



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 14 febbraio 2019

---

---

## Compendio

*Il progetto preliminare 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 da ragioni extrafiscali, 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 soppresse a livello federale, mentre i Cantoni potranno conservarle nelle loro legislazioni fiscali.*

*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 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 soppresse a livello federale, mentre a livello cantonale la relativa norma verrà mantenuta nella sua attuale formulazione potestativa.*

*Per quel che riguarda la deducibilità degli interessi maturati su debiti privati, la Commissione pone in consultazione diverse varianti: le varianti 1 e 2 prevedono che gli interessi siano deducibili fino a concorrenza del 100 rispettivamente dell'80 per cento dei redditi da sostanza imponibili; nella variante 3 le deduzioni sono ammesse fino a concorrenza dei redditi imponibili da sostanza immobiliare più 50 000 franchi per partecipazioni di almeno il 10 per cento al capitale azionario o al capitale sociale di una società di capitali o di una società cooperativa, mentre nella variante 4 sono ammesse soltanto fino a concorrenza dei redditi imponibili da sostanza immobiliare. La variante 5 esclude la possibilità di dedurre gli interessi su debiti privati. Tutte queste opzioni 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 ad agevolare l'acquisto di un'abitazione, in particolare da parte delle persone più 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 mantenersi al livello*

---

---

*attuale, per tutte le cinque varianti risulterebbero minori entrate per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Assumendo un tasso ipotecario del 3,5 per cento, la riforma potrebbe risultare più o meno neutra sotto il profilo dei proventi qualora si attuasse una qualsiasi delle prime quattro varianti previste; se si escludesse invece la possibilità di dedurre gli interessi (variante 5) si avrebbero considerevoli maggiori entrate. A seconda del livello dei tassi ipotecari, e a dipendenza della variante che verrà scelta per la deduzione degli interessi passivi, dalla riforma potremmo 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 in tal modo la piazza finanziaria. Inoltre, il nuovo regime tiene conto dell'esigenza della parità di trattamento fra locatari e proprietari e adempie al mandato costituzionale relativo alla promozione dell'accesso alla proprietà abitativa.*

**Indice**

<b>1</b>	<b>Genesi del progetto</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Punti essenziali del progetto</b>	<b>5</b>
2.1	Situazione iniziale	5
2.2	Diritto vigente	8
2.2.1	Disposizioni costituzionali	8
2.2.2	Basi legali	8
2.2.3	Giurisprudenza del Tribunale federale	9
2.3	Necessità d'intervento	10
2.3.1	Carico amministrativo e onere fiscale	10
2.3.2	Limitate potenzialità in termini di entrate	11
2.3.3	Indebitamento ipotecario	11
2.3.4	Deduzioni nell'ambito del risparmio energetico e della protezione dell'ambiente	14
2.4	Considerazioni della Commissione	15
2.4.1	Analisi della situazione	15
2.4.2	Obiettivi principali	15
2.4.3	Decisioni 16	
<b>3</b>	<b>Commento ai singoli articoli</b>	<b>19</b>
3.1	Legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD)	19
3.2	Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID)	29
3.3	Legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC)	31
<b>4</b>	<b>Ripercussioni</b>	<b>32</b>
4.1	Ripercussioni per la Confederazione	32
4.1.1	Ripercussioni finanziarie	32
4.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	35
4.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	36
4.2.1	Ripercussioni finanziarie	36
4.2.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	38
4.3	Ripercussioni per l'economia	39
4.4	Effetti distributivi	41
<b>5</b>	<b>Basi giuridiche</b>	<b>42</b>
5.1	Costituzionalità	42
5.2	Delega di competenze legislative	45
<b>6</b>	<b>Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera</b>	<b>45</b>
<b>7</b>	<b>Rapporto con il diritto europeo</b>	<b>45</b>
	<b>Allegato 1</b>	
	<b>Allegato 2</b>	

## 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 1 astensione, ha dunque deciso di depositare la sua 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 proprio. 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 1 astensione. Ha inoltre deciso di porlo in consultazione con il relativo rapporto esplicativo.

### 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 1934<sup>1</sup> concernente la contribuzione federale di crisi. Nel decreto del Consiglio federale del 9 dicembre 1940<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> RU 1934 57

<sup>2</sup> RU 1940 2107

appartamento ad uso personale, ossia l'importo che il proprietario o l'usufruttuario dovrebbe spendere per la locazione di un oggetto analogo<sup>3</sup>.

