

Sì con riserva alla revisione dell'imposizione della proprietà abitativa

dossierpolitica

15 febbraio 2010

Numero 4

L'imposizione della proprietà abitativa nel mirino della critica. Attualmente, i proprietari di abitazioni devono dichiarare il valore locativo quale reddito del loro bene immobiliare e possono per contro dedurre gli interessi passivi e le spese di manutenzione. Questo sistema è all'origine di diverse critiche. L'Associazione svizzera dei proprietari fondiari (APF/HEV) ha ora depositato l'iniziativa popolare "Sicurezza dell'alloggio per i pensionati", che propone di offrire ai pensionati la scelta di decidere a titolo definitivo se desiderano o meno dichiarare un valore locativo, sapendo che se non lo fanno non possono dedurre gli interessi passivi. Il Consiglio federale oppone a questa iniziativa un controprogetto. Esso intende rinunciare all'imposizione del valore locativo per tutti i proprietari di abitazioni e limitare le attuali possibilità di deduzione a due eccezioni. In effetti, soltanto le persone che acquistano la loro prima casa potrebbero dedurre gli interessi passivi fino a concorrenza di un determinato importo e per un certo periodo, mentre tutti i proprietari potrebbero dedurre le spese per misure di protezione dell'ambiente. Infine, i Cantoni devono poter compensare le perdite delle entrate attraverso nuove imposte.

La posizione di economiessuisse

▶ Secondo economiessuisse, un cambiamento del sistema è auspicabile per quanto concerne l'imposizione della proprietà abitativa. Questo permetterebbe di semplificare il sistema fiscale e di eliminare le distorsioni. Tuttavia, il cambiamento non deve dissimulare un aumento delle imposte. Le deduzioni che sarebbero mantenute devono essere pianificate in maniera che la revisione sia neutra in termini di entrate, sia a livello federale, sia a livello cantonale.

▶ economiessuisse rifiuta l'idea di un'imposta cantonale sulle residenze secondarie. Una simile imposta sarebbe problematica sul piano costituzionale e potrebbe aprire la strada ad aumenti d'imposta.

▶ economiessuisse respinge l'iniziativa dell'Associazione svizzera dei proprietari fondiari, poiché essa favorirebbe un solo gruppo della popolazione. Inoltre, il fatto di permettere ai pensionati una scelta non contribuirebbe a semplificare il sistema d'imposizione.

Dibattito sull'imposizione della proprietà abitativa

► Il sistema in vigore è fonte di critiche

Tutti gli abitanti della Svizzera proprietari di una casa devono dichiarare come reddito il valore locativo del loro bene immobiliare (l'ammontare dell'affitto che essi dovrebbero pagare per un oggetto analogo). Quale contropartita, essi possono dedurre dal reddito imponibile gli interessi passivi e le spese di manutenzione. L'imposizione del valore locativo è attualmente oggetto di vivaci critiche. L'imposizione, oltre a provocare una redistribuzione, è sovente ritenuta come un'imposta su un reddito fittizio. Inoltre, il calcolo del valore locativo, che è sottoposto a particolarità cantonali, è ritenuto arbitrario e poco trasparente. A ciò occorre aggiungere anche che il costo di percepimento di questa imposta è particolarmente elevato.

► L'iniziativa "Sicurezza dell'alloggio per i pensionati" dell'Associazione svizzera dei proprietari fondiari

In reazione alle numerose critiche che l'imposizione del valore locativo suscita, l'Associazione svizzera dei proprietari fondiari (APF/HEV) ha presentato l'iniziativa "Sicurezza dell'alloggio per i pensionati". Quest'ultima chiede che:

- Le persone che giungono all'età del pensionamento possano decidere se desiderano dichiarare il loro valore locativo come reddito.
- Le persone che scelgono di dichiarare il valore locativo possano dedurre le spese di manutenzione fino ad un importo massimo di 4000 franchi all'anno. Il progetto sopprime la deduzione degli interessi passivi, dei premi assicurativi e delle spese di gestione legate all'alloggio. Soltanto i costi per le misure di protezione dell'ambiente e per la conservazione dei monumenti storici resterebbero deducibili.

