

ad 98.407

**Iniziativa parlamentare
Rimborso dell'imposta preventiva alle comunità
di proprietari per piani (Widrig)**

**Rapporto e proposta del 26 ottobre 1999 della Commissione
dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale**

Parere del Consiglio federale

del 1° marzo 2000

Onorevoli presidente e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli, vi sottoponiamo il nostro parere sul rapporto e sulla proposta della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) del 26 ottobre 1999 che, mediante un'iniziativa parlamentare, propone un progetto riguardante il rimborso dell'imposta preventiva alle comunità di proprietari per piani.

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

1° marzo 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Nel 1995, l'Amministrazione federale delle contribuzioni, d'intesa con la Conferenza dei funzionari fiscali di Stato, ha proceduto a uniformare, mediante una circolare agli uffici cantonali dell'imposta preventiva, la prassi relativa al rimborso dell'imposta preventiva sui proventi dei fondi di rinnovo degli immobili. La competenza per tale rimborso è stata così delegata esclusivamente ai Cantoni, sempre che i proprietari per piani siano persone fisiche.

Sinora era la Confederazione che, previo esame, rimborsava l'imposta preventiva alle comunità di proprietari per piani. Alcuni Cantoni rimborsavano l'imposta preventiva anche a singoli membri residenti della comunità di proprietari per piani in funzione della loro quota. In tal modo, la comunità poteva scegliere fra un rimborso globale da parte della Confederazione e un rimborso individuale mediante richieste personali dei suoi membri (persone fisiche) presso il Cantone. Queste procedure parallele generavano incertezza giuridica e a volte hanno comportato doppi rimborsi dell'imposta preventiva. Per questi motivi, la prassi unitaria in vigore dal 1995 prevede unicamente il rimborso di tale imposta da parte dei Cantoni ai membri (persone fisiche) delle comunità di proprietari per piani da parte dei Cantoni.

Secondo la richiesta dell'iniziativa parlamentare presentata in forma generica dal consigliere nazionale Widrig il 17 maggio 1998, la Commissione dell'economia e dei tributi vuole sancire, mediante una modifica dell'articolo 24 capoverso 5 della legge sull'imposta preventiva, il diritto esclusivo delle comunità di proprietari per piani al rimborso dell'imposta preventiva dedotta dai proventi dei fondi di rinnovo degli immobili. A una simile proposta il Consiglio federale si oppone soprattutto perché spetta ai singoli proprietari per piani, e non alla comunità, dichiarare la loro quota al provento e alla sostanza dei fondi di rinnovo degli immobili. L'obiettivo dell'imposta preventiva è così tutelato al meglio se il rimborso della stessa fa riferimento alla dichiarazione dei singoli proprietari per piani.

Parere

1

Diritto vigente

Il diritto vigente si fonda sul disciplinamento del rimborso dell'imposta preventiva previsto negli articoli 21-33 della legge federale del 13 ottobre 1965 sull'imposta preventiva (LIP; RS 642.21). Esso stabilisce che le persone fisiche devono presentare l'istanza di rimborso al Cantone in cui hanno il domicilio (art. 30 cpv. 1 LIP), ad eccezione di quella sulle prestazioni d'assicurazione (art. 33 cpv. 2 LIP). Il loro diritto al rimborso presuppone che alla scadenza della prestazione imponibile abbiano il loro domicilio in Svizzera (art. 22 LIP), che in quel momento possiedano il diritto di godimento sui valori patrimoniali che hanno fruttato il reddito imponibile (art. 21 cpv. 1 lett. a LIP) e che abbiano dichiarato il reddito colpito dall'imposta preventiva e la relativa sostanza conformemente alle prescrizioni legali delle autorità fiscali competenti (art. 23 LIP). Le persone giuridiche e le società commerciali senza personalità giuridica devono presentare l'istanza di rimborso all'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) (art. 30 cpv. 2 LIP). Anche per esse è dato diritto al rimborso solo se alla scadenza della prestazione imponibile avevano la sede in Svizzera (art. 24 cpv. 2 LIP), se in quel momento avevano il diritto di godimento sui valori patrimoniali che hanno fruttato il reddito imponibile (art. 21 cpv. 1 lett. a LIP) e se hanno registrato regolarmente nei loro libri di commercio come reddito i proventi colpiti dall'imposta preventiva (art. 25 cpv. 1 LIP). Secondo l'articolo 24 capoverso 5 LIP, l'ordinanza disciplina (ordinanza d'esecuzione del 19 dicembre 1966 della legge federale su l'imposta preventiva [OIPrev; RS 642.211]) il diritto al rimborso spettante a unioni di persone o a masse patrimoniali che non hanno la personalità giuridica, ma che dispongono di un'organizzazione propria e svolgono la loro attività in Svizzera o vi sono amministrate.

