha una durata limitata alla fine del 2002. Nell'ambito del pacchetto fiscale, perciò, si tratterà essenzialmente di trasferire nel diritto ordinario le misure urgenti nel settore della tassa di negoziazione approvate il 19 marzo 1999 e il contenuto della legge federale urgente del 15 dicembre 2000.

Il presente disegno relativo alla revisione della legge federale sulle tasse di bollo si basa quindi sul decreto federale urgente del 19 marzo 1999 e sulla versione, approvata il 15 dicembre 2000, della legge federale concernente nuove misure urgenti nell'ambito della tassa di negoziazione. Che il nostro Consiglio preferisca la soluzione proposta dal Parlamento menzionata nel numero 5.1.3.2 dipende dalle minori entrate. Sulla base delle cifre del 2000, le minori entrate – conseguenza dell'applicazione della concezione da noi elaborata nell'ottobre 2000 e menzionata nel numero 5.1.3.1 – raggiungerebbero circa 700 milioni di franchi, un importo praticamente ingiustificabile dal punto di vista della politica finanziaria.

È tuttavia essenziale anche che la soluzione proposta dal Parlamento porti avanti con coerenza le linee direttrici della revisione legislativa del 1991 menzionate nel numero 5.1.1 estendendo l'assoggettamento alla tassa di negoziazione a tutti gli investitori svizzeri importanti (enti pubblici, assicurazioni sociali e casse pensioni). Secondo il diritto vigente, solo gli investitori organizzati in società di capitali o in società cooperative sono assoggettati alla tassa di negoziazione, sulla base dei titoli iscritti nel loro bilancio. Secondo la soluzione del Parlamento, l'assoggettamento delle casse pensioni non dipende più dall'organizzazione che hanno adottato (società di capitali o cooperative). La legge federale urgente del 15 dicembre 2000, quindi, è concepita in modo da non incidere sulla concorrenza e tiene conto del fatto che le transazioni di titoli non sono soggette all'imposta sul valore aggiunto. La piazza finanziaria svizzera è incentivata in modo mirato e le minori entrate sono contenute in un ambito che lascia margini di manovra a future revisioni nel settore delle tasse di bollo.

La soluzione del Parlamento impedisce il trasferimento all'estero delle transazioni e consente alle banche di concludere nuovi affari. Le casse pensioni (come pure gli enti pubblici e le assicurazioni sociali svizzere) non sono di fatto assoggettate a nessuna nuova imposta e per gli assicuratori sulla vita si mantiene lo status quo. Anche le casse pensioni non sono obbligate a iscrivere nel registro delle negoziazioni le operazioni concluse con banche svizzere, a condizione che non abbiano provato la loro qualità di negoziatore di titoli al momento della conclusione di queste operazioni (art. 21 cpv. 8 e 23 cpv. 3 dell'ordinanza del 3 dicembre 1973 alla LTB). Non sarebbe quindi opportuno esonerare nuovamente le casse pensioni dall'assoggettamento alla tassa di negoziazione.

6 Parte speciale

6.1 Riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia

6.1.1 Commento alle modifiche della LIFD

Art. 9 cpv. 2 e 3

Reddito e sostanza dei figli minorenni soggetti all'autorità parentale continuano a essere cumulati con quelli del detentore dell'autorità parentale. Quest'ultimo dovrà pagare l'imposta secondo l'aliquota per i redditi e le sostanze cumulate. È fatto salvo il reddito da attività lucrativa del figlio che – come accade ora – continuerà a essere tassato separatamente.

Nel caso di genitori che vivono legalmente e di fatto in comunione domestica, gli elementi imponibili del figlio sono cumulati al reddito dei genitori.

Se i genitori di un bambino non sono tassati congiuntamente e un solo genitore esercita l'autorità parentale sul figlio, gli elementi imponibili di quest'ultimo sono cumulati a quelli del primo. Se però l'autorità parentale spetta a entrambi i genitori, gli elementi imponibili del figlio sono cumulati a quelli del genitore che si occupa prevalentemente del figlio. Di regola si tratterà della persona presso la quale il bambino rimane più a lungo.

Art. 13 cpv. 3

Il testo tedesco (ma non quelli italiano e francese) è modificato dal profilo terminologico. Nel capoverso 3 lettera a, in tedesco si riprende la nuova terminologia del diritto di filiazione («elterliche Sorge» invece di «elterliche Gewalt»), così com'è applicata dal 1° gennaio 2000 (secondo la LF del 26 giugno 1998, come figura nel FF 1998 3491 segg. in tedesco).

Con il contribuente continuano a rispondere solidalmente i figli soggetti alla sua autorità parentale, sino a concorrenza della loro quota nell'imposta complessiva. Se genitori non tassati congiuntamente esercitano assieme l'autorità parentale, il figlio risponde solidalmente solo con quel genitore con il quale sono cumulati gli elementi imponibili del figlio. In questo caso la responsabilità solidale del figlio è applicata solo al genitore che si occupa prevalentemente del figlio.

Art. 23 lett. f e art. 33 cpv. 1 lett. c

In entrambe le disposizioni la modifica concerne soltanto il testo tedesco in cui la terminologia è stata adeguata al nuovo diritto di filiazione («elterliche Sorge» invece di «elterliche Gewalt»).

Art. 33 cpv. 1 lett. c^{bis}

Tra le deduzioni generali ne viene introdotta ora una per le spese di custodia dei figli. La deduzione può essere chiesta solo per figli che non abbiano ancora superato il 16° anno di età. Possono essere dedotte così anche spese per scuole diurne, pasti di mezzogiorno ecc. Il contribuente può dedurre solo le spese effettive di custodia dei figli, ma al massimo 4000 franchi all'anno per figlio. Per quanto riguarda questo importo, si deve considerare che i costi negli asili nido pubblici dipendono sempre dall'entità del reddito. Nel caso di contribuenti con reddito basso, una deduzione corrispondente all'importo menzionato dovrebbe essere sufficiente per coprire le spese effettive.

Per poter chiedere la deduzione è necessario che il figlio sia custodito da terzi; se lo fa un genitore, il diritto alla deduzione decade. Il tipo di custodia, invece – per esempio da parte dei nonni, del personale domestico, in una scuola diurna o in un asilo infantile ecc. – non ha alcuna importanza. Vale invece la condizione che la persona che custodisce il bambino paghi le imposte sulla remunerazione ottenuta.

La deduzione è concessa ai genitori – comprese le coppie che vivono in concubinato – qualora entrambi svolgano un'attività lucrativa. Spese di custodia insorte al di fuori dell'orario di lavoro dei genitori – per esempio per baby-sitting serale o durante il fine settimana – non possono essere dedotte perché ne deriverebbe una disparità di trattamento a svantaggio delle coppie monoreddito.

La deduzione per la custodia dei figli, dev'essere concessa non solo se entrambi i genitori esercitano un'attività lucrativa, ma anche in quei casi in cui solo un partner esercita un'attività lucrativa e l'altro è incapace al lavoro oppure quando uno dei due sta effettuando una formazione.

D'altro canto potranno dedurre le spese di custodia dei figli anche le persone sole con figli minorenni, ovvero i contribuenti non coniugati, separati, divorziati o vedovi che svolgono un'attività lucrativa, sono permanentemente inabili al lavoro oppure stanno svolgendo una formazione.

Possono far valere la deduzione solo i contribuenti che vivono nella stessa economia domestica assieme ai figli affidati alla custodia di terzi. In questo modo si esclude l'eventualità che le spese che insorgono dal soggiorno di un bambino in un internato possano essere dedotte quali spese di custodia.

Se i genitori vivono separati ma esercitano congiuntamente l'autorità parentale, la deduzione dovrebbe essere concessa di regola al genitore che si occupa prevalentemente del figlio, sempreché siano adempiute le condizioni di cui all'articolo 33 capoverso 1 lettera c^{bis}.

La molteplicità delle situazioni da prendere in considerazione nel caso della deduzione in questione comportano che il disciplinamento dettagliato debba avvenire per via di ordinanza dato che esulerebbe dal quadro di una legge. La disposizione con-

tiene perciò anche una norma di delega che affida al nostro Consiglio la competenza di emanare un'ordinanza in merito.

Art. 33 cpv. 1 lett. f

A causa della possibilità di dedurre i premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie e contro gli infortuni - una novità - questa disposizione è stata suddivisa nelle lettere f e g. Nella lettera f continuano a essere considerati deducibili i premi e i contributi per le indennità di perdita di guadagno e per l'assicurazione contro la disoccupazione, mentre la lettera g (vedi qui di seguito) disciplina ora esclusivamente la deduzione dei premi per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie e contro gli infortuni. Per questa ragione i premi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, menzionati finora nella lettera f, sono stati trasferiti nella nuova disposizione della lettera g.

Art. 33 cpv. 1 lett. g

Non sarà più ammesso dedurre i versamenti per le assicurazioni sulla vita e gli interessi dei capitali a risparmio menzionati nell'attuale lettera g. Oggi, considerando il secondo pilastro e il pilastro 3a, questi (in origine) incentivi al risparmio non si giustificano più. La deduzione parziale dei premi per assicurazioni sulla vita e la non imposizione delle prestazioni provenienti da assicurazioni sulla vita sono poco coerenti dal punto di vista del diritto tributario. Non si giustifica più nemmeno una deduzione per gli interessi imponibili sui capitali a risparmio. Si deve perciò rinunciare a tali deduzioni.

La lettera g prevede ora una deduzione per i premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie e contro gli infortuni. Si tratta dei premi che devono essere versati in base alla legislazione relativa (LF sull'assicurazione malattie, RS 832.10; LF sull'assicurazione contro gli infortuni; RS 832.20). Sono presi in considerazione i premi che il contribuente versa per sé e per i figli al cui mantenimento provvede; l'ultimo criterio è identico alla possibilità di chiedere la deduzione per figli secondo l'articolo 35 capoverso 1 lettera b.

Per ragioni di praticabilità, tuttavia, per questa deduzione è disposta la forma forfaitaria. Dato che i premi per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie e contro gli infortuni differiscono notevolmente da un Cantone all'altro, non è possibile fissare un forfait unitario per tutta la Svizzera. Il forfait dev'essere piuttosto previsto separatamente per ogni Cantone a seconda della media cantonale dei premi. Il nostro Consiglio riceve la competenza di stabilire, per via di ordinanza, gli importi determinanti per i forfait. Nell'interesse dell'economia della procedura d'imposizione, le riduzioni dei premi concesse non possono essere prese in considerazione.

Deve rimanere salvo, tuttavia, un forfait unitario a livello svizzero per la configurazione delle tariffe dell'imposta alla fonte. Calcolare 26 tariffe diverse d'imposta alla fonte per l'imposta federale diretta creerebbe grossi problemi alle autorità fiscali federali e cantonali.

Art. 33 cpv. 2

La deduzione per coppie con doppio reddito è soppressa. Della situazione di coniugi con doppio reddito si tiene conto altrove (principio dello splitting, deduzione delle spese di custodia dei figli).

Art. 35 cpv. 1 lett. a

A ogni contribuente è concessa una deduzione personale di 2000 franchi come franchigia esente da imposte. Con questa deduzione, l'introduzione di una deduzione per economia domestica (cfr. qui di seguito la lett. d) e una tariffa applicata solo a partire da un reddito di 13 100 franchi, si risponde all'esigenza di tener conto dal punto di vista fiscale del minimo vitale.

I coniugi che vivono legalmente e di fatto in comunione domestica possono perciò dedurre complessivamente 4000 franchi dal cumulo dei redditi.

Anche i figli minorenni assoggettati per il reddito proveniente da un'attività lucrativa propria, possono far valere la deduzione personale.

Art. 35 cpv. 1 lett. b

La deduzione per figli è stata portata da 5100 a 9000 franchi per ogni figlio minore, a tirocinio o agli studi.

Nel caso di coniugi che vivono legalmente e di fatto in comunione domestica, l'importo è dedotto dal loro reddito globale.

Se è un solo genitore a esercitare l'autorità parentale sul figlio, spetta a lui effettuare dal loro reddito globale.

Se genitori non tassati congiuntamente esercitano assieme l'autorità parentale, dovrebbe far valere la deduzione per figli, di regola, quel genitore che provvede in modo preponderante al sostentamento del figlio. La formulazione impiegata, tuttavia, non esclude in casi simili che la deduzione per figli continui a poter essere disciplinata ai sensi della prassi attuale relativa all'imposta federale diretta. Ciò significa che nei casi, nei quali non sono versati alimenti la cui entità è stabilita dal punto di vista formale e che, di conseguenza, non possono nemmeno essere dedotti, può chiedere la deduzione per figli quel genitore che dispone del reddito più elevato. Tale possibilità dovrebbe favorire le coppie di concubini.

Art. 35 cpv. 1 lett. c

La deduzione per il sostentamento è stata portata da 5100 a 8200 franchi per ogni persona totalmente o parzialmente incapace d'esercitare un'attività lucrativa. L'aumento offre anche l'opportunità di modificare in parte la sua concezione:

finora la deduzione dipendeva dalla condizione che l'aiuto uguagliasse «almeno l'importo della deduzione». Con l'aumento a 8200 franchi, riprendere questa condizione invariata impedirebbe in molti casi di far valere la deduzione. È per questo che adesso si chiede al contribuente di provare che fornisce un sostentamento per un importo di almeno 5100 franchi. Se questa condizione è adempiuta, si può chiedere la deduzione delle spese per l'aiuto effettivamente prestato fino a un massimo di 8200 franchi.

Come accade finora, la deduzione per il sostentamento non è possibile per coniugi e figli per i quali la deduzione per i figli può essere effettuata secondo l'articolo 35 capoverso 1 lettera b.

Art. 35 cpv. 1 lett. d

L'introduzione di una nuova deduzione per economia domestica di 10 000 franchi nasce dalla considerazione secondo la quale le economie domestiche di più persone, composte da almeno due adulti, indipendentemente dallo stato civile e da un rapporto di coppia, conseguono determinati risparmi. La deduzione per economia domestica è concessa a tutti i contribuenti che non hanno questi vantaggi. Beneficiano quindi della deduzione le persone sole che conducono un'economia domestica effettivamente da sole – le cosiddette economie domestiche di una sola persona – oppure assieme a figli o a persone bisognose di sostentamento per le quali possono chiedere la deduzione per figli o per sostentamento. Sono considerati figli ai sensi della presente disposizione solo quelli minorenni o che stanno seguendo una formazione.

Art. 35 cpv. 1 lett. e

Questa deduzione sociale di nuova introduzione è rivolta alle famiglie monoparentali. Persone sole, ovvero contribuenti non coniugati, separati, divorziati o vedovi che vivono con figli – ma senza altri adulti – per i quali è concessa una deduzione per figli secondo la lettera b, possono dedurre il tre per cento del reddito netto, ma fino a un massimo di 5000 franchi. Questa deduzione va interpretata come ulteriore correttivo per conseguire una relazione corretta tra gli averi che gravano le diverse categorie famigliari nell'ambito dello splitting parziale.