► Proposte dei vari gruppi politici

Diverse proposte politiche traducono il malcontento nei confronti dell'attuale sistema d'imposizione del valore locativo (mozione 05.3864 Kuprecht "Meno debiti per le persone anziane", iniziativa parlamentare 08.527 Riklin "Alloggio occupato dal proprietario. Soppressione della deduzione degli interessi passivi e soppressione del valore locativo" e mozioni 09.3213 e 09.3215 Sommaruga/Schweiger "Proprietà dell'alloggio. Semplificare il regime d'imposizione"). Tutte queste proposte chiedono l'abolizione dell'imposizione del valore locativo e una forte restrizione delle possibilità di deduzione attuali.

► Controprogetto indiretto: il Consiglio federale è favorevole ad un cambiamento del sistema

Il Consiglio federale stesso ha fatto sua la critica dell'imposizione del valore locativo. Esso oppone un controprogetto indiretto all'iniziativa dell'APF, oggetto di una consultazione fino al 15 febbraio. Il Consiglio federale opta per un cambiamento del sistema: esso propone di sopprimere l'imposizione del valore locativo e, quale contropartita, di abolire le deduzioni attuali, ossia gli interessi passivi e le spese di manutenzione, con le seguenti eccezioni:

- Le persone che acquistano la loro prima abitazione potrebbero dedurre gli interessi passivi fino a concorrenza del limite definito per un periodo di dieci anni.
- Le misure di protezione dell'ambiente e di riduzione del consumo energetico particolarmente efficaci resterebbero deducibili.

Il Dipartimento federale delle finanze (DFF) ritiene che questo sistema si tradurrebbe in un aumento delle entrate fiscali federali di 85 milioni di franchi. Senza le eccezioni, le entrate supplementari sarebbero di quasi 450 milioni di franchi.

► Quale compensazione, il Consiglio federale propone di introdurre una nuova imposta per i Cantoni turistici

Secondo il DFF, non è possibile valutare le conseguenze fiscali a livello cantonale. Tuttavia, è evidente che i Cantoni non sarebbero tutti colpiti nella stessa misura, sebbene i Cantoni turistici che dispongono di numerosi appartamenti di vacanza dovrebbero attendersi una diminuzione delle entrate dovuta al fatto che questi appartamenti non sono generalmente legati ad un'ipoteca elevata. In questi Cantoni, la soppressione dell'imposizione del valore locativo avrebbe un'incidenza più forte di quella della deduzione degli interessi passivi. Allo scopo di compensare le entrate dei cantoni turistici, il Consiglio federale propone di dare ai Cantoni la possibilità di percepire un'imposta sulle residenze secondarie.

Il sistema attuale...

► Il valore locativo, un reddito in natura

Per decenni, l'attuale sistema d'imposizione del valore locativo non è stato oggetto di contestazioni. Il principio, secondo il quale ogni reddito deve essere tassato, indipendentemente dalla sua provenienza, parla a favore dell'imposizione del valore locativo. In effetti, quest'ultima non è nient'altro che un reddito (in natura) conseguente ad un investimento immobiliare: ogni risparmiatore deve scegliere se desidera investire i propri averi nel mattone o in un'altra forma, ad esempio in obbligazioni. Nel secondo caso, egli disporrebbe di un reddito del capitale – imponibile – per affittare ad esempio un appartamento. Nel primo caso, non vi è reddito finanziario, ma non bisogna pagare un affitto per il proprio alloggio. Questo risparmio costituisce il "rendimento" dell'investimento immobiliare – esso corrisponde al valore locativo.

► Deduzione adeguata degli interessi passivi

Siccome il valore locativo contribuisce al livello della vita del proprietario fondiario, dal punto di vista economico, esso costituisce un elemento del reddito al pari del reddito derivante da un'altra forma d'investimento. La sua imposizione soddisfa l'obiettivo dell'equità fiscale orizzontale: quest'ultimo esige che i contribuenti proprietari del proprio alloggio e gli altri risparmiatori (locatari) siano tassati in maniera identica dal momento che dispongono di un reddito e di una sostanza netta identici. E' inoltre giusto che questo sistema preveda la deduzione degli interessi passivi e delle spese di manutenzione, poiché queste ultime costituiscono delle spese dette d'acquisizione del reddito; esse non possono essere dissociate dalla realizzazione del reddito imponibile.