Sulla base di questa norma di delega sancita nell'articolo 24 capoverso 5 LIP, il nostro Consiglio ha adottato l'articolo 55 OIPrev, il quale recita:

«Alla stessa stregua delle persone giuridiche hanno diritto al rimborso dell'imposta preventiva:

- a. le imprese gestite in comune (consorzi di costruzione ecc.), se l'imposta preventiva è stata dedotta dagli interessi fruttati da averi costituiti esclusivamente per gli scopi dell'impresa comune e se una distinta di tutti i partecipanti è allegata all'istanza di rimborso;
- b. le unioni di persone senza personalità giuridica, ma che dispongono di un'organizzazione propria e svolgono la loro attività esclusivamente o principalmente in Svizzera, se i loro membri non sono assoggettati ad imposta sulla loro quota ai redditi ed alla sostanza dell'unione e non fanno valere personalmente un diritto al rimborso per la loro quota ai redditi dell'unione;
- c. le masse patrimoniali amministrate in Svizzera, destinate a scopi speciali, senza pur tuttavia avere la personalità giuridica, se i beni e il loro reddito non possono essere fiscalmente attribuiti a persone determinate.»

Riguardo alla domanda se alle comunità di proprietari per piani spetti un diritto (proprio) al rimborso dell'imposta preventiva sui proventi dei fondi di rinnovo per gli immobili, conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale occorre

sottolineare quanto segue¹: le comunità di proprietari per piani non hanno alcun diritto al rimborso in virtù dell'articolo 24 capoverso 2 LIP, dal momento che non sono né persone giuridiche né società commerciali senza personalità giuridica. Le comunità di proprietari per piani non soddisfano quindi nemmeno le condizioni per un rimborso di cui all'articolo 55 lett. a-c OIPrev: per imprese comuni sul tipo dei consorzi di costruzione secondo l'articolo 55 lettera a OIPrev bisogna intendere le unioni contrattuali di alcune persone destinate al perseguimento di un determinato scopo economico (di regola per l'adempimento di un contratto d'appalto o di un mandato), limitate nel tempo (finché tale scopo è raggiunto) ed aziendali nella misura in cui ciò sia funzionale allo scopo². Questa descrizione, che non dev'essere interpretata in senso lato, non contempla le comunità di proprietari per piani. Non si può quindi affermare che i proprietari per piani siano membri di un'unione di persone che non sono assoggettate all'imposta per la loro quota al reddito e alla sostanza dell'unione (art. 55 lett. b OIPrev) o alle quali non possono essere fiscalmente attribuiti i valori patrimoniali in questione e il loro reddito (art. 55 lett. c OIPrev). Piuttosto i singoli proprietari per piani sono assoggettati all'imposta e il reddito (proveniente dai valori patrimoniali comuni) può essere loro attribuito proporzionalmente senza difficoltà alcuna.

L'imposta preventiva serve in primo luogo, anche se non esclusivamente, a garantire le imposte cantonali e comunali e deve arginare la sottrazione fiscale degli assoggettati domiciliati in Svizzera. Dato che i singoli proprietari per piani (e non la comunità) sono tenuti a dichiarare la propria quota al reddito e alla sostanza dei fondi di rinnovo degli immobili e a pagare le relative imposte, l'obiettivo dell'imposta preventiva è così tutelato al meglio se il rimborso della stessa fa riferimento a questa dichiarazione.

In conclusione occorre sottolineare che né la legge né l'ordinanza in vigore offrono una base legale per il rimborso dell'imposta preventiva alle comunità di proprietari per piani.

2 Riesame delle basi legali

Nell'ambito degli ulteriori lavori commissionali, l'AFC è stata incaricata di illustrare in un rapporto quali basi legali devono essere modificate per conferire alle comunità di proprietari per piani il diritto al rimborso e quali sono le conseguenze di tali modifiche. Sono state esaminate in dettaglio le seguenti varianti: modifica della legge federale del 13 ottobre 1995 sull'imposta preventiva (variante 1³), modifica della legge federale sull'imposta federale diretta e della legge federale sull'armonizzazio-

¹ Cfr. Decisione del Tribunale federale del 26 marzo 1999 nella causa Comunità di proprietari per piani K. in merito al rimborso dell'imposta preventiva.