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 2001<sup>4</sup> (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 votanti<sup>5</sup>. 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 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 Cantoni<sup>6</sup>. 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 Parlamento<sup>7</sup>.

#### *Dati riguardanti la proprietà abitativa*

La Svizzera è piuttosto un Paese di inquilini che non di proprietari di abitazione. Alla fine del 2016 vi erano infatti 2,2 milioni di economie domestiche di inquilini e 1,4 milioni di economie domestiche di proprietari dell'abitazione che occupano. Ciò corrisponde a una percentuale delle abitazioni in proprietà del 38,2 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 del Vallese (56,8 %), del Giura (55 %) e di Appenzello Interno (54,5 %), mentre in quelli urbani di Basilea Città (16,5 %) e di Ginevra (18,5 %) si segnalano le quote più basse<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Pierre Grosheintz - Charles Perret, *Kommentar zur eidgenössischen Wehrsteuer*, Zurigo 1941, pag. 59.

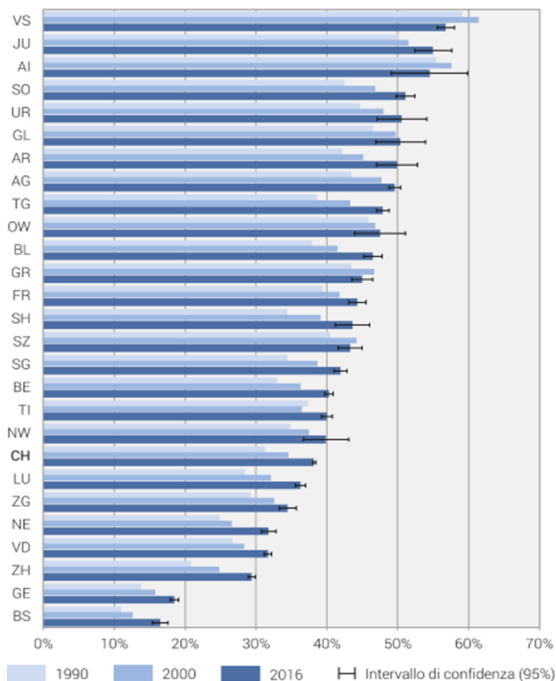
<sup>4</sup> FF 2003 3896

<sup>5</sup> FF 2004 3529

<sup>6</sup> FF 2013 1015

<sup>7</sup> Iv. Pa. 12.467, Mo. 12.3778, Mo. 12.3826, Mo. 12.3874, Mo. 13.3083 e Iv. Pa. 16.455.

<sup>8</sup> Ufficio federale di statistica, «Construction et logement 2016», Neuchâtel 2018, pag. 15 (disponibile in franc. e ted.).

**Figura 1:****Tasso di abitazioni occupate dai proprietari**

Fonti: UST – Censimento federale della popolazione (CF) (1990 e 2000),  
Rilevazione strutturale (RS) 2016

© UST 2018

Conformemente alla legge federale del 20 marzo 2015<sup>9</sup> sulle abitazioni secondarie (LASEc) e all'ordinanza del 4 dicembre 2015<sup>10</sup> 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. Nel 2017 il numero delle abitazioni secondarie in tutta la Svizzera ammontava a 704 090 unità (data di riferimento 31.12.2017). I dati non permettono tuttavia di distinguere le abitazioni secondarie in locazione da quelle a uso proprio.

<sup>9</sup> RS 702

<sup>10</sup> RS 702.1

## **2.2 Diritto vigente**

### **2.2.1 Disposizioni costituzionali**

Per il trattamento fiscale della proprietà abitativa ad uso proprio sono determinanti in particolare due disposizioni costituzionali: il principio dell'uguaglianza giuridica (art. 8 della Costituzione federale [Cost.]<sup>11</sup>) 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 1990<sup>12</sup> sull'imposta federale diretta (LIFD) quanto la legge federale del 14 dicembre 1990<sup>13</sup> 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 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 proprio di un immobile. In questo caso occorre distinguere fra costi di conseguimento e deduzioni motivate da ragioni extrafiscali. Fra i primi rientrano 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 (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

<sup>11</sup> RS 101

<sup>12</sup> RS 642.11

<sup>13</sup> RS 642.14



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<sup>bis</sup> LAID e art. 9 cpv. 3<sup>bis</sup> LAID)<sup>14</sup>. 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.