Criteria per un sistema fiscale efficiente

Per valutare l'efficienza di un sistema fiscale, occorre determinare quali distorsioni esso provoca nel contesto dell'economia. Più è semplice per i contribuenti evitare un'imposta con il loro comportamento individuale, più le distorsioni del mercato sono importanti – e più l'imposta percepita per coprire un determinato bisogno di finanziamento è dannosa dal punto di vista economico.

Nella pratica, è impossibile creare un sistema fiscale totalmente esente da distorsioni. Tuttavia, bisogna sforzarsi di minimizzarle. Si può dedurre un certo numero di postulati sulla neutralità. Così, un sistema fiscale non dovrebbe:

- influenzare la scelta tra i diversi progetti d'investimento,
- influenzare la struttura del capitale (scelta tra fondi propri e fondi esteri).

Un simile sistema fiscale può tassare il reddito o il consumo. In un caso come nell'altro, è possibile giustificare l'imposizione del valore locativo: in effetti, quest'ultimo costituisce un reddito in natura o, per essere più precisi, il rendimento (in natura) di un bene immobiliare. Questo reddito in natura è consumato dal contribuente che abita in casa propria nel momento in cui esso viene prodotto.

... e le sue imperfezioni

Nonostante la legittimità di questi argomenti, il sistema attuale è oggetto di critiche fondate. Affermare che, grazie al valore locativo, i contribuenti sono trattati in maniera identica sia se sono proprietari sia se sono inquilini è esatto solo se tutti gli investimenti in capitali sono tassati in maniera identica e se il valore locativo è calcolato in funzione dei prezzi del mercato. Questo non è il caso in Svizzera: da qui un certo numero di imperfezioni e di distorsioni:

► L'imposizione del valore locativo, un'eccezione al sistema

In primo luogo, il sistema attuale non è neutro per le varie categorie di investitori. Nel confronto con altri redditi in natura, l'imposizione del valore locativo costituisce un'eccezione. In effetti, nessun valore locativo viene calcolato per i beni mobiliari come le automobili e le opere d'arte e questo per ragioni di praticabilità e di efficienza.

Anche i guadagni da capitale che fanno parte della sostanza privata sono esonerati – essi sono presi in considerazione indirettamente dall'imposta sulla sostanza – fintanto che la condizione del quasi-commercio di titoli non viene adempiuta. I guadagni da capitale che dipendono dalla vendita di una casa utilizzata privatamente sono soggetti all'imposta sugli utili immobiliari a livello comunale. L'imposizione degli investimenti privati dipende dunque in gran parte dal portafoglio individuale degli investitori.

In secondo luogo, il valore locativo è fissato al disotto del prezzo del mercato. Ciò è stato deciso per promuovere l'accesso alla proprietà e per attenuare la disparità di trattamento tra i contribuenti che sono proprietari del loro alloggio e quelli che possiedono degli investimenti non tassati. Nonostante questa pratica favorevole ai proprietari, la fissazione del valore locativo "giusto" si rivela altamente problematica e un aumento dei prezzi dell'immobiliare potrebbe mettere in difficoltà alcuni contribuenti.

► Incitamento ad un forte indebitamento

Come concepito attualmente, il sistema fiscale incita i contribuenti a farsi prestare dei capitali per finanziare la propria abitazione e ad investire le loro liquidità in maniera vantaggiosa sul piano fiscale. Anche la deduzione delle spese di manutenzione suscita numerosi interrogativi. L'attuale regolamentazione incita ad effettuare dei lavori di manutenzione.

Un cambiamento del sistema: alcuni principi

Cambiare sistema comporterebbe una revisione in profondità dell'imposizione del reddito nel nostro paese. Non solo l'imposizione del valore locativo sarebbe abolita, ma gli interessi passivi e le spese di manutenzione non sarebbero più deducibili, poiché essi non costituirebbero un costo d'acquisizione per un reddito del capitale imponibile.

