

ad 10.459

## **Iniziativa parlamentare**

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

**Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi  
del Consiglio degli Stati del 24 gennaio 2011**

**Parere del Consiglio federale**

del 23 febbraio 2011

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati del 24 gennaio 2011 sulla suddetta iniziativa parlamentare.

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

23 febbraio 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

# Parere

## 1 Situazione iniziale

Il 22 giugno 2010 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) ha presentato un'iniziativa parlamentare con la quale propone un controprogetto indiretto alle due iniziative popolari sul risparmio per l'alloggio. Il 29 giugno, la Commissione omologa competente ha comunicato il suo consenso nell'ambito dell'esame preliminare.

Sotto il profilo del contenuto l'iniziativa della Commissione si ispira direttamente al progetto dell'iniziativa popolare «Accesso alla proprietà grazie al risparmio per l'alloggio» dell'Associazione svizzera dei proprietari immobiliari. Tuttavia, il progetto di legge elaborato dalla CET-S mostra due differenze evidenti nell'imposizione rispetto alle iniziative popolari: in primo luogo, è più moderato per quanto concerne gli incentivi fiscali, poiché i redditi della sostanza accumulata nel conto di risparmio per l'alloggio sono assoggettati all'imposta sul reddito e il capitale risparmiato all'imposta cantonale sulla sostanza. In secondo luogo, contiene chiare prescrizioni sulle modalità di imposizione in caso di impiego dei depositi a risparmio per l'alloggio per uno scopo diverso da quello per cui sono stati costituiti.

In base al progetto preliminare approvato il 21 ottobre 2010 e al rapporto esplicativo, la CET-S ha deciso di avviare una consultazione presso i destinatari permanenti e le altre cerchie interessate. L'analisi dei risultati mostra che il controprogetto indiretto è stato massicciamente respinto dai Cantoni: 22 Cantoni si sono dichiarati contrari, Basilea Campagna e Ginevra hanno appoggiato la richiesta, Neuchâtel non ha preso una posizione chiara e Appenzello Esterno ha rinunciato a rispondere alla consultazione. Tra i partiti il bilancio è misto: il PEV, I Verdi e il PS hanno respinto il progetto, mentre il PDC, il PCS e l'UDC l'hanno accolto. Il PLR si è dichiarato d'accordo a condizione che il controprogetto indiretto sia combinato con le cosiddette misure edilizie di risparmio energetico, che sono un elemento costitutivo dell'incentivo fiscale dell'iniziativa sul risparmio per l'alloggio della «Schweizerische Gesellschaft zur Förderung des Bausparens». Infine, 15 associazioni hanno espresso parere favorevole e 9 hanno espresso parere contrario alla proposta.

## 2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale riconosce gli sforzi profusi nell'elaborare un progetto di legge, ossia il controprogetto indiretto alle due iniziative popolari sul risparmio per l'alloggio, che grazie alla determinazione delle modalità di imposizione rende più trasparente il modello di risparmio scelto. Sarà infatti possibile stimare in maniera più precisa gli effetti di un risparmio fiscalmente privilegiato per l'alloggio nel caso in cui i depositi a risparmio per l'alloggio accumulati vengano impiegati per uno scopo diverso da quello per cui sono stati costituiti. Il Consiglio federale appoggia inoltre una moderazione degli incentivi fiscali che esulano da una deduzione per il risparmio per l'alloggio. In questo modo, contrariamente a quanto previsto nelle due iniziative popolari, i redditi della sostanza (interessi) che derivano dai depositi a risparmio sono assoggettati alle imposte sul reddito. Lo stesso vale per il capitale risparmiato per l'alloggio (depositi a risparmio compresi gli interessi maturati) per

quanto concerne l'imposta cantonale sulla sostanza. La concezione del progetto si traduce pertanto in una struttura più contenuta che, in linea di principio, sarebbe applicabile, in termini di beneficio fiscale, persino nel caso in cui i depositi a risparmio per l'alloggio fossero impiegati per uno scopo diverso da quello per cui sono stati costituiti.

Indipendentemente da questi miglioramenti puntuali, il Consiglio federale rimane scettico di fronte all'applicazione di un regime fiscale agevolato ai risparmi per l'alloggio. Le preoccupazioni di fondo, già espresse nel messaggio concernente le due iniziative popolari, non vengono eliminate con il controprogetto indiretto.