La deduzione non è concessa solo a contribuenti con figli, ma anche a tutti quei contribuenti soli che conducono un'economia domestica con persone bisognose di sostentamento per le quali possono far valere una deduzione secondo la lettera c. Citiamo a esempio un genitore nella cui economia domestica abiti un figlio maggiorenne invalido. Anche in casi come questo si deve poter chiedere la deduzione per famiglia monoparentale.

Art. 36 cpv. 1

Nel diritto in vigore si tiene conto della diversa capacità economica di coniugati e persone sole applicando, tra l'altro, tariffe diverse: la cosiddetta tariffa doppia. Con lo splitting parziale, invece, esiste un'unica tariffa: quella di base o unitaria. Essa è applicata sia alle persone sole che ai coniugi tassati congiuntamente. In quest'ultimo caso, tuttavia, per determinare l'aliquota si applica il disciplinamento particolare dello splitting parziale (cfr. qui di seguito il cpv. 2).

L'Amministrazione federale delle contribuzioni continuerà a calcolare e pubblicare - come ha fatto finora - la tariffa nella sua forma dettagliata, vincolante per l'applicazione.

Art. 36 cpv. 2

L'articolo 36 capoverso 2 disciplina il campo d'applicazione dello splitting parziale.

È applicato solo ai coniugi che vivono legalmente e di fatto in comunione domestica, indipendentemente dal fatto che abbiano un domicilio comune o separato giusta il diritto civile.

I redditi dei coniugi sono cumulati. Il cumulo dei redditi imponibile di una coppia di coniugi è però tassato applicando un'aliquota valida per una quota del 52,63 per cento di tale reddito. Per stabilire il reddito determinante per l'aliquota, il reddito globale imponibile dei coniugi è infatti diviso per 1,9.

Questo disciplinamento porta a una parità di trattamento fiscale dal punto di vista tariffale delle coppie monoreddito e di quelle con doppio reddito. Inoltre cala la progressione e, di conseguenza, l'onere fiscale percentuale che grava sui coniugi.

Art. 38 cpv. 2

La precisazione in merito al singolare «tariffa» concerne soltanto i testi tedesco e francese.

Rinviando all'articolo 36 s'intende questa disposizione nel suo complesso. Questo significa che le prestazioni in capitale provenienti dalla previdenza sono tassate presso i coniugi che vivono legalmente e di fatto in comunione domestica in ragione di un quinto dell'aliquota d'imposta che risulta loro dallo splitting parziale.

Art. 86

Questa disposizione disciplina i costi, i premi e le deduzioni di cui tener conto nell'allestimento della tariffa d'imposta nel caso dell'imposta alla fonte.

Nel capoverso 1, l'attuale rinvio all'articolo 33 capoverso 1 lettera g può decadere perché la deduzione menzionata – ovvero quella per i premi assicurativi e gli interessi dei capitali a risparmio – sarà soppressa (cfr. art. 33 cpv. 1 lett. g). Al suo posto è necessario un rinvio alla deduzione introdotta per i premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie e contro gli infortuni. Si rinvia quindi, come accade anche nel caso delle deduzioni e degli sgravi degli oneri famigliari, alle disposizioni relative in merito alla tassazione annuale postnumerando (art. 212 cpv. 1 lett. b, art. 213 e art. 214 cpv. 2).

Nel capoverso 2 l'attuale rinvio all'articolo 33 capoverso 2 dev'essere stralciato perché anche la deduzione per coppie con doppio reddito, ivi disciplinata, non sarà più applicata.

Art. 105 cpv. 2 e art. 155 cpv. 1

Si tratta di un adeguamento puramente formale, che concerne soltanto il testo tedesco: sostituzione dell'espressione «elterliche Gewalt» con «elterliche Sorge».

Art. 212

Questa disposizione disciplina, nel sistema della tassazione annuale postnumerando, le deduzioni così come sono stabilite nell'articolo 33 capoverso 1 lettere f e g nonché capoverso 2 per il sistema della tassazione biennale praenumerando. Gli adeguamenti ivi effettuati devono essere ripresi per analogia. Per il resto valgono anche le spiegazioni all'articolo 213.

Art. 213

Questa disposizione disciplina le deduzioni sociali nel sistema della tassazione annuale postnumerando. Le deduzioni corrispondono a quelle dell'articolo 35 nel sistema della tassazione biennale praenumerando, tuttavia – per mantenere la pratica attuale della coesistenza dei due sistemi fondati su basi temporali – sono aumentate del dieci per cento. Una misura di questo tipo si rende necessaria perché, nel caso della tassazione annuale postnumerando, per ragioni proprie al sistema adottato servono da base di calcolo redditi imponibili mediamente più elevati.

Art. 214

Questa disposizione determina la tariffa nel sistema della tassazione annuale postnumerando. Le fasce delle classi tariffali – conformemente alle considerazioni menzionate nel caso delle deduzioni sociali secondo l'articolo 213 – sono state aumentate del dieci per cento rispetto a quelle dell'attuale articolo 36. In questo modo potrà essere mantenuta anche la parità di trattamento tariffale dei contribuenti sotto tutti e due i sistemi fondati su basi temporali.

Art. 214a

Finora le prestazioni in capitale provenienti dalla previdenza erano tassate sulla base della tariffa per la tassazione biennale praenumerando. Questo aveva senso finché una maggioranza dei Cantoni riscuoteva l'imposta federale diretta secondo tale tariffa. Dopo che però una maggioranza dei Cantoni a partire dal 2001 passerà al sistema della tassazione annuale postnumerando, diventa urgente tassare le prestazioni in capitale sempre sulla base della tariffa effettivamente applicata, conformemente alla tassazione annuale o biennale. Per il resto valgono le spiegazioni all'articolo 38.

Art. 216

L'adeguamento concerne soltanto il testo tedesco ed è identico a quello effettuato nell'articolo 105 capoverso 2, applicato però per analogia al sistema della tassazione annuale postnumerando.

6.1.2 Commento alle modifiche della LAID

Art. 3

Nel capoverso 3 ci si attiene al principio dell'imposizione congiunta della famiglia. Nel caso di coniugi non separati legalmente o di fatto, reddito e sostanza continuano a essere cumulati, indipendentemente dal fatto che i coniugi abbiano un domicilio comune o separato giusta il diritto civile.

Il nuovo capoverso 4 disciplina l'assegnazione del reddito e della sostanza dei figli minorenni soggetti all'autorità parentale. Ad eccezione dei proventi dell'attività lucrativa propria, reddito e sostanza menzionati continuano a essere cumulati con quelli del detentore dell'autorità parentale, il quale deve pagare le imposte sugli elementi imponibili del figlio cumulati con il proprio reddito e la propria sostanza.

Nel caso di genitori che vivono legalmente e di fatto in comunione domestica, i coefficienti del figlio sono cumulati al reddito dei genitori.

Se i genitori del bambino non sono tassati congiuntamente e uno solo di loro esercita l'autorità parentale sul figlio, gli elementi imponibili di quest'ultimo sono cumulati a quelli del primo.

Se l'autorità parentale è esercitata da entrambi i genitori, gli elementi imponibili del figlio sono cumulati a quelli del genitore che si occupa prevalentemente di lui. Di regola si tratta della persona presso la quale il figlio rimane più a lungo.

Come accade finora, il figlio deve tassare autonomamente gli utili da sostanza immobiliare e i proventi da attività lucrativa propria.

Art. 6a

Con questo nuovo articolo la successione fiscale è disciplinata ora anche nella LAID. I due capoversi corrispondono a quelli dell'articolo 12 LIFD. Introducendo questa disposizione s'intende garantire che, in caso di morte del contribuente, anche a livello cantonale, per analogia al diritto dell'imposta federale diretta, gli eredi rispondono solidalmente delle imposte dovute dal defunto fino a concorrenza delle loro quote ereditarie, compresi gli anticipi ereditari.

Il coniuge superstite risponde anche con i diritti che gli derivano dal regime matrimoniale.

Art. 6b

Con questo articolo, anch'esso nuovo, si riprende nella LAID il disciplinamento della responsabilità previsto nella LIFD.

I coniugi che vivono legalmente e di fatto in comunione domestica rispondono per principio solidalmente dell'imposta complessiva. Questo principio non vale quando uno dei coniugi è insolubile. In tal caso ognuno di loro risponde solo della sua quota dell'imposta complessiva.

Se il matrimonio è sciolto di fatto o di diritto, la responsabilità solidale decade anche nel caso di tutti i debiti d'imposta ancora pendenti risalenti al periodo della tassazione congiunta.

Continuano a rispondere solidalmente con il contribuente anche i figli soggetti alla sua autorità parentale fino a concorrenza della loro quota nell'imposta complessiva. Se i genitori non soggetti a imposizione congiunta esercitano assieme l'autorità parentale, il figlio risponde solidalmente solo con il genitore ai cui elementi imponibili sono cumulati quelli del figlio. In altre parole, la responsabilità solidale del figlio è applicata, in questo caso, solo al genitore che si occupa prevalentemente di lui.

Nei capoversi 3 e 4 sono menzionate altre persone che rispondono solidalmente con il contribuente. Queste disposizioni relative alla responsabilità solidale corrispondono al disciplinamento dell'imposta federale diretta, ma sono state adeguate per analogia alle condizioni cantonali.

Art. 7 cpv. 4 lett. g e art. 9 cpv. 2 lett. c

In queste due disposizioni la modifica concerne soltanto il testo tedesco in cui la terminologia è stata adeguata al nuovo diritto di filiazione («elterliche Sorge» invece di «elterliche Gewalt»).

Art. 9 cpv. 2 lett. c^{bis}

Nell'elenco delle deduzioni generali ne viene introdotta ora anche una per le spese di custodia dei figli, come accade nel caso dell'imposta federale diretta. La deduzione può essere chiesta solo per i figli che non abbiano ancora superato il 16° anno di età e vivano in comunione domestica con i propri genitori. La deduzione, inoltre, può essere concessa solo per spese di custodia dei figli insorte durante l'orario di lavoro dei genitori. Non sono deducibili le spese di custodia dei figli insorte al di fuori delle ore dell'attività lucrativa, per esempio la sera o il fine settimana.

La deduzione per le spese di custodia dei figli non è concessa solamente nel caso in cui entrambi i genitori esercitino un'attività lucrativa, ma anche a famiglie monoparentali, a genitori incapaci di guadagno e a genitori che stanno seguendo una formazione.

La deduzione è prescritta ai Cantoni in modo vincolante. Il diritto cantonale stabilisce fino a quale importo massimo possano essere dedotte le spese effettivamente insorte. La formulazione, relativamente aperta, offre ai Cantoni anche la possibilità di rinunciare a stabilire un importo massimo nella legislazione fiscale cantonale e di consentire di dedurre completamente le spese effettivamente insorte.

Art. 9 cpv. 2 lett. f e g

Le due disposizioni relative alle deduzioni dei premi e dei contributi per le indennità di perdita di guadagno e l'assicurazione contro la disoccupazione nonché ai premi per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie e contro gli infortuni corrispondono per analogia alle disposizioni contenute nell'articolo 33 capoverso 1 lettere f e g LIFD. Si può perciò rinviare alle spiegazioni ivi addotte.

Per sopprimere l'attuale deduzione per i premi per assicurazioni sulla vita e per gli interessi dei capitali a risparmio sono determinanti le ragioni che rendono necessario stralciare la disposizione analoga contenuta nell'articolo 33 capoverso 1 lettera g LIFD. Le considerazioni in merito valgono perciò per analogia anche per la LAID.

Art. 9 cpv. 2 lett. k

All'origine della soppressione nella LAID della deduzione per le coppie con doppio reddito si celano le stesse considerazioni alla base della rinuncia alla disposizione analoga di cui all'articolo 33 capoverso 2 LIFD. Si può perciò rinviare alle spiegazioni ivi addotte.

Art. 11

Rispetto alle persone sole, a quelle coniugate l'imposta deve essere ridotta per principio in modo adeguato. Questo sgravio avverrà a livello cantonale analogamente a quanto avviene per le imposte federali dirette introducendo un sistema di splitting.

Ai coniugi che vivono legalmente e di fatto in comunione domestica sarà applicata un'aliquota d'imposta corrispondente a una frazione fissa del reddito complessivo.

Secondo l'articolo 129 capoverso 2 Cost. il disciplinamento delle tariffe e aliquote fiscali e degli importi esenti da imposta rientra nella sfera d'autonomia dei Cantoni. Dal punto di vista costituzionale, perciò, non si può prescrivere ai Cantoni un determinato divisore. In base alla presente formulazione il legislatore cantonale deve determinare autonomamente quale divisore debba fungere da base alla legislazione fiscale cantonale. I Cantoni hanno quindi anche la possibilità di sancire nella legge uno splitting integrale invece di uno parziale. L'introduzione o il mantenimento di un doppio sistema tariffale – come previsto oggi in alcuni Cantoni – è invece vietato ai Cantoni in ragione del tenore della legge.

Il capoverso 2 prescrive che anche contribuenti vedovi, divorziati e non coniugati che vivono legalmente e di fatto in comunione domestica con figli o persone bisognose di sostentamento, debbano essere sgravati. La LAID tuttavia non prescrive in quale modo debba avvenire tale sgravio. I Cantoni hanno quindi la possibilità di accordare riduzioni per questa categoria di contribuenti, per esempio sotto forma di una deduzione percentuale dall'ammontare dell'imposta, introducendo ulteriori deduzioni sociali - come una deduzione per economia domestica - oppure stabilendo una procedura di splitting. In base al tenore della legge, in questo caso non deve trattarsi imperativamente dello stesso sgravio concesso alle persone coniugate. Il testo di legge, tuttavia, ammette che contribuenti vedovi, divorziati e non coniugati che vivono da soli assieme a figli o a persone bisognose di sostentamento, siano sgravati alla stessa stregua delle coppie di coniugi. La formulazione legale lascia quindi ai Cantoni un notevole margine di manovra.

La riformulazione del capoverso 2 ha come conseguenza che l'attuale capoverso 2, immutato, diventi il capoverso 3 e l'attuale capoverso 3, immutato, il capoverso 4.

Art. 33 cpv. 3

In questa disposizione, che disciplina la configurazione della ritenuta d'imposta per l'imposizione alla fonte, l'attuale rinvio alla deduzione per coniugi esercenti entrambi un'attività lucrativa deve decadere perché tale deduzione sarà soppressa (cfr. art. 9 cpv. 2 lett. k).

Art. 54 cpv. 2

In questa disposizione relativa all'allestimento di un inventario la modifica concerne soltanto il testo tedesco («elterliche Sorge» invece di «elterliche Gewalt») (per analogia all'art. 155 cpv. 1 LIFD).

Art. 72e

Nella nuova disposizione transitoria, ai Cantoni è concesso un termine di cinque anni per adeguare la loro legislazione alla riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia.