### 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 proventi<sup>15</sup>. 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 esistenti<sup>16</sup>.

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

<sup>14</sup> Le normative menzionate entrano in vigore, per quanto riguarda l'imposta federale diretta, il 1° gennaio 2020. I Cantoni che prevedono un'incentivazione fiscale negli ambiti del risparmio energetico e della protezione dell'ambiente hanno tempo fino a quella data per trasporre le misure summenzionate nel loro diritto cantonale: RU 2017 6839

<sup>15</sup> DTF del 13.4.1983 in: *Steuer Revue* 39/1984, pagg. 139–140, e DTF 112 Ia 240 consid. 3b)

<sup>16</sup> DTF 123 II 9, consid. 3b). Lo stesso punto è trattato in DTF 112Ia 240 consid. 5a) e 116 Ia 321 consid. 3d).

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 finanziaria<sup>17</sup>.

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 mercato<sup>18</sup>.

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 secondarie<sup>19</sup>. Conseguentemente, l'articolo 2 capoverso 3 della legge federale del 4 ottobre 1974<sup>20</sup> che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP) e l'articolo 3 capoverso 2 della legge del 21 marzo 2003<sup>21</sup> 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 1994<sup>22</sup> 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, quasi la metà dei Cantoni utilizza valori locativi lordi più bassi che nel caso dell'imposta federale diretta.

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

<sup>17</sup> DTF 123 II 9 consid. 3b)

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> DTF 132 I 157 consid. 5.3

<sup>20</sup> RS 843

<sup>21</sup> RS 842

<sup>22</sup> RS 831.411

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.

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 motivati 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 sistema<sup>23</sup>.

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 anch'esso alla conclusione che è necessario intervenire per quanto riguarda gli incentivi all'indebitamento nel sistema fiscale<sup>24</sup>. 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. L'indebitamento in relazione al reddito annuo disponibile risulta superiore soltanto in Danimarca, nei Paesi Bassi e in Norvegia.

<sup>23</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/44350.pdf>

<sup>24</sup> <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-62128.html>

Figura 2:



Fonte: OCSE 2018.

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.

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 2015: come si può vedere, nella maggioranza dei Paesi OCSE l'indebitamento in questo periodo è aumentato. A titolo esemplificativo, il valore del 213 per cento risultante per la Svizzera nel 2015 significa che un'economia domestica privata con un reddito annuo disponibile di 100 000 franchi aveva quell'anno, in media, 213 000 franchi di debiti.

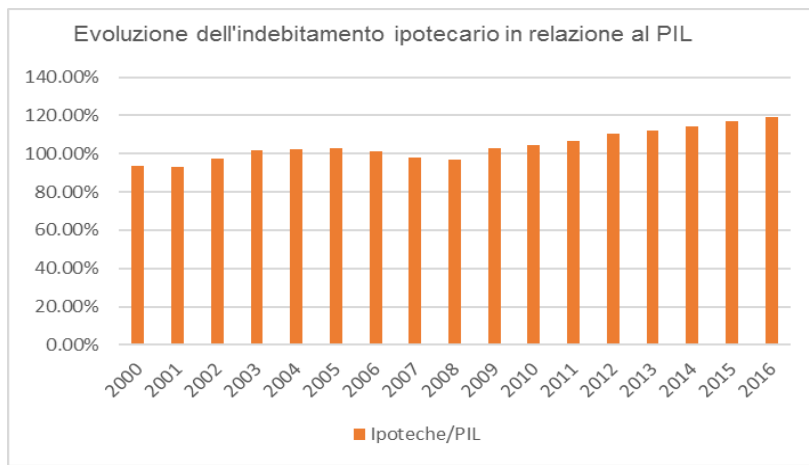
Nel quadro dell'annuale esame dei Paesi, nel marzo del 2018 il FMI ha evidenziato una volta di più i potenziali rischi presenti nel mercato immobiliare e ipotecario nazionale. Il FMI ha in particolare raccomandato che per le ipoteche vengano applicate norme più severe in materia di aggravio e che gli interessi ipotecari – con la contemporanea soppressione del valore locativo – non possano più essere dedotti<sup>25</sup>.

