



Rapporto sul risultato della consultazione concernente il «Trattamento fiscale delle spese di riattazione degli immo- bili»

(Iv.Pa. Müller 04.457: Limitazione della «prassi Dumont»)

Compendio

Dall'analisi dei risultati risulta che 11 Cantoni (AI, BS, FR, GR, JU, NE, SG, SO, UR, ZG, ZH) nonché la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze sono favorevoli al mantenimento della prassi Dumont.

13 Cantoni (AG, AR, BL, BE, GL, LU, NW, OW, SH, SZ, TG, VS, VD) auspicano invece l'abrogazione di tale prassi sia a livello federale sia a quello cantonale. Il Ticino si pronuncia nel senso del testo dell'intervento parlamentare Müller, e cioè per una limitazione della prassi Dumont, mentre Ginevra non si è pronunciato.

I pareri dei quattro partiti rappresentati nell'Assemblea federale illustrano tre tendenze: l'UDC e il PLR preconizzano l'abrogazione al solo livello federale lasciando ai Cantoni la facoltà di decidere. Il PPD ritiene che la limitazione della prassi Dumont nel senso del testo dell'iniziativa parlamentare Müller sia la migliore soluzione; il PS è favorevole al mantenimento della prassi Dumont nei suoi limiti attuali.

Tra le associazioni mantello consultate, economiesuisse, l'Unione svizzera delle arti e mestieri, l'Associazione svizzera dei banchieri, l'Associazione dei Comuni svizzeri, la Hauseigentümerversand Schweiz, la Fédération Romande Immobilière e la Camera Ticinese dell'Economia Fondiaria si pronunciano per l'abrogazione della prassi Dumont sul piano federale e cantonale, mentre l'Unione delle città svizzere è la sola favorevole all'abrogazione unicamente a livello federale. L'Unione sindacale svizzera auspica il mantenimento della prassi Dumont e la Schweizer Mieterinnen- und Mieterverband Deutschschweiz è sostanzialmente contraria a qualsiasi sgravio fiscale a danno dei locatari. L'Unione svizzera dei contadini, dal canto suo, aderisce alla proposta di limitazione contenuta nell'iniziativa parlamentare Müller.

Con la sola eccezione di Heimatschutz Svizzera, tutti gli altri partecipanti alla consultazione si esprimono in favore dell'abrogazione della prassi Dumont a livello federale e cantonale.

I. Situazione iniziale

Il 20 febbraio 2007, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze di consultare i Cantoni, i partiti politici, le associazioni mantello nazionali dell'economia, i Comuni, le città e le regioni di montagna come pure le cerchie interessate per conoscere quale soluzione preferissero circa il futuro della prassi Dumont tra le quattro soluzioni proposte (abrogazione unicamente a livello federale, abolizione sia a livello federale sia livello cantonale, mantenimento, limitazione). La consultazione è durata dal 9 marzo al 15 giugno 2007 e ha raccolto, in tutto, 57 pareri. Per semplificazione, la lista dei risultati indica soltanto la soluzione preferita da ciascuno dei partecipanti alla consultazione. Per la stessa ragione, le soluzioni considerate al secondo o al terzo posto nei pareri non sono citate nella presente valutazione.

II. Risultato

1. Abrogazione della prassi Dumont soltanto a livello federale

Nessun Cantone ha sostenuto questa proposta, che, invece, è ritenuta la migliore soluzione tanto dall'UDC che dal PLR. Dello stesso parere sono l'Unione delle città svizzere e l'Associazione degli investitori e delle amministrazioni immobiliari (VIV).

L'UDC si aspetta che l'abrogazione della prassi Dumont contribuisca a promuovere l'accesso alla proprietà dell'abitazione con conseguenti ripercussioni positive sull'edilizia e sgravi amministrativi per l'amministrazione e il contribuente; per giunta l'abrogazione dovrebbe migliorare la sicurezza giuridica dei proprietari, eliminando una giurisprudenza problematica del Tribunale federale. Nella sua argomentazione il PLR evidenzia un altro aspetto:

l'abrogazione della prassi Dumont dovrebbe condurre a un rinnovo delle proprietà immobiliari svizzere sotto il profilo energetico e agevolare l'accesso alla proprietà grazie alla fiscalità. La VIV si concentra sugli aspetti tecnici. Con l'abrogazione della prassi Dumont, le spese di ripristino di un immobile potrebbero essere dedotte immediatamente e si sopprimerebbero le differenze difficilmente dimostrabili tra un edificio la cui manutenzione è stata trascurata e gli altri immobili.