6.2 Valore locativo/Cambiamento di sistema

6.2.1 Commento alle modifiche della LIFD

Art. 16 cpv. 4

L'articolo 16 capoverso 1 afferma il principio secondo cui l'imposta sul reddito grava in modo generale l'insieme del reddito. Perciò, per principio, è imponible la totalità dei proventi, periodici e unici, fatte salve le eccezioni espressamente menzionate nella legge.

Il capoverso 3 pone un'eccezione: sono dichiarati esenti da imposta gli utili in capitale conseguiti nella realizzazione di sostanza privata. Questa deroga è il risultato del cambiamento di sistema in merito al valore locativo della propria abitazione o di parti di immobili che appartengono al patrimonio privato. Decidendo il legislatore di sopprimere l'imposizione del valore locativo della propria abitazione e, quindi, di modificare il regime fiscale, si indica che anche il valore d'uso di un oggetto immobile che appartiene al patrimonio privato non rappresenta per il proprietario un reddito imponible.

Art. 21 cpv. 1 lett. b e cpv. 2

Con il cambiamento di sistema la menzione attuale dell'usufrutto quale afflusso determinante per l'imposizione sul reddito decade; essa dev'essere stralciata.

Art. 32 cpv. 2

Con il cambiamento di sistema, le spese immobiliari sono suddivise in base all'uso (proprio o di terzi) dell'immobile.

I premi d'assicurazione e le spese d'amministrazione da parte di terzi costituiscono, con le spese di manutenzione, le spese immobiliari; nel caso di immobili locati, esse si possono continuare a dedurre quali spese per il conseguimento del reddito, sempreché siano effettivamente insorte. Se un immobile è in parte affittato e in parte adibito a uso proprio, le spese immobiliari devono essere suddivise e prese in considerazione solo proporzionalmente. Se una parte dell'immobile è utilizzata a fini commerciali, tale parte è considerata affittata.

Art. 32 cpv. 2^{bis}

Come conseguenza logica del cambiamento di sistema, le spese immobiliari effettive di immobili adibiti a uso proprio non possono per principio più essere dedotte. Dopo il cambiamento di sistema viene loro mancare la caratteristica di spese per il conseguimento del reddito.

La promozione dell'accesso alla proprietà, invece, è un mandato costituzionale che non prescrive misure fiscali a favore dell'acquisto e del mantenimento di locali d'abitazione propri nel luogo di domicilio, però le consente. Sarà perciò concesso dedurre, in misura limitata, le spese immobiliari effettive per i locali d'abitazione a uso proprio nel luogo di domicilio del contribuente. Contemporaneamente si promuove anche la cura del patrimonio edilizio e l'industria edilizia, organizzata in prevalenza in piccole e medie aziende.

Per poter tenere conto anche di lavori di ristrutturazione di maggiore entità non periodici (p. es. rifacimento di facciate e tetto), ogni cinque anni possono essere dedotte le spese immobiliari superiori a 5000, ma inferiori a 50 000 franchi; di conseguenza, nell'anno in causa si possono dedurre fino a 45 000 franchi di spese di manutenzione effettive. Il «blocco» quinquennale inizia a decorrere con la richiesta di deduzione. Se quest'ultima, per esempio, è presentata nel terzo anno dal cambiamento di sistema, può essere fatta valere di nuovo al più presto otto anni dopo il cambiamento. Se il contribuente, invece, chiede per la prima volta la deduzione appena sette anni dopo il cambiamento di sistema, potrà rifare richiesta al più presto dodici anni dopo il cambiamento.

Art. 32 cpv. 3

Investimenti mirati a risparmiare energia, a proteggere l'ambiente e a curare i monumenti storici, continuano a essere equiparati alle spese di manutenzione. Il Dipartimento federale delle finanze stabilirà quali investimenti potranno essere considerati atti agli scopi menzionati e, di conseguenza, deducibili entro l'importo previsto nell'articolo 32 capoverso 2^{bis}.

Art. 32 cpv. 4

La deduzione forfettaria per gli immobili del patrimonio privato decade.

Una simile deduzione non si giustifica più poiché per immobili adibiti a uso proprio possono essere dedotte ancora solo spese effettive fino a un determinato importo. Non c'è ragione di introdurre una deduzione complessiva per la manutenzione ordinaria e continuativa perché in tal modo decadrebbero anche gli auspicati incentivi economici.

Art. 32 cpv. 5

La soppressione del valore locativo ha come conseguenza che anche gli interessi passivi sul prestito ipotecario non possano più essere dedotti.

I proventi della sostanza imponibili secondo gli articoli 20 e 21 costituiscono il provento lordo della sostanza; gli interessi maturati su debiti privati possono essere dedotti entro tale importo. Ogni eccedenza degli interessi rispetto al provento lordo della sostanza è reputata costi di interesse passivo che servono a finanziare il consumo o un investimento senza provento imponibile.

La parte deducibile degli interessi maturati su debiti privati che riguarda la proprietà di abitazione adibita a uso proprio è determinata in relazione all'attivo lordo. Alla scadenza del termine entro il quale i Cantoni devono adattare le proprie legislazioni (cfr. art. 72 LAID), le regole di valutazione cantonali della sostanza corrisponderanno ai principi del diritto federale. In questo modo ci si potrà avvalere, di norma, di questi valori. Del resto la LAID definisce anche gli elementi della sostanza imponibile. Differenze di trattamento si possono perciò escludere.

Il nostro Consiglio è autorizzato a precisare le disposizioni di esecuzione in applicazione dell'articolo 199 LIFD.

Art. 33 cpv. 1 lett. a

Nell'ambito del programma di stabilizzazione 1998, il legislatore federale ha accolto nella legge la distinzione esistente tra interessi maturati su debiti commerciali e interessi maturati su debiti privati. Questi ultimi possono essere dedotti solo in misura limitata sempreché il loro importo superi il provento lordo della sostanza (50 000 fr.).

Non è possibile mantenere l'attuale limite di 50 000 franchi previsto dal programma di stabilizzazione. Questo importo è stato stabilito tenendo conto delle ripercussioni di un valore locativo moderato sul provento lordo della sostanza. Era anche opportuno non limitare le possibilità esistenti di effettuare deduzioni per nuovi proprietari fortemente indebitati. La soppressione dell'imposizione del valore locativo fa decadere tali motivi; per i nuovi proprietari è prevista in ogni caso una soluzione particolare

La soppressione della deduzione di 50 000 franchi è una conseguenza logica del cambiamento di sistema e della qualificazione degli interessi maturati su debiti privati quali costo privato della vita.

Art. 33 cpv. 1 lett. e

Nel modello di previdenza del pilastro 3a è già implicito un modello di risparmio destinato all'acquisto di una proprietà abitativa; prevede, infatti, la possibilità di prelevare il capitale della previdenza per acquistare una proprietà abitativa, per ammortizzare ipoteche e per la costituzione in pegno. Il presente progetto intende permettere i contributi più elevati; tuttavia, i criteri del prelevamento rimangono immutati.

Nell'ambito della deliberazione del messaggio «relativo al coordinamento e alla semplificazione delle procedure di imposizione delle imposte dirette nei rapporti intercantionali» (FF 2000 3390) il Parlamento ha già preparato il terreno. Con una disposizione transitoria mirata a mantenere temporaneamente le misure fiscali per promuovere il risparmio mirato per l'alloggio nel Cantone di Basilea Campagna, nella LAID si propone un periodo transitorio di quattro anni prolungabili nel caso in cui l'entrata in vigore del cambiamento di sistema fosse prorogata.

Si propone perciò di effettuare la deduzione per il risparmio destinato all'acquisto di una proprietà abitativa tramite il pilastro 3a (deduzione più elevata per persone di età inferiore ai 45 anni, ovvero persone in età di risparmio in vista dell'acquisto di un alloggio). In questo modo si contribuisce anche ad adempiere il mandato costituzionale di promuovere la proprietà d'abitazione.

Art. 33 cpv. 1^{bis}

Nel nuovo sistema, il principio delle misure d'accompagnamento a favore dei nuovi proprietari è incontestato. In base all'esperienza, la possibilità di dedurre gli interessi maturati su debiti privati prevista dal diritto vigente rappresenta un incentivo fiscale notevole per i contribuenti che acquistano un'abitazione; i nuovi acquirenti devono generalmente indebitarsi in modo pesante. Venendo meno questo incentivo con il nuovo sistema, ai sensi della promozione dell'accesso alla proprietà abitativa si chiede da ogni parte che sia concesso a chi acquista per la prima volta di poter dedurre, del tutto o in parte, gli interessi passivi durante un certo periodo.

Si propone quindi una deduzione, limitata e decrescente in modo lineare, degli interessi dei debiti che gravano sull'abitazione. Una deduzione simile sull'arco di dieci anni produce un risultato neutro per l'imposta federale diretta se l'importo iniziale non supera i 10 000 franchi per coniuge.

Un importo differenziato per coniugi e persone sole si giustifica poiché i bisogni relativi alle dimensioni dell'abitazione non sono gli stessi. L'importo massimo è concesso nell'anno fiscale completo che segue la costruzione o l'acquisto dell'abitazione; in seguito è ridotto in modo lineare del 10 per cento, ogni anno, ovvero di 1000 o 500 franchi all'anno.

In virtù della parità di trattamento, l'incentivo per i nuovi acquirenti è esteso anche ai contribuenti che hanno acquistato per la prima volta un'abitazione nei dieci anni precedenti il cambiamento di sistema. Questo significa, per esempio, che un contribuente coniugato che ha acquistato per la prima volta una proprietà fondiaria a scopo abitativo due anni prima del cambiamento di sistema, secondo il nuovo disciplinamento può dedurre 8000 franchi al massimo il primo anno, 7000 al massimo l'anno seguente e così via.

6.2.2 Commento alle modifiche della LAID

Art. 2 cpv. 1 lett. a

L'articolo 2 LAID enumera le imposte che i Cantoni devono riscuotere. L'articolo 2 capoverso 1 lettera a è completato dalla menzione dell'imposta sulle abitazioni secondarie che, nel Cantone in cui si trova tale abitazione, sostituisce le imposte sul reddito e sulla sostanza. Nonostante il suo carattere particolare, l'imposta sulle abitazioni secondarie rimane un'imposta diretta in stretta relazione con le imposte sul reddito e sulla sostanza delle persone fisiche. Per questo motivo è menzionata nella lettera a e non è oggetto né di una lettera distinta dell'articolo 2 capoverso 1 né di un capitolo separato del titolo secondo della legge.

La riscossione dell'imposta sulle abitazioni secondarie da parte di un proprietario domiciliato in un altro Cantone o all'estero è obbligatoria anche se non tutti Cantoni ne sono interessati nella stessa misura. Tuttavia, se si lasciassero convivere diversi regimi d'imposizione per le abitazioni secondarie, i rapporti intercantionali diventerebbero più complicati e poco trasparenti sia per i contribuenti che per le amministrazioni fiscali cantonali. Una norma potestativa, inoltre, contraddice l'intenzione di armonizzare le imposte cantonali e comunali. Nei rapporti intercantionali, però, i Cantoni sono liberi, ovvero possono riscuotere un'imposta sulle abitazioni secondarie anche dai residenti che posseggono un'abitazione secondaria nello stesso Cantone, oppure possono rinunciarvi.

Art. 4a

L'imposta sulle abitazioni secondarie è riscossa dai Cantoni al posto delle imposte sul patrimonio che gravano sull'immobile e sul suo reddito qualora il proprietario o usufruttuario sia assoggettato all'imposta cantonale soltanto in modo limitato in ragione dell'appartenenza economica creata dall'abitazione secondaria. Ogni Cantone

può decidere di applicare, al suo interno, il sistema dell'imposta sulle abitazioni secondarie.

La base di calcolo dell'imposta sulle abitazioni secondarie rappresenta il valore lordo dell'immobile, determinante per l'imposta cantonale sulla sostanza. Ogni Cantone stabilisce i principi di valutazione di questi beni rispettando le norme di base di cui all'articolo 14 LAID.

Il nostro Consiglio definirà, per via di ordinanza, la nozione di abitazione secondaria per quanto concerne unicamente gli immobili facenti parte della sostanza privata del contribuente. Si tratta per principio di immobili i cui proprietari o usufruttuari si riservano l'utilizzo a fini diversi da quello di installarvi il proprio domicilio ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 LAID. Se si è in presenza di dimora stagionale ai sensi della giurisprudenza del Tribunale federale, l'immobile interessato da tale dimora non può costituire un'abitazione secondaria; l'assoggettamento all'imposta nel Cantone in cui si trova l'abitazione, in effetti, è fondato su un'appartenenza personale. Le questioni relative a un assoggettamento limitato dovuto a diverse ragioni di appartenenza economica (per es. un'abitazione secondaria e un domicilio stabile nello stesso Cantone) saranno disciplinate per via di ordinanza.

In diversi casi le abitazioni situate in località turistiche sono oggetto di un utilizzo misto. Il proprietario se ne riserva l'uso, suo personale o di membri della sua famiglia, in determinati periodi dell'anno e affitta l'immobile negli altri periodi. Questi immobili saranno qualificati come abitazioni secondarie qualora il proprietario li utilizzi a scopo personale per la maggior parte dell'anno. Si considera una destinazione mista dell'abitazione secondaria se l'immobile interessato comprende più alloggi affittati, in parte, a terzi.

Il capoverso 2 definisce in parte l'estensione dell'assoggettamento all'imposta in virtù dell'appartenenza economica. I Cantoni dovranno quindi prevedere che gli immobili situati fuori dal Cantone e assoggettati all'imposta sulle abitazioni secondarie nel luogo in cui sono ubicati, sono imponibili nel domicilio del contribuente. La stima di un immobile situato fuori dal Cantone dev'essere effettuata, per principio, secondo gli stessi criteri applicabili agli immobili situati nel Cantone.

In collaborazione con i Cantoni fisseremo le modalità per eliminare la doppia imposizione.

Art. 7 cpv. 1 e 4 lett. m

Si rinvia al commento dell'articolo 16 capoverso 4 e all'articolo 21 capoverso 1 lettera b e capoverso 2 LIFD.

Art. 9 cpv. 1^{bis}

I redditi imponibili della sostanza secondo l'articolo 7 costituiscono il provento lordo della sostanza privata; gli interessi passivi privati possono essere dedotti entro tale importo. Ogni eccedenza degli interessi rispetto al provento lordo della sostanza è reputata costi di interesse passivo che servono a finanziare il consumo o un investimento senza provento imponibile.

La soppressione del valore locativo ha come conseguenza che anche gli interessi passivi sui mutui ipotecari non possano più essere dedotti.

Art. 9 cpv. 1^{ter}

Come conseguenza del cambiamento di sistema, le spese di manutenzione di immobili adibiti a uso proprio non possono per principio più essere dedotte: non hanno più la caratteristica di spese per il conseguimento del reddito.

Si rinvia al commento dell'articolo 32 LIFD.

Art. 9 cpv. 2 lett. a

I redditi imponibili della sostanza secondo l'articolo 7 costituiscono il provento lordo della sostanza privata; gli interessi maturati su debiti privati possono essere dedotti solo entro tale importo.

