



17.400

Iniziativa parlamentare Cambio di sistema nell'ambito dell'imposizione della proprietà abitativa

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

del 27 maggio 2021

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale concernente il cambio di sistema nell'ambito dell'imposizione della proprietà abitativa, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

27 maggio 2021

In nome della Commissione:

Il presidente, Christian Levrat

Compendio

Il progetto oggetto del presente rapporto prevede che per le abitazioni occupate dai proprietari al loro domicilio il valore locativo venga soppresso tanto a livello federale quanto a livello cantonale, così come le deduzioni per i costi di conseguimento, ossia le spese di manutenzione, le spese di riattazione di immobili di nuova acquisizione, i premi d'assicurazione e le spese d'amministrazione da parte di terzi. Per questi immobili le deduzioni, giustificate anche da ragioni extrafiscali, per gli investimenti destinati al risparmio energetico e alla protezione dell'ambiente e per le spese di demolizione saranno soppresse a livello federale, mentre i Cantoni potranno conservarle nelle loro legislazioni fiscali. Tuttavia le deduzioni per le spese destinate al risparmio energetico e alla protezione dell'ambiente non saranno più ammesse al di là di una certa data. Le spese per lavori di cura di monumenti storici dovranno invece rimanere deducibili.

Le abitazioni secondarie a uso proprio saranno escluse dal cambio di sistema: per ragioni fiscali il loro valore locativo rimarrà dunque imponibile sia a livello federale sia a livello cantonale. I redditi da immobili locati o affittati rimarranno anch'essi imponibili. Di conseguenza, anche i costi di conseguimento (ad eccezione degli interessi su debiti) continueranno a essere deducibili per questi tipi di abitazioni tanto a livello federale quanto a livello cantonale. Le deduzioni per gli investimenti destinati al risparmio energetico e alla protezione dell'ambiente, per i lavori di cura di monumenti storici e per le spese di demolizione saranno invece soppresse a livello federale, mentre i Cantoni potranno continuare ad ammetterle (disposizione potestativa).

Visto l'elevato indebitamento privato riconducibile principalmente ai debiti ipotecari, la Commissione ritiene fondamentale ridurre gli incentivi all'indebitamento ed intende quindi far leva anche su questo punto. La maggioranza non intende ammettere in futuro deduzioni degli interessi passivi, mentre una minoranza propone di limitare queste deduzioni al 70 per cento dei redditi da sostanza imponibili. Sia la proposta della maggioranza che quella della minoranza sono sensibilmente più severe di quanto prevede il diritto vigente, in base al quale gli interessi passivi sono deducibili fino a concorrenza dei redditi imponibili da sostanza mobiliare e immobiliare e di ulteriori 50 000 franchi.

Infine, per l'acquisto di una proprietà abitativa occupata personalmente presso il domicilio la Commissione intende introdurre una deduzione di primo acquisto, la cui durata di validità e il cui ammontare saranno limitati: la misura è intesa a facilitare l'acquisto di un'abitazione, in particolare da parte dei giovani. Essa permetterà ai coniugi e alle persone sole di dedurre un importo massimo di 10 000 rispettivamente 5000 franchi nel primo anno fiscale successivo all'acquisto: la deduzione sarà concessa per dieci anni, periodo durante il quale diminuirà in modo lineare.

Le ripercussioni finanziarie della riforma dipenderanno in buona parte dal futuro livello del tasso ipotecario medio. Nel caso in cui esso dovesse attestarsi all'1,5 per cento, sia nella decisione della maggioranza della Commissione che, in misura nettamente più marcata, nella proposta della minoranza risulterebbero minori entrate per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Ammettendo un tasso ipotecario del 3,5 per cento, la riforma potrebbe risultare più o meno neutra sotto il profilo dei proventi

qualora si attuasce la proposta della minoranza; se si escludesse invece la possibilità di dedurre gli interessi conformemente alla decisione della maggioranza si avrebbero considerevoli maggiori entrate per le finanze pubbliche. A seconda del livello dei tassi ipotecari, dalla riforma potranno risultare notevoli maggiori o minori entrate per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni.

La Commissione ritiene che il cambio di sistema proposto contribuirà in misura importante a ridurre l'indebitamento privato, stabilizzando la piazza finanziaria. Inoltre, il nuovo regime tiene conto dell'esigenza della parità di trattamento fra locatari e proprietari e adempie il mandato costituzionale relativo alla promozione dell'accesso alla proprietà abitativa.

Indice

Compendio	2
1 Genesi del progetto	6
2 Punti essenziali del progetto	7
2.1 Situazione iniziale	7
2.2 Diritto vigente	9
2.2.1 Disposizioni costituzionali	9
2.2.2 Basi legali	9
2.2.3 Giurisprudenza del Tribunale federale	11
2.3 Necessità d'intervento	12
2.3.1 Carico amministrativo e onere fiscale	12
2.3.2 Limitate potenzialità in termini di entrate	13
2.3.3 Indebitamento ipotecario	13
2.3.4 Deduzioni nell'ambito del risparmio energetico e della protezione dell'ambiente	16
2.4 Considerazioni della Commissione	17
2.4.1 Analisi della situazione	17
2.4.2 Obiettivi principali	17
2.4.3 Decisioni	18
2.5 Procedura di consultazione	22
3 Commento ai singoli articoli	23
3.1 Legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD)	23
3.2 Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID)	28
3.3 Legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC)	30
3.4 Legge federale sulle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani (LPTD)	32
4 Ripercussioni	33
4.1 Ripercussioni per la Confederazione	33
4.1.1 Ripercussioni finanziarie	33
4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	36
4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	37
4.2.1 Ripercussioni finanziarie	37
4.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	39
4.3 Ripercussioni per l'economia	39
4.4 Effetti distributivi	41
5 Basi giuridiche	43
5.1 Costituzionalità	43
5.2 Delega di competenze legislative	44

6	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	45
7	Rapporto con il diritto europeo	45
Legge federale concernente il cambio di sistema nell'ambito dell'imposizione della proprietà abitativa (<i>Progetto</i>)		FF 2021 1632

Rapporto

1 Genesi del progetto

Nella sua seduta del 9 gennaio 2017, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) si è occupata dell'imposizione del valore locativo nel quadro dell'esame della mozione *13.3083 Sicurezza dell'alloggio. Possibilità di esercitare una volta il diritto d'opzione in ambito di valore locativo*, che era stata depositata il 14 marzo 2013 dal consigliere nazionale Hans Egloff. In quell'occasione la Commissione, pur ammettendo che un cambio di sistema sia di per sé auspicabile, ha respinto la mozione soprattutto a causa del diritto d'opzione proposto dal suo autore. Al suo posto, la CET-S ha deciso di presentare un'iniziativa che si prefigge di pervenire a un cambio di sistema. Il 2 febbraio 2017, con 11 voti contro 0 e un'astensione, ha dunque deciso di depositare l'iniziativa parlamentare *17.400 Cambio di sistema nell'ambito dell'imposizione della proprietà abitativa*. Essa chiede che venga effettuato un cambio di sistema nell'ambito dell'imposizione della proprietà abitativa che rimanga comunque limitato alla soppressione del valore locativo per la proprietà abitativa a uso personale presso il domicilio. Nel testo dell'iniziativa la Commissione chiede inoltre che il nuovo sistema non incida per quanto possibile sul gettito fiscale, non crei disparità tra locatari e proprietari contrarie alle prescrizioni costituzionali e promuova la proprietà abitativa conformemente alle disposizioni costituzionali vigenti. Il 14 agosto 2017 l'omologa Commissione del Consiglio nazionale (CET-N) ha deciso all'unanimità di dare seguito all'iniziativa.

In occasione delle sue sedute del 15 febbraio, del 3 maggio e del 20 agosto 2018, la CET-S ha definito le linee portanti del progetto. Successivamente ha incaricato l'Amministrazione e la segreteria della Commissione di elaborare su questa base un progetto preliminare e di redigere le relative spiegazioni.

Il 14 febbraio 2019 la CET-S ha esaminato il progetto preliminare, che ha poi approvato con 10 voti contro 0 e un'astensione. Ha deciso di porlo in consultazione con il relativo rapporto esplicativo. La consultazione è durata dal 5 aprile al 12 luglio 2019.

Visti i riscontri controversi sul progetto preliminare pervenuti durante la consultazione, il 29 agosto 2019 la Commissione ha sì preso atto del corrispondente rapporto sui risultati, tuttavia ha rinunciato in un primo momento ad approvare un progetto all'attenzione del Consiglio degli Stati. Ha in effetti preferito incaricare l'Amministrazione, nell'ambito di diverse sedute, di presentarle delle analisi complementari in merito ad alcuni ambiti, come la problematica delle abitazioni secondarie, le deduzioni degli interessi passivi, la ripartizione fiscale intercantonale o gli effetti sui contribuenti.

Il 27 maggio 2021 ha proceduto alla deliberazione di dettaglio e accolto il progetto all'attenzione del suo Consiglio con 9 voti contro 2 e un'astensione. In merito agli interessi passivi deducibili è stata presentata una proposta di minoranza.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Situazione iniziale

A livello federale l'imposizione del valore locativo è stata introdotta con l'articolo 21 numero 2 del decreto del Consiglio federale del 19 gennaio 1934¹ concernente la contribuzione federale di crisi. Nel decreto del Consiglio federale del 9 dicembre 1940² concernente la riscossione d'una imposta per la difesa nazionale, così come in quelli ad esso successivi, l'uso personale della proprietà abitativa è stato esplicitamente inserito nel calcolo del reddito. Nel primo commento relativo al decreto concernente la riscossione di un'imposta per la difesa nazionale si sottolinea come faccia parte del reddito imponibile anche il valore locativo di un immobile o di un appartamento ad uso personale, ossia l'importo che il proprietario o l'usufruttuario dovrebbe spendere per la locazione di un oggetto analogo³.

Da allora il sistema dell'imposizione del valore locativo è stato ripetutamente oggetto di controversie e sempre più messo in discussione. Diversi sono stati i tentativi volti a sopprimerlo, ad esempio nel quadro del pacchetto fiscale 2001⁴ (legge federale del 20 giugno 2003 che modifica atti legislativi nel settore dell'imposizione dei coniugi e delle famiglie, dell'imposizione della proprietà abitativa e delle tasse di bollo); il tentativo è però stato respinto in modo chiaro nella votazione popolare del 16 maggio 2004 dal 65,9 per cento dei votanti⁵. Un ulteriore tentativo è stato fatto con l'iniziativa popolare «Sicurezza dell'alloggio per i pensionati», depositata nel 2009 dall'Associazione svizzera dei proprietari immobiliari. In questo caso si trattava però di un cambio di sistema limitato: l'iniziativa avrebbe voluto accordare ai pensionati proprietari di abitazioni il diritto di decidere in modo irrevocabile se lasciar tassare o meno il valore locativo. Il Consiglio federale respingeva tale iniziativa in quanto, nel caso di una sua accettazione, avrebbe comportato delle disparità di trattamento: da un lato essa avrebbe sfavorito i pensionati in affitto rispetto a coloro che vivono in una casa propria; d'altro canto ne sarebbero stati avvantaggiati i proprietari di abitazioni in età AVS rispetto a coloro che non ancora hanno raggiunto l'età di pensionamento, determinando in tal modo una disparità di trattamento tra le generazioni. Il 23 settembre 2012 l'iniziativa è stata respinta di stretta misura dal 52,6 per cento della popolazione e da 13,5 Cantoni⁶. Anche successivamente si è tentato, attraverso vari interventi e iniziative parlamentari, di mantenere la pressione politica in vista di una possibile soppressione del valore locativo. Tutte le richieste in tal senso presentate nella sessione autunnale del 2012 e successivamente sono però state respinte dal Parlamento⁷.

¹ RU 1934 57

² RU 1940 2107

³ Pierre Groscheintz / Charles Perret, *Kommentar zur eidgenössischen Wehrsteuer*, Zurigo 1941, pag. 59.

⁴ FF 2003 3896

⁵ FF 2004 3529

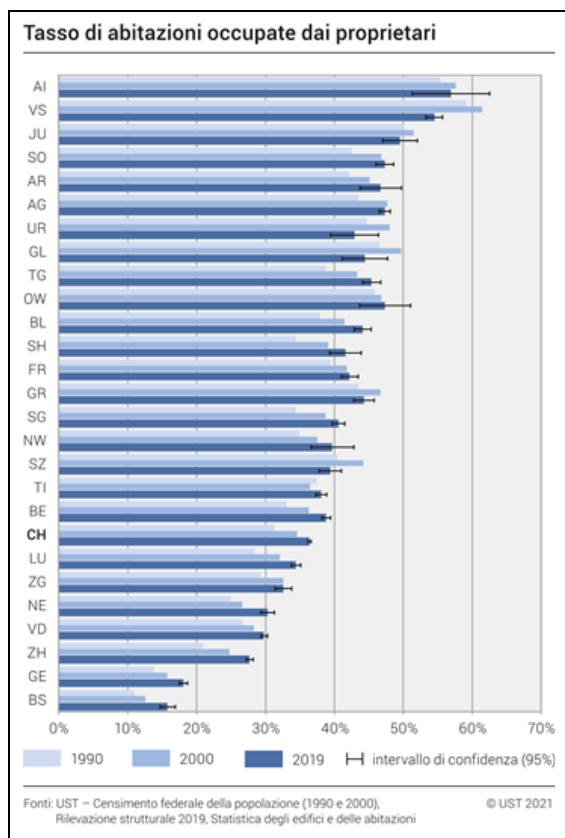
⁶ FF 2013 1015

⁷ Iv. Pa. 12.467, Mo. 12.3778, Mo. 12.3826, Mo. 12.3874, Mo. 13.3083 e Iv. Pa. 16.455

Dati riguardanti la proprietà abitativa

La Svizzera è piuttosto un Paese di inquilini che non di proprietari immobiliari. Alla fine del 2019 vi erano infatti 2,3 milioni di economie domestiche di inquilini e 1,4 milioni di economie domestiche di proprietari dell'abitazione in cui abitano. Ciò corrisponde a una percentuale delle abitazioni di proprietà del 36,4 per cento, la più bassa tra tutti i Paesi europei. Occorre tuttavia rilevare che, grazie soprattutto alla diffusione della proprietà per piani, dal 1970 la percentuale è aumentata costantemente. Permangono ad ogni modo importanti differenze cantonali (cfr. fig. 1): le quote più elevate si registrano nei Cantoni rurali di Appenzello Interno (56,9 %), del Vallese (54,5 %) e del Giura (49,5 %), mentre in quelli urbani di Basilea Città (15,8 %) e di Ginevra (18,1 %) si segnalano le quote più basse⁸.

Figura 1:



⁸ Ufficio federale di statistica, «Construction et logement 2019», Neuchâtel 2021, pag. 11 (disponibile in franc. e ted.)

Conformemente alla legge federale del 20 marzo 2015⁹ sulle abitazioni secondarie (LASEc) e all'ordinanza del 4 dicembre 2015¹⁰ sulle abitazioni secondarie (OASEc), tutti i Comuni svizzeri devono allestire un inventario delle abitazioni. Dal 2017 questi inventari vengono pubblicati ogni anno dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE). Essi costituiscono la base necessaria per determinare la quota delle abitazioni secondarie. Conformemente all'analisi d'impatto della legge sulle abitazioni secondarie il numero delle abitazioni secondarie nel 2018 ammontava a circa 722 000 unità¹¹. I dati degli inventari non permettono tuttavia di distinguere le abitazioni secondarie in locazione da quelle a uso personale.