Il PLR giustifica la limitazione dell'abrogazione al solo livello federale nell'interesse della concorrenza fiscale. L'abrogazione non deve essere imposta ai Cantoni. Anche l'UDC predilige questa soluzione per ragioni federaliste. I Cantoni devono avere facoltà di scelta nei confronti della Confederazione. La VIV approva la limitazione al solo livello federale nella speranza che in tal modo il progetto sia più facilmente realizzabile sotto il profilo politico.

Proposta	Partecipanti alla consultazione
Abrogazione della prassi Dumont unicamente a livello federale	UDC, PLR Unione delle città svizzere VIV

2. Abrogazione della prassi Dumont sia a livello federale che a livello cantonale

Tredici Cantoni (AG, AR, BL, BE, GL, LU, NW, OW, SH, SZ, TG, VS, VD) considerano che la migliore soluzione sia l'abrogazione della prassi Dumont ai livelli federale e cantonale. Le principali motivazioni citate sono le seguenti: l'abrogazione totale

- semplificherebbe il diritto fiscale, diminuirebbe l'onere amministrativo e faciliterebbe la tassazione per gli organi d'esecuzione (AG, BE, NW, OW, SH, VD);
- aumenterebbe la sicurezza giuridica offrendo la certezza della deducibilità delle spese di manutenzione al momento dell'acquisizione dell'immobile (BE);
- comporterebbe, rispetto alla situazione attuale, un'armonizzazione delle spese di manutenzione (AG, OW, VD);
- agirebbe in maniera positiva sull'economia; in particolare, l'attrattiva dell'acquisizione di vecchi immobili aumenterebbe, cosicché le risorse di terreno sarebbero maggiormente risparmiate (GL). L'accesso alla proprietà sarebbe agevolato, contribuendo all'ampliamento del parco immobiliare svizzero (VS; VD);
- l'onere del controllo del diritto alla deduzione è inversamente proporzionale alla pertinenza fiscale materiale (SZ).

Tutti i Cantoni favorevoli a questa soluzione ritengono imperativo evitare disparità tra il diritto federale e quello cantonale per motivi di armonizzazione e di economia dell'imposizione.

Tuttavia, anche tra i fautori dell'abrogazione totale non mancano le critiche. LU e NW, per esempio, mettono in dubbio le ripercussioni positive sull'edilizia attese dall'abrogazione totale della prassi Dumont. La fiscalità servirebbe soltanto ad accelerare o a ritardare la manutenzione, poiché l'acquirente di un immobile dovrà, prima o poi, procedere alla riattazione. D'altra parte, NW osserva che, con l'abrogazione della prassi Dumont, si dovrà distinguere tra il periodo precedente e il periodo successivo alla medesima per la determinazione del valore dell'investimento. Da questo punto di vista, la semplificazione dell'imposta sul reddito implicherebbe un'ulteriore lieve complicazione a livello dell'imposta sui redditi immobiliari.

Le grandi associazioni mantello favorevoli a questa proposta [economiesuisse, Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM), Associazione svizzera dei banchieri (ASB), Associazione dei Comuni svizzeri, Hauseigentümergeverband Schweiz (HEV), Fédération Romande Immobilière (FRI), Camera Ticinese dell'Economia Fondiaria (Catef)] considerano la prassi Dumont come un ostacolo all'acquisizione e al ripristino di un vecchio immobile. L'abrogazione di tale prassi avrebbe effetti positivi non soltanto per l'edilizia ma anche per l'economia svizzera in generale e, di conseguenza, per le finanze pubbliche. Nel caso di un'abrogazione totale, i nuovi proprietari di immobili da riattare sarebbero incoraggiati a ripristinarli senza indugio. L'abrogazione della prassi Dumont dovrebbe dunque essere considerata alla stregua di un vero e proprio incitamento all'acquisizione della proprietà dell'abitazione ai sensi del mandato costituzionale. Soltanto con l'abrogazione totale di tale prassi si adempirebbe l'esigenza della promozione dell'accesso alla proprietà dell'abitazione; il mantenimento della prassi Dumont in certi Cantoni sarebbe invece contrario al mandato costituzionale di promuovere l'accesso alla proprietà dell'abitazione (HEV). economiesuisse ritiene che la prassi Dumont mantenga una disparità di trattamento ingiustificata tra i vecchi e i nuovi proprietari. La sua abrogazione comporterebbe una semplificazione del sistema fiscale, consentendo ai contribuenti e alle amministrazioni di risparmiare tempo e denaro. Secondo l'USAM, infine, la deduzione fiscale avrebbe un'importanza vitale per le mini-imprese e le piccole imprese attive principalmente nel settore della manutenzione e del risanamento.