La soppressione del valore locativo comporta che anche gli interessi passivi sui debiti ipotecari non possono più essere dedotti.

La deduzione dell'interesse passivo supplementare introdotta dal programma di stabilizzazione non si giustifica più. Si rinvia al commento dell'articolo 33 capoverso 1 lettera a LIFD.

Art. 9 cpv. 2 lett. e

Il modello del pilastro 3a comprende già un modello di risparmio destinato all'acquisto di una proprietà abitativa perché prevede di poter prelevare il capitale della previdenza per acquistare una proprietà abitativa, per ammortizzare ipoteche e per la costituzione in pegno. Questo modello è modificato per permettere contributi più elevati; tuttavia, i criteri del prelevamento rimangono immutati.

Approvando la legge federale del 15 dicembre 2000 sul coordinamento e la semplificazione delle procedure di imposizione delle imposte dirette nei rapporti intercantionali (FF 2000 5419), il Parlamento ha già preparato il terreno: con una disposizione transitoria mirata a mantenere temporaneamente le misure fiscali per promuovere il risparmio destinato all'acquisto di una proprietà abitativa nel Cantone di Basilea Campagna, nella LAID si introduce un periodo transitorio di quattro anni che, con l'entrata in vigore del cambiamento di sistema, dovrà, se del caso, essere armonizzato.

Si propone perciò di effettuare la deduzione per il risparmio destinato all'acquisto di una proprietà abitativa tramite il pilastro 3a (deduzione più elevata per persone in età di risparmio in vista dell'acquisto di un alloggio, p. es. di età inferiore ai 45 anni). In questo modo si contribuisce anche ad adempiere il mandato costituzionale di promuovere la proprietà d'abitazione.

Art. 9 cpv. 2^{bis}

Si rinvia al commento dell'articolo 33 capoverso 1^{bis} LIFD.

Art. 72 f

I Cantoni devono adeguare la propria legislazione entro il 1° gennaio 2008 al cambiamento di sistema, sia perché quest'ultimo deve entrare in vigore contemporaneamente nella Confederazione e nei Cantoni, sia per concedere ai Cantoni il tempo necessario per effettuare l'adeguamento.

6.2.3

Commento alle modifiche della LF sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC)

Il valore locativo dell'alloggio occupato dal proprietario o dall'usufruttuario (valore locativo della propria abitazione) è considerato oggi pigione netta. A questa pigione netta si aggiunge l'importo forfettario per le spese accessorie secondo l'articolo 3a capoverso 7 lettera g della legge federale del 19 marzo 1965 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC; RS 831.30) e la pigione lorda risultante è computata come spesa nel calcolo delle PC (cfr. art. 3b cpv. 1 lett. b LPC). Dall'altra parte il valore locativo della propria abitazione, in quanto reddito proveniente da sostanza immobile (cfr. art. 3c cpv. 1 lett. b LPC), è computato come reddito determinante. Decadendo la tassazione del valore locativo, nel caso delle prestazioni complementari esso non sarà più reputato reddito determinante. Lo enuncia espressamente l'articolo 3c capoverso 2 lettera f. Per questa ragione il valore locativo (pigione) non deve più essere riconosciuto nemmeno come spesa. L'articolo 3b capoverso 1 lettera b è quindi modificato di conseguenza.

Le spese di manutenzione di fabbricati e gli interessi ipotecari possono essere riconosciuti come spese, ma solo fino a concorrenza del ricavo lordo dell'immobile (cfr. art. 3b cpv. 3 lett. b LPC). Per garantire una parità di trattamento con i locatari, la limitazione comprende ora anche le spese accessorie. Nel caso di proprietà abitativa occupata dal proprietario stesso, il valore locativo corrisponde al provento lordo. Gli uffici cantonali responsabili delle prestazioni complementari non determinano autonomamente il valore locativo, bensì si fondano sui dati determinanti in materia fiscale. Decadendo la tassazione del valore locativo, gli uffici cantonali PC non dispongono più di questo elemento. Si deve perciò trovare un'altra limitazione. Proponiamo di fondarsi sull'importo massimo possibile delle spese di pigione secondo l'articolo 5 capoverso 1 lettera b LPC, ovvero all'importo massimo per i coniugi.

6.2.4

Entrata in vigore delle modifiche

L'acquisto di un immobile rappresenta per il contribuente una decisione importante che richiede considerazioni a medio termine in merito alla gestione del proprio patrimonio e sulle proprie risorse finanziarie presenti e future. Un cambiamento rapido di sistema avrebbe come conseguenza molti casi di rigore dato che la maggior parte dei proprietari, vecchi e nuovi, al momento di decidere l'acquisto dell'immobile, confidavano in un regime fiscale costante. Si manifesta quindi la necessità di un periodo transitorio sufficientemente lungo per consentire loro di adeguarsi alle nuove circostanze.

Il disciplinamento transitorio originario che prevedeva un diritto di opzione tra il vecchio e il nuovo regime della durata di tre anni ammortizzerebbe gli effetti del cambiamento repentino. Tuttavia un periodo transitorio di soli tre anni è troppo breve. Invece di un arco di tempo di numerosi anni, proponiamo che il cambiamento di sistema entri in vigore solo diversi anni dopo l'adozione del disegno di legge. Fino a quel momento i proprietari di case, anche quelli futuri, potranno prepararsi su un lungo lasso di tempo ad affrontare le ripercussioni finanziarie causate dal cambia-

mento di sistema. Per le amministrazioni fiscali cantonali una soluzione di questo genere avrebbe il vantaggio di non dover applicare contemporaneamente due sistemi diversi. Inoltre i Cantoni avrebbero abbastanza tempo per adeguare le proprie leggi fiscali entro quella data.

Come data di entrata in vigore delle modifiche di legge menzionate è previsto il 1° gennaio 2008 a condizione che il Parlamento abbia già votato le modifiche il 1° gennaio 2003.

Il nostro Consiglio, tuttavia, può mettere in vigore già prima le disposizioni relative ai depositi a risparmio mirato per l'alloggio, nel caso voglia permettere la costituzione di questo risparmio mirato prima che subentri il cambiamento di sistema.

6.3 Tassa di negoziazione

6.3.1 Concezione della modifica della legge federale sulle tasse di bollo

6.3.1.1 Euro-obbligazioni (Eurobonds)

Nell'estate 1998, la Borsa svizzera (SWX) ha introdotto nel suo sistema borsistico il commercio delle euro-obbligazioni, vale a dire il commercio delle obbligazioni in valuta estera emesse da debitori stranieri. Per la SWX, la difficoltà risiedeva nel fatto che l'esenzione dalla tassa di negoziazione prevista nell'articolo 14 capoverso 1 lettera h LTB si applicava soltanto quando una banca svizzera fungeva da mediatrice tra due parti contraenti straniere. L'esenzione dalla tassa di negoziazione non aveva quindi luogo quando una banca svizzera negoziava una transazione tra un cliente svizzero e un cliente straniero o se vendeva euro-obbligazioni del suo portafoglio d'investimento o del suo stock commerciale a un cliente straniero. Il decreto federale urgente del 19 marzo 1999 ha completato questa disposizione in modo tale che le banche svizzere non siano generalmente più soggette a questa tassa nel caso di transazioni di euro-obbligazioni con i loro clienti stranieri.

6.3.1.2 Eurex

Nel settembre 1998, la Eurex Zürich AG (in precedenza Soffex AG) si è fusa con la Eurex Frankfurt AG (in precedenza Deutsche Terminbörse). La Eurex, attiva nel mercato dei derivati, rientra tra gli «agenti di borsa stranieri» citati nell'articolo 19 capoverso 1 LTB, cosicché le banche svizzere non devono pagare la tassa di negoziazione per la fornitura di titoli esteri a Eurex. Secondo la legislazione vigente, invece, esse avrebbero dovuto pagare tale tassa per la Eurex Clearing AG per la fornitura di titoli svizzeri, il che avrebbe comportato un onere supplementare dovuto alla tassa di negoziazione. Per questo motivo, il decreto federale del 19 marzo 1999 ha esentato la Eurex dal pagamento della tassa di negoziazione.

6.3.1.3 Banche estere affiliate alla SWX (remote members)

Sia il nuovo diritto in materia di borsa che le nuove tecnologie hanno permesso ai negozianti di titoli con sede all'estero di affiliarsi alla borsa svizzera come i negozianti di titoli svizzeri. I primi, avendo il domicilio all'estero, non erano finora assoggettati alla tassa di negoziazione. Il decreto federale del 19 marzo ha eliminato questo svantaggio che le banche svizzere che negoziano titoli svizzeri avevano nei confronti dei membri stranieri della borsa svizzera. Ha altresì assoggettato gli affiliati stranieri alla SWX alla tassa di negoziazione per i titoli svizzeri che vi negoziano; tali membri possono tuttavia detenere (come i negozianti professionali di titoli svizzeri) stock di titoli esenti dalla tassa di negoziazione.

6.3.1.4 Investitori esentati

Il fatturato delle banche svizzere conseguito con gli investitori istituzionali è inferiore alla media internazionale. Gli investitori istituzionali che, mediante un negoziante di titoli svizzero, acquistano o vendono blue chip svizzere a una borsa straniera sono soggetti alla tassa di negoziazione; per contro, se fanno eseguire gli ordini da un negoziante di titoli, non devono versare tale tassa sempreché non vi siano assoggettati. Per questo motivo, la legge federale del 15 dicembre 2000 concernente nuove misure urgenti nell'ambito della tassa di negoziazione ha esentato dalla tassa di negoziazione:

- i fondi di investimento svizzeri ai sensi dell'articolo 2 della legge sui fondi d'investimento;
- i fondi di investimento esteri ai sensi dell'articolo 44 della legge sui fondi di investimento;
- gli Stati esteri e le banche centrali;
- gli istituti stranieri delle assicurazioni sociali;
- gli istituti stranieri di previdenza professionale e
- gli assicuratori sulla vita stranieri.

6.3.1.5 Modifica della nozione di «altri negozianti di titoli»

Dalla revisione del 1991, sono considerati «altri negozianti di titoli» tutte le società e cooperative svizzere nel cui bilancio figurano oltre 10 milioni di franchi in titoli e partecipazioni. Secondo la legge federale urgente del 15 dicembre 2000 sono inoltre considerati negozianti di titoli:

- gli istituti svizzeri di previdenza professionale e della previdenza vincolata il cui attivo si compone, secondo l'ultimo bilancio, per oltre 10 milioni di franchi di documenti imponibili;
- la Confederazione svizzera, i Cantoni e i Comuni, nonché
- gli istituti svizzeri delle assicurazioni sociali.

6.3.1.6 Commercio di azioni svizzere a una borsa straniera

La SWX ha deciso di cooperare con virt-x, la nuova banca londinese che avvierà la propria attività nel corso del secondo trimestre del 2001, e vi introdurrà il commercio di «blue chip» svizzere. La modifica dell'articolo 19 LTB, adottata con la legge federale urgente del 15 dicembre 2000, si prefigge di esentare dalla tassa di negoziazione il commercio di azioni svizzere presso una borsa straniera. Si evita in tal modo che le banche svizzere trasferiscano il commercio delle azioni svizzere alle loro filiali all'estero.

6.3.2 Commento alle singole disposizioni

6.3.2.1 Euro-obbligazioni

Modificando l'*articolo 14 capoverso 1 lettera h*, il decreto federale urgente del 19 marzo 1999 ha esentato dalla tassa di negoziazione non solo il commercio di obbligazioni straniere, bensì anche la compera e la vendita di queste obbligazioni, a condizione che queste operazioni avvengano per una controparte straniera. Nella fattispecie, le obbligazioni straniere comprendono quelle che sono emesse da debitori stranieri in qualsiasi valuta. Questa modifica sarà ora ripresa nel diritto ordinario.

6.3.2.2 Eurex

In virtù dell'articolo 19 della legge, in vigore fino al 1° aprile 1999, le banche e gli agenti di borsa stranieri erano esentati dalla tassa di negoziazione, che incombeva loro soltanto se erano la controparte di un contratto relativo a titoli stranieri. Modificando l'*articolo 19 capoverso 1*, il decreto federale urgente del 19 marzo 1999 ha esteso quest'esenzione ai titoli svizzeri nel caso in cui la controparte fosse una borsa per prodotti derivati standardizzati. In tal modo, è stato soppresso l'onere supplementare qualora la controparte fosse la Eurex Clearing AG tedesca (o, se del caso, un altro istituto di clearing scelto per l'esercizio delle opzioni). Questo disciplinamento dev'essere mantenuto a tempo indeterminato.

6.3.2.3 Membri stranieri della SWX

Per disciplinare la questione dei «remote members» della SWX, il decreto federale urgente del 19 marzo 1999 ha modificato le seguenti disposizioni:

- il nuovo *articolo 13 capoverso 3 lettera e* ha associato ai membri stranieri affiliati alla Borsa svizzera alla tassa di negoziazione così come gli altri negoziatori di titoli svizzeri per i titoli svizzeri che negoziano. Per quanto riguarda i titoli svizzeri, si è così soppresso il rischio per i membri svizzeri della borsa che l'attribuzione di un membro straniero da parte del sistema borsistico comportasse per loro l'obbligo di versare tasse di negoziazione supplementari non trasferibili. Nel contempo si è impedito che i membri stranieri si procurino titoli svizzeri sul mercato elvetico per poi rivenderli esentasse ai loro clienti;

- il nuovo *articolo 17 capoverso 4* tiene conto del fatto che i membri stranieri non sono residenti nazionali presso cui si può controllare la tassa di negoziazione. È stato assicurato il corretto versamento dell'imposta anticipata concernente i membri stranieri facendo prelevare questa tassa dalla borsa svizzera che, in virtù di una modifica del regolamento della borsa, la fattura in seguito ai suoi membri;
- sono ammessi alla SWX soltanto i membri stranieri che sono negoziatori professionali di titoli. Essendo equiparati, ai fini della tassa di negoziazione, ai negoziatori di titoli svizzeri era opportuno permettere loro di detenere uno stock commerciale di titoli esente dalla tassa di bollo. Di conseguenza, l'*articolo 19 capoverso 2* dispone che nemmeno i membri stranieri affiliati alla SWX devono sopportare la (mezza) tassa che incombe loro a condizione che agiscano per conto proprio.

Anche queste prescrizioni devono essere riprese nel diritto ordinario.

6.3.2.4 Investitori esentati

La legge federale del 15 dicembre 2000 ha modificato l'articolo 17 LTB al fine di esentare dal versamento della tassa di negoziazione le transazioni con taluni investitori. In merito a queste disposizioni, che devono essere riprese nel diritto ordinario, occorre osservare quanto segue:

Per i fondi d'investimento, l'esenzione dalla tassa d'emissione adottata nel 1991 e, ora, l'esenzione dalla tassa di negoziazione rendono superflua la disposizione secondo cui le prescrizioni della LTB si applicano anche ai patrimoni simili ai fondi d'investimento. L'*articolo 4 capoverso 2* può dunque essere abrogato.