2.2 Diritto vigente

2.2.1 Disposizioni costituzionali

Per il trattamento fiscale della proprietà abitativa a uso personale sono determinanti in particolare due disposizioni costituzionali: il principio dell'uguaglianza giuridica (art. 8 della Costituzione federale [Cost.]¹²) e il mandato generale relativo alla promozione della costruzione d'abitazioni e dell'accesso alla proprietà (art. 108 Cost.). La prima disposizione è concretizzata dai principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, oltre che dal principio dell'imposizione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost.) ed esige che i contribuenti che si trovano nelle stesse condizioni economiche vengano tassati allo stesso modo. La seconda disposizione consente una promozione con mezzi fiscali senza però prescriberla. Il diritto vigente tiene conto del mandato relativo alla promozione dell'accesso alla proprietà tramite le possibilità di prelievo anticipato degli averi del 2° pilastro e del pilastro 3a e attraverso una determinazione equilibrata del valore locativo. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, il legislatore è tenuto a osservare entrambe le disposizioni costituzionali (uguaglianza giuridica e promozione della proprietà d'abitazioni), anche se queste sono in conflitto.

2.2.2 Basi legali

Tanto la legge federale del 14 dicembre 1990¹³ sull'imposta federale diretta (LIFD) quanto la legge federale del 14 dicembre 1990¹⁴ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) assoggettano, a titolo di reddito in natura imponibile, il valore locativo di un immobile utilizzato dal proprietario. L'articolo 21 capoverso 1 lettera b LIFD annovera fra i redditi da sostanza immobiliare imponibili

⁹ RS 702

¹⁰ RS 702.1

¹¹ www.are.admin.ch/are/it/home/media-e-pubblicazioni/pubblicazioni/diritto-pianificato-risultato-wirkungsanalyse-zweitwohnungsgesetz.html > Analisi d'impatto della legge sulle abitazioni secondarie > pag. 25

¹² RS 101

¹³ RS 642.11

¹⁴ RS 642.14

anche «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». Nello stabilire il valore locativo si deve tenere conto delle «condizioni locali usuali» (ossia il valore di mercato) (art. 21 cpv. 2 LIFD). A livello cantonale il valore locativo di fondi utilizzati a scopo personale figura anch'esso fra i proventi imponibili (art. 7 cpv. 1 LAID). Nella prassi fiscale il valore locativo è fissato in maniera moderata, ossia regolarmente al di sotto del valore di mercato.

Dal valore locativo lordo possono essere dedotte le spese derivanti dall'uso personale di un immobile. In questo caso occorre distinguere fra costi di conseguimento e deduzioni giustificate da ragioni extrafiscali. Fra i primi rientrano le spese di manutenzione, le spese di riattazione di immobili di prima acquisizione, i premi d'assicurazione e le spese d'amministrazione da parte di terzi (art. 32 cpv. 2 primo periodo LIFD e art. 9 cpv. 1 LAID). Sono inoltre deducibili gli interessi maturati su debiti privati, fino a concorrenza dei redditi da sostanza imponibili (fra i quali rientra nel diritto vigente anche il valore locativo lordo) e ulteriori 50 000 franchi (art. 33 cpv. 1 lett. a LIFD e art. 9 cpv. 2 lett. a LAID).

Tra le deduzioni di natura extrafiscale figurano gli investimenti destinati al risparmio energetico e alla protezione dell'ambiente e le spese per lavori di cura di monumenti storici (art. 32 cpv. 2 secondo periodo e cpv. 3 LIFD e, con formulazione potestativa, art. 9 cpv. 3 lett. a e b LAID). Le possibilità di deduzione previste attualmente nell'ambito del risparmio energetico e della protezione dell'ambiente sono state estese nel quadro del primo pacchetto di misure concernenti l'applicazione della strategia energetica 2050. Da un lato, è ora possibile dedurre le spese di demolizione in vista della costruzione di un immobile di sostituzione (art. 32 cpv. 2 terzo periodo LIFD e art. 9 cpv. 3 lett. a LAID). D'altro lato, il Parlamento ha introdotto la possibilità di trasporre su al massimo due periodi fiscali successivi la deduzione degli investimenti destinati al risparmio energetico e alla protezione dell'ambiente, incluse le già citate spese di demolizione (art. 32 cpv. 2^{bis} LAID e art. 9 cpv. 3^{bis} LAID)¹⁵. In ogni periodo fiscale, la Confederazione e tutti i Cantoni accordano inoltre la possibilità ai contribuenti di scegliere tra una deduzione forfettaria e una deduzione della somma effettiva delle spese riferite agli immobili.

¹⁵ Le normative menzionate sono entrate in vigore, per quanto riguarda l'imposta federale diretta, il 1° gennaio 2020. I Cantoni che prevedono un'incentivazione fiscale nell'ambito del risparmio energetico e della protezione dell'ambiente nel senso di una clausola potestativa avevano tempo fino a quella data per trasporre le misure summenzionate nel loro diritto cantonale (RÜ 2017 6839).

2.2.3 Giurisprudenza del Tribunale federale

La giurisprudenza del Tribunale federale è sempre partita dal principio che il valore locativo è un cosiddetto reddito in natura, che va ad aggiungersi agli altri proventi¹⁶. Si tratta di un'entrata di utilizzazione che ha un valore economico e che corrisponde alla pigione che il proprietario avrebbe potuto conseguire se avesse dato il suo immobile in locazione a terzi. Attraverso l'uso, il proprietario risparmia una spesa indispensabile – la pigione – che altri contribuenti devono invece sostenere. L'imposizione del valore locativo costituisce dunque un elemento della tassazione del reddito netto complessivo.

Il Tribunale federale ha chiarito che, dal punto di vista della parità d'imposizione tra locatari da un lato e proprietari che abitano in un immobile di loro proprietà dall'altro, il principio della parità di trattamento sancito nell'articolo 8 capoverso 1 Cost. non esclude soluzioni alternative al sistema vigente, aggiungendo tuttavia che la mera soppressione dell'imposizione del valore locativo sarebbe incostituzionale se si mantenessero integralmente le deduzioni esistenti¹⁷.

Nel tentativo di superare lo statu quo, il Tribunale federale ha delineato, come via praticabile, la possibilità di defiscalizzare completamente la proprietà di abitazioni. Tutte le spese legate all'abitazione rientrerebbero dunque nell'ambito delle spese private per il mantenimento del tenore di vita e non sarebbero quindi più deducibili. La soppressione dell'imposizione del valore locativo implica dunque che si rinunci alla possibilità di dedurre gli interessi ipotecari, nonché le spese di manutenzione e di amministrazione. Secondo il Tribunale federale, ciò avrebbe per conseguenza che i proprietari di un'abitazione ad uso proprio autofinanziata sarebbero avvantaggiati rispetto ai proprietari di un'abitazione finanziata con un'elevata quota di capitale di terzi e ai locatari i cui redditi provenienti dalla sostanza sono interamente tassati. In alternativa, aggiunge il Tribunale federale, si potrebbe considerare anche un ordinamento che – pur mantenendo le deduzioni per gli interessi ipotecari, le spese di manutenzione e di amministrazione – rinunci da un lato al computo di un valore locativo e dall'altro permetta ai locatari di dedurre la pigione. Quale sia la soluzione da preferire è una decisione che dipende, secondo il Tribunale federale, da considerazioni amministrative e di politica finanziaria¹⁸.

Per quanto riguarda l'equilibrata determinazione del valore locativo per le imposte cantonali e comunali, il Tribunale federale ha statuito che il valore locativo fissato nei singoli casi non deve essere inferiore al 60 per cento del valore locativo di mercato. Per l'imposta federale diretta la prassi attuale prevede che nella media cantonale i valori locativi stabiliti non debbano essere inferiori al 70 per cento del valore locativo di mercato¹⁹.

¹⁶ DTF del 13.4.1983 in: *Steuer Revue* 39/1984, pagg. 139–140, e DTF **112** Ia 240 consid. 3b).

¹⁷ DTF **123** II 9, consid. 3b). Lo stesso punto è trattato in DTF **112** Ia 240 consid. 5a) e **116** Ia 321 consid. 3d).

¹⁸ DTF **123** II 9 consid. 3b).

¹⁹ DTF **124** I 145 consid. 4d). In una decisione del 12 gennaio 2017, il Tribunale federale ha confermato la sua giurisprudenza costante per quanto riguarda il valore inferiore applicato nella determinazione dei valori locativi cantonali: 2C_519/2015.

Conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale, il mandato costituzionale relativo alla promozione dell'accesso alla proprietà (art. 108 Cost.) riguarda soltanto le abitazioni primarie, ma non quelle secondarie²⁰. Conseguentemente, l'articolo 2 capoverso 3 della legge federale del 4 ottobre 1974²¹ che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP) e l'articolo 3 capoverso 2 della legge del 21 marzo 2003²² sulla promozione dell'alloggio (LPrA) escludono le residenze secondarie e di vacanza dal campo di applicazione di queste leggi. Anche l'articolo 4 capoverso 1 dell'ordinanza del 3 ottobre 1994²³ sulla promozione della proprietà d'abitazioni mediante i fondi della previdenza professionale (OPPA) stabilisce dunque che il prelievo anticipato possa essere richiesto soltanto per la proprietà abitativa occupata personalmente presso il domicilio. Poiché in base alla Costituzione soltanto la proprietà abitativa eletta a domicilio viene tassata in quanto meritevole di sostegno, il differente trattamento fiscale delle abitazioni primarie e delle abitazioni secondarie è giustificato.

2.3 Necessità d'intervento

2.3.1 Carico amministrativo e onere fiscale

La determinazione del valore locativo viene fatta in modo molto diverso da un Cantone all'altro. Per determinare l'imposta cantonale sul reddito, poco più della metà dei Cantoni utilizza valori locativi lordi più bassi che nel caso dell'imposta federale di retta.

In generale, l'imposizione del valore locativo e la determinazione delle deduzioni ad essa correlate rendono complicata la procedura di tassazione. La determinazione del valore locativo suscita inoltre ogni volta accese discussioni fra i proprietari e le autorità di tassazione: i valori locativi sono determinati infatti da stime, e come tali sono sempre soggetti a un certo margine di valutazione. Aumenti del valore locativo, siano essi generali o individuali, vengono regolarmente contestati e le contese che ne derivano ai livelli giuridico e politico provocano dei costi. Tutto questo non fa che erodere il consenso attorno al sistema vigente.

La critica più insistente al sistema attuale è quella che viene formulata ormai da tempo dai proprietari di abitazioni che sono andati in pensione e che hanno estinto del tutto, o quasi, il debito ipotecario che gravava sulla loro casa o sul loro appartamento, e per i quali il valore locativo computabile costituisce una parte importante dei proventi complessivi. La legislazione di alcuni Cantoni (GE, GR, LU, OW, SH, SG, VD, ZH) prevede che il valore locativo possa essere ridotto in presenza di un caso di rigore, ossia nell'ipotesi che il valore locativo superi una determinata percentuale dei proventi imponibili. La maggior parte di questi Cantoni fissa al contempo un limite di sostanza che non deve essere superato affinché si possa ancora parlare di caso di rigore.

²⁰ DTF **132 I 157** consid. 5.3

²¹ RS **843**

²² RS **842**

²³ RS **831.411**

Nel caso dell'abitazione occupata personalmente presso il domicilio, la LIFD prevede che il valore locativo venga stabilito tenendo conto, oltre che delle condizioni locali usuali, anche dell'utilizzazione effettiva. Attraverso la cosiddetta deduzione per sottoutilizzazione vengono tenute in debita considerazione le condizioni di spazio. Questa deduzione può essere concessa unicamente se, in caso di partenza ad esempio di un figlio dall'abitazione dei genitori, parti dell'abitazione non più utilizzate rimangono effettivamente vuote. Poco meno della metà dei Cantoni prevede disposizioni analoghe in materia di sottoutilizzazione.

Il sistema vigente consente infine possibilità per attuare la pianificazione fiscale. In periodi con un elevato carico fiscale marginale è vantaggioso far valere deduzioni possibilmente elevate e fermare la progressione dell'imposta sul reddito. La pianificazione fiscale a causa dell'elevato carico fiscale marginale è particolarmente rilevante per i contribuenti con redditi elevati.

2.3.2 Limitate potenzialità in termini di entrate

Gli elevati costi legati alla riscossione e al pagamento di un'imposta non sono, di per sé, argomenti a sfavore di una sua riscossione. Se l'imposta in questione è capace di generare un elevato gettito fiscale, la sua riscossione può legittimarsi dal punto di vista fiscale anche malgrado il notevole carico amministrativo ad essa correlato. Dato però che l'attuale sistema impone che si tengano in considerazione diversi criteri giustificati da ragioni extrafiscali, le quali si riflettono in agevolazioni fiscali – e prima fra tutte la stima del valore locativo lordo, fissato al di sotto del valore di mercato –, l'imposizione del valore locativo genera, almeno in caso di applicazione a lungo termine di un tasso d'interesse medio sulle ipoteche, un gettito fiscale appena modesto o non ne genera alcuno. Pochi sono dunque i motivi che giustificano il mantenimento del sistema vigente.

2.3.3 Indebitamento ipotecario

Un altro punto debole del sistema vigente è costituito dall'indebitamento ipotecario. L'attuale sistema fiscale non stimola i proprietari di abitazioni ad estinguere i debiti ipotecari. A coloro che dispongono di mezzi sufficienti per rinunciare ad estinguere il debito la normativa vigente in materia di interessi sui debiti offre, infatti, possibilità per attuare una pianificazione fiscale vantaggiosa, prospettando in particolare utili in capitali esenti da imposta. Nell'ottica della stabilità finanziaria, istituzioni internazionali come l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e il Fondo monetario internazionale (FMI) hanno raccomandato più volte alla Svizzera, nel quadro dei loro rapporti di valutazione, di abolire gli incentivi fiscali all'indebitamento lordo delle economie domestiche. Anche il Consiglio consultivo per il futuro della piazza finanziaria, istituito dal Consiglio federale, ha rilevato come l'attuale sistema fiscale preveda per le economie domestiche importanti incentivi all'indebitamento ipotecario, che dal punto di vista della macrostabilità finanziaria svizzera sono

da considerarsi problematici. Nel marzo del 2016 il Consiglio consultivo aveva pertanto raccomandato al Consiglio federale di elaborare un progetto di legge che innescasse un cambio di sistema²⁴.

In un rapporto pubblicato il 10 giugno 2016, un gruppo di lavoro misto – composto da rappresentanti del Dipartimento federale delle finanze (DFF), del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), della Banca nazionale svizzera (BNS) e diretto dall'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) – è giunto parimenti alla conclusione che è necessario intervenire per quanto riguarda gli incentivi all'indebitamento nel sistema fiscale²⁵. Il documento evidenzia che l'attuale regime fiscale vigente per i privati incoraggia a mantenere l'indebitamento lordo a livelli elevati. Dal rapporto di questo gruppo di lavoro emerge che in Svizzera l'indebitamento ipotecario è molto elevato nel confronto internazionale e che è progressivamente aumentato negli ultimi anni. Nel contempo, la crescente domanda di immobili ha fatto lievitare i prezzi sul mercato immobiliare. È stato inoltre evidenziato che se i tassi d'interesse ipotecari raggiungono un livello del 5 per cento, il 40 per cento circa dei proprietari di abitazioni che hanno contratto nuove ipoteche dovrebbero destinare una parte sostanziale del loro reddito per coprire l'aumentato onere degli interessi.