Oltre agli argomenti già citati, gli altri partecipanti favorevoli all'abrogazione della prassi Dumont ai livelli federale e cantonale [Gewerbeverband des Kantons LU, Schweizerisch-Liechtensteinischer Gebäudetechnikverband, suisselec, Zentralschweizerische Vereinigung diplomierter Steuerexperten (ZVDS), Società svizzera degli impresari-costruttori (SSIC), Unione svizzera del metallo (USM), Schweizerischer Baumeisterverband (SBV), Schweizerischer Verband der Immobilienwirtschaft SVIT Schweiz, Union Suisse des Professionnels de l'Immobilier (USPI), Centre Patronal, Unione svizzera dei Fiduciari (USF), costruzioneesvizzera, Domus Antiqua Helvetica, Associazione svizzera delle aziende elettriche (AES), Associazione svizzera d'assicurazioni (ASA), Associazione svizzera esperti fiscali diplomati (ASE-FID)] hanno rilevato i seguenti aspetti:

- sotto il profilo dell'attrattiva della piazza economica, l'abrogazione della prassi Dumont non servirebbe a gran che (USF, ZVDS);
- la prassi Dumont limitata, conformemente alla decisione del Tribunale federale del 1997, riguarda ormai solo una piccola parte degli immobili attualmente acquistati, tanto che, in fin dei conti, la sua abrogazione comporterebbe uno sgravio fiscale soltanto per un numero di contribuenti assai ristretto (USF, ZVDS);
- la prassi Dumont solleva un problema di uguaglianza giuridica: nel caso dell'acquisizione di un immobile la cui manutenzione è stata trascurata non è possibile determinare se il prezzo pagato è troppo basso rispetto a quello di un immobile in buone condizioni di manutenzione e, se così fosse, a quanto ammonta la riduzione ottenuta (USF, ZVDS). Acquistando un immobile in cattivo stato il nuovo proprietario incorre un rischio finanziario perchè spesso il costo del ripristino non è del tutto prevedibile: questo rischio non deve essere ulteriormente "aggravato" dal fisco (SSIC).
- l'abrogazione al solo livello federale non comporta una reale semplificazione amministrativa; i problemi di distinzione suscitati dalla prassi Dumont sussisterebbero infatti al livello delle imposte cantonali (SVIT).

Proposta	Partecipanti alla consultazione
Abrogazione della prassi Dumont ai livelli federale e cantonale	AG, AR, BL, BE, GL, LU, NW, OW, SH, SZ, TG, VS, VD Economiesuisse, USAM, ASB, Associazione dei Comuni svizzeri, HEV, FRI, Catef Gewerbeverband des Kantons LU, suisse-tec, ZVDS, SSIC, USM, SVIT, USPI, Centre Patronal, USF, costruzionesvizzera, Domus Antiqua Helvetica, AES, ASA, A-SEFID

3. Mantenimento della prassi Dumont

Undici Cantoni (AI, BS, FR, GR, JU, NE, SG, SO, UR, ZG, ZH) e la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDF) ritengono che il mantenimento della prassi Dumont sia la migliore soluzione. Taluni dimostrano una certa flessibilità, in quanto non si oppongono a eventuali modifiche o a soluzioni forfetarie avvicinandosi così alla limitazione proposta dall'iniziativa parlamentare Müller:

- attuazione a favore del cittadino, in quanto occorre emanare regole di applicazione semplici e chiare. Più le regole di distinzione sono complesse, più grande è il rischio che siano applicate diversamente nell'ambito della tassazione e conducano quindi a ineguaglianze giuridiche a livello di esecuzione (BS);
- latitudine di apprezzamento nella distinzione tra gli immobili ben conservati e quelli la cui manutenzione è stata trascurata (ZH);
- norma d'apprezzamento: le spese immobiliari effettuate in tempi ravvicinati rispetto all'acquisizione sono considerate a titolo di investimenti che aumentano il valore dell'immobile se sono intervenute entro un determinato termine (da due a cinque anni) e se sono superiori a una certa percentuale del prezzo d'acquisto (10 à 15 %) (SG);
- stabilire regole oggettive per precisare i settori di apprezzamento in modo da consentire un'imposizione uniforme ed equa (AI, UR).