La direzione svizzera di un fondo d'investimento era finora considerata come un negoziatore di titoli assoggettato alla tassa di negoziazione. Per esentarla dal versamento di questa tassa, occorre abrogare l'*articolo 13 capoverso 3 lettera c*.

Per sgravare taluni investitori dalla tassa di negoziazione, è necessario precisare nell'*articolo 17 capoverso 2* che i negoziatori di titoli non devono versare la tassa di negoziazione qualora la controparte sia un negoziatore di titoli registrato o un investitore esentato.

Gli investitori che sono esentati dalla tassa di negoziazione sono elencati nell'*articolo 17a*. Sono:

- gli Stati esteri e le banche centrali;
- i fondi di investimento svizzeri ai sensi dell'articolo 2 della legge sui fondi di investimento;
- i fondi di investimento esteri ai sensi dell'articolo 44 della legge sui fondi di investimento;
- gli istituti esteri della previdenza sociale di cui al *capoverso 2*;
- gli istituti esteri di previdenza professionale di cui al *capoverso 3*;
- le società d'assicurazione sulla vita estere soggette a un disciplinamento estero equivalente alla sorveglianza della Confederazione.

6.3.2.5 Negoziatori di titoli

Ai sensi dell'*articolo 13 capoverso 3 lettera d* della legge federale urgente del 15 dicembre 2000, gli istituti svizzeri di previdenza professionale e della previdenza vincolata sono considerati come negoziatori di titoli se i loro attivi, conformemente all'ultimo bilancio, sono composti per più di 10 milioni di franchi di documenti imponibili. Secondo l'*articolo 13 capoverso 4* sono considerati istituti svizzeri di previdenza professionale e di previdenza vincolata:

- gli istituti di cui all'articolo 48 della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) e all'articolo 331 del Codice delle obbligazioni, il fondo di garanzia e l'istituto collettore di cui agli articoli 56 e 60 LPP;
- le fondazioni di libero passaggio che fanno capo anche al secondo pilastro;
- gli istituti (segnatamente le fondazioni bancarie) definiti nell'articolo 1 capoverso 1 lettera b dell'ordinanza sulla legittimazione alle deduzioni fiscali per i contributi a forme di previdenza riconosciute (OPP3);
- le fondazioni d'investimento che si occupano esclusivamente dell'investimento e della gestione dei fondi degli istituti di previdenza svizzeri.

L'articolo 13 capoverso 3 lettera f designa quali negoziatori di titoli la Confederazione, i Cantoni, i Comuni e gli istituti svizzeri delle assicurazioni sociali. Secondo l'articolo 13 capoverso 5 sono considerati istituti svizzeri delle assicurazioni sociali:

- il fondo di compensazione dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti nonché il fondo dell'assicurazione contro la disoccupazione;
- le casse di compensazione e le casse di disoccupazione.

6.3.2.6 Commercio di titoli svizzeri a una borsa estera

Se per esempio una banca svizzera compera o vende titoli svizzeri alla nuova borsa virt-x, secondo l'attuale ordinamento dovrebbe versare mezza tassa per la sua controparte straniera. Per ovviare a questo inconveniente per i negoziatori di titoli svizzeri, è stato modificato l'*articolo 19 capoverso 3* della legge federale del 15 dicembre 2000 concernente nuove misure urgenti nell'ambito della tassa di negoziazione, in modo da sopprimere tale tassa su queste transazioni. Anche questa prescrizione sarà ripresa nel diritto ordinario.

6.3.2.7 Modifica dell'articolo 13 capoversi 1 e 3 lettera d

Adottando il decreto federale urgente del 19 marzo 1999, le Camere hanno esteso l'assoggettamento alla tassa di negoziazione alle banche estere affiliate alla Borsa svizzera sopprimendo, nell'*articolo 13 capoverso 1*, la restrizione secondo cui l'assoggettamento alla tassa di negoziazione presupponeva l'intervento di un negoziatore svizzero di titoli. Nel contempo le Camere hanno precisato nell'*articolo 13 capoverso 3 lettera d* che erano considerati negoziatori di titoli soggetti alla tassa solo le società anonime, le società in accomandita per azioni, le società a garanzia limitata e le società cooperative svizzere, i cui attivi, conformemente all'ultimo bilancio, sono

composti per oltre 10 milioni di franchi di documenti imponibili. Anche queste modifiche saranno riprese nel diritto ordinario.

7 Consequenze

7.1 Consequenze finanziarie

7.1.1 Riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia

7.1.1.1 Consequenze per la Confederazione

La riforma proposta dell'imposizione della coppia e della famiglia comporterà una diminuzione delle entrate della Confederazione di circa 900 milioni di franchi. Questo importo è fissato sulla base del gettito annuo dell'imposta federale diretta delle persone fisiche pari a 6,3 miliardi di franchi negli anni 2000/2001.

7.1.1.2 Consequenze per i Cantoni

Calcolata sulle stesse basi e sempre riferita agli anni 2000/2001, la diminuzione delle entrate per i Cantoni ammonterà a 400 milioni di franchi, tenuto conto della ripartizione del gettito dell'imposta federale diretta tra la Confederazione e i Cantoni in ragione del 70 per cento all'una e del 30 per cento agli altri.

7.1.2 Valore locativo/cambiamento di sistema

È difficile valutare con precisione le conseguenze del cambiamento di sistema sul gettito delle imposte, giacché un cambiamento così fondamentale indurrà un gran numero di contribuenti ad adottare misure per minimizzare il loro onere fiscale. Poiché non esistono modelli che permettano di quantificare anche solo in modo approssimativo queste modifiche del comportamento, le seguenti stime risultano unicamente da simulazioni che partono dall'assunto secondo cui il cambiamento di sistema non comporterebbe alcuna modifica né delle spese immobiliari né dell'indebitamento né dell'investimento della sostanza dei proprietari di abitazioni. Di conseguenza, queste stime hanno soltanto un valore indicativo.

7.1.2.1 Consequenze per la Confederazione

Le simulazioni in questione sono state effettuate sulla base di dati concernenti la tassazione dell'imposta federale diretta delle persone fisiche per gli anni fiscali 1997 e 1998. Se il cambiamento di sistema proposto fosse avvenuto d'un tratto in quel periodo fiscale, la diminuzione del gettito dell'imposta federale diretta sarebbe stata dell'ordine di 85-105 milioni di franchi. Dato che, conformemente a quanto deciso dalle vostre Camere, i contribuenti si adegueranno progressivamente al nuovo diritto prima della sua entrata in vigore nel 2008 (segnatamente cercando di diminuire il loro debito), si può presupporre che la diminuzione del gettito fiscale nel 2008 sarà lievemente inferiore rispetto al mantenimento del diritto attuale.

7.1.2 Consequenze per i Cantoni

Secondo le simulazioni sulla base dell'imposta federale diretta 1997/1998 e tenuto conto della ripartizione del gettito dell'imposta tra la Confederazione e i Cantoni (70/30 %), la diminuzione della quota dei Cantoni sarebbe compresa tra i 35 e i 45 milioni di franchi. A ciò si aggiungono gli effetti del cambiamento di sistema sulle imposte cantonali e comunali, che varierebbero molto a seconda della situazione dei Cantoni. Secondo un'inchiesta condotta presso i Cantoni (basata sul cambiamento di sistema proposto dalla Commissione Valore locativo/cambiamento di sistema (KES), ossia senza la possibilità di dedurre le spese di manutenzione), taluni Cantoni si vedrebbero diminuire fortemente le loro entrate, mentre in altri addirittura aumenterebbero. D'altro canto, l'imposta sulle abitazioni secondarie dovrebbe compensare queste minori entrate, soprattutto nei Cantoni che ne ospitano molte.

7.1.3 Tassa di negoziazione

7.1.3.1 Consequenze per la Confederazione

Nel nostro messaggio del 14 dicembre 1998, avevamo stimato a 20 milioni di franchi la diminuzione delle entrate dovuta alle misure previste nel decreto federale urgente del 19 marzo 1999. La legge federale del 15 dicembre 2000 concernente nuove misure urgenti nell'ambito della tassa di negoziazione comporterà una diminuzione delle entrate di 310 milioni di franchi (base: anno 2000). La modifica della legge sulle tasse di bollo prevista nel presente messaggio non comporterà ulteriori diminuzioni delle entrate.

7.1.3.2 Consequenze per i Cantoni

I Cantoni, che non hanno più diritto a una parte del gettito della tassa di bollo, non subiranno alcuna diminuzione delle entrate.

7.1.4 Tavola sinottica

Misure	Diminuzione delle entrate in mio di fr.		Base
	Confederazione	Cantoni	
1. Riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia	900	400	2000/2001 (preventivo)
2. Valore locativo/cambiamento di sistema	da 85 a 105	da 35 a 49	1997/1998 (conto)
3. Tassa di negoziazione	320	–	2000 (conto)
Totale	da 1305 a 1325	da 435 a 445	

7.2 Consequenze sull'effettivo del personale

7.2.1 Riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia

7.2.1.1 Consequenze per la Confederazione

Visto che l'imposta federale diretta è accertata e prelevata dai Cantoni, la riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia non avrà conseguenze sull'effettivo del personale della Confederazione.

7.2.1.2 Consequenze per i Cantoni

Il sistema scelto non comporta un aumento importante del lavoro amministrativo e pertanto non richiede l'assunzione di personale supplementare.

7.2.2 Valore locativo / cambiamento di sistema

7.2.2.1 Consequenze per la Confederazione

Il cambiamento di sistema non avrà conseguenze sull'effettivo del personale della Confederazione, poiché l'imposta federale diretta è accertata e prelevata dai Cantoni.

7.2.2.2 Consequenze per i Cantoni

È difficile stimare le conseguenze in materia di personale. Si potrà senz'altro fare a meno di tutte le operazioni concernenti la determinazione e l'adeguamento dei valori locativi, ma occorrerà conservare un certo apparato preposto alla definizione delle stime per l'imposta sulla sostanza. È previsto un onere supplementare soprattutto per quanto riguarda la riduzione delle deduzioni per gli interessi passivi. Inoltre, gli sgravi dipendono in larga misura dall'organizzazione dei Cantoni e dal numero dei contribuenti che sono proprietari di abitazioni. Per contro, è certo che l'imposizione delle abitazioni secondarie costituisce uno sgravio per i Cantoni turistici e, in minor misura, anche per gli altri Cantoni.

7.2.3 Tassa di negoziazione

7.2.3.1 Consequenze per la Confederazione

La modifica della legge sulle tasse di bollo non ha conseguenze per quanto riguarda l'effettivo del personale. Le misure proposte possono essere integrate negli attuali sistemi di computo.

7.2.3.2 Conseguenze per i Cantoni

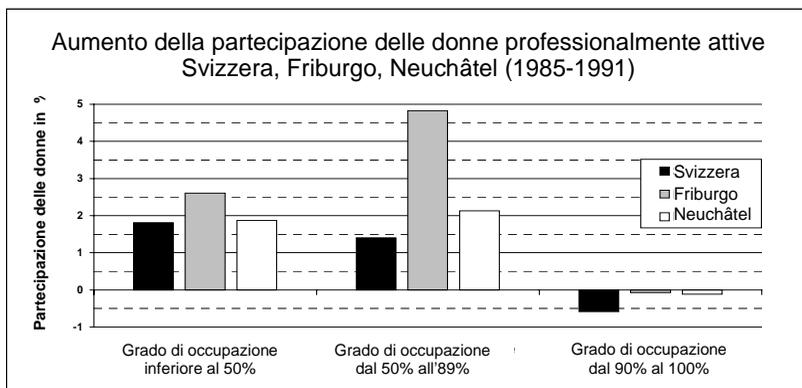
I Cantoni non partecipano all'esecuzione della legge sulla tassa di bollo. Le modifiche proposte non hanno quindi ripercussioni sull'effettivo del loro personale.

7.3 Conseguenze economiche

7.3.1 Riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia

L'analisi delle conseguenze economiche dello splitting parziale senza diritto di opzione deve essere condotta alla luce del diritto attualmente in vigore, segnatamente per quanto riguarda gli incentivi economici destinati alle coppie sposate. Nell'imposizione cumulativa, il reddito totale dei coniugi che esercitano entrambi un'attività lucrativa può essere tassato a un'aliquota più elevata di quello dei concubini aventi lo stesso reddito. In questo caso, la coppia sposata dispone di un reddito inferiore al netto dell'imposta, un fattore che influisce sulle scelte professionali della coppia. Per esempio, uno dei coniugi potrebbe scegliere di non svolgere un'attività lucrativa o di lavorare a un grado d'occupazione inferiore rispetto a quanto farebbe se visse in concubinato. Secondo la ripartizione tradizionale dei ruoli in seno alla coppia, sono spesso le donne che rinunciano alla professione. In tal modo, a poco a poco perdono il beneficio della loro formazione (continua) professionale, il che rende ancora più difficile un loro eventuale ritorno alla vita attiva. In linea di massima, il sistema dello splitting parziale sopprime lo svantaggio fiscale delle coppie sposate, anche se ciò non significa che gli aspetti fiscali non entrino più in considerazione nelle decisioni prese dalla coppia in materia di attività professionale. L'aumento (potenziale) del reddito al netto dell'imposta non comporta automaticamente un aumento dell'attività professionale. A questo proposito, due considerazioni entrano in linea di conto: in primo luogo, per le coppie con reddito modesto che non hanno mai pagato l'imposta sul reddito (a livello federale), la situazione non cambia. Secondo la statistica effettuata per il periodo fiscale 1995/96, 123 547 coppie erano esentate dall'imposta federale diretta. In secondo luogo, un aumento di salario può indurre una persona a diminuire il suo tempo di lavoro per poter disporre di più tempo libero. Le ricerche qui presentate mostrano tuttavia che in generale ci si può attendere un aumento dell'attività professionale. La reazione dei contribuenti dipende chiaramente dalla struttura delle tariffe, dalle possibilità di deduzione e da altri fattori.

I Cantoni di Friburgo e di Neuchâtel applicano lo splitting parziale dal 1987. I risultati del censimento delle aziende effettuato nel 1985 e nel 1991 hanno rilevato che in questi due Cantoni esiste una forte progressione della quota delle donne attive professionalmente rispetto alla media svizzera.



Per quanto riguarda i gradi d'occupazione inferiori al 90 per cento, anche i Cantoni che applicano uno splitting parziale limitato (Argovia dal 1985 e Grigioni dal 1987) hanno registrato un'evoluzione più favorevole per quanto riguarda il grado di presenza delle donne nel mondo del lavoro.

In merito al numero totale delle persone attive, i suddetti censimenti del 1985 e del 1991 sono molto meno precisi. A Neuchâtel, questa evoluzione è leggermente meno buona rispetto alla media svizzera. Per contro, l'evoluzione delle persone attive nel Cantone di Friburgo è risultata decisamente più favorevole. L'analisi statistica dell'indice d'attività cantonale indica che l'applicazione dello splitting parziale ha avuto ripercussioni assai positive sull'impiego.