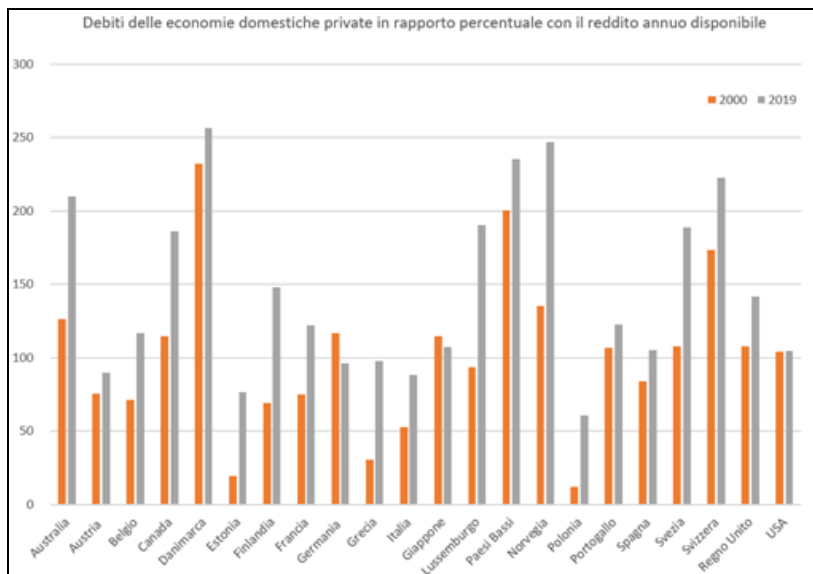
Nel quadro dell'annuale esame dei Paesi, nel marzo del 2018 il FMI ha evidenziato una volta di più i potenziali rischi presenti nel mercato immobiliare e ipotecario nazionale. Il FMI ha in particolare raccomandato che per le ipoteche vengano applicate norme più severe in materia di aggravio e che gli interessi ipotecari – con la contemporanea soppressione del valore locativo – non possano più essere dedotti²⁶.

²⁴ www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/44350.pdf

²⁵ www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/msg-id-62128.html

²⁶ www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/51803.pdf

Figura 2:



Fonte: OCSE 2021

Nella figura 2 è indicata la quota del debito lordo delle economie domestiche private in relazione al reddito annuo disponibile per gli anni 2000 e 2019. A titolo esemplificativo, il valore del 223 per cento risultante per la Svizzera nel 2019 significa che un'economia domestica privata con un reddito annuo disponibile di 100 000 franchi aveva quell'anno, in media, 223 000 franchi di debiti.

Nella maggior parte dei Paesi dell'OCSE l'indebitamento nel periodo dal 2000 al 2019 è aumentato. Da un confronto dell'indebitamento lordo con il reddito delle economie domestiche emerge che le economie domestiche private in Svizzera sono tra le più indebitate in seno all'OCSE. L'indebitamento in relazione al reddito annuo disponibile risulta superiore soltanto in Danimarca, nei Paesi Bassi e in Norvegia.

I dati della BNS per il 2019 mostrano che gli obblighi di credito delle economie domestiche private nei confronti degli istituti finanziari ammontano a 893 miliardi di franchi, di cui circa 847 miliardi per crediti ipotecari, 18 miliardi per crediti al consumo e 28 miliardi per crediti rimanenti.

Un indicatore che risente in minima misura delle fluttuazioni dei prezzi sui mercati immobiliari è la quota dell'indebitamento ipotecario riferita al prodotto interno lordo (PIL). Nel 2019 il volume delle ipoteche concesse dagli istituti finanziari in Svizzera alle economie domestiche private ammontava, in rapporto con il PIL, a quasi il 120 per cento (cfr. fig. 3). Dopo aver toccato il suo punto più basso nel 2008, questo indicatore è aumentato di quasi 25 punti percentuali. Sebbene l'elevato indebitamento

ipotecario in Svizzera tenda a essere compensato da valori patrimoniali lordi più elevati in seguito all'aumento dei prezzi sul mercato immobiliare, occorre tuttavia considerare che il numero di economie domestiche per le quali l'indebitamento non è più sostenibile aumenterebbe considerevolmente in caso di un calo marcato del prezzo di questi beni immobili e/o di un repentino aumento degli interessi. La rilevanza dell'indebitamento ipotecario in relazione all'attività economica, e dunque la stessa vulnerabilità della Svizzera nel caso di una correzione dei prezzi sul mercato immobiliare, sono dunque chiaramente aumentate.

Figura 3:



2.3.4 Deduzioni nell'ambito del risparmio energetico e della protezione dell'ambiente

La promozione fiscale di misure destinate al risparmio energetico e alla protezione dell'ambiente è uno strumento costoso e con elevati effetti di trascinamento. Inoltre, a causa della progressività delle imposte i contribuenti con un reddito più elevato beneficiano maggiormente di tale promozione che non i contribuenti con un reddito più modesto. Rispetto alla promozione diretta, essa avviene oltretutto senza alcuna autorizzazione del preventivo da parte del Parlamento, rendendo più difficili le analisi sull'efficacia.

Un programma di promozione può essere attuato in modo che non abbia alcuna incidenza sui conti pubblici, se l'importo del necessario controfinanziamento è conosciuto in anticipo. I programmi di promozione sono inoltre più trasparenti, in quanto il contributo di promozione ha effetto diretto sui costi che derivano dalla decisione d'investimento. Per questa ragione, i meccanismi d'azione delle deduzioni di natura extrafiscale, come quelle in materia di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente, sono da valutare in modo critico. In un confronto diretto, i programmi di promozione sul fronte delle uscite danno un risultato migliore delle agevolazioni fiscali che perseguono lo stesso obiettivo.

2.4 Considerazioni della Commissione

2.4.1 Analisi della situazione

La Commissione ritiene che una riforma del sistema d'imposizione della proprietà abitativa sia necessaria, considerato il forte malcontento che l'attuale situazione giuridica suscita ormai da tempo, in particolare presso le persone direttamente interessate. Il valore locativo è oggetto di ampie e aspre controversie, in particolare riguardo a quei pensionati che hanno già rimborsato buona parte della loro ipoteca: visto che il valore locativo è imponibile come reddito la loro situazione può infatti diventare particolarmente difficile quando il reddito reale si riduce sensibilmente al momento dell'entrata in pensione. La Commissione rileva inoltre come in particolare le persone benestanti possano approfittare del sistema attuale per praticare l'ottimizzazione fiscale, utilizzando la loro ipoteca per finanziare altri investimenti e non il loro alloggio. Indipendentemente da queste considerazioni, essa ritiene che la riscossione del valore locativo rappresenti un onere particolarmente gravoso per le autorità fiscali cantonali che non si giustifica se si considerano le entrate fiscali che ne derivano.

La Commissione ricorda che negli scorsi anni sono stati effettuati vari tentativi, anche da parte del Consiglio federale, per riformare il sistema, ma che nessuno di essi ha dato l'esito sperato. Vista l'impossibilità di raccogliere attorno a questi progetti e interventi una maggioranza di consensi, sia in Parlamento che davanti al Popolo, il Consiglio federale ha annunciato che avrebbe rinunciato a presentare altri progetti in quest'ambito. Per la Commissione tocca dunque al Parlamento prendere in mano la situazione.

La Commissione si è dunque assunta l'incarico di proporre un nuovo sistema che possa essere in sé coerente, equilibrato e finanziariamente sostenibile. In ottemperanza al testo della propria iniziativa, presenta un progetto che a lungo termine non incida per quanto possibile sul gettito fiscale, non crei disparità tra locatari e proprietari contrarie al diritto e promuova la proprietà abitativa conformemente alle disposizioni costituzionali vigenti.

2.4.2 Obiettivi principali

L'equilibrio finanziario, ossia la neutralità di bilancio, e la parità di trattamento fra locatari e proprietari sono i principali obiettivi perseguiti dalla Commissione. Essa ritiene che sia anche importante intervenire per ridurre gli incentivi all'indebitamento: vari rapporti – del FMI, dell'OCSE, del gruppo di esperti per l'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari e del già menzionato gruppo di lavoro posto sotto la direzione dell'AFC (cfr. n. 2.3.3 e nota a piè di pagina 25) – attestano che l'indebitamento delle economie domestiche svizzere è uno dei più elevati al mondo; per questa ragione la Commissione ritiene che si debba intervenire al più presto per ridurre gli incentivi ad aumentare i debiti sugli alloggi ad uso proprio. Essa auspica che venga garantita in primo luogo la stabilità del mercato finanziario, dato che un indebitamento eccessivo può comportare rischi che possono diventare sistemici. A suo avviso bisogna evitare che si riproduca una situazione simile a quella sopravvenuta alla fine degli anni 1990, quando l'improvviso aumento dei tassi aveva generato

una caduta dei prezzi degli immobili, con il conseguente scoppio di una crisi bancaria. La Commissione vuole inoltre evitare che un elevato numero di proprietari si ritrovi senza più risorse per pagare il loro alloggio una volta che i tassi torneranno ad aumentare di nuovo, così come dovrebbe succedere prima o poi. Se ciò si avverasse, l'attuale sistema fiscale svizzero avrebbe secondo la Commissione la sua parte di responsabilità, visto che incoraggia l'indebitamento.

2.4.3 Decisioni

Nel suo progetto la Commissione propone quindi quanto segue.

- Per quanto riguarda la *proprietà abitativa occupata personalmente presso il domicilio, il valore locativo sarà soppresso* tanto a livello federale quanto a livello cantonale. Parallelamente, per questi immobili non sarà più possibile dedurre *le spese di manutenzione, le spese di riattazione di immobili di prima acquisizione, i premi d'assicurazione e le spese d'amministrazione da parte di terzi*. Nel sistema attuale, dove il valore locativo è tassato, le spese summenzionate sono considerate inscindibilmente legate al conseguimento del reddito. Di conseguenza, se il sistema cambia e il valore locativo non sarà più tassato queste spese non saranno più deducibili (cfr. in proposito le linee portanti del progetto compendiate nell'allegato).
- *A livello federale*, le deduzioni giustificate da ragioni extrafiscali per gli *investimenti destinati al risparmio energetico e alla protezione dell'ambiente e le spese di demolizione* saranno soppresse per tutti gli immobili; a livello cantonale queste deduzioni potranno invece essere conservate nella legislazione fiscale, tuttavia la deducibilità delle spese per il risparmio energetico e la protezione dell'ambiente ha una durata limitata, ossia è valida fino al raggiungimento degli obiettivi dell'articolo 3 capoverso 1 della legge del 25 settembre 2020²⁷ sul CO₂.

Le deduzioni summenzionate giustificate da obiettivi extrafiscali non sono direttamente collegate alla capacità economica. Potrebbero dunque essere concesse anche indipendentemente dall'imposizione del valore locativo. Inoltre, le deduzioni in materia di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente sono addirittura state estese a seguito della votazione popolare del 21 maggio 2017 sul primo pacchetto di provvedimenti volti ad attuare la Strategia energetica 2050 (cfr. nota a piè di pagina 15). La Commissione ritiene tuttavia che è proprio nel settore energetico che gli effetti di trascinamento sono molto elevati, dato che gli apparecchi che giungono alla fine del loro ciclo di vita devono inevitabilmente essere sostituiti da nuovi apparecchi che consumano meno energia e la cui acquisizione darebbe diritto a deduzioni. Questa situazione non è però auspicabile. Per arginare questi effetti di trascinamento, è stata esaminata anche la possibilità di stabilire delle esigenze qualitative: si tratterebbe di rendere deducibili soltanto quelle misure di risparmio energetico

²⁷ FF 2020 6901

e di protezione dell'ambiente che soddisfano un determinato standard. La proposta ha però incontrato l'opposizione delle autorità fiscali cantonali, le quali non dispongono delle competenze necessarie per procedere a una valutazione degli aspetti energetici. Per questa ragione, a suo parere non vi è attualmente alcuna possibilità che venga adottata una soluzione che vada in questa direzione.

Un ulteriore argomento contro le deduzioni è dato dal fatto che esse sono riferite alla base fiscale, ragion per cui le economie domestiche con un reddito modesto apprirebbero solo in minima parte di questa misura: un oggetto di proprietà di una persona con un reddito elevato sarebbe nettamente più co-finanziato, grazie alla deduzione, di un oggetto che appartiene invece a chi dispone di un reddito più modesto.

Considerato quanto esposto, la Commissione giunge alla conclusione che le deduzioni summenzionate non debbano più essere ammesse a livello federale. A suo avviso, se lo Stato intende promuovere determinate misure dovrebbe sovvenzionarle direttamente, e non indirettamente attraverso provvedimenti di natura fiscale: una soluzione che, a suo dire, sarebbe più trasparente e più efficace e che procurerebbe maggiori vantaggi finanziari in particolare alle persone con un reddito modesto.

La Commissione riconosce che il mantenimento delle deduzioni per le misure destinate al risparmio energetico e alla protezione dell'ambiente contenute nella LAID può creare difficoltà sul piano amministrativo, dato che le autorità di tassazione dovranno verificare se le deduzioni richieste riguardano effettivamente tali misure o non piuttosto spese di manutenzione non deducibili. La Commissione preferirebbe lasciare ai Cantoni il compito di decidere se queste deduzioni debbano essere ammesse o no, ma ora introduce la suddetta limitazione della durata che nel progetto preliminare posto in consultazione non figurava.

- Le *spese per lavori di cura di monumenti storici*, che sono stati effettuati sulla base di prescrizioni legali e di decisioni ufficiali, dovranno rimanere deducibili sia a livello federale sia a livello cantonale (facoltativamente).

Per quanto riguarda le deduzioni per la cura di monumenti storici, non vi è da attendersi un onere supplementare particolarmente rilevante, in quanto nella legislazione vigente i lavori danno già diritto a deduzioni e il parametro quantitativo è comparativamente esiguo.

- Le *abitazioni secondarie a uso proprio saranno escluse dal cambio di sistema*, così come richiesto dall'iniziativa; per ragioni fiscali, il loro valore locativo rimane dunque imponible *tanto a livello federale quanto a livello cantonale*. I redditi da immobili locati o affittati rimangono anch'essi imponibili. Di conseguenza, *le spese di manutenzione, le spese di riattazione di immobili di prima acquisizione, i premi d'assicurazione e le spese d'amministrazione da parte di terzi* continueranno a essere deducibili per questi tipi di abitazioni. Le deduzioni giustificate da ragioni extrafiscali per gli investimenti destinati al risparmio energetico e alla protezione dell'ambiente e le spese di demolizione

saranno soppresse nella LIFD, mentre nella LAID la relativa norma verrà mantenuta nella sua attuale formulazione potestativa.

La Commissione ritiene che non si debbano trascurare gli interessi fiscali di coloro che sono i principali interessati dall'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie, ossia i Cantoni a vocazione turistica. Un cambio di sistema che si applicasse anche alle abitazioni secondarie comporterebbe una diminuzione massiccia del substrato fiscale, e quindi delle entrate fiscali. I Cantoni impongono il valore locativo delle abitazioni occupate dai loro proprietari per esempio al 70 per cento per quanto riguarda le abitazioni principali e al 100 per cento per quelle secondarie, nell'obiettivo, tra l'altro, di porre un freno alla costruzione di nuove residenze secondarie. È importante che la costruzione di residenze secondarie non venga resa di nuovo attrattiva da una soppressione del valore locativo. La Commissione fa inoltre notare che la perequazione finanziaria all'interno di un Cantone tra i Comuni che hanno un numero diverso di residenze secondarie, da un lato, e la perequazione finanziaria intercantonale dall'altro, costituiscono un sistema equilibrato che non intende rimettere in discussione.