² Si allude qui essenzialmente al fatto che l'imposta preventiva sugli interessi di conti bancari, attraverso i quali è sbrigato il traffico comune dei pagamenti per lo svolgimento di un contratto d'appalto o di un mandato, può essere oggetto di un'istanza di rimborso come tale da parte delle imprese comuni, a condizione che gli interessi colpiti dall'imposta preventiva siano contabilizzati al lordo nel conto comune.

³ Norma esplicita del diritto al rimborso nella legge sull'imposta preventiva.

ne delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (variante 2⁴), modifica dell'ordinanza d'esecuzione del 19 dicembre 1966 della legge federale sull'imposta preventiva (variante 3⁵). Successivamente, la Commissione si è espressa contro una modifica delle leggi federali sull'imposta federale diretta e sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni intesa a dichiarare soggetti fiscali le comunità di proprietari per piani (rifiuto della variante 2). In pari tempo, la Commissione ha chiesto al Dipartimento federale delle finanze (DFF) di chiarire la possibilità di prevedere nell'articolo 55 dell'ordinanza d'esecuzione della legge federale sull'imposta preventiva un rimborso dell'imposta preventiva riscossa sui redditi dei fondi di rinnovo degli immobili alle comunità di proprietari per piani. Dato che il rimborso dell'imposta preventiva per le persone fisiche è strettamente connesso con le dichiarazioni d'imposta cantonali e con la procedura di tassazione cantonale, il DFF ha invitato i direttori cantonali delle finanze a rispondere alle seguenti tre domande nell'ambito di una breve consultazione:

1. Preferite il nuovo disciplinamento in vigore dal 1995?
2. Preferite il rimborso esclusivo da parte della Confederazione (varianti 1 [= modifica della LIP] e 3 [= modifica soltanto dell'ordinanza d'esecuzione] del rapporto dell'AFC)?
3. In caso di rimborso da parte della Confederazione, le comunità di proprietari per piani devono essere dichiarate soggetti fiscali per le imposte dirette (variante 2 del rapporto dell'AFC)?

3 Risultato della consultazione e valutazione

3.1 Risultato

Dalla consultazione dei direttori delle finanze cantonali è emerso che 14 Cantoni⁶, fra cui oltre al Ticino l'intera Svizzera occidentale, desiderano mantenere la prassi stabilita nella circolare dell'AFC del 16 gennaio 1995 e quindi il rimborso individuale ai singoli proprietari per piani. Pressoché tutti questi Cantoni confermano esplicitamente che l'attuale prassi in vigore dal 1995 è stata ben accolta da tutti gli interessati. Nei pareri si sottolinea che la prassi vigente funziona bene e senza un notevole maggior onere per i proprietari per piani, gli amministratori d'immobili, le amministrazioni delle comunità di proprietari per piani e le amministrazioni delle contribuzioni. Diversi di questi Cantoni fanno quindi notare che il disciplinamento vigente dal 1995 garantisce che l'imposta preventiva sia rimborsata solo sui redditi effettivamente oggetto d'imposizione. Per contro, in caso di modifica della LIP o della OIPrev, la funzione di prevenzione non sarebbe più garantita.

⁴ Le comunità di proprietari per piani vengono equiparate, quanto al patrimonio loro appartenente e al relativo reddito, alle persone giuridiche e dichiarate per legge soggetti fiscali per le imposte dirette della Confederazione e dei Cantoni. In pari tempo, grazie a una corrispondente modifica dell'OIPrev è riconosciuto loro un diritto proprio al rimborso.

⁵ Norma esplicita del diritto al rimborso delle comunità di proprietari per piani nell'articolo 55 OIPrev.

⁶ BE, FR, GE, JU, LU, NE, NW, OW, SO, TI, UR, VD, VS, ZG

Dodici Cantoni⁷ si sono espressi a favore di un rimborso dell'imposta preventiva alle comunità di proprietari per piani. Ritengono l'attuale prassi di rimborso troppo complicata per tutti gli interessati; l'onere amministrativo per i singoli proprietari per piani è sproporzionato in considerazione degli esigui importi che spettano loro. Otto di questi Cantoni considerano completamente ingiustificata la preoccupazione dell'AFC secondo cui, in caso di rimborso da parte della Confederazione, non sarebbe più garantita una tassazione regolamentare dei singoli comproprietari. E questo perché i proprietari per piani non sono tenuti a dichiarare nella tassazione i redditi dei fondi di rinnovo degli immobili per i quali non spetta loro alcun diritto di godimento. Per questa ragione, l'argomento della funzione di garanzia sarebbe senza fondamento.