La questione dell'efficacia socio-politica rimane un punto centrale. Il risparmio per l'alloggio è rivolto alle economie domestiche «soglia», cioè a quelle con un reddito lordo compreso tra i 60 000 e i 100 000 franchi all'anno e che, per insufficienza di capitale proprio, non sono in grado di acquistare per la prima volta una proprietà abitativa ad uso personale. Le economie domestiche «soglia» potrebbero beneficiare molto marginalmente di quest'ulteriore forma di promozione della proprietà abitativa, poiché le possibilità finanziarie di gran parte di esse sono troppo limitate per consentire il risparmio necessario entro il tempo previsto (al massimo 10 anni dalla costituzione di depositi a risparmio per l'alloggio). Inoltre, l'indagine sul budget delle economie domestiche per gli anni 2006–2008, pubblicata dall'Ufficio federale di statistica, dimostra che un'economia domestica che produce un reddito lordo annuo di 93 096 franchi riesce a risparmiare al massimo 5688 franchi all'anno. Le economie domestiche con un reddito lordo inferiore risparmiano ovviamente in misura minore. Risulta così evidente che, per motivi economici, la via alla proprietà abitativa ad uso proprio tramite il risparmio per l'alloggio rimane preclusa alla maggior parte delle economie domestiche «soglia», a meno che queste non possano ricorrere ad un altro aiuto finanziario. Sono pertanto penalizzati i contribuenti che, per ragioni finanziarie, non sono assolutamente in grado di costituire depositi a risparmio. Inoltre, a causa della tariffa progressiva dell'imposta sul reddito, la deduzione per il risparmio per l'alloggio favorisce soprattutto i contribuenti con un reddito elevato, cioè coloro i quali possono prendere in considerazione l'acquisto di una proprietà abitativa anche senza risparmio per l'alloggio. Ciò provoca i cosiddetti effetti di trascinamento, che si verificano quando gli individui ricevono un aiuto finanziario dallo Stato per compiere azioni che avrebbero intrapreso anche senza il sostegno statale. In presenza di mercati di capitali e di abitazioni ben sviluppati il risparmio per l'alloggio si rivela pertanto uno strumento inefficiente e inefficace per promuovere la proprietà abitativa delle famiglie giovani appartenenti alle categorie di reddito medio-basso.

Come ha già spiegato in modo approfondito nel messaggio concernente le due iniziative popolari sul risparmio per l'alloggio, il Consiglio federale valuta in modo critico anche sotto il profilo economico la promozione dell'accesso alla proprietà abitativa a condizioni fiscali agevolate (FF 2009 6097 segg.). Inoltre, il Consiglio federale ritiene che, dal punto di vista economico, si debba prestare attenzione alle ripercussioni negative che scaturirebbero dall'aggiunta di misure per la promozione dell'accesso alla proprietà abitativa che esulano dal diritto vigente:

- in primo luogo le misure di promozione come l'introduzione in tutta la Svizzera di una deduzione per il risparmio per l'alloggio sono inefficienti, poiché distorcono le decisioni delle economie domestiche private – sulla forma di abitazione (scelta tra proprietà privata e locazione) come pure sulla scelta tra l'abitazione e altri beni di consumo.

- In secondo luogo, i mezzi finanziari connessi alla promozione della proprietà abitativa non possono più essere impiegati per altri progetti di consumo o investimenti (costi di opportunità), aspetto che ha tendenzialmente un effetto negativo sulla crescita economica.
- In terzo luogo, il risparmio per l'alloggio favorirà i fornitori di prodotti inerenti al risparmio per l'alloggio (banche e istituti finanziari), che potranno offrire condizioni peggiori per i prodotti di quelle usuali del mercato e trovare comunque degli interessati.
- In quarto luogo, l'effetto di una parte di queste misure fiscali di sostegno potrebbe vanificarsi in un aumento del prezzo degli immobili, poiché a causa dei limiti spaziali e topografici l'offerta di abitazioni non può essere affatto ampliata oppure può essere ampliata solo in misura insufficiente per far fronte alla domanda crescente di proprietà abitativa.
- In quinto luogo, una percentuale più elevata di abitazioni di proprietà comporta un aumento del fabbisogno di superficie abitativa (uso del suolo), poiché in generale le case unifamiliari e gli appartamenti di proprietà sono più grandi delle abitazioni date in locazione. Nel caso di misure fiscali non c'è possibilità di controllo. La maggiore domanda di terreno favorisce un'espansione urbana incontrollata e quindi causa ripercussioni che sono in contrasto con un utilizzo sostenibile delle risorse.