Una soppressione pura e semplice del valore locativo ridurrebbe considerevolmente le spese d'esecuzione. La Commissione è cosciente che questo potenziale non verrebbe pienamente sfruttato prevedendo una norma distinta per le abitazioni secondarie. Tra l'altro, nei casi in cui l'abitazione secondaria si trovi in un Cantone diverso da quello della residenza principale, si dovrà continuare a procedere a una ripartizione delle imposte fra i Cantoni interessati. La Commissione ha tuttavia optato per questa soluzione più complicata nell'interesse dei Cantoni turistici, che sono particolarmente interessati dalla questione.

- Per quanto riguarda la *futura regolamentazione degli interessi maturati sui debiti*, la Commissione ha deciso con 7 voti contro 4 di *non ammettere più alcun tipo di deduzioni per i privati*. Una minoranza (Ettlin Erich, Germann, Hegglin Peter, Reichmuth) propone di garantire anche in futuro talune deduzioni degli interessi maturati sui debiti fino a concorrenza del 70 per cento dei redditi da sostanza imponibili. Attualmente, gli interessi maturati su debiti privati sono deducibili fino a concorrenza dei redditi imponibili da sostanza mobiliare e immobiliare e di ulteriori 50 000 franchi. Sia la proposta della maggioranza che quella della minoranza limiterebbero quindi considerevolmente le possibilità di deduzione.

La maggioranza della Commissione è perfettamente consapevole che la soppressione delle deduzioni degli interessi sui debiti è contraria al principio dell'imposizione secondo la capacità economica, perché in questo modo non possono più essere dedotti neanche gli interessi ipotecari sugli immobili locati o affittati che rappresentano effettivamente costi di conseguimento. Lo stesso problema si presenta per le abitazioni secondarie a uso proprio. La Commissione accetta questa situazione poiché attribuisce maggiore importanza alla riduzione dell'indebitamento privato e degli incentivi all'indebitamento, motivo per il quale intende intervenire con misure altrettanto efficaci per raggiungere questo obiettivo. Inoltre, non capisce perché le persone la cui sostanza è

talmente grande da poterla investire e quindi ottenere utili in capitali esenti da imposta dovrebbero poter continuare a dedurre gli interessi su debiti, mentre le persone meno abbienti, tra cui anche molti pensionati che possono a malapena permettersi una propria abitazione e non hanno altri grandi beni, non abbiano alcuna possibilità di dedurre gli interessi sui debiti.

- Per l'acquisto di una proprietà abitativa occupata personalmente presso il domicilio sarà infine introdotta una *deduzione di primo acquisto, la cui durata di validità e il cui ammontare saranno limitati* (deduzione degli interessi passivi). La misura dovrebbe agevolare l'acquisto di un'abitazione, in particolare da parte dei nuovi acquirenti di una proprietà abitativa. Essa permetterà ai coniugi e alle persone sole di dedurre un importo massimo di 10 000 rispettivamente 5000 franchi nel primo anno fiscale successivo all'acquisto: la deduzione dovrà essere concessa per dieci anni, periodo durante il quale dovrà diminuire in modo lineare.

L'introduzione della deduzione di primo acquisto comporterà un aumento del carico amministrativo. Infatti, a livello cantonale e intercantonale ci si dovrà assicurare che la deduzione venga effettivamente concessa soltanto in caso di primo acquisto. La Commissione reputa ad ogni modo che la promozione della proprietà abitativa, in particolare per i giovani, costituisca un interesse prioritario.

La Commissione ha infine considerato i problemi di delimitazione che potrebbero insorgere in presenza di abitazioni utilizzate in forma mista: è il caso di modalità abitative costituite, ad esempio, da una casa di proprietà cui è annesso un appartamento indipendente o da un immobile suddiviso in una parte abitata dal proprietario e in un'altra parte locata o affittata, oppure, più semplicemente, da un'abitazione in cui una camera è messa a disposizione di terzi. Queste specifiche forme di alloggio implicano un controllo da parte delle competenti autorità di tassazione. È necessario, in particolare, che la manutenzione dell'immobile venga ripartita fra le diverse unità abitative.

Problemi analoghi si pongono quando un alloggio abitato dal proprietario al domicilio cambia di destinazione e diventa un immobile locato o affittato, oppure diventa un'abitazione secondaria a uso proprio (o viceversa). Anche in questi casi occorrerà procedere a delimitazioni per quanto riguarda la deducibilità delle spese dell'immobile.

Ciononostante, dopo aver soppesato i vari argomenti, la Commissione è giunta alla conclusione che i vantaggi offerti dalla soluzione proposta prevalgono chiaramente sugli svantaggi. È convinta che il cambio di sistema proposto contribuirà a ridurre sensibilmente l'indebitamento privato e quindi a stabilizzare la piazza finanziaria. Questa soluzione tiene conto degli imperativi per quanto riguarda la neutralità di bilancio e la parità di trattamento fra locatari e proprietari, così come del mandato costituzionale relativo alla promozione dell'accesso alla proprietà abitativa. Considerata l'attuale debolezza dei tassi d'interesse, la Commissione ritiene infine che sia questo il momento opportuno per procedere a un cambio di sistema.

2.5 Procedura di consultazione

Dal 5 aprile al 12 luglio 2019 la Commissione ha sottoposto il suo progetto preliminare a una consultazione durante la quale sono stati presentati complessivamente 110 pareri. Hanno risposto tutti i Cantoni, la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle finanze (CDF), sette partiti (PBD, PPD, PLR, PES, PVL, UDC e PS), l'Associazione dei comuni svizzeri, l'Unione delle città svizzere e il Gruppo svizzero per le regioni di montagna, oltre alle seguenti associazioni mantello nazionali dell'economia: *economiesuisse*, Unione svizzera delle arti e mestieri, Unione svizzera dei contadini, Associazione svizzera dei banchieri e Unione sindacale svizzera (USS). Sono pervenuti altri 68 pareri di organizzazioni di categoria, associazioni e imprese così come diversi pareri da singoli cittadini²⁸.

21 Cantoni e la CDF ritengono che, nonostante sia messo in discussione da anni, il sistema attuale funzioni fondamentalmente bene e sia giustificato ed equilibrato dal punto di vista costituzionale, economico e della sistematica fiscale. Respingono il cambio di sistema proposto dalla Commissione e si dichiarano favorevoli, casomai, a un cambio di sistema il più possibile lineare. In particolare le deduzioni giustificate da ragioni extrafiscali per il risparmio energetico, la protezione dell'ambiente, la cura di monumenti storici e la demolizione devono essere assolutamente abolite pure a livello cantonale. Anche la possibilità di dedurre gli interessi passivi deve essere limitata il più possibile ed eliminata per il primo acquisto. Cinque Cantoni ritengono necessario intervenire in modo più o meno incisivo soprattutto considerati gli incentivi all'indebitamento attualmente elevati e il notevole onere amministrativo; sostengono il cambio di sistema. Tuttavia, oltre alle disposizioni proposte dalla Commissione, si dichiarano favorevoli anche all'abolizione del valore locativo sulle abitazioni secondarie e alla rinuncia alla deduzione per il primo acquisto; la maggioranza di questi Cantoni è parimenti favorevole all'abolizione delle deduzioni giustificate da ragioni extrafiscali.

I pareri dei partiti sono divisi. Il PES e il PS respingono il cambio di sistema secondo il progetto preliminare, mentre il PBD, il PPD, il PLR, il PES e l'UDC riconoscono la necessità di cambiare sistema e pertanto sono favorevoli. Tuttavia il PVL auspica di mantenere le deduzioni per il risparmio energetico e per la protezione dell'ambiente, mentre il PBD e il PPD non intendono abolire né le deduzioni per la manutenzione degli immobili né le deduzioni giustificate da ragioni extrafiscali. Il PBD e il PVL si esprimono inoltre a favore della rinuncia completa a una deduzione degli interessi passivi.

Sostengono in linea di massima il progetto 25 associazioni mantello e organizzazioni, tra cui l'Unione svizzera delle arti e mestieri, diverse associazioni immobiliari, il Gruppo svizzero per le regioni di montagna, Pro Senectute, Raiffeisen, la SIA e la SVIT. Allianz Zweitwohnungen Schweiz sostiene il progetto a condizione che il valore locativo sia abolito anche per le abitazioni secondarie a uso proprio. 24 associazioni mantello e organizzazioni criticano o si oppongono al progetto. L'Associazione

²⁸ Il rapporto sui risultati e i pareri pervenuti sono disponibili al seguente link: https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6019/21/cons_1

svizzera inquilini e l'USS temono un peggioramento della posizione dei locatari. Diverse associazioni e organizzazioni del settore della costruzione respingono il cambio di sistema poiché il mantenimento degli immobili deve continuare a essere promosso per motivi economici e le deduzioni giustificate da ragioni extrafiscali devono essere mantenute. Anche la Städtische Steuerkonferenz, le cooperative d'abitazione Svizzera, Fiduciari Suisse, EXPERT Suisse, Casafair e altri respingono il progetto per il fatto che un eventuale cambio di sistema dovrebbe semplificare quantomeno drasticamente la normativa odierna e che dovrebbe trattarsi di un cambio di sistema più lineare.

Per economiesuisse un cambio di sistema rappresenta in linea di massima un'alternativa accettabile allo statu quo; altre 13 associazioni mantello e organizzazioni si limitano a esprimersi su alcuni aspetti o rinunciano a presentare un parere chiaramente favorevole o contrario sul progetto per mancanza di posizione politica a riguardo.

3 **Commento ai singoli articoli**

3.1 **Legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD)**

Art. 14 cpv. 3 lett. b

Questa disposizione concerne le persone tassate secondo il dispendio. Visto che l'*articolo 21 capoverso 1 lettera b* viene modificato, occorre adeguare il rimando contenuto nell'*articolo 14 capoverso 3 lettera b*. Nel diritto vigente il settoplo della pigione annua o del valore locativo rappresenta una delle basi minime per il calcolo dell'imposizione secondo il dispendio. Se il calcolo del valore locativo dovesse decadere anche per le persone tassate secondo il dispendio, potrebbe risulterne una riduzione fiscale. Per evitare tale evenienza, per queste persone l'autorità continuerà a fissare un valore locativo che tenga conto delle condizioni locali usuali, ossia corrispondente al valore di mercato, e che confluirà nel calcolo dell'imposta secondo il dispendio. Secondo un sondaggio condotto dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle finanze (CDF), alla fine del 2018 vi erano in Svizzera poco più di 4500 persone tassate secondo il dispendio²⁹.

Art. 21

Cpv. 1 lett. b

Il cambio di sistema proposto prevede che in futuro il valore locativo non sarà più applicato alla proprietà abitativa occupata personalmente presso il domicilio. Di conseguenza occorre limitare l'*articolo 21 capoverso 1 lettera b* in modo tale che l'imposizione del valore locativo sia applicabile soltanto per le abitazioni secondarie o parti di esse occupate a titolo personale. Ne fanno parte anche altri tipi di abitazioni, quali ad esempio la terza o la quarta abitazione occupata personalmente.

Si considerano parti di abitazioni secondarie, per esempio, le abitazioni secondarie a uso proprio in un edificio plurifamiliare locato o l'abitazione secondaria a uso proprio

²⁹ www.fdk-cdf.ch/ > Themen > Steuerpolitik > Aufwandbesteuerung > comunicato stampa del 7.6.2019 (soltanto in ted. e franc.)

che comprende anche un'abitazione supplementare locata. Le parti di un immobile che appartengono all'abitazione secondaria, come autorimesse, locali hobby, magazzini e rispostigli, possono pure essere considerate parti di abitazioni secondarie.

Analogamente all'interpretazione del concetto di abitazione secondaria ai sensi della LASEC, anche dal punto di vista del diritto fiscale l'abitazione secondaria non appartiene al luogo in cui il contribuente soggiorna con l'intenzione di stabilirvisi durevolmente.

Cpv. 2

Visto che il valore locativo non sarà più imponibile per le abitazioni occupate dal proprietario al suo domicilio, occorre adeguare il *capoverso 2*. Come finora, il valore locativo delle abitazioni secondarie sarà stabilito tenendo conto delle condizioni locali usuali, vale a dire in corrispondenza al valore di mercato.

La deduzione per sottoutilizzazione attualmente sancita nella LIFD («utilizzazione effettiva») è limitata alle abitazioni occupate dai proprietari al loro domicilio. Visto che per queste ultime non occorrerà più dichiarare alcun valore locativo, la deduzione per sottoutilizzazione può essere soppressa senza essere sostituita.

Art. 25

In questa disposizione si adegua unicamente un rimando.

Art. 32

Il vigente *articolo 32* stabilisce i costi deducibili sia per i beni mobili privati sia per i beni immobili privati. Considerata la nuova concezione dell'imposizione della proprietà abitativa privata, l'attuale articolo è scisso in due (*art. 32 e 32a*).

Cpv. 1

Questo capoverso corrisponde esattamente al vigente *articolo 32 capoverso 1* e disciplina i costi deducibili per i beni mobili.

Cpv. 2

Il mantenimento della deducibilità delle spese per lavori di cura di monumenti storici deve essere disciplinato in un nuovo capoverso per motivi concettuali.

Art. 32a Abitazioni secondarie a uso proprio e immobili locati o affittati

Nel caso dei proventi non imponibili, in linea di massima non sono deducibili fiscalmente nemmeno le spese d'acquisizione necessarie per il loro conseguimento. Visto che in futuro il valore locativo delle proprietà abitative occupate dai proprietari non sarà più tassato, ne deriva che le spese relative all'immobile (spese di manutenzione, spese di riattazione di immobili di prima acquisizione, premi d'assicurazione e spese d'amministrazione da parte di terzi) non saranno più deducibili. Anche le altre deduzioni di natura extrafiscale (spese per misure legate al risparmio di energia e alla pro-

tezione dell'ambiente, spese per lavori di cura di monumenti storici e spese di demolizione in vista della costruzione di un immobile di sostituzione) non entreranno più in linea di conto.

Cpv. 1

Visto che il valore locativo continuerà ad essere imponibile per le abitazioni secondarie occupate dal proprietario e che i proventi di immobili locati o affittati fanno parte del reddito, le spese già oggi deducibili della manutenzione degli immobili rimarranno tali.

Cpv. 2

Il *capoverso 2* stabilisce che il contribuente, al posto delle spese effettive legate all'immobile secondo il *capoverso 1*, potrà ancora far valere una deduzione forfettaria.