L'obbligo fiscale delle comunità di proprietari per piani riguardo alle imposte dirette è stato respinto dai Cantoni in parte senza motivazione, in parte perché ingiustificato o perché ritenuto inaccettabile a causa del maggior onere sproporzionato che ne deriverebbe per le autorità federali.

3.2 Valutazione

3.2.1 In generale

Il disciplinamento legale esplicito del diritto al rimborso delle comunità di proprietari per piani mediante il completamento dell'articolo 24 capoverso 5 LIP verrebbe a sovrapporsi di fatto alla precedente prassi di rimborso, come applicata in parte l'ultima volta per scadenze del 1994 (e «previo esame») e secondo la quale alle comunità di proprietari per piani spettava, in virtù delle regole procedurali, un diritto al rimborso da far valere nei confronti dell'AFC. È vero che il rimborso da parte dell'AFC alle comunità di proprietari per piani avrebbe, in tal caso, una base legale. Parimenti, si tratterebbe dell'unica procedura di rimborso ammissibile poiché un rimborso da parte del Cantone non sarebbe lecito. Nel contempo la tassazione regolamentare dei singoli comproprietari non sarebbe garantita. Inoltre, il singolo proprietario per piani non beneficerebbe nemmeno di una semplificazione, dal momento che i corrispondenti redditi verrebbero iscritti d'ora in poi nell'elenco titoli nella colonna B («redditi non soggetti all'imposta preventiva») invece che nella colonna A («redditi soggetti all'imposta preventiva»).

3.2.2 Onere per assoggettati e autorità fiscali

Di regola, all'elenco titoli è allegato un preciso conteggio per le comunità di proprietari per piani con le quote dei singoli proprietari per piani ai fondi di rinnovo degli immobili e al reddito degli stessi⁸. È raro quindi che le amministrazioni delle

⁷ AG, AI, AR, BL, BS, GL, GR, SG, SH, SZ, TG, ZH

⁸ Riguardo alle presunte difficoltà insormontabili sovente menzionate in questo contesto, occorre osservare quanto segue: non è vero che ogni singolo proprietario per piani deve allegare il conteggio annuo completo e le attestazioni bancarie della comunità. D'altro canto bisogna ricordare che l'amministrazione dei fondi disponibili (e quindi anche dei fondi di rinnovo degli immobili) fa parte dei compiti dell'amministratore (art. 712s CC) e che alla comunità dei proprietari per piani spetta l'approvazione del conteggio (art. 712m CC). Non si può quindi dire che il disciplinamento vigente del rimborso impedisca di accedere alla proprietà per piani, ma nemmeno che quest'ultima verrebbe promossa conferendo alle comunità di proprietari per piani il diritto di rimborso.

contribuzioni debbano chiedere informazioni o attestazioni. Ad essi spetta unicamente l'esame di un'ulteriore posizione nell'elenco titoli. Il rimborso esclusivo da parte della Confederazione provocherebbe per contro un onere amministrativo supplementare, senza però che ne risultino semplificazioni per il contribuente. Il problema del controllo delle dichiarazioni non sarebbe risolto. Persino meri controlli su campioni e la richiesta di restituzione di imposte preventive rimborsate a torto sarebbero onerosi.

3.2.3 Funzione garantista dell'imposta preventiva

L'ordinamento vigente in materia di rimborso garantisce che l'imposta preventiva sia rimborsata solo su redditi effettivamente tassati. Per contro, in caso di rimborso da parte della Confederazione, il problema della non dichiarazione da parte dei singoli proprietari per piani non sarebbe risolto.

3.2.4 Obbligo fiscale delle comunità di proprietari per piani

Con un obbligo fiscale delle comunità di proprietari per piani, l'onere amministrativo per tassare questi contribuenti supplementari sarebbe eccessivo rispetto al gettito fiscale.