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 2016 il volume delle ipoteche concesse dagli istituti finanziari in Svizzera alle economie domestiche private ammontava, in rapporto con il PIL, a circa il 120 per cento (cfr. fig. 3). Dopo aver toccato il suo punto più basso nel 2008, questo

<sup>25</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/51803.pdf>

indicatore è aumentato di quasi 30 punti percentuali. 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 chiaramente 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 dunque un progetto preliminare 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 24) – 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 preliminare la Commissione propone 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 nuova 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'all. I).
- A livello federale, le deduzioni giustificate da ragioni extrafiscali per gli *investimenti destinati al risparmio energetico e alla protezione dell'ambiente, le spese per lavori di cura di monumenti storici e le spese di demolizione* saranno soppresse per tutti gli immobili; a livello cantonale queste deduzioni potranno invece essere conservate nella legislazione fiscale. Nel caso, per esempio, del restauro di monumenti storici, un piccolo Cantone in cui sorgono numerosi di questi edifici avrà la possibilità di tenere debitamente conto di tali particolarità.

Le deduzioni summenzionate perseguono obiettivi extrafiscali che 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 14).

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 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, 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 approfitterebbero solo in minima parte di questa misura: un oggetto di proprietà di una persona con un reddito elevato sarebbe nettamente più cofinanziato, 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.

Per quanto riguarda le deduzioni per la cura di monumenti storici, non vi è da attendersi un onere supplementare particolarmente rilevante, in quanto i lavori intrapresi in tal senso continueranno a essere effettuati sulla base di prescrizioni legali e di decisioni ufficiali.

- 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 imponibile *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 nuova 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, le spese per la cura di monumenti storici 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 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. Secondo la Commissione, attualmente 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. Va inoltre considerato che la perequazione finan-

ziaria 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 la Commissione 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 di porre in consultazione *cinque varianti equiparate*. Tutte queste opzioni comportano una limitazione rispetto al diritto vigente. 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. In futuro sarà invece applicato uno dei seguenti disciplinamenti:

Variante 1: deducibilità fino a concorrenza dei redditi da sostanza imponibili

Variante 2: deducibilità fino a concorrenza dell'80 per cento dei redditi da sostanza imponibili

Variante 3: deducibilità fino a concorrenza dei redditi imponibili da sostanza immobiliare e di ulteriori 50 000 franchi in caso di detenzione di una o più partecipazioni qualificate

Variante 4: deducibilità fino a concorrenza dei redditi imponibili da sostanza immobiliare

Variante 5: nessuna deducibilità

- Per l'acquisto di una proprietà abitativa occupata personalmente presso il domicilio sarà introdotta una *deduzione di primo acquisto, la cui durata di validità e il cui ammontare saranno limitati*: ciò comporterà un innalzamento del limite previsto per la deduzione degli interessi maturati sui debiti privati. La misura dovrebbe agevolare l'acquisto di un'abitazione, in particolare da parte dei nuovi acquirenti di un'abitazione propria. 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 di abitazioni, in particolare per i giovani, costituisca un interesse preponderante.

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 occupato 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 delle 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.

La Commissione 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.

### 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 setuplo 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 risultarne 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 2016 vi erano in Svizzera poco più di 5000 persone tassate secondo il dispendio<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> <https://www.fdk-cdf.ch/> > Themen > Steuerpolitik > Aufwandbesteuerung > comunicato stampa del 2.6.2017 (soltanto in ted. e franc.)

---

*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 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 duramente.

*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* Costi di conseguimento dei beni mobili privati

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*).

Il nuovo *articolo 32*, che corrisponde esattamente al vigente *articolo 32 capoverso 1*, disciplina i costi deducibili per i beni mobili.

*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 nuova 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 protezione 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 e a<sup>bis</sup>*

Dal punto di vista della sistematica fiscale gli interessi maturati su debiti privati devono essere deducibili nella misura in cui rappresentano costi di conseguimento, ossia che servono a realizzare redditi da sostanza imponibili. Non si è invece in presenza di costi di conseguimento, bensì di spese per il mantenimento del tenore di vita, nel caso in cui si finanziano ad esempio beni di consumo cui non corrisponde alcun reddito imponibile.

L'attuazione di questo principio sul piano legislativo si rivela per contro difficile poiché giuridicamente è sì possibile attribuire gli interessi maturati su debiti privati a determinati proventi, ma una siffatta considerazione di natura giuridica non rende giustizia alle realtà economiche e dà adito a indesiderate possibilità di pianificazione fiscale. Date queste difficoltà, non esiste una soluzione matematica esatta per la normativa da applicarsi a proposito degli interessi su debiti.