Art. 33 cpv. 1 lett. a

La Commissione non prevede più deduzioni per gli interessi maturati su debiti privati. Di conseguenza il *capoverso 1 lettera a* viene abrogato. La minoranza della Commissione chiede anch'essa una soluzione più rigorosa rispetto al diritto vigente, mantenendo però una deducibilità a concorrenza del 70 per cento dei redditi da sostanza imponibili. Qui appresso sono mostrate le conseguenze della deduzione degli interessi passivi:

	Diritto vigente	Maggioranza della Commissione	Minoranza della Commissione
Valore locativo lordo imponibile dell'abitazione propria	15 000	—	—
Redditi locativi da immobile locato	5 000	5 000	5 000
Reddito da beni mobili	5 000	5 000	5 000
Interessi ipotecari	13 000	13 000	13 000
– su abitazione propria	8 000	8 000	8 000
– su immobile locato	5 000	5 000	5 000
Importo della deduzione degli interessi su debiti nel caso concreto	13 000	—	7 000

Art. 33a Interessi su debiti in caso di abitazioni a uso personale di prima acquisizione

Cpv. 1 e 2 (o 1–3 nella proposta della minoranza)

La deduzione di primo acquisto è una misura inerente alla promozione della proprietà abitativa sancita dalla Costituzione federale (art. 108 cpv. 1 Cost.). L'introduzione di

una deduzione di primo acquisto si rifà al controprogetto indiretto del Consiglio federale all'iniziativa popolare «Sicurezza dell'alloggio per i pensionati»³⁰. Nel primo anno fiscale successivo all'acquisto di un'abitazione, i coniugi che vivono in comunione domestica possono dedurre gli interessi su debiti imputabili a tale abitazione per un importo massimo di 10 000 franchi, gli altri contribuenti per un importo massimo di 5000 franchi. Questa deduzione può essere fatta valere per analogia anche dai contribuenti usufruttuari di un'abitazione.

Nel controprogetto indiretto all'iniziativa popolare dell'Associazione svizzera dei proprietari immobiliari, la concessione della deduzione di primo acquisto presupponeva un acquisto a titolo oneroso dell'abitazione occupata dal proprietario stesso al suo domicilio. Tale criterio si rivela tuttavia inadeguato se l'acquisto dell'abitazione avviene per esempio per successione o donazione. Un contribuente che a seguito di un simile acquisto a titolo gratuito non potesse beneficiare della deduzione di primo acquisto sarebbe svantaggiato in questo caso. Per tale motivo si prescinde dal fatto che l'acquisto avvenga a titolo oneroso o gratuito.

La deduzione di primo acquisto può essere fatta valere per la prima volta nel primo anno fiscale successivo all'acquisto dell'abitazione in Svizzera. Sarebbe praticamente impossibile controllare se un contribuente abbia già avuto una propria abitazione all'estero, motivo per cui tale aspetto non deve incidere.

Nell'ambito del primo acquisto possono essere dedotti unicamente gli interessi passivi inerenti a un debito giuridicamente connesso con la proprietà abitativa (in primo luogo ipoteche sulla proprietà abitativa).

Nella proposta della minoranza della Commissione gli interessi passivi già considerati nel quadro della deduzione generale di interessi su debiti non possono essere fatti valere nuovamente nel quadro della deduzione di primo acquisto. Inoltre, nel quadro della deduzione generale di interessi su debiti vengono considerati dapprima altri tipi di interessi passivi e solo secondariamente gli interessi passivi sulla proprietà abitativa.

Qui appresso sono esemplificate le modalità di calcolo della deduzione di primo acquisto nel caso di una coppia sposata:

	Diritto vigente	Maggioranza della Commissione	Minoranza della Commissione
Valore locativo lordo imponibile dell'abitazione propria	15 000	—	—
Redditi locativi da immobile locato	5 000	5 000	5 000
Reddito da beni mobili	5 000	5 000	5 000

³⁰ FF 2010 4667

	Diritto vigente	Maggioranza della Commissione	Minoranza della Commissione
Interessi ipotecari	13 000	13 000	13 000
– su prima abitazione propria	8 000	8 000	8 000
– su immobile locato	5 000	5 000	5 000
Deduzione generale degli interessi su debiti	13 000	–	7 000
Deduzione di primo acquisto nel primo anno dopo l'acquisto (art. 33a cpv. 1–2)	–	8 000	6 000
Interessi su debiti deducibili, compresa la deduzione di primo acquisto	13 000	8 000	13 000

Secondo la proposta della maggioranza della Commissione per calcolare la deduzione di primo acquisto sono rilevanti soltanto gli interessi sul debito ipotecario per la propria abitazione che possono essere fatti valere nell'ambito del limite della deduzione.

Nella proposta della minoranza della Commissione sono invece rilevanti tutti gli interessi passivi. In una prima fase il totale dei redditi da sostanza imponibili (10 000 fr.) e degli interessi maturati su debiti privati (13 000 fr.). In seguito occorre calcolare la deduzione generale degli interessi su debiti (art. 33 cpv. 1 lett. a primo per.). Secondo la prescrizione (70 % dei redditi da sostanza imponibili) tale deduzione può essere fatta valere per un importo di 7000 franchi. Per il calcolo della deduzione massima di primo acquisto nel primo anno dopo l'acquisto occorre accertare se dopo deduzione degli interessi su debiti fino a concorrenza del 70 per cento dei redditi da sostanza imponibili (7000 fr.) rimanga ancora un importo residuo sul totale degli interessi su debiti relativi alla proprietà abitativa. Ne risultano 6000 franchi che possono essere fatti valere a titolo di deduzione di primo acquisto. Nel caso della proposta di minoranza possono quindi essere fatti valere in totale interessi su debiti privati per 13 000 franchi.

Negli anni fiscali successivi l'importo massimo deducibile per la deduzione di primo acquisto diminuisce annualmente del 10 per cento dell'importo massimo determinante.

Cpv. 3 (o 4 nella proposta della minoranza)

La deduzione di primo acquisto viene meno se l'abitazione al domicilio occupata dal proprietario viene alienata oppure se non è più utilizzata personalmente dal proprietario. Tuttavia, se acquista entro un congruo termine un'abitazione sostitutiva adibita al medesimo scopo in Svizzera, il contribuente può ancora far valere la deduzione a partire dall'anno dell'acquisto dell'abitazione per gli anni fiscali rimanenti. Per stabilire il «congruo termine», la prassi applicherà per analogia l'articolo 12 capoverso 3 lettera e LAID concernente l'imposta sugli utili da sostanza immobiliare. Secondo tale disposizione, l'imposizione è differita in caso di alienazione di un'abitazione che ha servito durevolmente ed esclusivamente all'uso personale del contribuente, a condi-

zione che il ricavo sia destinato entro un congruo termine all'acquisto o alla costruzione in Svizzera di un'abitazione sostitutiva adibita al medesimo scopo. Nella prassi di tassazione relativa all'acquisto sostitutivo, quale «congruo termine» si è consolidato un lasso di tempo di due anni al massimo.

Qui di seguito sono esemplificati gli effetti della deduzione di primo acquisto in caso di alienazione e nuovo acquisto di un'abitazione sostitutiva entro un «congruo termine»:

[illegible]

Art. 205g Disposizione transitoria della modifica del ...

Per i contribuenti che hanno acquistato un'abitazione prima dell'entrata in vigore della nuova normativa si applica la seguente regola transitoria: chi ha acquistato per la prima volta un'abitazione a uso proprio per esempio tre anni prima dell'entrata in vigore della nuova normativa può far valere la deduzione di primo acquisto di cui all'*articolo 33a* ancora per sette anni dopo l'entrata in vigore della legge. L'ammontare e la riduzione annuale della deduzione non sono calcolati a partire dal momento dell'entrata in vigore della disposizione bensì dal momento dell'acquisto dell'abitazione.

Questa normativa ha effetto soltanto nel caso di una proprietà ininterrotta. Se l'acquirente di una prima casa la vende e acquista una nuova abitazione alcuni anni dopo, ma oltre il congruo termine di cui all'*articolo 33a capoverso 3 (o 4)*, la disposizione transitoria non si applica.

3.2 Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID)

Art. 7 cpv. 1 primo periodo

In futuro il valore locativo delle abitazioni occupate dal proprietario verrà meno anche per le imposte cantonali e comunali. Di conseguenza occorre escludere questa componente del reddito dalla clausola generale dei proventi periodici e unici. Nell'enumerazione dei proventi imponibili va pertanto precisato che nel caso dell'utilizzazione

a scopo personale di abitazioni rimane imponibile soltanto il valore locativo delle abitazioni secondarie a uso proprio o di parti di esse.

Art. 9 cpv. 2 lett. a

Vedi il commento all'articolo 33a capoverso 1 lettera a LIFD.

Art. 9 cpv. 3 e 3^{bis}

Cpv. 3

La disposizione potestativa relativa alla deducibilità dei lavori per la cura di monumenti storici è ricollocata per motivi di tecnica legislativa, ma il contenuto rimane lo stesso. Le deduzioni fiscali per il risparmio energetico, la protezione dell'ambiente e la demolizione sono ora sancite in una disposizione transitoria che prevede una data di scadenza (*art. 78h capoversi 2–3*).

Cpv. 3^{bis}

Questa disposizione riguardante l'esecuzione delle deduzioni viene abrogata perché è ora sancita negli articoli 9a e 9b relativamente alle spese di demolizione. Inoltre, l'esecuzione delle deduzioni delle spese per il risparmio energetico e per la protezione dell'ambiente è ora prevista per una durata limitata in una corrispondente disposizione transitoria (*art. 78h capoversi 2–3*).

Art. 9a Abitazioni secondarie a uso proprio e immobili locati o affittati

Per quanto riguarda le spese deducibili relative agli immobili, le categorie di abitazioni menzionate nella rubrica subiscono un cambiamento rispetto al diritto vigente nella misura in cui le deduzioni per provvedimenti di risparmio energetico, per la protezione dell'ambiente e per la cura di monumenti storici sono provviste di una data di scadenza (*art. 78h capoversi 2–3*).

Per il resto si rimanda al commento all'articolo 32a LIFD.

Art. 9b Abitazioni a uso personale

Nei capoversi 1–3 (*minoranza della Commissione: 1–4*) è disciplinata la deduzione di primo acquisto. Le disposizioni sono identiche all'articolo 33a capoversi 1–3 (*o 1–4*) LIFD, al cui commento si rimanda.

Nel capoverso 4 (*o 5*) si rimanda alla promozione fiscale delle spese di demolizione applicabile alle abitazioni secondarie a uso proprio e agli immobili locati o affittati (risparmio energetico, protezione dell'ambiente, cura di monumenti storici e demolizione), le quali possono essere fatte valere, ai sensi di una disposizione potestativa, anche per la proprietà abitativa occupata dal proprietario al domicilio.

Art. 12 cpv. 3 lett. e

Si tratta unicamente di un adeguamento redazionale rispetto al diritto vigente.

Art. 72y Adeguamento della legislazione cantonale alla modifica del ...

È necessario che le disposizioni legate al cambio di sistema nell'ambito dell'imposizione della proprietà abitativa siano poste in vigore contemporaneamente per quanto riguarda l'imposta federale diretta e le imposte cantonali e comunali. In particolare è assolutamente imprescindibile che entrino in vigore contemporaneamente in tutti i Cantoni.

La legge prevede che le disposizioni del diritto federale, una volta entrate in vigore, si applichino direttamente quando il diritto fiscale cantonale risulta ad esse contrario. In tal caso i Governi cantionali dovranno emanare le necessarie disposizioni provvisorie.

Art. 78h Disposizioni transitorie della modifica del ...

Cpv. 1

Si rimanda al commento all'*articolo 205g LIFD*.

Cpv. 2

La promozione fiscale del risparmio energetico e della protezione ambientale ha una durata limitata ed è vincolata al raggiungimento degli obiettivi dell'articolo 3 capoverso 1 della legge sul CO₂.

Cpv. 3

L'esecuzione delle deduzioni viene mantenuta nella LAID fintanto che l'obiettivo di cui al capoverso 2 non è raggiunto.

Entrata in vigore

Il Consiglio federale determinerà l'entrata in vigore delle modifiche legislative. Nel fissare la data terrà conto delle esigenze dei Cantoni.

3.3 **Legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC)**

Il diritto vigente

Secondo la regolamentazione attuale il valore locativo degli immobili abitati personalmente va considerato nel calcolo delle prestazioni complementari. Infatti, secondo l'articolo 11 capoverso 1 lettera b della legge federale del 6 ottobre 2006³¹ sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC), il valore locativo è computato come reddito, mentre sul versante delle spese, secondo l'articolo 10 capoverso 1 lettera c LPC, è riconosciuto come spesa di pigione, comprese le relative spese accessorie per un importo forfettario di 2520 franchi. Secondo l'articolo 10 capoverso 3 LPC sono inoltre riconosciuti come spese gli interessi

³¹ RS 831.30

ipotecari e le spese di manutenzione di fabbricati. Questi corrispondono al massimo al ricavo lordo dell'immobile, il quale corrisponde a sua volta al valore locativo.

La nuova normativa

La soppressione del valore locativo nella fiscalità degli immobili abitati personalmente presso il domicilio comporta adeguamenti della legge che riguardano sia i redditi computabili sia le spese riconosciute.

Art. 9 cpv. 5 lett. e

In virtù dell'*articolo 9 capoverso 5 lettera e* il Consiglio federale stabilisce un importo forfettario per le spese accessorie degli immobili abitati personalmente presso il domicilio (cfr. art. 16a cpv. 3 dell'ordinanza del 15 gennaio 1971³² sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità). Il vigente *articolo 9 capoverso 5 lettera e* menziona unicamente gli immobili abitati personalmente dal proprietario o dall'usufruttuario. Secondo la prassi e la giurisprudenza dominanti la disposizione si applica però anche agli immobili abitati personalmente presso il domicilio che sono oggetto di un diritto di abitazione. Per ragioni di completezza, quindi, nella legge è ora menzionato anche l'usuario. Questo adeguamento non comporta alcuna modifica materiale.

Art. 10 cpv. 1 lett. c

La soppressione del valore locativo per gli immobili abitati personalmente presso il domicilio fa sì che lo stesso non venga più considerato nelle spese riconosciute come spesa di pigione. L'importo forfettario per le spese accessorie continua ad essere considerato come spesa.

Art. 10 cpv. 3 lett. b

Per quanto concerne gli interessi ipotecari e le spese di manutenzione di fabbricati riconosciuti come spese, in futuro per le proprietà abitative occupate personalmente presso il domicilio non sarà più possibile considerare l'importo massimo del ricavo lordo dell'immobile. Va pertanto adottato un limite diverso. D'ora in poi ci si baserà sull'importo massimo relativo alle spese di pigione computabili per due persone che vivono nella stessa economia domestica di cui all'*articolo 10 capoverso 1 lettera b*. L'importo in questione varia in funzione della regione in cui è situato l'immobile.

Art. 11 cpv. 1 lett. b

L'*articolo 11 capoverso 1 lettera b* precisa che i proventi della sostanza mobile e immobile sono computati come reddito. I proventi degli immobili (proventi dell'affitto o della locazione) sono computati come reddito se il beneficiario o un'altra persona compresa nel calcolo della prestazione complementare è proprietario, usufruttuario o usuario di un immobile in cui non abita personalmente.

Se invece una di queste persone abita l'immobile, finora era computato come reddito il valore annuo dell'usufrutto o del diritto di abitazione oppure il valore locativo annuo dell'immobile. Con la soppressione del valore locativo per gli immobili abitati personalmente presso il domicilio questa disposizione va adeguata, affinché questi proventi non siano più computati come reddito.

L'articolo 11 capoverso 1 lettera b è quindi modificato in modo che solo i proventi degli immobili non abitati personalmente presso il domicilio risultino computabili come reddito.

Art. 11 cpv. 3 lett. h

Nell'ambito dei redditi computabili si stabilisce esplicitamente che il valore locativo della proprietà abitativa occupata personalmente presso il domicilio non è computato.