Si può supporre che un tasso di attività più elevato abbia effetti positivi sulla crescita. L'analisi degli effetti del sistema fiscale sul reddito della popolazione cantonale pone diversi problemi: occorre infatti pensare a separare gli influssi di carattere congiunturale dagli elementi strutturali. In generale, gli studi econometrici sembrano indicare che il passaggio allo splitting parziale nei Cantoni di Friburgo e Neuchâtel abbia avuto un influsso positivo sulla loro crescita. Si possono pertanto dedurre due fattori importanti: anzitutto occorre essere consapevoli del fatto che gli effetti del cambiamento si manifestano soltanto dopo un certo periodo. Tuttavia, potrebbe anche accadere che le coppie sposate adeguino (parzialmente) il loro comportamento sul piano professionale in attesa dell'entrata in vigore del nuovo diritto.

Riassumendo, l'analisi dei dati cantonali mostra che l'abbandono dell'imposizione delle coppie sposate finora applicata si rivela positivo per quanto riguarda il tasso d'attività professionale – segnatamente quello delle donne – e la crescita. Occorre tuttavia precisare che le esperienze maturate nei Cantoni non possono essere trasferite a livello federale: attualmente nessun modello risulta abbastanza adeguato da poter stimare in modo affidabile le ripercussioni di un cambiamento che implica il diritto federale. Al di là di queste riserve, i dati statistici disponibili sembrano dimostrare un effetto positivo del cambiamento di sistema. A ciò si aggiunge il fatto che anche la diminuzione di circa 1,3 miliardi di franchi del carico fiscale che grava sul reddito dovrebbe avere un impatto positivo.

Come gran parte della popolazione, reputiamo che l'onere dovuto alla custodia e all'educazione dei figli, che grava in forte misura sulle famiglie, debba diminuire; la deduzione per i figli è quindi stata aumentata da 5600 a 9000 franchi nel sistema

applicato dalla maggior parte dei Cantoni della tassazione annuale. Inoltre le spese di assistenza dei figli da parte di un terzo che il contribuente può comprovare sono deducibili fino a un importo massimo di 4400 franchi. Questo disciplinamento favorisce la lotta contro il lavoro nero, dato che le spese citate devono essere dimostrate. Inoltre, occorre considerare che questa misura ha conseguenze positive sulla situazione dell'impiego: a queste condizioni i genitori, segnatamente le donne, saranno probabilmente più inclini ad esercitare un'attività professionale o a estenderla. Ciò permetterebbe anche di creare nuovi posti di lavoro nell'ambito dell'assistenza dei figli. A lungo termine, queste modifiche potrebbero favorire la crescita demografica e influire positivamente sul finanziamento dell'AVS.

Se si prendono in considerazione le alternative allo splitting, si constata che esiste un gran numero di varianti possibili. La prima, l'imposizione individuale, è un sistema che prevale (sotto forme diverse) nella maggior parte dei Paesi europei. Anche questa variante si ripercuoterebbe positivamente sulla crescita, sull'impiego e sulla presenza femminile nel mondo del lavoro. Dal profilo della parità di trattamento, questo sistema ha indubbiamente svariati pregi. Presenta però anche alcuni svantaggi: anzitutto, genera un aumento considerevole dell'onere amministrativo, sia per le amministrazioni fiscali che per i contribuenti; ogni coppia sposata dovrebbe compilare due dichiarazioni d'imposta, che andrebbero in seguito controllate dalle autorità fiscali. Inoltre, come ha sottolineato il forum delle PMI, i costi di adeguamento che l'imposizione individuale comporterebbe sono molto elevati; per esempio la scelta della forma giuridica di un'impresa effettuata sotto l'attuale regime legale potrebbe, in talune circostanze, risultare pregiudizievole. Infine, l'imposizione individuale influisce negativamente sull'impiego efficiente dei fattori di produzione, che è pur sempre uno degli obiettivi prioritari dal punto di vista dell'economia nazionale. Per motivi di efficienza, le coppie dovrebbero dividersi l'attività professionale e i lavori domestici secondo le loro capacità e le loro preferenze. Nel sistema dello splitting, tale ripartizione dei compiti è irrilevante, poiché l'ammontare delle imposte non dipende dalla partecipazione più o meno elevata di ogni coniuge al reddito familiare. Il sistema dell'imposizione individuale è invece di tutt'altra natura: per i coniugi che hanno salari diversi, la ripartizione ottimale dei compiti (professionali e domestici) dipende dalle condizioni fiscali applicate, segnatamente dalla progressione dell'imposta. Il forum delle PMI ha peraltro sottolineato che il sistema dell'imposizione individuale pone il problema della ripartizione dei compiti per le persone sposate che esercitano un'attività indipendente.

Risulta quindi che lo sgravio proposto, affiancato alla nuova deduzione delle spese per l'affidamento dei figli a terzi che ne rafforza gli effetti positivi, è vantaggioso dal punto di vista dell'economia nazionale, poiché dovrebbe favorire la crescita e promuovere la creazione di posti di lavoro, stimolando nel contempo le donne a entrare nel mondo del lavoro alla vita attiva: un'espansione economica di cui dovrebbero beneficiare anche coloro che non sono direttamente interessati dagli sgravi previsti nella riforma.

7.3.2 Valore locativo/cambiamento di sistema

Le conseguenze economiche di un cambiamento di sistema sono state espone nei dettagli in uno studio commissionato dalla Commissione Valore locativo/cambia-

mento di sistema (KES). Tale studio descrive la potenziale variazione della domanda di alloggi, le conseguenze di questo cambiamento sul parco immobiliare, sui prezzi degli immobili e la loro manutenzione, sui suoi effetti da un punto di vista della ripartizione del reddito e della sostanza, del finanziamento dell'abitazione in proprietà nonché le sue conseguenze sul mercato dei capitali.

Questo studio si basa su un'analisi dei costi d'utilizzazione, ossia su un modello economico parziale secondo cui un'economia domestica sceglie l'ammontare del capitale destinato all'alloggio (dimensioni e qualità) per uso proprio, per il quale il valore marginale implicito è uguale al costo marginale reale dell'utilizzazione del capitale destinato all'alloggio. Il tasso del costo d'utilizzazione è uguale al rendimento implicito della proprietà abitativa necessario affinché le economie domestiche investano in modo indifferente nella loro abitazione o in altri generi d'investimento. Da questa analisi risulta che il cambiamento di sistema aumenterebbe il costo d'utilizzazione per i proprietari che hanno una quota di mutuo elevata, il che li inciterebbe a ridurre la loro domanda in termini di dimensioni e di qualità. Per contro, occorrerebbe attendersi un aumento della domanda delle economie domestiche che hanno una quota di mutuo ridotta. Tale sarebbe il caso se l'attuale situazione fiscale fosse neutra, ma al momento non è così: da un lato, per motivi di tecnica impositiva, nella maggior parte dei Cantoni i valori locativi sono sistematicamente sottostimati; dall'altro, l'alternativa della deduzione forfettaria comporta una sovrastima delle spese di manutenzione degli edifici. In fin dei conti questa pratica consiste nell'incoraggiare l'accesso alla proprietà abitativa; in caso di cambiamento di sistema, essa si tradurrà in un aumento del costo d'utilizzazione che interesserà un maggior numero di proprietari che non nel caso di una situazione fiscale neutra.

Dopo il cambiamento di sistema, il rapporto tra il costo del capitale proprio e quello del capitale preso in prestito cambia perché la soppressione della deduzione degli interessi passivi aumenta l'onere ipotecario marginale e riduce il costo del capitale proprio investito nell'abitazione. Benché in tal modo aumenti generalmente l'incentivo a estinguere il debito, la possibilità reale di ammortamento è limitata essenzialmente alle economie domestiche che dispongono di altri attivi oltre alla loro abitazione. Il cambiamento di sistema avrà inoltre per conseguenza, quanto meno a breve termine, che il risparmio delle economie domestiche andrà a favore dell'ammortamento delle ipoteche a scapito dell'acquisizione di altri beni o attivi finanziari. Infatti la riforma conduce a una modifica del rendimento o dei tassi d'interesse al netto dell'imposta dei singoli attivi e strumenti d'indebitamento.

Teoricamente, non si può sapere con certezza se il rincaro del credito ipotecario al netto delle imposte susciti anche un risparmio supplementare delle economie domestiche; per questo motivo la risposta a questa domanda è controversa anche nella dottrina. Tenuto conto dell'impossibilità di quantificare il volume della redistribuzione del portafoglio e delle incertezze concernenti il saldo della modifica dei costi d'utilizzazione, non è possibile nemmeno stimare in modo affidabile la direzione e l'ampiezza delle modifiche dei prezzi e delle quantità che risulterebbero dai desideri di modifica in termini quantitativi suscitati dalla riforma. Come per qualsiasi altra riforma fiscale concernente i capitali e gli investimenti, ci si attende che il volume della domanda si traduca in parte in utili o perdite di capitale dei proprietari attuali.

Prendendo la modifica dei costi d'utilizzazione come indicatore della variazione del volume del parco immobiliare auspicato dalle economie domestiche, globalmente non si intravede alcuna tendenza netta. La modifica dei costi d'utilizzazione è più

netta per le classi di reddito più elevate. Dato che proprio in queste classi di reddito rientrano le economie domestiche che possono adeguare i loro costi d'utilizzazione alla nuova situazione fiscale modificando la loro quota di mutui, non è sicuro che ne risulti una modifica considerevole della domanda di abitazioni in proprietà. Per le economie domestiche con una sostanza modesta, che hanno potuto acquistare o possono conservare il loro alloggio unicamente mediante un'elevata quota di mutui, un cambiamento di sistema non affiancato da misure accompagnatorie comporterebbe un rialzo dei costi d'utilizzazione, il che tenderebbe a diminuire l'attrattiva dell'abitazione in proprietà. Per concludere, si rileva tuttavia che i dati e i modelli attualmente disponibili non permettono di quantificare, anche solo approssimativamente, le conseguenze del cambiamento di sistema sulla domanda di alloggi né sul prezzo degli immobili.

L'abolizione dell'imposizione del valore locativo sopprimerebbe l'attuale promozione della proprietà abitativa (che risulta da valori locativi modesti e dalla generosa possibilità di optare per la deduzione forfettaria delle spese di manutenzione) di cui beneficiano tutti i proprietari indipendentemente dal loro indebitamento. Questo incoraggiamento generale sarebbe sostituito, in caso di completo cambiamento di sistema, da una promozione a favore dei contribuenti che possono più facilmente rinunciare a indebitarsi, vale a dire a favore delle economie domestiche proprietarie che dispongono di una sostanza cospicua. Ai fini di una più equa ripartizione, questo effetto indesiderato costringe ad interrogarsi sulle misure accompagnatorie inerenti al cambiamento di sistema che potrebbero favorire i contribuenti sprovvisti della sostanza necessaria per sfuggire al rincarico dei mutui ipotecari (al netto dell'imposta) e che possono finanziare la proprietà abitativa da essi occupata soltanto al prezzo di un indebitamento elevato. Queste misure accompagnatorie devono mirare alla costituzione, da parte del contribuente, di un capitale in vista dell'acquisizione e della conservazione di una proprietà abitativa per uso privato.

Un cambiamento di sistema comporterebbe importanti ridistribuzioni del portafoglio, segnatamente per le economie domestiche che dispongono di un reddito e una sostanza elevati. Visti i molteplici strumenti finanziari attualmente disponibili che permettono di ottimizzare l'onere fiscale includendo il credito ipotecario, si può ammettere che una parte non trascurabile di economie domestiche dispone di un margine di manovra considerevole. Per il secondo e il terzo pilastro della LPP, per esempio, le domande di prelievo anticipato del capitale di previdenza aumenterebbero se fosse più vantaggioso possedere una casa senza accendere un debito ipotecario. Vi dovrebbero essere ripercussioni anche sulla domanda di strumenti del pilastro 3b, poiché l'attrattiva di questi strumenti risiede in buona parte nella possibilità di dedurre gli interessi passivi e nel medesimo tempo di godere dell'esenzione fiscale di cui beneficiano gli investimenti a scopo di previdenza. Anche l'attrattiva della previdenza vincolata (pilastro 3a) dovrebbe diminuire pur restando finanziariamente interessante per la maggior parte dei contribuenti.

Nonostante le importanti ridistribuzioni di portafoglio delle economie domestiche che ci si dovrà aspettare, il cambiamento di sistema non avrà effetti notevoli sul mercato dei capitali. Visto che il mercato svizzero dei capitali è estremamente aperto, le modifiche dell'offerta o della domanda indigene saranno compensate dalla domanda e dall'offerta estera. Il nostro mercato dei capitali fa parte di un mercato mondiale troppo grande per essere significativamente influenzato da modifiche del sistema fiscale svizzero.

Si può pensare, come accennato nel citato studio, che la riduzione dell'indebitamento ipotecario dovuto al cambiamento di sistema potrebbe comportare una diminuzione della creazione di valore aggiunto e dell'occupazione nel settore degli intermediari finanziari; questa ipotesi dovrebbe tuttavia essere oggetto di un esame più approfondito alla luce delle diverse sfaccettature legate al rischio e al rendimento. Lo studio in questione si basa sull'argomentazione secondo cui la riduzione dell'indebitamento ipotecario si tradurrebbe in una riduzione di taluni attivi finanziari. Questa riduzione comporterebbe una diminuzione della domanda reale dei servizi forniti dagli intermediari finanziari a causa della riduzione degli aggregati lordi e della cifra d'affari corrente sulle acquisizioni.

La riduzione dell'indebitamento ipotecario innescata dal cambiamento di sistema sarebbe molto auspicabile per rendere il settore immobiliare meno sensibile alle crisi e alle recessioni: è infatti indubbio che l'eccessivo indebitamento ipotecario in Svizzera abbia svolto un ruolo importante nella gravità e nella durata della crisi immobiliare di questi ultimi dieci anni.

Rispetto al cambiamento completo di sistema, la concessione di una deduzione per le spese di manutenzione diminuirebbe il costo d'utilizzazione e, di conseguenza, aumenterebbe certamente sia la domanda di proprietà abitative sia la domanda di manutenzione degli edifici. Come per le misure d'accompagnamento concernenti l'acquisizione e il mantenimento delle proprietà abitative per uso proprio, occorre cercare, anche per la deduzione delle spese di manutenzione, una soluzione perfettamente mirata che impedisca qualsiasi riduzione inutile degli introiti fiscali (p. es. la deduzione forfettaria, di cui beneficerebbero anche i proprietari che non effettuano alcuna manutenzione del loro immobile).