Dal punto di vista del principio della parità di trattamento bisogna sottolineare che la promozione della proprietà abitativa costituisce un obiettivo di politica nazionale di valenza costituzionale. In questo contesto, l'impiego di incentivi fiscali è giuridicamente consentito per finalità extrafiscali, purché siano rispettati i pertinenti principi di imposizione ancorati alla Costituzione (la generalità e l'uniformità dell'imposizione come pure l'imposizione secondo la capacità economica). La giurisprudenza del Tribunale federale considera ammissibile una misura che promuove fiscalmente la previdenza individuale nella forma di proprietà dell'alloggio, ma ribadisce in maniera inequivocabile che tali deduzioni devono mantenersi nei limiti stabiliti dal principio della parità di trattamento (DTF 125 I 65 consid. 3c). In questo modo né la promozione dell'accesso alla proprietà né la promozione della previdenza individuale vincolata autorizzano il legislatore federale a prescindere dai principi costituzionali centrali per impostare le norme del diritto tributario. Nella dottrina è stata ripetutamente criticata anche la questione dell'importo ammesso delle deduzioni per il risparmio per l'alloggio (cfr. messaggio del Consiglio federale in: FF 2009 6099 segg.).

Inoltre, si deve notare che i contribuenti che risparmiano godono di un vantaggio fiscale rispetto a quelli che non risparmiano anche in caso di impiego dei depositi a risparmio per l'alloggio per uno scopo diverso da quello per cui sono stati costituiti. All'aumentare del reddito il vantaggio del risparmiatore tende a zero, ma stando al rapporto del 24 gennaio 2011 della CET-S, secondo l'evoluzione del reddito il vantaggio può essere dell'ordine di decine di migliaia di franchi. Il risparmio fiscale di una coppia di risparmiatori del Cantone di Neuchâtel con un reddito imponibile di 110 000 franchi, che al momento del recupero d'imposta consegue un reddito notevolmente inferiore rispetto agli anni in cui ha pagato le imposte e nei quali è stata concessa una deduzione per l'alloggio, è di oltre 30 000 franchi rispetto a una coppia che non risparmia. Queste aberrazioni, collegate con i suddetti effetti di trascinamento, mettono in dubbio lo scopo immediato della deduzione per il risparmio per

l'alloggio. Invece dell'agevolazione prevista per la promozione dell'accesso alla proprietà d'abitazioni, il risparmio per l'alloggio fiscalmente privilegiato sembra essere piuttosto un mezzo per l'ottimizzazione fiscale, la cui legittimazione non poggia sull'articolo 108 della Costituzione federale.

Infine, occorre ribadire che ogni nuova deduzione complica il diritto tributario. Con il risparmio per l'alloggio vengono inviati segnali contraddittori, come il Parlamento ha ripetutamente sostenuto nella sua dichiarazione in merito alla semplificazione del sistema fiscale, ad esempio con le mozioni Pfisterer (07.3607) e del Gruppo liberale radicale (08.3854). Anche sotto questo profilo è più plausibile non ostacolare gli sforzi centrali per semplificare il sistema fiscale in Svizzera.

### **3 Conclusioni**

Nonostante i miglioramenti a livello di contenuto, il progetto di legge non è riuscito a dissipare i dubbi che il Consiglio federale nutre nei confronti del risparmio fiscalmente agevolato per l'alloggio. Questo strumento aggiuntivo per la promozione della proprietà abitativa deve essere respinto per i meccanismi ad esso associati, per le ripercussioni economiche, per le questioni irrisolte concernenti la parità di trattamento e per la complicazione del diritto tributario che comporterebbe. Occorre inoltre sottolineare che, secondo la rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera RIFOS, la quota di abitazioni di proprietà è già ora del 40–41 per cento e negli ultimi dieci anni ha registrato un sensibile aumento anche senza ulteriore sostegno fiscale.