► Le insidie della regolamentazione relativa agli interessi passivi

In realtà, non è affatto possibile attribuire direttamente un credito o un'ipoteca ad un determinato investimento; per questo motivo la deducibilità è regolata nella legge nel seguente modo: sono deducibili tutti gli interessi passivi fino a concorrenza del reddito del capitale imponibile aumentato di un importo di 50.000 franchi. La maggiorazione di questo importo garantisce che la totalità degli interessi ipotecari possano essere dedotti anche quando il valore locativo è nettamente inferiore al prezzo di mercato. Nell'ottica di un cambiamento del sistema, il Consiglio federale propone la soppressione di questa maggiorazione. Gli interessi passivi sarebbero allora deducibili soltanto sul plusvalore ottenuto dal rendimento dei capitali imponibili – e il valore locativo non sarebbe più aggiunto a quest'ultimo. Questo avrebbe le seguenti conseguenze:

► **Neutralità delle scelte d'investimento:** anche nell'eventualità di un cambiamento, le varie categorie di investimento non beneficerebbero di un trattamento identico sul piano fiscale; i beni immobiliari sarebbero certamente posti sullo stesso piano dei beni d'investimento mobili e dei guadagni da capitale privati, ma i beni fondiari utilizzati dai loro proprietari beneficerebbero di un trattamento più vantaggioso degli utili da capitale. Questo soddisferebbe l'obiettivo dell'incentivo all'accesso alla proprietà.

► **Neutralità delle scelte di finanziamento:** l'abolizione della deduzione, generosa, degli interessi passivi avrebbe l'effetto di sopprimere l'incitamento puramente fiscale ad indebitarsi. Sia che possiedano un'ipoteca o meno, i proprietari sarebbero trattati in maniera identica.

► In ogni caso, i postulati di neutralità non sarebbero rispettati

Attualmente, né il sistema in vigore, né la revisione proposta soddisfano tutti i postulati concernenti la neutralità del sistema fiscale. E' pertanto difficile affermare se un cambiamento del sistema sia la soluzione migliore dal punto di vista della politica economica.

► I diversi interessi dei proprietari immobiliari

I proprietari di case sono ovviamente divisi per quanto concerne il cambiamento del sistema. Se si potrà approfittare di un cambiamento del sistema, dipenderà dalla situazione individuale. Mentre alcuni proprietari sarebbero maggiormente tassati con un'ipoteca elevata, altri che hanno pagato la totalità del loro bene fondiario beneficerebbero di uno sgravio d'imposta. Infine, cambiare sistema senza mantenere le deduzioni aggraverebbe l'onere fiscale dei proprietari. Secondo l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), le entrate supplementari per quanto concerne l'imposta federale diretta sarebbero di circa 450 milioni di franchi.

I locatari non sarebbero direttamente interessati da una revisione del sistema, tuttavia le associazioni degli inquilini sono tra gli oppositori più convinti del sistema attuale, poiché ritengono che questo privilegi i proprietari immobiliari rispetto agli inquilini. Alcune categorie temono una revisione del sistema. Così, il settore finanziario si attende, in caso di cambiamento, un aumento dei rimbor-

si ipotecari e dunque una diminuzione del volume degli attivi in gestione. Il settore della costruzione, dal canto suo, teme una diminuzione dell'attività dal momento che i lavori di manutenzione non potrebbero più essere dedotti fiscalmente. Infine, i Cantoni che contano una forte proporzione di residenze secondarie devono attendersi una diminuzione delle entrate fiscali, dal momento che questi beni fondiari non implicano generalmente un'ipoteca elevata.

La posizione di economiesuisse

Iniziativa popolare "Sicurezza dell'alloggio per i pensionati"

Con il suo progetto, l'Associazione svizzera dei proprietari fondiari risponde alle preoccupazioni dei suoi membri che beneficerebbero solo parzialmente di un cambiamento del sistema. In effetti, la soppressione dell'imposizione del valore locativo risponderebbe innanzitutto ai bisogni dei pensionati che hanno spesso soltanto una piccola ipoteca sulla casa.