Come già accennato, in caso di cambiamento di sistema, come per qualsiasi riforma fiscale che riguarda i capitali e gli investimenti, occorre aspettarsi che il volume della domanda si tradurrà in parte in utili e perdite in capitale dei proprietari attuali. Un rapido cambiamento di sistema dovrebbe accentuare questo fenomeno. D'altra parte non è il caso d'istituire un regime transitorio di lunga durata a causa delle complicazioni e dei costi eccessivi per i contribuenti e le autorità fiscali nonché della notevole riduzione delle entrate. In queste condizioni, la soluzione ideale consiste nel procrastinare sufficientemente a lungo l'entrata in vigore del nuovo sistema dopo la sua adozione affinché i proprietari e gli investitori abbiano abbastanza tempo da poter prendere i loro provvedimenti.

La nostra proposta di fare entrare in vigore il nuovo sistema solo nel 2008 dovrebbe garantire che non ci saranno conseguenze economiche indesiderabili, quali la vendita forzata di immobili accompagnata da perdite di capitali. Inoltre, la flessibilità della deduzione parziale delle spese di manutenzione effettive prevista nel nuovo sistema dovrebbe contribuire a una manutenzione costante delle abitazioni per uso proprio, un fattore d'importanza vitale per il settore edilizio.

Le esperienze di questi ultimi anni mostrano che l'attuale sistema d'imposizione del valore locativo presenta un certo numero di lacune (cfr. n. 4.2.1) che i contribuenti tollerano sempre meno e che, durante certi periodi, occupano in modo eccessivo le autorità fiscali e i tribunali. Il nostro Consiglio ritiene che un cambiamento del sistema d'imposizione del valore locativo semplificherebbe il compito dei contribuenti e dell'amministrazione, aumentando nel contempo l'efficienza dell'applicazione del sistema fiscale.

7.3.3 Tassa di negoziazione

Reputiamo che gli sgravi fondati sulle disposizioni urgenti che saranno ora riprese nel diritto ordinario, rinforzeranno la competitività della piazza finanziaria svizzera. Sia il decreto federale urgente del 19 marzo 1999 che la legge federale del 15 dicembre 2000 concernente nuove misure urgenti nell'ambito della tassa di negoziazione hanno lo scopo di migliorare la competitività delle banche svizzere e delle società finanziarie a livello internazionale. Come la revisione del 4 ottobre 1991, la presente modifica della LTB deve permettere loro di mantenere sul mercato svizzero operazioni che potrebbero essere trasferite altrove e di riconquistare talune transazioni. Questa modifica ha inoltre lo scopo di arrestare la tendenza delle banche svizzere a trasferire nelle loro filiali all'estero le operazioni di gestione patrimoniale e i posti di lavoro dei negoziatori di titoli che operano per loro e di impedire alla concorrenza straniera di aumentare le sue quote di mercato grazie alla tassa di negoziazione.

8 Programma di legislatura

8.1 Riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia

Il progetto è annunciato nel programma di legislatura 1999-2003 (FF 2000, 2037, in partic. p. 2153).

8.2 Valore locativo/cambiamento di sistema

Il messaggio concernente l'imposizione della proprietà d'abitazioni a uso proprio è annunciato nel programma di legislatura 1999-2003 (FF 2000, 2037 segg., in partic. p. 2053).

8.3 Tassa di negoziazione

Nel nostro rapporto sul programma di legislatura 1999-2003 (FF 2000, 2037 segg., in partic. p. 2053), abbiamo indicato che avremmo proposto una nuova modifica delle disposizioni che disciplinano la tassa di negoziazione.

9 Rapporto con il diritto europeo

9.1 Riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia

Gli Stati membri dell'UE applicano sia modelli d'imposizione che prevedono il cumulo, sia modelli d'imposizione individuali strutturati in diversi modi. Le tre varianti non suscitano alcuna riserva in rapporto con il diritto europeo.

Occorre tuttavia rilevare che nel suo libro bianco «Crescita, competitività, occupazione: le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo» (COM/93/700), l'UE ha invitato gli Stati membri a rafforzare le pari opportunità tra donne e uomini sul mercato del lavoro. In particolare, essi dovrebbero eliminare le prescrizioni relative alla fiscalità e alla protezione sociale che potrebbero pregiudicare una partecipazione paritaria delle donne al mercato regolare del lavoro (COM/95/381, punto 3.2).

Inoltre nella sua risoluzione del 22 febbraio 1999 concernente le linee direttrici per l'impiego (99/C 69/02), il Consiglio dell'UE raccomanda in particolare di eliminare gli effetti negativi della fiscalità e dei sussidi per la partecipazione delle donne al mercato del lavoro (GU n. C 069 del 12/03/1999, p. 7).

9.2 Valore locativo/cambiamento di sistema

L'Unione europea non dispone di direttive sull'imposizione del valore locativo. Il cambiamento di sistema proposto è quindi compatibile con il diritto europeo.

9.3 Tassa di negoziazione

9.3.1 Unione europea

L'Unione europea non dispone di direttive sulla tassa di negoziazione. Nel quadro della concorrenza fiscale, gli Stati membri dell'UE hanno tuttavia abolito questa tassa. Con le modifiche proposte la Svizzera si associa a questa tendenza.

9.3.2 GATS

Le transazioni realizzate dai negoziatori di titoli possono essere considerate come costituenti un'attività che rientra nel quadro dell'Accordo generale sullo scambio di servizi (GATS) dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Conformemente al principio di non discriminazione tra i residenti e i non residenti, uno Stato membro non deve discriminare un fornitore di servizi finanziari straniero assoggettandolo a imposte più elevate; le modifiche proposte non comportano alcuna discriminazione di questo tipo. Ciò vale anche per l'assoggettamento dei membri stranieri della SWX in qualità di negoziatori di titoli. Infatti non sono discriminati in alcun modo: al contrario, sono posti sullo stesso piano dei fornitori di servizi svizzeri. Per quando riguarda le altre misure, non impongono alcun onere fiscale ai fornitori di servizi stranieri.

10 Costituzionalità

10.1 Generalità

Secondo l'articolo 42 capoverso 1 Cost., la Confederazione adempie i compiti che le sono assegnati dalla Costituzione. Il suo operato deve avere un fondamento costituzionale. In materia di imposte dirette, l'articolo 128 Cost. autorizza la Confederazio-

ne a riscuotere un'imposta federale diretta sul reddito delle persone fisiche. Inoltre, l'articolo 129 Cost. conferisce alla Confederazione la competenza e il mandato di armonizzare le imposte dirette federali, cantonali e comunali. L'armonizzazione concerne l'assoggettamento, l'oggetto e il periodo di calcolo delle imposte.

Nell'assolvere il suo compito, il legislatore federale è inoltre vincolato dai diritti fondamentali. In materia di imposte dirette, occorre quindi rispettare, oltre al principio della parità di trattamento, quello dell'imposizione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost.).

10.2 Riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia

In virtù dell'articolo 128 capoverso 2 Cost., nella determinazione delle aliquote la Confederazione deve prendere in considerazione l'onere causato dalle imposte dirette cantonali e comunali. Secondo la Costituzione, l'aliquota minima dell'imposta federale diretta sul reddito delle persone fisiche non deve superare l'11,5 per cento (art. 128 cpv. 1 lett. a Cost.). L'attuale Costituzione non prevede esplicitamente l'esenzione dei redditi bassi, mentre quella in vigore precedentemente prevedeva che l'assoggettamento all'imposta iniziava a partire da un reddito netto di 9700 franchi per le persone non coniugate e da un reddito netto di 12 200 franchi per quelle sposate (art. 41^{er} cpv. 5 lett. c vCost.).

Il principio della somma degli elementi fiscali dei coniugi non è anticostituzionale. Per contro, secondo la dottrina e la giurisprudenza imporre un onere fiscale più elevato alle persone sposate aventi la stessa capacità economica di due persone sole o di due concubini non è compatibile con il principio di uguaglianza di cui all'articolo 8 Cost. I criteri costituzionali di cui occorre tener conto per l'imposizione delle persone sposate si possono riassumere come segue conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 110 Ia 7 segg.; 118 Ia 1 segg.; 120 Ia 329 segg.).

L'onere fiscale delle persone sposate dev'essere alleggerito rispetto a quello delle persone non coniugate: deve quindi essere inferiore a quello di una persona sola con lo stesso reddito, ma superiore a quello di due persone sole che dispongono ciascuna della metà del reddito di una coppia sposata.

L'onere fiscale delle coppie sposate non deve superare quello dei concubini.

Se esiste un divario tra l'onere fiscale di una coppia sposata e quello di una coppia di concubini, di regola tale divario deve essere a favore delle coppie sposate. In taluni casi particolari, l'onere della coppia sposata può superare quello dei concubini a condizione che il margine di tolleranza non superi il 10 per cento.

I concubini, da parte loro, non devono essere sottoposti a un'imposizione nettamente più elevata e sistematicamente più sfavorevole.

Occorre lasciare al legislatore la possibilità di stabilire le aliquote e le deduzioni tenendo conto del numero delle economie domestiche (coppie sposate, persone sole e concubini, con o senza figli) nelle diverse classi di reddito; non deve limitarsi unicamente al rapporto tra coppie sposate e concubini.

Il sistema proposto dello splitting permette di ottenere una relazione equilibrata tra le persone sposate e i concubini. Tale sistema poggia sul reddito totale della coppia e sull'imposizione globale dell'economia domestica. Per determinare l'aliquota d'imposizione, il reddito dell'economia domestica (indipendentemente dalla sua provenienza) è diviso per un determinato divisore. Mentre per lo splitting integrale il reddito dell'economia domestica è tassato all'aliquota d'imposizione corrispondente alla metà di tale reddito, per lo splitting parziale si applica un divisore che corrisponde a una certa quota del reddito dell'economia domestica. Con uno splitting parziale, le coppie sposate sono svantaggiate rispetto ai concubini in casi specifici, ossia quando il reddito dell'economia domestica proviene in parti uguali dai coniugi. Con il divisore scelto (1,9), si può tuttavia mantenere i divari entro i limiti fissati dal Tribunale federale. Lo splitting parziale favorisce i coniugi in tutti gli altri casi, vale a dire quando i redditi dei coniugi non sono uguali. Dato che gli sgravi sono minori che in caso di splitting integrale, lo splitting parziale presenta un certo numero di vantaggi, i concubini sono generalmente meno svantaggiati a seconda della ripartizione interna dei loro redditi. Inoltre, lo splitting parziale evita uno sgravio eccessivo delle coppie sposate senza figli che dispongono di redditi elevati.

La Commissione per l'armonizzazione delle imposte dirette della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni (CAID) afferma, nel suo parere del 21 dicembre 1999 destinato al consigliere federale Kaspar Villiger e alla CDCF in merito all'imposizione della coppia e della famiglia, che l'introduzione dello splitting nella LAID non è in contraddizione con le disposizioni costituzionali sull'armonizzazione fiscale, ma serve appunto ad assicurare anche nelle legislazioni cantonali l'uguaglianza sancita nella Costituzione tra le coppie sposate e i concubini (p. 9 del parere). Fissando il principio dello splitting nella LAID senza tuttavia fissare un divisore, si tiene conto anche delle esigenze dell'armonizzazione e del rispetto dell'autonomia dei Cantoni in materia tariffaria. Occorre tuttavia lasciare ai Cantoni un termine appropriato per adeguare le loro legislazioni.

10.3 Valore locativo/cambiamento di sistema

Se fosse applicato con coerenza, fondamentalmente il sistema in vigore soddisferebbe le esigenze della parità di trattamento e dell'imposizione secondo la capacità economica. Si può affermare che uno dei vantaggi di questo sistema risiede nella possibilità di dedurre integralmente sia gli interessi passivi che le spese di manutenzione. Per contro, le incessanti richieste di riduzione del valore locativo contribuiscono a privare di senso questo sistema.

Ai sensi dell'articolo 108 Cost., la Confederazione promuove l'acquisizione di appartamenti e di case unifamiliari destinati all'uso proprio. Secondo l'attuale Costituzione, tale promozione è limitata all'uso proprio dei privati. E' promosso soltanto l'acquisto in proprietà di appartamenti e case per il fabbisogno privato personale o a scopi di utilità pubblica. Con l'espressione «costruzione di abitazioni» si intendono la costruzione e la conservazione di abitazioni, ossia oltre alla costruzione di abitazioni nuove anche il rinnovamento di quelle esistenti (messaggio concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 299).

La Costituzione indica espressamente i mezzi per raggiungere lo scopo fissato nell'articolo 108 capoversi 2 e 3. Contrariamente all'articolo 111 capoverso 4 Cost. che disciplina la previdenza per la vecchiaia, questo articolo non menziona le misure fiscali. La Costituzione non esige misure fiscali, ma neppure le proibisce.

Adottando le misure, occorre rispettare le disposizioni dell'articolo 35 Cost. Anche se le leggi federali sono determinanti per il Tribunale federale e le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto (art. 191 Cost.), il legislatore è tenuto a rispettare i diritti fondamentali.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, una norma viola il principio dell'uguaglianza dei diritti quando opera distinzioni giuridiche di cui non si capisce la pertinenza secondo i rapporti da disciplinare o non opera distinzioni là dove le circostanze lo richiedono. A seconda dei momenti si possono dare risposte diverse alla questione di sapere se esiste un motivo pertinente per trattare in modo diverso i rapporti da disciplinare secondo le circostanze e il momento (DTF 123 I 7).

La promozione e la parità di trattamento possono talvolta entrare in conflitto. Peter Bökli fa giustamente notare che qualsiasi promozione costituisce per definizione una discriminazione nei confronti degli altri gruppi che non ne beneficiano (Peter Bökli/Alfred Meier, *Ab-schaffung der Eigenmietwertbesteuerung, Gutachten zuhanden des luzernischen Regierungsrates*, Berna 1993, p. 74). Per ogni gruppo che beneficia di una promozione corrisponde un gruppo meno favorito, altrimenti non vi sarebbe alcuna promozione.

Da queste considerazioni risulta che la Costituzione non apporta alcuna soluzione al problema dell'imposizione del valore locativo, ma al massimo fissa un quadro ampio per l'esame delle soluzioni elaborate. L'estensione di questo quadro risulta da una decisione del Tribunale federale dell'11 dicembre 1998 (DTF 125 I 65), secondo cui l'articolo 23 capoverso 3 della legge fiscale turgoviese, che prevede una deduzione del 40 per cento sul valore locativo per promuovere la costruzione e l'accesso alla proprietà d'abitazioni che il proprietario occupa al suo domicilio e per promuovere la previdenza individuale, non viola la Costituzione fintanto che ciò non comporta che anche i valori locativi inferiori al 60 per cento del valore di mercato possano servire da base alla tassazione. Il Consiglio federale intende sfruttare al massimo il margine di manovra di cui dispone. La deduzione degli interessi passivi che propone per i nuovi acquirenti e la deduzione limitata delle spese di manutenzione dell'immobile che serve da domicilio al suo proprietario conformemente all'articolo 3 LIFD per tutti coloro che hanno un diritto di godimento sfrutta questo margine di manovra senza oltrepassare i limiti fissati dalla Costituzione. Quest'opinione non coincide esattamente con quanto espresso dall'Ufficio federale di giustizia nel suo parere del 14 gennaio e del 5 ottobre 2000. L'ufficio auspica, nel caso in cui venga abrogata la possibilità di dedurre gli interessi passivi o una deduzione per i locatari e la deduzione degli interessi passivi, oppure il mantenimento di un valore locativo (uguale all'alloggio indispensabile) per i proprietari senza debiti; inoltre, chiede che se si concedono deduzioni per le spese di manutenzione, si riscuota anche l'imposta sugli utili immobiliari non solo in caso di vendita, ma anche in caso di successione e di donazione.