3.2.5 Diritto di godimento dei singoli proprietari per piani

In alcune consultazioni cantonali si è affermato che il godimento della sostanza risultante dall'amministrazione della comunità di proprietari per piani spetti alla comunità. Al riguardo occorre osservare quanto segue⁹:

- a) Ai singoli proprietari per piani, soggetti all'imposta sul reddito (e non alla comunità), spetta il diritto di godimento dei valori patrimoniali che fruttano il reddito imponibile. L'articolo 712h capoverso 2 numero 3 CC fa sì notare che le imposte possono essere attribuite in comune anche ai proprietari per piani; tuttavia, il diritto tributario cantonale stabilisce se debba essere tassata la quota di comproprietà come tale o l'intero immobile. Le quote di comproprietà su fondi e il relativo reddito sono ora tassati regolarmente presso il singolo proprietario per piani nell'ambito delle imposte dirette sul reddito e la sostanza. Ad esso spetta quindi il diritto di godimento ai sensi dell'articolo 21 capoverso 1 lettera a LIP.
- b) Non vi è contraddizione con il disciplinamento della proprietà per piani fissata nel Codice civile. L'articolo 712l capoverso 1 CC dichiara che la comunità dei proprietari per piani è autorizzata, nell'ambito dell'amministrazione comune, ad acquisire a proprio nome la sostanza risultante e in particolare i mezzi dei fondi di rinnovo degli immobili. Ciò significa che le prestazioni colpite dall'imposta preventiva, segnatamente i redditi sui fondi di rinnovo

⁹ Cfr. al riguardo anche la decisione del Tribunale federale del 26 marzo 1999 nella causa Comunità di proprietari per piani K. relativa al rimborso dell'imposta preventiva.

degli immobili, spettano alla comunità a proprio nome. Con tale disciplinamento, il legislatore ha conferito alla comunità di proprietari per piani un limitato margine di manovra e di patrimonio per permetterle di partecipare quale entità chiusa al contesto giuridico. Questo ordinamento non è tuttavia rimesso in discussione dal momento che il diritto al rimborso per l'imposta preventiva è riconosciuto ai singoli proprietari e non alla comunità.

L'opinione secondo cui il diritto di godimento spetti alla comunità dei proprietari per piani non si concilia con queste considerazioni.

3.2.6 Conseguenze finanziarie

Le conseguenze finanziarie del diritto al rimborso delle comunità di proprietari per piani sono difficilmente prevedibili per la Confederazione e i Cantoni. Da un lato, il comportamento degli interessati non può essere predetto. Dall'altro, le stime delle possibili ripercussioni si basano su dati del passato e/o su diverse ipotesi incerte. Dai dati del passato emerge che l'imposta preventiva, rimborsata dall'AFC direttamente alle comunità di proprietari per piani conformemente alla prassi allora in vigore, negli anni 1994 e 1995 ammontava a mediamente 14,5 milioni di franchi, ciò che corrisponde a redditi patrimoniali annui di circa 40 milioni di franchi. Al riguardo, l'AFC doveva gestire nel 1995 e 1996 circa 20 000 incartamenti di comunità di proprietari per piani. Con la prassi di rimborso uniformata dal 1° gennaio 1996 (per la prima volta per scadenze dal 1995), l'AFC ha potuto in altre parole risparmiare l'onere amministrativo per l'elaborazione di circa 20 000 incartamenti, senza per questo causare un notevole maggior onere alle comunità di proprietari per piani nell'allestimento del conteggio e ai Cantoni nel controllo.

4 Conclusione

I singoli proprietari per piani (e non la comunità) sono tenuti a dichiarare in sede di tassazione la loro quota al reddito e alla sostanza dei fondi di rinnovo degli immobili. Per il rimborso dell'imposta preventiva è pertanto adeguato e pertinente riagganciarci a tale obbligo di dichiarazione. Decidere diversamente significherebbe accettare che la corrispondente sostanza e i redditi derivanti non divengano mai oggetto di tassazione. Le esperienze fatte con la prassi di rimborso uniformata a partire dal 1° gennaio 1996 (per la prima volta per scadenze dal 1° gennaio 1995) sono del tutto positive: da un lato, il pericolo di doppi rimborsi è stato eliminato; dall'altro, si è notato che i proprietari per piani sono perfettamente in grado di far valere la loro parte d'imposta preventiva mediante il loro personale elenco titoli. Il Consiglio federale non è quindi disposto ad aderire alla presente proposta della Commissione e di conseguenza a una soluzione che non tiene conto dello scopo garantista dell'imposta preventiva.