3.4 Legge federale sulle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani (LPTD)

Il diritto vigente

Secondo la regolamentazione attuale il valore locativo degli immobili abitati personalmente va considerato nel calcolo delle prestazioni transitorie. Infatti, secondo l'articolo 10 capoverso 1 lettera b della legge federale del 19 giugno 2020³³ sulle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani (LPTD) il valore locativo è computato come reddito, mentre sul versante delle spese, secondo l'articolo 9 capoverso 1 lettera c LPTD esso è riconosciuto come spesa di pigione, compreso un importo forfettario per le spese accessorie. Secondo l'articolo 9 capoverso 1 lettera e LPTD sono inoltre riconosciuti come spese gli interessi ipotecari e le spese di manutenzione di fabbricati. Questi corrispondono al massimo al ricavo lordo dell'immobile.

La nuova normativa

La soppressione del valore locativo nella fiscalità degli immobili abitati personalmente presso il domicilio comporta adeguamenti della legge che riguardano sia i redditi computabili sia le spese riconosciute. Tali adeguamenti si rifanno in ampia misura a quelli previsti nell'ambito della LPC.

Art. 9 cpv. 1 lett. c

L'importo forfettario stabilito dal Consiglio federale per le spese accessorie di un immobile abitato personalmente è esplicitamente menzionato come spesa riconosciuta.

Art. 9 cpv. 1 lett. e

Per quanto concerne gli interessi ipotecari e le spese di manutenzione di fabbricati riconosciuti come spese, in futuro per le proprietà abitative occupate personalmente

³³ FF 2020 4935

presso il domicilio non sarà più possibile considerare l'importo massimo del ricavo lordo dell'immobile. Va pertanto adottato un limite diverso. D'ora in poi ci si baserà sull'importo massimo relativo alle spese di pigione computabili per due persone che vivono nella stessa economia domestica di cui all'*articolo 9 capoverso 1 lettera b*. L'importo in questione varia in funzione della regione in cui è situato l'immobile.

Art. 10 cpv. 1 lett. b

L'*articolo 10 capoverso 1 lettera b* precisa che i proventi della sostanza mobile e immobile sono computati come reddito. I proventi degli immobili (proventi dell'affitto o della locazione) sono computati come reddito se il beneficiario o un'altra persona compresa nel calcolo della prestazione complementare è proprietario, usufruttuario o usuario di un immobile in cui non abita. Con la soppressione del valore locativo per gli immobili abitati personalmente presso il domicilio questa disposizione va adeguata, affinché questi proventi *non* siano più computati come reddito.

Art. 10 cpv. 2 lett. e

Nell'ambito dei redditi computabili si stabilisce esplicitamente che il valore locativo dell'immobile abitato personalmente presso il domicilio non è computato.

Art. 11 lett. d

La disposizione vigente menziona unicamente gli immobili abitati personalmente dal proprietario o dall'usufruttuario. Secondo la prassi e la giurisprudenza dominanti essa si applica però anche agli immobili abitati personalmente presso il domicilio che sono oggetto di un diritto di abitazione. Per ragioni di completezza, quindi, nella legge è ora menzionato anche l'usuario. Questo adeguamento non comporta alcuna modifica materiale.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

I dati su cui ci si è fondati per stimare le ripercussioni finanziarie per la Confederazione provengono dai Cantoni di Berna e Turgovia. I dati relativi agli immobili sono stati collegati con i dati relativi all'imposta federale diretta e si riferiscono al periodo fiscale 2010. Gli stessi dati erano già stati utilizzati in uno studio dell'AFC del 2014 e nel rapporto esplicativo della CET-S del 14 febbraio 2019³⁴. Rispetto al rapporto elaborato dalla Commissione in occasione della procedura di consultazione, sono state

³⁴ AFC: Eigenmietwertbesteuerung. Anreizmechanismen, Verteilungseffekte und finanzielle Auswirkungen verschiedener Reformoptionen, Berna 2014 (disponibile soltanto in ted.): www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerpolitik/fachinformationen/berichte.html > 2014 nonché [www.fedlex.admin.ch/it/consultation-procedures/ended/2019#https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6019/21/cons_1](https://fedlex.admin.ch/it/consultation-procedures/ended/2019#https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6019/21/cons_1)

aggiornate le cifre relative al numero dei proprietari di abitazioni (stato: 2019), al reddito imponibile (stato: 2017), all'onere fiscale (stato: 2018), alle particolarità cantonali riguardo a un'eventuale riduzione del valore locativo (stato: 2018) e alle deduzioni forfetarie per le spese di manutenzione degli immobili (stato: 2020).

I dati comprendono i fondi di tutte le persone domiciliate in tale anno nei due Cantoni. Vi sono inoltre contenuti i fondi situati in altri Cantoni o all'estero i cui proprietari sono domiciliati nel Cantone di Berna o in quello di Turgovia. Non sono invece considerate le indicazioni relative alle persone domiciliate nei due Cantoni che non sono proprietarie di immobili oppure che semplicemente locano il proprio immobile e/o lo utilizzano come abitazione di vacanza. Anche per questi gruppi il divieto di dedurre gli interessi su debiti avrà tuttavia conseguenze sul piano fiscale. Inoltre, i dati non rivelano quando un immobile sia stato acquistato, di modo che non si prestano per stimare il numero di acquirenti della prima abitazione.

Sono state considerate unicamente le persone che occupano un'abitazione di loro proprietà al domicilio poiché il valore locativo delle abitazioni secondarie continuerà ad essere rilevato³⁵. Le ripercussioni finanziarie stimate per i due Cantoni menzionati sono state proiettate alla Svizzera. Per il fattore di proiezione ci si è serviti delle indicazioni dell'Ufficio federale di statistica concernenti l'entità delle abitazioni occupate dai proprietari.

A un tempo il livello medio effettivo degli interessi dei contribuenti considerati nell'insieme di dati (2,6 %) era stato stimato dividendo gli interessi sui debiti per l'ammontare dei debiti. Tale stima non è più valida e oggi è verosimilmente inferiore di poco più di un punto percentuale. Gli effetti sul gettito a lungo termine, ignorando le reazioni dei contribuenti, dipenderanno essenzialmente dal futuro livello degli interessi. Se la deduzione degli interessi passivi non fosse più ammessa, per l'imposta federale diretta risulterebbero maggiori entrate pari a circa 660 milioni di franchi; un tasso d'interesse dell'1,5 per cento comporterebbe minori entrate di poco superiori ai

³⁵ Gli effetti sul gettito causati dai locatari che contraggono un credito al consumo non sono stati considerati. Inoltre, vi è un piccolo gruppo di locatori, rispettivamente di proprietari di abitazioni secondarie, che non dispongono di un'abitazione primaria propria. Questo gruppo è interessato dalla soppressione della deduzione degli interessi probabilmente anche in misura maggiore rispetto alle economie domestiche locatarie. Del resto, come già indicato al numero 2.3.3, la quota dei crediti al consumo è marginale. Poiché questi gruppi non sono stati considerati, le maggiori entrate dovute alla riforma risultano leggermente sottostimate e le minori entrate sovrastimate poiché in futuro la deduzione degli interessi passivi è preclusa anche a questi gruppi. Non è neppure stato considerato il fatto che questo ultimo gruppo di persone è interessato dalla soppressione delle deduzioni di natura extrafiscale in quanto a livello di imposta federale diretta tali deduzioni si applicano anche alle abitazioni secondarie a uso proprio e agli immobili locati o affittati (ma non alla cura di monumenti storici). I motivi di tale esclusione risiedono da un lato nel fatto che queste deduzioni non sono indicate separatamente nella dichiarazione delle imposte. Dall'altro, la valutazione è resa difficile poiché in futuro per queste categorie di abitazioni soltanto alcune delle deduzioni di natura extrafiscale, ossia quelle che aumentano il valore, non potranno più essere fatte valere. Visto che non si dispone di dati sufficienti per valutare l'entità della percentuale della componente che aumenta o mantiene il valore, per queste categorie di abitazioni si è rinunciato a quantificare la soppressione delle deduzioni in questione. Il fatto di non considerare questo aspetto implica tendenzialmente – in un'ottica differenziata – minori entrate leggermente sovrastimate rispettivamente maggiori entrate leggermente sottostimate.

100 milioni di franchi. Gli effetti sul gettito stimati per l'imposta federale diretta andrebbero sopportati per il 78,8 per cento dalla Confederazione e per il 21,2 per cento dai Cantoni.

Se invece, come proposto dalla minoranza della Commissione, gli interessi passivi potessero essere dedotti nella misura del 70 per cento dal reddito da sostanza imponibile, le maggiori entrate, assumendo un tasso d'interesse del 3,5 per cento e ignorando i cambiamenti di comportamento, sarebbero stimate a 110 milioni di franchi (un tasso dell'1,5 % comporterebbe minori entrate pari a 410 milioni di franchi), di cui il 78,8 per cento spetterebbe alla Confederazione e il 21,2 per cento ai Cantoni.

È impossibile prevedere quale sarà l'entità del tasso d'interesse al momento dell'entrata in vigore e negli anni successivi. Per il periodo 1970–2015 gli interessi medi sulle obbligazioni decennali della Confederazione erano del 3,9 per cento; attualmente sono scesi al 3,1 per cento. Il livello dei tassi ipotecari si situa all'incirca a un punto percentuale sopra il rendimento delle obbligazioni della Confederazione. Non è certo che tale differenza degli interessi possa essere estrapolata e assunta in una prospettiva futura. A seconda del livello dei tassi ipotecari, la proposta di riforma della maggioranza della Commissione potrà quindi determinare notevoli maggiori entrate. Considerato l'attuale livello dei tassi di interesse, ci si possono tuttavia aspettare minori entrate dell'ordine di poche centinaia di milioni di franchi per le imposte federali dirette.

Una visione dinamica della questione suggerisce supplementari effetti negativi sul gettito prevalentemente nell'ambito dell'imposta federale diretta. Da un lato, la soppressione della deducibilità delle spese di manutenzione degli immobili dovrebbe comportare margini di guadagno inferiori o cali delle commesse nel settore edilizio, o entrambe le cose; queste ultime potrebbero eventualmente essere compensate mediante la creazione di un ulteriore valore aggiunto nelle catene di centri edili. Se non si riesce a ottenere una compensazione integrale, le entrate delle imposte sull'utile, sul reddito e sul valore aggiunto subiranno effetti negativi. La riduzione degli incentivi all'indebitamento privato fa inoltre sì che la domanda di ipoteche si riduca sensibilmente. Con ciò si registreranno cali nelle imposte sull'utile e sul reddito, a meno che gli istituti finanziari non riescano ad accedere a nuovi settori di attività lucrativi. Dall'altro lato, la riduzione degli incentivi all'indebitamento sarà favorita da un aumento della quota di risparmio o da reinvestimenti finanziari delle economie domestiche private, o da entrambe le cose. Quest'ultimo effetto fa venir meno redditi da sostanza imponibili e dovrebbe essere più gravoso in quanto un aumento della quota di risparmio è più difficile da realizzare che non lo scioglimento di liquidità patrimoniali. In caso di aumento della quota di risparmio, le entrate dovute all'imposta sul valore aggiunto subiranno un effetto negativo, mentre le entrate provenienti dall'imposta sul reddito dovrebbero evolvere in modo più dinamico. Per il caso più importante da un punto di vista economico di uno scioglimento della sostanza mobiliare, lo sviluppo delle entrate dovute all'imposta sul reddito avrà conseguenze negative a causa del venir meno di redditi da sostanza imponibili.

Teoricamente le economie domestiche potrebbero sciogliere la totalità della sostanza in cartevalori per ammortizzare i debiti ipotecari. Questo adeguamento massimale non si produrrà tuttavia poiché soltanto una parte dei proprietari immobiliari che dispon-

gono di redditi da sostanza imponibili scioglieranno la liquidità patrimoniale per ammortizzare il debito ipotecario. Oltre a ciò, molte ipoteche sono state concluse con una durata fissa, di modo che l'effetto della riduzione del volume ipotecario prenderà forma soltanto a rilento. In fin dei conti, considerando questi cambiamenti di comportamento e assumendo un tasso d'interesse del 3,5 per cento circa, a lungo termine dovrebbero risultare notevoli maggiori entrate.

Le stime degli effetti sul gettito sono condizionate da notevoli incertezze dovute ai seguenti motivi:

- il livello degli interessi al momento dell'entrata in vigore della riforma è sconosciuto;
- dal 2010 a questa parte i valori locativi lordi sono stati adeguati in alcuni Cantoni in seguito all'aumento delle pigioni;
- la proiezione a tutta la Svizzera è stata effettuata partendo da due soli Cantoni;
- sussistono incertezze riguardo al modo in cui le economie domestiche si adegueranno alla nuova situazione. Se gli interessi su debiti privati non possono essere dedotti, queste incertezze risultano particolarmente accentuate.

Gli adeguamenti alla LPC modificano i parametri di calcolo della prestazione complementare sia sul fronte dei redditi che delle spese. Concretamente, per gli immobili abitati personalmente il valore locativo imponibile non sarà più computato come reddito. Dato che a minori entrate corrisponde una prestazione complementare più elevata, in quanto tale questa misura comporterebbe costi aggiuntivi per il sistema delle PC.

Sul fronte delle uscite le spese di manutenzione di fabbricati e gli interessi ipotecari non saranno più riconosciute fino a concorrenza del ricavo lordo dell'immobile (il quale corrisponde oggi al valore locativo imponibile), bensì unicamente fino a concorrenza dell'importo massimo delle spese di pigione computabili per due persone che vivono nella stessa economia domestica nella regione in cui è situato l'immobile. Poiché a minori uscite corrisponde una riduzione della prestazione complementare, di per sé ciò comporterebbe risparmi per il sistema delle PC.

Le ripercussioni finanziarie di queste misure si compensano ampiamente e di conseguenza, secondo una stima dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), le spese per le PC a carico della Confederazione rimarranno perlopiù stabili.

Come per la LPC, le modifiche apportate alla LPTD introducono nuovi parametri di calcolo sia sul fronte dei redditi che delle spese. Anche qui le ripercussioni finanziarie, dall'effetto opposto, già menzionate nell'ambito della LPC si compensano in larga misura, cosicché le spese per le PTD a carico della Confederazione non subiranno cambiamenti di rilievo.

4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Non sono previste ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione.

4.2 Riperussioni per i Cantoni e i Comuni

4.2.1 Riperussioni finanziarie

Anche le stime di questo capitolo sono basate sui dati dei Cantoni di Berna e Turgovia. Rispetto alla stima dei valori locativi netti per l'imposta federale diretta, in parte sono state considerate le differenze cantionali³⁶. La stima relativa agli effetti sul gettito a livello cantonale va intesa unicamente come valore di riferimento approssimativo, visto che si sono dovute formulare ulteriori ipotesi, esposte qui appresso.

- Nello stabilire l'imposta cantonale sul reddito, un po' più della metà dei Cantoni utilizza valori locativi lordi più bassi rispetto a quelli impiegati per l'imposta federale diretta. Di questo effetto si è tenuto conto. Si è tuttavia presupposto che nel calcolare i valori locativi per l'imposta federale diretta i Cantoni operino le stesse deduzioni (p. es. il 25 % della pigione di mercato). Se tale non è il caso, ne risulta una sottostima o sovrastima del valore locativo lordo cantonale, in quanto l'ipotesi di una comparabilità intercantonale dei valori locativi per l'imposta federale diretta si rivela sbagliata e quindi si desumono valori locativi lordi cantonali partendo da un livello troppo alto o troppo basso.
- Per quanto riguarda gli importi forfettari deducibili per la manutenzione degli immobili, 21 Cantoni si riallacciano all'imposta federale diretta (10 % per immobili costruiti meno di dieci anni prima, 20 % per gli immobili più datati). Gli altri Cantoni concedono importi forfettari più elevati oppure un forfait unitario senza differenziare secondo l'età dell'immobile (p. es. Zurigo: 20 %). Le differenze riscontrabili negli importi forfettari deducibili per la manutenzione degli immobili sono state considerate nelle stime, ammettendo che il 10 per cento del parco immobiliare abbia meno di dieci anni e il 90 per cento ne abbia di più. Non si è tenuto conto di altre differenze cantonali a proposito del forfait deducibile per la manutenzione degli immobili (p. es. il trattamento fiscale degli interessi su crediti di costruzione o l'esistenza di una deduzione cantonale per sottoutilizzazione).
- Visto che le deduzioni per il risparmio energetico e la protezione dell'ambiente non sono esibite separatamente nella dichiarazione delle imposte, si ammette che corrispondano al 30 per cento delle spese complessive per la manutenzione degli immobili³⁷.