Per il *primo periodo dell'articolo 33 capoverso 1 lettera a* si propongono complessivamente cinque varianti per la deduzione degli interessi su debiti privati, ciascuna delle quali segna una restrizione rispetto al diritto in vigore. La concessione più restrittiva delle deduzioni mira per tutte le opzioni ad arginare i falsi incentivi all'indebitamento privato. Nell'allegato II del presente rapporto le cinque varianti sono raffrontate e valutate in funzione di alcuni criteri significativi (arginamento degli incentivi all'indebitamento privato / mantenimento dell'imposizione secondo la capacità economica / ripercussioni finanziarie sui poteri pubblici / effetti distributivi / potenziale di pianificazione fiscale / onere amministrativo).

La tabella 1 qui appresso esemplifica le modalità di calcolo delle possibili deduzioni degli interessi su debiti nel caso di un'abitazione occupata dal proprietario al domicilio, secondo le cinque varianti proposte:

- variante 1: deducibilità fino a concorrenza dei redditi da sostanza imponibili
- variante 2: deducibilità fino a concorrenza dell'80 per cento dei redditi da sostanza imponibili
- variante 3: deducibilità fino a concorrenza dei redditi imponibili da sostanza immobiliare e di ulteriori 50 000 franchi in caso di detenzione di una o più partecipazioni qualificate
- variante 4: deducibilità fino a concorrenza dei redditi imponibili da sostanza immobiliare
- variante 5: nessuna deducibilità

**Tabella 1: Calcolo della deduzione generale degli interessi su debiti secondo le varianti proposte**

	<b>Diritto vigente</b>	<b>Variante 1</b>	<b>Variante 2</b>	<b>Variante 3</b>	<b>Variante 4</b>	<b>Variante 5</b>
Valore locativo lordo imponibile dell'abitazione propria	15 000	–	–	–	–	–
Redditi locativi da immobile locato	5000	5000	5000	5000	5000	5000
Reddito da beni mobili	5000	5000	5000	5000	5000	5000
Interessi ipotecari - su abitazione propria - su immobile locato	20 000 12 000 8000	20 000 12 000 8000	20 000 12 000 8000	20 000 12 000 8000	20 000 12 000 8000	20 000 12 000 8000
Deduzione generale degli interessi su debiti ( <i>art. 33 cpv. 1 lett. a primo per. [inoltre a<sup>bis</sup> per la variante 3]</i> )	20 000	10 000	8000	5 000 È possibile dedurre altri 50 000 franchi al massimo se vi è una partecipazione qualificata.	5000	–

Nelle varianti 1 e 2 il totale dei redditi da sostanza imponibili ammonta a 10 000 franchi. Dal totale degli interessi su debiti privati, ossia 20 000 franchi, con la variante 1 possono essere fatti valere 10 000 franchi. Con la variante 2 può essere operata unicamente una deduzione generale degli interessi su debiti, pari a 8000 franchi.

Nella variante 3 il limite massimo della deduzione è pari a 55 000 franchi. Nella variante 4 si ha il diritto di dedurre 5000 franchi. Nella variante 5, infine, gli interessi su debiti privati non potranno più essere dedotti.

Nel calcolo della deduzione ammissibile degli interessi su debiti, i redditi da beni mobili e immobili privati saranno commisurati al lordo, come attualmente, vale a dire prima della deduzione di eventuali costi di conseguimento.

Il *secondo periodo* dell'*articolo 33 capoverso 1 lettera a* rimane invariato nelle varianti 1–4.

Nella variante 3 viene ad aggiungersi il nuovo *articolo 33 capoverso 1 lettera a<sup>bis</sup>*, che prevede un'ulteriore deducibilità di interessi su debiti se il contribuente detiene una partecipazione di almeno il 10 per cento al capitale azionario o al capitale sociale di una società di capitali o di una società cooperativa.

Nella variante 5 l'*articolo 33 capoverso 1 lettera a* è abrogato.

*Art. 33a*            Interessi su debiti in caso di abitazioni a uso proprio di nuova acquisizione

*Cpv. 1–3*

La deduzione di primo acquisto è una misura inerente alla promozione della proprietà abitativa sancita dalla Costituzione federale (art. 108 cpv. 1 Cost.) e porta a un aumento della deduzione generale degli interessi su debiti (*art. 33 cpv. 1 lett. a e a<sup>bis</sup>*).