I principali argomenti addotti per il mantenimento della prassi Dumont sono:

- in caso di abrogazione, i principi costituzionali dell'uguaglianza giuridica e dell'imposizione secondo la capacità economica non sarebbero rispettati (CDF, AI, FR, GR, JU, SO, UR, ZG, ZH), contravvenendo alla legge (SG);
- dopo la decisione del Tribunale federale sulla prassi Dumont del 1997, la tassazione non pone, in pratica, più alcun problema (ZG);
- l'abrogazione della prassi Dumont significherebbe che l'acquirente di un immobile da riattare potrebbe finanziare parte dell'acquisizione mediante sovvenzioni fiscali (GR);
- l'abrogazione non costituirebbe un impulso notevole per il settore edile (GR) e i suoi effetti positivi in questo ambito suscitano forti dubbi (NE);
- l'abrogazione non implicherebbe alcuna semplificazione, dato che la distinzione tra gli investimenti che aumentano il valore dell'immobile e quelli che lo conservano continuerebbe a esistere anche dopo l'abrogazione della prassi Dumont (GR);
- dall'articolo 108 della Costituzione non si deduce che la Confederazione debba promuovere l'acquisto di immobili la cui manutenzione è stata trascurata (SO).

Nei loro pareri, BS, FR, GR, JU, NE, UR, ZH e la CDF evidenziano la necessità imperativa di evitare disarmonie. Secondo la CDF, occorre inoltre sorvegliare l'applicazione uniforme, da parte dei Cantoni, non solo del diritto federale, ma anche di quello cantonale.

Il PS e l'Unione sindacale svizzera (USS) sostengono che l'abrogazione della prassi Dumont sarebbe anticostituzionale poiché il rispetto dei principi dell'uguaglianza giuridica e dell'imposizione secondo la capacità economica verrebbe meno. Oltre a questi problemi di diritto costituzionale, l'abrogazione indurrebbe speculazioni indesiderate sui vecchi edifici e finirebbe per rendere il costo totale di un immobile riattato più elevato di quello di un immobile nuovo: ciò, anziché favorire l'accesso alla proprietà, lo ostacolerebbe. Secondo l'USS, lo scopo del mandato costituzionale non può essere quello di promuovere l'accesso alla proprietà dell'abitazione per le persone che hanno comunque i mezzi per pagarsela.

A parte le possibilità di ottimizzare le imposte concessa ai contribuenti benestanti, il PS non crede che l'abrogazione della prassi Dumont possa suscitare un aumento della costruzione di abitazioni. Questo aumento non ci sarà perché gli acquirenti di immobili in cattivo stato li ripristineranno comunque, indipendentemente da qualsiasi considerazione fiscale. Data l'assenza di una stima delle diminuzioni delle entrate fiscali, la revisione sarebbe inoltre un salto nel vuoto. Al pari dei Cantoni che rifiutano l'abrogazione della prassi Dumont, il PS teme esplicitamente un'erosione dell'armonizzazione fiscale formale.

Nel suo breve parere, la Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband Deutsch-schweiz (SMV/D) non si pronuncia chiaramente in favore di una delle quattro soluzioni proposte. Dal suo rifiuto di qualsiasi intervento che accresca i privilegi dei proprietari a danno dei locatari si può tuttavia dedurre che è favorevole al mantenimento della prassi Dumont. Anche Heimatschutz Svizzera non si esprime esplicitamente per il mantenimento della prassi Dumont ma vi ravvede un incentivo finanziario ad acquisire un oggetto protetto perché le spese di manutenzione dei monumenti storici sono già deducibili durante il termine di cinque anni. Nel caso di un'abrogazione, questo privilegio fiscale rispetto agli immobili in cattivo stato verrebbe meno. Piuttosto che alle varianti poste in consultazione, bisognerebbe dare maggiore importanza all'imposizione dei monumenti da proteggere. In particolare, si dovrebbero assolutamente prevedere deduzioni forfetarie più elevate per i proprietari dei monumenti storici al fine di compensarne, almeno in parte, l'impegno.