³⁶ A tal fine sono state utilizzate le indicazioni contenute nell'opuscolo fiscale dell'AFC riguardante le deduzioni per le spese di manutenzione degli immobili, disponibile soltanto in tedesco e francese (www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerinformationen/fachinformationen/schweizerisches-steuersystem/steuermaepchen/steuermaepchen-2019.html), nonché la lettera circolare con l'elenco dei Cantoni che calcolano il valore locativo in modo diverso per l'imposta cantonale e l'imposta federale diretta a partire dal periodo fiscale 2018, disponibile soltanto in tedesco e francese (www.estv.admin.ch/estv/de/home/direkte-bundessteuer/direkte-bundessteuer/fachinformationen/rundschreiben.html).

³⁷ Econcept: Evaluation energiepolitisch motivierter Steuererleichterungen., i.A., BEW, Zurigo 1997, pag. 57.

- Il reddito medio imponibile cantonale, desunto dalla statistica dell'imposta federale diretta, è stato aumentato di quasi il 60 per cento in quanto i proprietari di abitazioni dispongono in media di un reddito imponibile superiore e quindi sottostanno a un carico fiscale marginale maggiore. L'entità del carico fiscale marginale si ripercuote a sua volta sugli effetti sul gettito della riforma.
- Partendo dal reddito così stabilito, si è calcolato il carico fiscale marginale delle economie domestiche con l'ausilio di una media ponderata del carico fiscale marginale di diverse costellazioni di economie domestiche nella capitale del Cantone (coppie sposate con doppio reddito, con e senza figli, nonché persone sole). Se il carico fiscale marginale di fatto esistente, o la struttura sociale delle economie domestiche con abitazioni occupate dai proprietari, diverge da quello ipotizzato, può risultarne sia una sovrastima sia una sottostima degli effetti sul gettito.

Sulla base di queste ipotesi e rettifiche, la soppressione del valore locativo, mantenendo le deduzioni per il risparmio energetico e la protezione dell'ambiente, tenendo conto della deduzione di primo acquisto per le abitazioni occupate dal proprietario presso il domicilio e ammettendo, come proposto dalla maggioranza della Commissione, l'introduzione di un divieto di dedurre interessi passivi, con un tasso d'interesse di circa il 3,5 per cento comporterebbe maggiori entrate annue di circa 1,35 miliardi di franchi. Con un tasso d'interesse pari all'1,5 per cento si stimano minori entrate dell'ordine di 550 milioni di franchi.

Se, come proposto dalla minoranza della Commissione, gli interessi passivi potessero essere dedotti nella misura del 70 per cento dal reddito da sostanza imponibile, assumendo un tasso d'interesse del 3,5 per cento e ignorando i cambiamenti di comportamento risulterebbero entrate supplementari pari a 40 milioni di franchi (un tasso dell'1,5 % comporterebbe minori entrate pari a circa 1250 milioni di franchi) a livello di imposte cantonali e comunali. Inoltre, nella misura della loro quota cantonale (21,2 %) i Cantoni dovrebbero sopportare anche eventuali minori o maggiori entrate nell'ambito dell'imposta federale diretta (per quanto riguarda le ripercussioni finanziarie sull'imposta federale diretta, cfr. n. 4.1.1).

Come detto, a causa della forte eterogeneità nel calcolare i valori locativi cantonali e delle ipotesi descritte all'inizio, l'incertezza della stima è ancora maggiore rispetto all'incertezza legata all'imposta federale diretta. Tenzialmente se venisse introdotto un divieto di dedurre gli interessi passivi i Cantoni che allo statu quo considerano un valore locativo cantonale più basso di quello applicato per l'imposta federale diretta godrebbero di maggiori entrate già con un livello degli interessi molto basso. Con un tasso d'interesse del 3,5 per cento tutti i Cantoni potrebbero aspettarsi maggiori entrate fiscali.

Accanto agli effetti sull'imposta sul reddito già descritti (cfr. n. 4.1.1), riconducibili alle reazioni dei contribuenti, con l'aumento della quota di risparmio i proventi dell'imposta sulla sostanza dovrebbero aumentare sul lungo periodo. In fin dei conti, con un interesse del 3,5 per cento circa, per le imposte cantonali e comunali dovrebbero risultare maggiori entrate dell'ordine di alcuni miliardi. Con lo stesso tasso d'interesse, la variante proposta dalla minoranza della Commissione dovrebbe generare un risultato neutro sotto il profilo delle entrate.

È inoltre possibile che nelle loro riflessioni sulla proprietà abitativa i Cantoni percepiscano la soppressione, prevista per l'imposta federale diretta, delle deduzioni di natura extrafiscale per il risparmio energetico, la protezione dell'ambiente e la demolizione, come un segnale da cogliere. Un Cantone che sopprime parimenti tali deduzioni prima di aver raggiunto gli obiettivi di cui all'articolo 3 capoverso 1 della legge del 25 settembre 2020 sul CO₂, ne ricaverà entrate ancora maggiori.

Come nel caso della Confederazione, le spese per le PC a carico dei Cantoni rimarranno perlopiù invariate (cfr. anche n. 4.1.1). Lo stesso dicasi delle spese per le PTD a carico dei Cantoni.

4.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

In linea di massima i servizi di stima cantonali saranno sgravati in seguito alla soppressione del valore locativo delle abitazioni occupate dai proprietari al domicilio. Tuttavia, visto che il valore locativo non sarà invece abolito per le abitazioni secondarie a uso proprio e parti di esse, per questa categoria l'onere di tassazione rimarrà invariato rispetto ad oggi. I Cantoni saranno sgravati sul piano amministrativo per il fatto che viene meno la deducibilità delle spese di manutenzione degli immobili per le abitazioni occupate dai proprietari al domicilio.

L'onere sarà per contro maggiore a proposito della delimitazione e della verifica di un punto specifico: fintanto che i Cantoni si serviranno della clausola potestativa della LAID e nel diritto cantonale continueranno a prevedere deduzioni per il risparmio energetico e la protezione dell'ambiente, le autorità di tassazione dovranno verificare se le deduzioni fatte valere non siano in realtà spese di manutenzione degli immobili o spese deducibili per provvedimenti di risparmio energetico e protezione dell'ambiente.

4.3 Ripercussioni per l'economia

Oltre agli effetti per i bilanci pubblici, la soppressione del valore locativo delle abitazioni occupate dai proprietari al domicilio si ripercuote anche sull'economia. Per quanto riguarda l'adeguamento alla nuova situazione, appaiono plausibili le seguenti reazioni.

- *Domanda di abitazioni occupate dai proprietari:* le condizioni quadro fiscali possono influire sulla decisione di acquistare una proprietà abitativa. In presenza di tassi d'interesse molto bassi (o alti), la nuova normativa comporterà per i proprietari una riduzione (o un aumento) delle imposte. Se tale è il caso, il vantaggio (o lo svantaggio) fiscale si capitalizza nei prezzi dei terreni. Ne risulta un aumento (o una riduzione) dei prezzi dei terreni, sempre che parallelamente non compaiano sul mercato nuovi terreni edificabili urbanizzati. Se la deducibilità degli interessi su debiti privati venisse soppressa, ne risulterebbero sensibili ripercussioni sui prezzi degli immobili, che verosimilmente, quantomeno in presenza di tassi d'interesse più elevati, calerebbero.

Nonostante l'abolizione del valore locativo della proprietà abitativa, i redditi da locazione o affitto e il valore locativo dell'abitazione secondaria a uso proprio dovranno comunque essere dichiarati al fisco. Gli interessi passivi non saranno però più deducibili. Il calo dei prezzi degli immobili da reddito e delle abitazioni secondarie sarà probabilmente più marcato poiché la domanda di questo tipo di beni dovrebbe diminuire. Se invece, per quanto riguarda l'impostazione della deduzione degli interessi passivi, venisse attuata la richiesta della minoranza della Commissione, visti i vantaggi e gli svantaggi fiscali relativamente contenuti attesi sul lungo periodo le ripercussioni sui prezzi d'acquisto di proprietà abitative e sulla quota di proprietari d'abitazioni saranno probabilmente trascurabili.

- *Struttura della domanda*: non è inoltre da escludersi che venga modificata la struttura della domanda stessa. Un simile spostamento può riguardare lo standard di costruzione, l'ubicazione dell'immobile o anche le dimensioni dell'abitazione. Dal punto di vista geografico, i Cantoni a vocazione turistica e quelli in cui sono ubicati molti immobili da reddito di proprietà privata saranno interessati in maniera più sensibile.
- *Ricomposizioni dei portafogli*: accanto ai summenzionati adeguamenti legati all'economia reale, sono possibili anche adeguamenti sul piano economico-finanziario. Questa modalità di adeguamento concerne le decisioni di finanziamento delle economie domestiche private. Nel sistema attuale si rivela vantaggioso acquistare un immobile con una quota elevata di finanziamento da parte di terzi e mantenere una parte della sostanza sotto forma di liquidità patrimoniali al fine di realizzare utili in capitale esenti da imposta. Dopo il cambio di sistema, per le economie domestiche più agiate sarebbe vantaggioso ammortizzare l'ipoteca sciogliendo liquidità patrimoniali. In simili costellazioni vengono (in parte) a mancare redditi da capitale poiché le liquidità patrimoniali vengono utilizzate per l'ammortamento. Occorre inoltre aspettarsi un aumento degli sforzi di risparmio allo scopo di ammortizzare l'ipoteca nel minor tempo possibile. La probabilità che questi trasferimenti prevalentemente finanziari si producano è molto elevata.
- *Riduzione dell'indebitamento delle economie domestiche private*: gli adeguamenti di natura finanziaria appena descritti sono auspicati sul piano economico se portano alla riduzione dell'indebitamento lordo (ed eventualmente anche di quello netto) delle economie domestiche private. Tuttavia, se i tassi d'interesse dovessero all'improvviso aumentare fortemente e di conseguenza i prezzi sui mercati immobiliari dovessero calare, gli istituti finanziari insisterebbero verosimilmente su una riduzione dell'elevato indebitamento lordo. Durante la fase di transizione la sensibilità del sistema finanziario risulterebbe più elevata dati i cambiamenti nel portafoglio crediti degli istituti finanziari: i proprietari immobiliari facoltosi rimborserebbero il loro credito in tempi brevi, mentre le economie domestiche che dispongono di una liquidità limitata faranno più frequentemente ricorso a questo strumento. Per gli istituti finanziari una parte del mercato ipotecario verrà quindi meno e nel contempo la quota dei crediti a rischio aumenterà. Tuttavia, una volta concluso l'adeguamento, nel nuovo sistema l'indebitamento sarà probabilmente minore.

- *Effetti indiretti*: nella misura in cui si eseguiranno meno rinnovamenti (a prezzi elevati) e si ridurrà il grado di finanziamento da parte di terzi, vi saranno ripercussioni negative sulla creazione di valore aggiunto nei settori edilizio e finanziario. Anche i fornitori di prestazioni preliminari di questi settori potrebbero subirne conseguenze negative. Occorre tuttavia partire dal presupposto che la perdita di valore aggiunto in questi settori sia compensata da un aumento di valore aggiunto in altri settori (p. es. le catene di centri edili). Questi ultimi potrebbe beneficiare di una domanda accresciuta in quanto i proprietari di abitazioni farebbero maggiormente capo a prestazioni proprie. Non è nemmeno escluso che vengano richieste prestazioni da parte degli artigiani senza che vengano dichiarate («lavoro nero»). Ciò riguarderebbe tipicamente prestazioni piuttosto onerose in termini di lavoro più che di capitale e che non sottostanno a prescrizioni regolatorie, come ad esempio tinteggiare, tappezzare pareti o posare pavimenti. In questo caso i poteri pubblici sono privati di entrate per quanto concerne le imposte sul reddito, sull'utile e sul valore aggiunto, nonché per quanto riguarda i contributi delle assicurazioni sociali.

In fin dei conti, seguendo la decisione della maggioranza della Commissione, sul piano dell'economia reale la riforma avrebbe conseguenze relativamente importanti, mentre nell'ottica della proposta fatta dalla minoranza le sue ripercussioni dovrebbero rimanere contenute. Se nell'uno come nell'altro caso occorre attendersi trasferimenti patrimoniali, questi ultimi sarebbero più importanti qualora venisse attuata la decisione della maggioranza. I trasferimenti patrimoniali contribuiscono a ridurre l'indebitamento lordo, ed eventualmente anche quello netto, delle economie domestiche private. Sul lungo periodo la riforma avrebbe quindi ripercussioni positive sull'economia reale poiché un sistema finanziario stabile, che si contraddistingue per un indebitamento sostenibile delle imprese e delle economie domestiche private, rappresenta una condizione fondamentale per la sua capacità di funzionamento.

4.4 Effetti distributivi

Dal profilo della politica distributiva è necessario considerare da un lato il rapporto fra proprietari di immobili e locatari in caso di identica capacità economica. A questo riguardo l'esito sarà diverso a seconda che la riforma possa essere impostata in maniera neutra sotto il profilo dei proventi o che comporti minori o maggiori entrate. Dall'altro lato occorre tener conto del rapporto fra investimenti finanziati con capitali propri e investimenti finanziati con capitali di terzi. Al riguardo si possono esprimere le seguenti considerazioni.

- Anzitutto occorre sapere se i locatari investono il loro patrimonio in titoli che fruttano redditi di capitali imponibili oppure utili da capitale esenti da imposta. Nel primo caso, i locatari sono svantaggiati rispetto ai proprietari di abitazioni che si autofinanziano. Tuttavia, se i locatari investono in titoli che fruttano prevalentemente un utile da capitale esente da imposta, allora il cambio di sistema riesce a mantenere l'equità fiscale orizzontale (fra persone con uguale capacità economica) rispetto ai proprietari di abitazioni che si autofinanziano.