Se il progetto di legge dovesse essere approvato dalle Camere federali nonostante queste riserve, è opportuno apportare una serie di miglioramenti materiali e redazionali.

### **4 Proposta del Consiglio federale**

Il Consiglio federale propone di respingere il progetto di legge.

Se il Parlamento esclude questa possibilità, una proposta alternativa deve prevedere almeno che nel progetto di legge siano apportati miglioramenti materiali e redazionali. Le conseguenze fiscali derivanti dall'impiego dei depositi a risparmio per l'alloggio per uno scopo diverso da quello previsto nei primi cinque anni devono essere ancorate alla legge e non devono limitarsi ai commenti riportati nel rapporto del 24 gennaio 2011 della CET-S. In questo modo risulta più chiara la differenza tra la procedura ordinaria di recupero d'imposta da considerare per questa fattispecie e l'imposizione altrimenti prevista in caso di impiego dei depositi a risparmio per l'alloggio per uno scopo diverso da quello per cui sono stati costituiti. Inoltre, gli istituti finanziari che gestiscono il conto di risparmio per l'alloggio non devono essere obbligati a livello di ordinanza – come proposto nel rapporto della CET-S – bensì per legge a comunicare alle autorità competenti il pagamento del capitale risparmiato per l'alloggio. Nel progetto di legge deve anche essere sottolineata maggiormente la separazione tra il diritto contrattuale e il diritto tributario. Infine, occorre chiarire che, per motivi di ottimizzazione fiscale (validità della deduzione solo nella misura in cui sono disponibili redditi elevati), un risparmio per l'alloggio fiscalmente privilegiato non si ripartisce su diversi anni, ma deve essere suddiviso al

massimo su dieci anni consecutivi e quindi indipendentemente dall'evoluzione del reddito del risparmiatore.

Rispetto alla versione della CET-S, il testo di legge si presenterebbe come segue (le integrazioni sono indicate in *corsivo*, gli stralci sono evidenziati graficamente):

## 1. Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta

*Art. 33b (nuovo)*

Depositi a risparmio per l'alloggio

<sup>1</sup> Chiunque sia assoggettato all'imposta in modo illimitato può dedurre dal reddito imponibile *una volta*, per i primi dieci anni *consecutivi*, i depositi a risparmio costituiti in seguito alla conclusione di un contratto di risparmio per l'alloggio e impiegati per il primo acquisto a titolo oneroso di un immobile in Svizzera durevolmente ed esclusivamente adibito ad abitazione propria. La deduzione annuale massima ammonta a 10 000 franchi; può essere fatta valere singolarmente da ciascuno dei coniugi ~~tassati congiuntamente che vivono in comunione domestica. Un contratto di risparmio per l'alloggio può essere concluso una sola volta. Durante i primi cinque anni i depositi a risparmio per l'alloggio non possono essere impiegati per uno scopo diverso da quello per cui sono stati costituiti.~~ La costituzione in pegno è esclusa.

<sup>2</sup> I redditi della sostanza accumulata nel conto di risparmio sono assoggettati all'imposta sul reddito.

<sup>3</sup> *Se nei primi cinque anni i depositi a risparmio sono impiegati per uno scopo diverso da quello di cui al capoverso 1, nella procedura sono tassati posticipatamente ai sensi degli articoli 151–153.*

<sup>4</sup> I depositi a risparmio sono assoggettati all'imposta sul reddito unitamente agli altri proventi se:

- a. cessa l'assoggettamento illimitato all'imposta in Svizzera;
- b. *trascorsi i primi cinque anni*, sono impiegati per uno scopo diverso da quello di cui al capoverso 1;
- c. non sono ancora stati prelevati entro cinque anni dalla scadenza del termine massimo per la deduzione di cui al capoverso 1.

<sup>5</sup> Per calcolare l'aliquota d'imposta applicabile, la quota dei depositi a risparmio corrispondente all'importo medio dedotto annualmente è aggiunta agli altri proventi del contribuente.