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»<sup>27</sup>. 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.

<sup>27</sup> FF 2010 4667



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.

Il calcolo della deduzione di primo acquisto si fonda su tre premesse. In base alla prima, possono essere dedotti unicamente gli interessi passivi inerenti a un debito giuridicamente connesso con la proprietà abitativa (in primo luogo ipoteche sulla proprietà abitativa). La seconda premessa vieta che gli interessi debitori già considerati nel quadro della deduzione generale di interessi su debiti vengano fatti valere nuovamente nel quadro della deduzione di primo acquisto. In base alla terza premessa, nel quadro della deduzione generale di interessi su debiti vengono considerati dapprima altri tipi di interessi debitori e solo secondariamente gli interessi passivi sulla proprietà abitativa.

Nella tabella 2 sono esemplificate le modalità di calcolo della deduzione di primo acquisto nel caso di una coppia sposata:

**Tabella 2: Calcolo della deduzione di primo acquisto secondo le varianti proposte**

	<b>Diritto vigente</b>	<b>Variante 1</b>	<b>Variante 2</b>	<b>Variante 3</b>	<b>Variante 4</b>	<b>Variante 5</b>
Valore locativo lordo imponibile dell'abitazione propria	15 000	–	–	–	–	–
Redditi locativi da immobile locato	5000	5000	5000	5000	5000	5000
Reddito da beni mobili	5000	5000	5000	5000	5000	5000
Interessi ipotecari	13 000	13 000	13 000	13 000	13 000	13 000
- su prima abitazione propria	8000	8000	8000	8000	8000	8000
- su immobile locato	5000	5000	5000	5000	5000	5000
Deduzione generale degli interessi su debiti ( <i>art. 33 cpv. 1 lett. a primo per. [inoltre a<sup>bis</sup> per la variante 3]</i> )	13 000	10 000	8000	5000 È possibile dedurre altri 50 000 franchi al massimo se vi è una partecipazione qualificata.	5000	–
Deduzione di primo acquisto nel primo anno dopo l'acquisto ( <i>art. 33a cpv. 1–2</i> )	–	3000	5000	Al massimo 8000. La deduzione è ammissibile soltanto nella misura in cui gli interessi su debiti non siano già stati considerati secondo l' <i>art. 33 cpv. 1 lett. a primo per.</i>	8000	8000
Interessi su debiti deducibili, compresa la	13 000	13 000	13 000	13 000, più altri 50 000 franchi al	13 000	8000

---

	<b>Diritto vigente</b>	<b>Variante 1</b>	<b>Variante 2</b>	<b>Variante 3</b>	<b>Variante 4</b>	<b>Variante 5</b>
deduzione di primo acquisto				massimo se vi è una partecipazione qualificata.		

Per calcolare la deduzione di primo acquisto, per le varianti 1 e 2 va stabilito in una prima fase il totale dei redditi da sostanza imponibili (10 000 fr.) e degli interessi effettivi 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.*). Tale deduzione può essere fatta valere fino a concorrenza dei redditi da sostanza imponibili per un importo di 10 000 franchi (variante 1) rispettivamente fino a concorrenza dell'80 per cento dei redditi da sostanza imponibili per un importo di 8000 franchi (variante 2).

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 100 rispettivamente dell'80 per cento dei redditi da sostanza imponibili (10 000 risp. 8000 fr.) rimanga ancora un importo residuo sul totale degli interessi su debiti relativi alla proprietà abitativa. Ne risultano 3000 franchi (variante 1) rispettivamente 5000 franchi (variante 2), che possono essere fatti valere a titolo di deduzione di primo acquisto. In totale possono quindi essere fatti valere interessi su debiti privati per 13 000 franchi in ciascun caso.

La variante 3 si incentra sulla normativa speciale per il ricorso al capitale di terzi per finanziare una partecipazione qualificata di 50 000 franchi al massimo, che unitamente ai redditi locativi da un immobile locato per un importo di 5000 franchi può configurare una possibile deduzione generale massima di interessi su debiti pari a 55 000 franchi. Oltre a ciò, una deduzione di primo acquisto può essere fatta valere soltanto se i corrispettivi interessi su debiti non sono già stati considerati nel quadro della deduzione generale degli interessi passivi. Nella variante 4 risulta una deduzione generale degli interessi su debiti pari a 5000 franchi (redditi locativi da immobile locato). Gli interessi debitori relativi alla proprietà abitativa possono essere fatti valere integralmente, per un importo di 8000 franchi, nel quadro della deduzione di primo acquisto. La variante 5 non prevede alcuna deduzione generale di interessi su debiti. Gli interessi passivi relativi alla proprietà abitativa possono essere fatti valere soltanto mediante la deduzione di primo acquisto (nel presente caso 8000 fr.).