► No all'iniziativa dell'Associazione svizzera dei proprietari fondiari

economiesuisse respinge l'iniziativa dell'APF per le seguenti ragioni:

- Proponendo una scelta, l'iniziativa non contribuisce a semplificare il sistema fiscale.
- La scelta non contribuisce ad eliminare le distorsioni, poiché i proprietari rimangono incitati a mantenere un indebitamento elevato per motivi puramente fiscali.
- La scelta viene offerta unicamente ai proprietari giunti all'età del pensionamento, di modo che la riforma favorirebbe unicamente una parte della popolazione, ciò che è contrario al principio dell'imposizione in funzione della capacità economica.
- Irragionevole anche la proposta di consentire la deduzione di 4000 franchi di spese di manutenzione all'anno. In altri beni (come le automobili) non è possibile dedurre le spese di manutenzione.
- L'APF si riferisce in particolare all'obiettivo costituzionale della promozione della proprietà dell'alloggio per giustificare la propria iniziativa. Anche se sostenessimo questo obiettivo, non dovremmo dimenticare di promuovere l'accesso alla proprietà dell'alloggio con strumenti fiscali ad un costo economico. Questo obiettivo si troverebbe in concorrenza con il principio della parità di trattamento e l'obiettivo di un sistema fiscale efficiente. Esso non può servire a giustificare tutte le misure a favore dei proprietari.

Controprogetto del Consiglio federale

Gli elementi principali del controprogetto indiretto del Consiglio federale sono:

- la soppressione dell'imposizione del valore locativo;
- l'abolizione delle deduzioni, tranne:
 - la deduzione degli interessi passivi limitata ad un determinato importo e per un periodo stabilito per l'acquisto della prima abitazione (possibilità di dedurre fino a 5000 franchi per le persone sole e 10'000 franchi per le coppie il primo anno. In seguito, la deduzione diminuisce del 10% all'anno);
 - la deduzione delle spese legate a misure di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente particolarmente efficaci.
- gli interessi passivi sono deducibili fino a concorrenza del rendimento imponibile della sostanza;

- ▶ allo scopo di compensare i Cantoni che contano numerose residenze secondarie, il controprogetto offre loro la possibilità di introdurre un'imposta speciale sulle residenze secondarie.

- ▶ Argomenti pragmatici per un sì
economiesuisse sostiene solo parzialmente il progetto di revisione del Consiglio federale. Tuttavia, dopo l'esame degli argomenti degli uni e degli altri, l'organizzazione ritiene che in nome del pragmatismo sia auspicabile un cambiamento del sistema. Sopprimere l'imposizione del valore locativo soddisferebbe l'obiettivo costituzionale della promozione dell'accesso alla proprietà dell'alloggio, in virtù del quale i proprietari fondiari senza debiti ipotecari beneficiano di una riduzione dell'onere fiscale. Il progetto sopprime anche alcune distorsioni del sistema attuale – in particolare il forte incitamento ad indebitarsi e dunque ad effettuare degli investimenti fiscalmente più vantaggiosi. Il progetto contribuisce a semplificare il sistema fiscale.

- ▶ Neutralità degli introiti fiscali: condizione minima
Un elemento imprescindibile resta la condizione che la riforma non aumenti le imposte: essa deve essere neutra in termini di entrate fiscali. Questo deve essere garantito attraverso una revisione delle deduzioni ammissibili. Conformemente al progetto del Consiglio federale, deve essere possibile, anche dopo il cambiamento del sistema, far valere dei costi d'acquisizione per il prodotto del capitale imponibile e dedurre i corrispondenti interessi passivi.

- ▶ Nessuna nuova imposta sulle residenze secondarie
economiesuisse respinge la proposta del Consiglio federale di attribuire la possibilità ai Cantoni di riscuotere un'imposta supplementare sulle residenze secondarie, per le seguenti ragioni:
 - ▶ In primo luogo, questa imposta provocherebbe una disparità di trattamento tra i proprietari fondiari di uno stesso Cantone.
 - ▶ In secondo luogo, questa imposta non contribuirebbe a semplificare il sistema fiscale – uno dei principali obiettivi della revisione.
 - ▶ In terzo luogo, è oggi impossibile valutare le conseguenze fiscali di queste misure. La nuova imposta potrebbe aprire la porta ad imposte supplementari.

Informazioni:

eva.matter@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Federazione delle imprese svizzere
Hegibachstrasse 47, Casella postale, CH-8032 Zurigo
www.economiesuisse.ch