<sup>6</sup> In caso di durevole modifica dell'utilizzazione dell'immobile o di alienazione dello stesso nel corso dei primi cinque anni che seguono l'acquisto, *nella procedura* l'imposta è riscossa ~~posticipatamente~~ secondo il *capoverso 5*, salvo se il contribuente impiega il ricavo dell'alienazione per acquisire un immobile sostitutivo equivalente in Svizzera entro un congruo termine. ~~Il recupero d'imposta è retto dal capoverso 4.~~

<sup>7</sup> Il Consiglio federale stabilisce in collaborazione con i Cantoni i requisiti che devono adempiere i contratti di risparmio per l'alloggio *che danno diritto alla deduzione* ed emana le disposizioni esecutive.

Art. 129 cpv. 1 lett. d (nuovo)

<sup>1</sup> Devono presentare un attestato alle autorità di tassazione per ogni periodo fiscale:

- d. gli istituti per quanto concerne i versamenti del capitale risparmiato per l'alloggio.

## 2. Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni

Art. 9a (nuovo) Depositi a risparmio per l'alloggio

<sup>1</sup> Chiunque sia assoggettato all'imposta in modo illimitato può dedurre dal reddito imponibile *una volta*, per i primi dieci anni *consecutivi*, i depositi a risparmio costituiti in seguito alla conclusione di un contratto di risparmio per l'alloggio e impiegati per il primo acquisto a titolo oneroso di un immobile in Svizzera durevolmente ed esclusivamente adibito ad abitazione propria. La deduzione annuale massima ammonta a 10 000 franchi; può essere fatta valere singolarmente da ciascuno dei coniugi ~~tassati congiuntamente~~ *che vivono in comunione domestica*. È adeguata alle conseguenze della progressione a freddo nella medesima misura della deduzione per il risparmio per l'alloggio prevista *ai sensi dell'articolo 33b capoverso 1 della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta*. ~~Un contratto di risparmio per l'alloggio può essere concluso una sola volta. Durante i primi cinque anni i depositi a risparmio per l'alloggio non possono essere impiegati per uno scopo diverso da quello per cui sono stati costituiti.~~ La costituzione in pegno è esclusa.

<sup>2</sup> I redditi della sostanza accumulata nel conto di risparmio sono assoggettati all'imposta sul reddito.

<sup>3</sup> Il capitale risparmiato per l'alloggio soggiace all'imposta sulla sostanza.

<sup>4</sup> *Se, nei primi cinque anni, i depositi a risparmio sono impiegati per uno scopo diverso da quello di cui al capoverso 1, nella procedura sono tassati posticipatamente ai sensi dell'articolo 53.*

<sup>5</sup> I depositi a risparmio sono assoggettati all'imposta sul reddito unitamente agli altri proventi se:

- a. cessa l'assoggettamento illimitato all'imposta in Svizzera;
- b. *trascorsi i primi cinque anni*, sono impiegati per uno scopo diverso da quello di cui al capoverso 1;
- c. non sono ancora stati prelevati entro cinque anni dalla scadenza del termine massimo per la deduzione di cui al capoverso 1.

<sup>6</sup> Per calcolare l'aliquota d'imposta applicabile, la quota dei depositi a risparmio corrispondente all'importo medio dedotto annualmente è aggiunta agli altri proventi del contribuente.

<sup>7</sup> In caso di durevole modifica dell'utilizzazione dell'immobile o di alienazione dello stesso nel corso dei primi cinque anni che seguono l'acquisto, *nella procedura* l'imposta è riscossa ~~posticipatamente~~, salvo se il contribuente impiega il ricavo dell'alienazione per acquisire un immobile sostitutivo equivalente in Svizzera entro un congruo termine. ~~Il recupero d'imposta è retto dal capoverso 5.~~

*Art. 45 lett. e (nuovo)*

*Devono presentare un attestato alle autorità di tassazione per ogni periodo fiscale:*

- e. gli istituti che gestiscono i conti di risparmio per l'alloggio per quanto concerne i versamenti del capitale risparmiato a tale scopo.*

*Art. 72m (nuovo)*

Adeguamento della legislazione cantonale  
alla modifica del ...

<sup>1</sup> I Cantoni adeguano la loro legislazione *agli articoli 9a e 45 lettera e* per l'entrata in vigore della modifica del ...

<sup>2</sup> Dopo l'entrata in vigore della modifica *gli articoli 9a e 45 lettera e* si applicano direttamente nel caso in cui il diritto fiscale cantonale contenga disposizioni a *loro* contrarie.