- Considerazioni analoghe valgono per gli investimenti finanziati mediante capitale proprio rispettivamente capitale di terzi con uguale sostanza netta e uguale reddito. Generando redditi di capitali imponibili, gli investimenti finanziati mediante capitale di terzi risultano svantaggiati. In linea di massima l'introduzione di un divieto di dedurre gli interessi passivi interessa però tutte le economie domestiche con elevati interessi su debiti. Ne sarebbero interessati principalmente i proprietari di immobili, ma in alcuni casi anche le economie domestiche con attività imprenditoriale nonché i locatori che contraggono un credito al consumo o che detengono un portafoglio titoli finanziato a credito.
- Inoltre, con la soppressione della deducibilità degli interessi passivi, per i proprietari di abitazioni secondarie e immobili da reddito che non saranno in grado di ripercuotere l'onere supplementare la riforma risulterà particolarmente svantaggiosa. Sul lungo periodo essa produrrà tuttavia maggiori entrate che dovrebbero permettere maggiori spese o sgravi fiscali. Gli effetti distributivi concreti della riforma dipendono quindi fortemente dal modo in cui le maggiori entrate saranno impiegate. A lungo termine la proposta della minoranza della Commissione condurrebbe invece a una riforma più o meno neutra sotto il profilo dei proventi e in questo caso gli effetti distributivi risulterebbero quindi decisamente limitati.
- Considerata la portata della riforma non è possibile fare affermazioni definitive riguardo alle economie domestiche, povere o ricche che siano, proprietarie di abitazioni. Infatti, proprio le economie domestiche più agiate hanno la possibilità di adeguare in modo ottimale la loro situazione fiscale alle nuove condizioni. In genere le economie domestiche costituite da pensionati, che tendenzialmente dichiarano un reddito imponibile al di sotto della media, hanno di solito un carico degli interessi più basso e un valore locativo netto positivo. Essi figurano fra i potenziali vincitori della riforma. D'altro canto, proprio le economie domestiche composte da giovani, che non sono ancora riusciti ad accumulare un elevato capitale proprio, devono finanziare la propria abitazione con una quota maggiore di capitali di terzi. Potranno ad ogni modo beneficiare della deduzione di primo acquisto, purché rispettino le condizioni previste. Chi acquista un immobile che necessita di un importante restauro, dopo il cambio di sistema non potrà più far valere fiscalmente le relative spese nel computo dell'imposta federale diretta. Per quanto riguarda le imposte cantonali e comunali si potranno almeno far valere le deduzioni per il risparmio energetico, la protezione dell'ambiente, la cura di monumenti storici e la demolizione, sempre che lo preveda il diritto cantonale.

In fin dei conti, se venisse introdotto il divieto di dedurre gli interessi passivi, la riforma potrebbe produrre importanti effetti distributivi: le economie domestiche gravate da elevati interessi passivi risulterebbero svantaggiate rispetto ad oggi. Si tratterebbe principalmente dei proprietari immobiliari e in particolar modo dei proprietari di abitazioni secondarie e di immobili da reddito, che continuano a dover dichiarare i relativi redditi. Comunque sia a lungo termine la riforma genererà entrate supplementari considerevoli; sarà quindi la volontà politica a decidere quali gruppi di persone

trarranno vantaggio in maniera sproporzionata dalle maggiori spese o dagli sgravi fiscali. La proposta della minoranza della Commissione comporta invece effetti distributivi decisamente contenuti, in quanto sul lungo periodo la riforma resterebbe più o meno neutra sotto il profilo dei proventi.

5 Basi giuridiche

5.1 Costituzionalità

La competenza della Confederazione in materia di imposte dirette è sancita dagli articoli 127 e 128 Cost. Mentre l'articolo 127 stabilisce i principi generali dell'imposizione, l'articolo 128 attribuisce alla Confederazione la competenza di riscuotere un'imposta diretta. L'articolo 129 Cost. dà inoltre facoltà alla Confederazione di emanare principi per armonizzare le imposte dirette federali, cantonali e comunali. In tal senso l'armonizzazione si estende all'assoggettamento, all'oggetto e al periodo di calcolo delle imposte, alla procedura e alle disposizioni penali. Rimangono escluse dall'armonizzazione in particolare le tariffe e aliquote fiscali e gli importi esenti da imposta.

Nell'ambito delle imposte dirette, oltre all'imperativo costituzionale dell'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.) dev'essere osservato in particolare il principio dell'imposizione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost.).

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale un atto normativo viola il principio dell'uguaglianza giuridica se opera distinzioni giuridiche per cui non sussiste un motivo ragionevole nella fattispecie da disciplinare, oppure omette di effettuare distinzioni che s'impongono in ragione della fattispecie stessa. La risposta a tale quesito può risultare diversa a seconda del periodo in cui è formulato, a dipendenza della filosofia e delle condizioni dominanti³⁸.

In base alla dottrina corrente, per poter inserire obiettivi extrafiscali nel diritto tributario occorre che la Costituzione contenga una disposizione esplicita la quale preveda che l'obiettivo di promozione sia raggiunto mediante provvedimenti di politica fiscale (p. es. art. 111 cpv. 4 Cost. per promuovere la previdenza individuale), o perlomeno una competenza materiale ai fini del raggiungimento di un determinato obiettivo di promozione (p. es. art. 108 Cost. per promuovere la proprietà di abitazioni). Quest'ultimo mandato generale della Confederazione costituisce un obiettivo politico di valenza costituzionale in base al quale la Confederazione adotta misure di promozione per l'acquisto di proprietà abitativa per il fabbisogno personale o a scopi di utilità pubblica. Le misure di promozione si limitano dunque a questi due obiettivi. A differenza dell'articolo 111 capoverso 4 Cost., che disciplina la previdenza per la vecchiaia, i provvedimenti di politica fiscale non sono menzionati, ma non sono nemmeno esclusi.

Contestualmente al cambio di sistema nell'imposizione della proprietà abitativa il legislatore federale ha a disposizione un margine di manovra per l'impostazione con-

³⁸ DTF 112 Ia 240 consid. 4a)

creta delle deduzioni restanti. Nella sua giurisprudenza, il Tribunale federale ha dichiarato unicamente anticonstituzionale una soppressione indiscriminata della tassazione del valore locativo, ossia l'abolizione del valore d'uso imponibile senza adeguamenti sul piano delle deduzioni. Non è il caso del presente cambio di sistema. Le deduzioni restanti sono soppresse o perlomeno fortemente ridotte.

La Commissione è consapevole che la soppressione della deducibilità degli interessi passivi come deciso dalla sua maggioranza non è in linea con il principio dell'imposizione secondo la capacità economica, perché così facendo non sarà nemmeno più possibile dedurre gli interessi ipotecari relativi agli immobili locati o affittati, che in genere rappresentano costi di conseguimento. Lo stesso problema si pone nel caso delle abitazioni secondarie a uso proprio. Proprio per questo motivo, la minoranza della Commissione, anch'essa favorevole a una limitazione degli incentivi all'indebitamento privato, auspica che la deduzione degli interessi passivi privati sia mantenuta in una certa misura (70 %), a condizione che siano realizzati redditi da sostanza imponibili.

Una nuova deduzione motivata da considerazioni extrafiscali è costituita dalla deduzione di primo acquisto che, secondo il parere della Commissione, è direttamente legata alla promozione della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla proprietà sancita esplicitamente nella Costituzione federale. In quanto misura di promozione, non è obbligatorio che tale deduzione soddisfi pienamente il principio della parità di trattamento, cosa che non potrebbe comunque fare. Il suo scopo è ridurre l'onere fiscale di determinati contribuenti affinché questi dispongano di maggiori risorse per iniziative che la collettività considera degne di promozione (acquisto di una proprietà abitativa). La limitazione della misura quanto alla durata e all'importo ne garantisce la proporzionalità.

Nel diritto fiscale svizzero l'uso a scopo personale di valori patrimoniali è imponibile soltanto se il legislatore – come nel caso dell'imposizione del valore locativo – lo prescrive espressamente. La rinuncia all'imposizione di componenti endogene del patrimonio (componenti del valore patrimoniale imputabili a prestazioni proprie e uso personale di valori patrimoniali) costituisce dunque la regola; la loro imposizione avviene solo in casi eccezionali. Il previsto mantenimento del valore locativo per le abitazioni secondarie o parti di esse è però conforme alla Costituzione in quanto l'articolo 108 capoverso 1 Cost. considera degno di promozione unicamente «il fabbisogno privato personale», ossia la residenza primaria. Una diversa imposizione delle abitazioni secondarie, analoga a quella effettuata nei confronti di altri beni di lusso quali collezioni di dipinti, aerei, yacht e simili, può essere giustificata da ragioni di praticabilità e dal requisito dell'economicità della riscossione.

5.2 Delega di competenze legislative

Il progetto contiene una norma di delega per l'emanazione del diritto regolamentare (disposizione transitoria). Il Dipartimento federale delle finanze (DFF), quale autorità competente in questo caso, ha la facoltà di legiferare entro i limiti stabiliti dalla legge. È fatto riferimento in particolare all'ordinanza del DFF del 24 agosto 1992 concernente i provvedimenti per un'utilizzazione razionale dell'energia e per l'impiego di

energie rinnovabili. Questa delega è necessaria poiché riguarda disposizioni troppo concrete per essere iscritte nella legge.

6 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Non sussistono impegni internazionali della Svizzera che si oppongano al presente progetto.

7 Rapporto con il diritto europeo

Considerando il contesto europeo, l'imposizione del valore locativo rappresenta un'eccezione. Soltanto la Danimarca, il Lussemburgo, i Paesi Bassi, l'Italia e la Spagna conoscono una forma di imposizione del valore locativo. Tuttavia in Danimarca il valore locativo è tassato solo se non è prelevata un'imposta immobiliare; in Lussemburgo il valore locativo si basa su valori catastali del 1941; nei Paesi Bassi il valore locativo lordo corrisponde allo 0,55 per cento del valore di mercato e in Italia e in Spagna non è riscosso sulla residenza primaria³⁹. In Italia e Spagna si tratta di un'imposta finalizzata a «esportare» il carico fiscale sui cittadini stranieri (in gran parte facoltosi) che possono permettersi una casa di vacanza in questi Paesi.

³⁹ Una descrizione dettagliata della situazione in altri Paesi europei è fornita dalle pubblicazioni seguenti: «Die Besteuerung der Eigenmietwerte» (disponibile soltanto in ted.) delle Informazioni fiscali edite dalla Conferenza svizzera delle imposte CSI (2015): www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerinformationen/fachinformationen/schweizerisches-steuersystem/dossier-steuerinformationen.html > Die Besteuerung der Eigenmietwerte e
Serena Fatica / Doris Prammer: Housing and the Tax System: How Large Are the Distortions in the Euro Area? in: Fiscal Studies, Vol. 39, n. 2, 2018, pagg. 299–342: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1475-5890.12159>

Allegato

Conseguenze del cambio di sistema sul piano del diritto fiscale: confronto tra diritto vigente e decisione della maggioranza

	Uso della proprietà abitativa	Diritto vigente LIFD	Diritto vigente LAID	P-LIFD	P-LAID
Valore locativo /	Abitazioni occupate dai proprietari al domicilio	Imponibile (art. 21 cpv. 1 lett. b)	Imponibile	Esente	Esente
Redditi da locazione o affitto	Abitazioni secondarie a uso proprio Immobili locati o affittati	Imponibili (art. 21 cpv. 1 lett. b)	Imponibili (art. 7 cpv. 1)	Come nel diritto vigente (art. 21 cpv. 1 lett. b)	Come nel diritto vigente (art. 7 cpv. 1)
Spese per la manutenzione di immobili (spese che mantengono il valore)	Abitazioni occupate dai proprietari al domicilio	Deducibili (art. 32 cpv. 2)	Deducibili (art. 9 cpv. 3)	Non deducibili	Non deducibili
	Abitazioni secondarie a uso proprio Immobili locati o affittati	Deducibili (art. 32 cpv. 2)	Deducibili (art. 9 cpv. 3)	Come nel diritto vigente (art. 32a cpv. 1)	Come nel diritto vigente (art. 9a cpv. 1)

	Uso della proprietà abitativa	Diritto vigente LIFD	Diritto vigente LAID	P-LIFD	P-LAID
Spese per misure di risparmio energetico e protezione dell'ambiente	Abitazioni occupate dai proprietari al domicilio	Deducibili (art. 32 cpv. 2)	Disposizione potestativa (art. 9 cpv. 3 lett. a)	Non deducibili	Limite temporale (art. 78h cpv. 2)
	Abitazioni secondarie a uso proprio Immobili locati o affittati	Deducibili	Disposizione potestativa (art. 9 cpv. 3 lett. a)	Non deducibili	Limite temporale (art. 78h cpv. 2)
Proposta di deduzione relativa alle spese per misure di risparmio energetico e protezione dell'ambiente	Abitazioni occupate dai proprietari al domicilio	Deducibili (art. 32 cpv. 2 ^{bis})	Disposizione potestativa (art. 9 cpv. 3 ^{bis})	Non deducibili	Limite temporale (Art. 78h cpv. 3)
	Abitazioni secondarie a uso proprio Immobili locati o affittati	Deducibili (art. 32 cpv. 2 ^{bis})	Disposizione potestativa (art. 9 cpv. 3 ^{bis})	Non deducibili	Limite temporale
Spese per lavori di cura di monumenti storici	Abitazioni occupate dai proprietari al domicilio	Deducibili (art. 32 cpv. 3)	Disposizione potestativa (art. 9 cpv. 3 lett. b)	Come nel diritto vigente	Limite temporale (art. 9b cpv. 5)
	Abitazioni secondarie a uso proprio Immobili locati o affittati	Deducibili (art. 32 cpv. 3)	Disposizione potestativa (art. 9 cpv. 3 lett. b)	Come nel diritto vigente (art. 32 cpv. 2)	Come nel diritto vigente (art. 9a cpv. 3 lett. b)

	Uso della proprietà abitativa	Diritto vigente LIFD	Diritto vigente LAID	P-LIFD	P-LAID
Spese di demolizione in vista della costruzione di un immobile di sostituzione	Abitazioni occupate dai proprietari al domicilio	Deducibili (art. 32 cpv. 2)	Disposizione (art. 9 cpv. 3 lett. a)	Non deducibili	Come nel diritto vigente (art. 9b cpv. 4)
	Abitazioni secondarie a uso proprio Immobili locati o affittati	Deducibili (art. 32 cpv. 2)	Disposizione potestativa (art. 9 cpv. 3 lett. a)	Non deducibili	Come nel diritto vigente (art. 9a cpv. 2)
Proposta di deduzione relativa alle spese di demolizione in vista della costruzione di un immobile di sostituzione	Abitazioni occupate dai proprietari al domicilio	Deducibili (art. 32 cpv. 2 ^{bis})	Disposizione potestativa (art. 9 cpv. 3 ^{bis})	Non deducibili	Come nel diritto vigente (art. 9b cpv. 4)
	Abitazioni secondarie a uso proprio Immobili locati o affittati	Deducibili (art. 32 cpv. 2 ^{bis})	Disposizione potestativa (art. 9 cpv. 3 ^{bis})	Non deducibili	Come nel diritto vigente (art. 9a cpv. 3)
	Abitazioni occupate dai proprietari al domicilio	Deducibili (art. 33 cpv. 1 lett. a primo periodo)	Deducibili (Art. 9 cpv. 2 lett. a)	Non deducibili	Non deducibili
	Abitazioni secondarie a uso proprio Immobili locati o affittati	Deducibili (art. 33 cpv. 1 lett. a primo periodo)	Deducibili (art. 9 cpv. 2 lett. a)	Non deducibili	Non deducibili
	Abitazioni occupate dai proprietari al domicilio	Nessuna deduzione supplementare	Nessuna deduzione supplementare	Deduzione supplementare	Deduzione supplementare

	Uso della proprietà abitativa	Diritto vigente LIFD	Diritto vigente LAID	P-LIFD	P-LAID
				<i>(art. 33a)</i>	<i>(art. 9b cpv. 1–4)</i>
Interessi su debiti di acquirenti della prima abitazione	Abitazioni secondarie a uso proprio Immobili locati o affittati	Nessuna deduzione supplementare	Nessuna deduzione supplementare	Nessuna deduzione supplementare	Nessuna deduzione supplementare