Ciò dimostra in ogni caso che le proposte scaturite dalla maggioranza della CET-N (cfr. n. 4.1.6.3), che prevedono la deduzione di tutte le spese immobiliari nonostante la soppressione dell'imposizione del valore locativo, vanno oltre i limiti posti dalla Costituzione.

10.4 Tassa di negoziazione

La competenza della Confederazione di riscuotere una tassa di bollo sui titoli poggia sull'articolo 132 capoverso 1 Cost.

2706

Indice

Compendio	2657
1 Situazione iniziale	2661
1.1 Decisione di principio del Consiglio federale	2661
1.2 Obiettivi del pacchetto fiscale	2661
1.3 Future revisioni	2662
2 Margine di manovra finanziario	2662
2.1 Introduzione	2662
2.2 Base di calcolo: saldo strutturale	2663
2.3 Utilizzo del margine di manovra	2663
3 Riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia	2664
3.1 Parte generale	2664
3.1.1 Situazione iniziale	2664
3.1.1.1 Cambiamenti delle strutture familiari	2664
3.1.1.2 Evoluzione legislativa	2664
3.1.2 Imposizione delle famiglie secondo il diritto vigente	2665
3.1.2.1 LIFD	2665
3.1.2.2 LAID	2669
3.1.3 Interventi parlamentari riguardanti la riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia	2670
3.1.4 Imposizione dei coniugi all'estero	2670
3.1.5 Commissione peritale «Imposizione della famiglia»	2673
3.1.5.1 Mandato	2673
3.1.5.2 Proposte generali di riforma della commissione peritale, indipendenti dai modelli d'imposizione	2674
3.1.5.3 Modelli raccomandati dalla commissione	2676
3.1.6 Decisione preliminare del Consiglio federale	2677
3.1.7 Consultazione	2679
3.1.7.1 Risultati della consultazione	2679
3.1.7.1.1 In generale	2679
3.1.7.1.2 Pareri sulla scelta dei modelli proposti	2679
3.1.7.1.3 Proposte di riforma indipendenti dai modelli	2681
3.1.7.1.4 Le altre questioni poste in discussione	2683
3.1.8 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione	2685
3.1.8.1 Scelta del modello	2685
3.1.8.2 Le altre proposte di riforma	2687
3.2 Misure dettagliate per la riforma dell'imposizione delle coppie e delle famiglie	2691
3.2.1 Modello di imposizione	2691
3.2.2 Deduzioni	2692
3.2.3 Tariffa 2693	
3.2.4 Ulteriori provvedimenti	2693

3.2.5	Confronti fra l'onere fiscale secondo il diritto vigente e secondo il nuovo diritto	2693
3.2.5.1	Contribuenti senza figli	2694
3.2.5.2	Contribuenti con due figli	2695
4	Valore locativo/Cambiamento di sistema	2696
4.1	Parte generale	2696
4.1.1	Situazione di partenza	2696
4.1.2	Un sistema fiscale su misura per i proprietari di case	2697
4.1.2.1	Qualche dato statistico	2698
4.1.2.2	Gli effetti del sistema attuale sull'accesso alla proprietà	2699
4.1.3	Imposizione del valore locativo secondo il diritto vigente	2700
4.1.3.1	LIFD	2701
4.1.3.2	LAID	2702
4.1.3.3	Basi legali a livello cantonale	2703
4.1.3.4	La prassi cantonale nella determinazione del valore locativo	2703
4.1.3.5	Le deduzioni sul valore locativo	2705
4.1.3.6	Spese di manutenzione	2706
4.1.3.7	Interessi passivi	2707
4.1.4	Commissione peritale Valore locativo/Cambiamento di sistema	2708
4.1.4.1	Iniziativa popolare «abitazione in proprietà per tutti»	2708
4.1.4.2	Istituzione della commissione peritale (KES)	2708
4.1.4.3	Raccomandazioni della commissione peritale (KES)	2709
4.1.4.4	Il modello di sistema raccomandato	2709
4.1.5	Interventi parlamentari sul valore locativo	2710
4.1.5.1	Interventi parlamentari alle Camere federali	2710
4.1.5.2	Interventi parlamentari nei Cantoni (stato al 20 settembre 1999)	2711
4.1.5.3	Conclusioni	2711
4.1.6	CET-N/S	2711
4.1.6.1	In generale	2711
4.1.6.2	CET-S	2712
4.1.6.3	CET-N	2712
4.1.6.4	Aspetti costituzionali	2714
4.1.7	Paragone con altri Stati	2715
4.1.7.1	Germania	2715
4.1.7.2	Austria	2716
4.1.7.3	Francia	2716
4.1.7.4	Italia	2718
4.1.7.5	USA	2718
4.1.7.6	Conclusione	2718
4.1.7.7	Paragone internazionale dell'imposizione della proprietà d'abitazione utilizzata in proprio (residenza principale) - 1999	2719
4.1.8	Decisione preliminare del Consiglio federale	2720
4.1.9	Procedura di consultazione	2720
4.1.10	Risultati della procedura di consultazione	2720
4.1.10.1	In merito al cambiamento di sistema	2720

4.1.10.2	In merito alla deduzione degli interessi passivi	2721
4.1.10.3	In merito alla deduzione delle spese di manutenzione	2721
4.1.10.4	In merito alle misure d'accompagnamento	2721
4.1.10.5	In merito al diritto transitorio	2722
4.1.11	Gruppi di lavoro dei Cantoni	2722
4.2	Motivi per il cambiamento di sistema	2722
4.2.1	Le lacune dell'attuale sistema	2722
4.2.1.1	Le lacune di carattere generale	2723
4.2.1.2	Lacune riguardo all'uguaglianza giuridica	2723
4.2.1.3	Problemi tecnici nella fissazione dei valori locativi	2724
4.2.1.4	Deduzione degli interessi passivi nel sistema attuale	2725
4.2.2	Conclusioni	2726
4.3	Misure di accompagnamento del cambiamento di sistema	2727
4.3.1	Nessuna imposizione del valore locativo	2727
4.3.2	La deduzione dell'interesse passivo	2728
4.3.2.1	In generale	2728
4.3.2.2	Il programma di stabilizzazione 1998 e la deduzione degli interessi passivi	2729
4.3.2.3	Ripercussioni del cambiamento di sistema d'imposizione del valore locativo	2730
4.3.2.3.1	Ulteriore sviluppo della regolamentazione adottata nel quadro del programma di stabilizzazione 1998	2730
4.3.2.3.2	Le distinzioni mantenute	2730
4.3.2.3.3	Una nuova distinzione	2731
4.3.2.3.4	La limitazione della deduzione degli interessi maturati su debiti privati	2731
4.3.2.3.5	Rinuncia a una deduzione generale	2732
4.3.3	Deduzione limitata delle spese immobiliari	2732
4.3.3.1	Scopo della deduzione	2732
4.3.3.1.1	In generale	2732
4.3.3.1.2	Costi del risparmio energetico, della protezione ambientale e della conservazione dei monumenti storici	2733
4.3.3.2	Gli aventi diritto alle deduzioni	2734
4.3.3.3	Abolizione delle deduzioni forfettarie	2734
4.3.3.4	Definizione della nozione di spese immobiliari	2735
4.3.3.5	Delimitazione tra spese di mantenimento del valore e spese di aumento del valore («prassi Dumont»)	2735
4.3.3.6	Immobili a utilizzazione mista	2736
4.3.3.7	Delimitazione temporale	2737
4.3.4	Misure di accompagnamento al cambiamento di sistema per la promozione dell'accesso all'abitazione in proprietà	2737
4.3.4.1	Introduzione	2737
4.3.4.2	Il mandato costituzionale per la promozione della proprietà d'abitazione	2738

4.3.4.3	Le ripercussioni del cambiamento di sistema sull'acquisto della proprietà d'abitazione	2739
4.3.5	La costituzione del capitale necessario all'acquisto della proprietà d'abitazione	2740
4.3.5.1	Misure già esistenti	2740
4.3.5.2	Iniziativa parlamentare Hans Rudolf Gysin «Risparmio per l'abitazione»	2740
4.3.5.3	Il modello di risparmio per l'abitazione della Commissione CET-CN	2741
4.3.5.4	Adeguamento delle disposizioni attuali del pilastro 3a (OPP3)	2742
4.3.6	Sgravio per nuovi proprietari	2743
4.3.6.1	Opportunità della misura	2743
4.3.6.2	Misura proposta	2744
4.3.7	Imposizione delle abitazioni secondarie	2745
4.3.7.1	Situazione particolare dei Cantoni turistici	2745
4.3.7.2	Varianti esaminate e criteri di scelta	2745
4.3.7.3	Imposta sulle abitazioni secondarie	2746
4.3.7.3.1	Elementi costitutivi dell'imposta	2746
4.3.7.3.2	Soppressione della doppia imposizione	2747
4.3.7.3.2.1	Fissazione di un onere massimo nel quadro dell'imposta sulle abitazioni secondarie	2747
4.3.7.3.2.2	Determinazione dei metodi ai fini della soppressione della doppia imposizione	2748
4.3.7.3.3	Limitazione del diritto federale all'imposizione cantonale delle abitazioni secondarie	2748
4.3.7.3.4	Vantaggi e svantaggi dell'imposta sulle abitazioni secondarie	2750
4.3.7.3.4.1	Dal punto di vista del contribuente	2750
4.3.7.3.4.2	Dal punto di vista dell'ente pubblico in cui è ubicata la residenza secondaria	2750
4.3.7.3.4.3	Dal punto di vista del Comune di domicilio del contribuente	2751
4.3.7.3.5	Conseguenze finanziarie	2751
4.3.7.3.6	Conclusione	2751
4.3.8	Diritto transitorio/Entrata in vigore	2752
4.3.8.1	Misure transitorie in caso di un cambiamento di sistema	2752
4.3.8.1.1	Necessità o adeguatezza di misure transitorie di lunga durata	2752
4.3.8.1.2	Necessità o adeguatezza di misure transitorie di breve durata	2753
4.3.8.1.3	Diritto di opzione tra vecchio e nuovo sistema	2753
4.3.8.2	Rinvio dell'entrata in vigore	2754
4.3.8.3	Entrata in vigore nel 2008	2755

5 Tassa di negoziazione	2755
5.1 Situazione iniziale	2755
5.1.1 Revisione legislativa del 1991	2755
5.1.2 Decreto federale urgente del 19 marzo 1999	2756
5.1.3 Legge federale del 15 dicembre 2000 concernente nuove misure urgenti nell'ambito della tassa di negoziazione	2757
5.1.3.1 Concessione del Consiglio federale	2757
5.1.3.2 Soluzione proposta dal Parlamento	2757
5.2 Obiettivo della revisione della tassa di negoziazione	2758
6 Parte speciale	2759
6.1 Riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia	2759
6.1.1 Commento alle modifiche della LIFD	2759
6.1.2 Commento alle modifiche della LAID	2765
6.2 Valore locativo/Cambiamento di sistema	2769
6.2.1 Commento alle modifiche della LIFD	2769
6.2.2 Commento alle modifiche della LAID	2772
6.2.3 Commento alle modifiche della LF sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC)	2775
6.2.4 Entrata in vigore delle modifiche	2775
6.3 Tassa di negoziazione	2776
6.3.1 Concessione della modifica della legge federale sulle tasse di bollo	2776
6.3.1.1 Euro-obbligazioni (Eurobonds)	2776
6.3.1.2 Eurex	2776
6.3.1.3 Banche estere affiliate alla SWX (remote members)	2777
6.3.1.4 Investitori esentati	2777
6.3.1.5 Modifica della nozione di «altri negoziatori di titoli»	2777
6.3.1.6 Commercio di azioni svizzere a una borsa straniera	2778
6.3.2 Commento alle singole disposizioni	2778
6.3.2.1 Euro-obbligazioni	2778
6.3.2.2 Eurex	2778
6.3.2.3 Membri stranieri della SWX	2778
6.3.2.4 Investitori esentati	2779
6.3.2.5 Negoziatori di titoli	2780
6.3.2.6 Commercio di titoli svizzeri a una borsa estera	2780
6.3.2.7 Modifica dell'articolo 13 capoversi 1 e 3 lettera d	2780
7 Conseguenze	2781
7.1 Conseguenze finanziarie	2781
7.1.1 Riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia	2781
7.1.1.1 Conseguenze per la Confederazione	2781
7.1.1.2 Conseguenze per i Cantoni	2781
7.1.2 Valore locativo/cambiamento di sistema	2781
7.1.2.1 Conseguenze per la Confederazione	2781
7.1.2.2 Conseguenze per i Cantoni	2782
7.1.3 Tassa di negoziazione	2782
7.1.3.1 Conseguenze per la Confederazione	2782
7.1.3.2 Conseguenze per i Cantoni	2782

7.1.4 Tavola sinottica	2782
7.2 Conseguenze sull'effettivo del personale	2783
7.2.1 Riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia	2783
7.2.1.1 Conseguenze per la Confederazione	2783
7.2.1.2 Conseguenze per i Cantoni	2783
7.2.2 Valore locativo / cambiamento di sistema	2783
7.2.2.1 Conseguenze per la Confederazione	2783
7.2.2.2 Conseguenze per i Cantoni	2783
7.2.3 Tassa di negoziazione	2783
7.2.3.1 Conseguenze per la Confederazione	2783
7.2.3.2 Conseguenze per i Cantoni	2784
7.3 Conseguenze economiche	2784
7.3.1 Riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia	2784
7.3.2 Valore locativo / cambiamento di sistema	2786
7.3.3 Tassa di negoziazione	2790
8 Programma di legislatura	2790
8.1 Riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia	2790
8.2 Valore locativo/cambiamento di sistema	2790
8.3 Tassa di negoziazione	2790
9 Rapporto con il diritto europeo	2790
9.1 Riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia	2790
9.2 Valore locativo / cambiamento di sistema	2791
9.3 Tassa di negoziazione	2791
9.3.1 Unione europea	2791
9.3.2 GATS	2791
10 Costituzionalità	2791
10.1 Generalità	2791
10.2 Riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia	2792
10.3 Valore locativo / cambiamento di sistema	2793
10.4 Tassa di negoziazione	2795
Legge federale sull'imposizione della coppia e della famiglia (Disegno)	2802
Legge federale sul cambiamento di sistema d'imposizionedell'abitazione in proprietà (Disegno)	2811
Legge federale sulle tasse di bollo (Disegno)	2816