Proposta	Partecipanti alla consultazione
Mantenimento della prassi Dumont	AI, BS, FR, GR, JU, NE, SG, SO, UR, ZG, ZH PS USS SMV/D, Heimatschutz Svizzera

4. Limitazione della prassi Dumont secondo l'iniziativa parlamentare Müller (04.457)

Il TI limita già l'applicazione della prassi Dumont nel tempo (due anni) e ha adottato questa regola: per un immobile di oltre 20 anni le spese di manutenzione non sono deducibili se superiori al 20 % del prezzo d'acquisto; in caso contrario sono deducibili. Dato che questa prassi si è dimostrata valida proprio dal punto di vista della semplificazione amministrativa, il testo, identico all'iniziativa parlamentare sotto il profilo materiale, sarebbe preferibile a qualsiasi altra soluzione. Occorrerebbe però imperativamente introdurre disposizioni analoghe nella legge sull'imposta federale diretta (LIFD) e in quella sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID).

Il PPD è il solo partito favorevole a questa limitazione, ritenendo essenziale la semplificazione della prassi. A suo avviso, un'abrogazione totale della prassi Dumont sarebbe eccessiva. Considera opportuni i criteri di limitazione proposti dall'iniziativa parlamentare (riduzione del termine da cinque a due anni e deduzione, durante i primi due anni, dei costi dei lavori di ripristino se non sono superiori al 20% del prezzo di acquisizione).

Tra le associazioni mantello consultate solo l'Unione svizzera dei contadini (USP) si esprime a favore di questa soluzione, dichiarando le esigenze dell'iniziativa parlamentare adeguate e giuste. I termini e le percentuali proposte dovrebbero essere ripresi direttamente nella LIFD e nella LAID per porre un termine all'incoerenza che regna in materia di applicazione. Si potrebbero così far cessare gli abusi palesi e il rilancio dei prezzi.

Proposta	Partecipanti alla consultazione
Limitazione della prassi Dumont secondo il testo dell'iniziativa parlamentare Müller	TI PPD USP

III. Conclusione

La valutazione dimostra che, per una grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione, l'incoerenza giuridica equivale a una violazione dell'armonizzazione fiscale formale, indipendentemente dall'abrogazione o dal mantenimento della prassi Dumont. Il PLR e l'UDC sono i soli attori di rilievo a non considerare pertinente questo aspetto, in ragione dell'autonomia cantonale.

I pareri diametralmente opposti dei partecipanti alla consultazione sono particolarmente evidenti su tre aspetti fondamentali:

1. Impatto economico dell'abrogazione totale della prassi Dumont

I pareri vanno dal ravvisare nell'abrogazione un impulso salutare per l'edilizia a dichiararla un'entità trascurabile perchè la categoria degli immobili in cattivo stato conta ormai soltanto un piccolo numero di edifici. Dato questo stato di cose, solo pochi contribuenti beneficerebbero di uno sgravio fiscale. Mentre i fautori dell'abrogazione ritengono che, grazie all'incentivo per l'acquisto di vecchi immobili, in futuro lo sfruttamento del terreno a fini di edilizia diminuirebbe e che gli immobili bisognosi di risanamento sarebbero immediatamente riattati, gli oppositori profetizzano una speculazione sul prezzo dei vecchi immobili. Secondo loro, l'abrogazione della prassi Dumont non comporterebbe un aumento dell'attività di costruzione di abitazioni perchè gli acquirenti di immobili la cui manutenzione è stata trascurata prima o poi ripristineranno comunque la loro proprietà.

2. Principi costituzionali

Il disaccordo sulle questioni di diritto costituzionale è profondo. Per i sostenitori, l'abrogazione della prassi Dumont rappresenta un contributo alla promozione dell'accesso alla proprietà dell'abitazione, come preconizzato dalla costituzione; per gli oppositori si tratta invece di una violazione dei principi dell'uguaglianza giuridica e dell'imposizione secondo la capacità economica.

3. Semplificazione del diritto fiscale

Mentre i fautori dell'abrogazione evocano uno sgravio lavorativo per l'amministrazione e per il contribuente come pure l'eliminazione delle incoerenze nell'applicazione di questa prassi, gli oppositori ribattono che, dopo la decisione del Tribunale federale del 1997, la tassazione non presenta più problemi di rilievo.