Negli anni fiscali successivi l'importo massimo deducibile diminuisce annualmente del 10 per cento dell'importo massimo determinante.

#### *Cpv. 4*

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 condizione 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»:

2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Primo acquisto		-10%	-10%	-10%	Senza proprietà abitativa	-10%	-10%	-10%	-10%	-10%	-10%
	Prima deduzione					Acquisto di un'abitazione sostitutiva addebita al medesimo secondo					
				Alienazione							

*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 capoversi 1-4* 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 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 primo periodo LIFD*.

*Art. 9 cpv. 3 e 3<sup>bis</sup>*

Le deduzioni fiscali rimanenti, ossia quelle per il risparmio energetico, la protezione dell'ambiente, la cura di monumenti storici e la demolizione, vengono reimpostate dal punto di vista legislativo e si trovano ora sancite negli articoli 9a e 9b.

*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 non subiscono alcun cambiamento rispetto al diritto vigente. In particolare, i Cantoni potranno continuare a prevedere deduzioni per provvedimenti di risparmio energetico, per la protezione dell'ambiente e per la cura di monumenti storici.

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

*Art. 9b*           Abitazioni a uso proprio

Nei *capoversi 1-4* è disciplinata la deduzione di primo acquisto. Le disposizioni sono identiche all'*articolo 33a capoversi 1-4 LIFD*, al cui commento si rimanda.

Nel *capoverso 5* si rimanda alla normativa inerente alle deduzioni di natura extrafiscale 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 cantonali dovranno emanare le necessarie disposizioni provvisorie.

*Art. 78g*           Disposizione transitoria della modifica del ...

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

*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 della legge federale del 6 ottobre 2006<sup>28</sup> sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, il valore locativo della propria abitazione va considerato nel calcolo delle prestazioni complementari. Infatti, secondo l'articolo 11 capoverso 1 lettera b, il valore locativo è computato come reddito, mentre sul versante delle spese, secondo l'articolo 10 capoverso 1 lettera b, è riconosciuto come spesa di pigione, comprese le relative spese accessorie per un importo forfettario di 1680 franchi. Per le persone sole l'importo massimo della spesa di pigione ammonta a 13 200 franchi, per i coniugi a 15 000 franchi all'anno. Secondo l'articolo 10 capoverso 3 sono inoltre riconosciuti come spese gli interessi 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 della proprietà abitativa comporta adeguamenti della legge che riguardano sia i redditi computabili sia le spese riconosciute.

*Art. 9 cpv. 5 lett. e*

Per quanto concerne le spese accessorie sarà ancora possibile far valere un importo forfettario stabilito dal Consiglio federale in virtù dell'*articolo 9 capoverso 5* (cfr. art. 16a cpv. 3 dell'ordinanza del 15 gennaio 1971<sup>29</sup> sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità). Tale articolo si applica ora anche all'utente che occupa l'immobile.

*Art. 10 cpv. 1 lett. c*

La soppressione del valore locativo 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*

A proposito degli interessi ipotecari e delle spese di manutenzione di fabbricati riconosciuti come spese, per le abitazioni occupate dal proprietario al 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 per le spese di pigione dei coniugi (ossia, attualmente, 15 000 fr.).

<sup>28</sup> RS 831.30

<sup>29</sup> RS 831.301

*Art. 11 cpv. 3 lett. g*

Nell'ambito dei redditi computabili si stabilisce esplicitamente che il valore locativo dell'abitazione occupata dal proprietario al domicilio non è computato.

**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 erano già stati utilizzati in uno studio dell'AFC del 2014<sup>30</sup>.

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 la limitazione della deduzione degli 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 l'abitazione di loro proprietà al domicilio poiché il valore locativo delle abitazioni secondarie continuerà ad essere rilevato<sup>31</sup>. Le ripercussioni finanziarie stimate per i due Cantoni menziona-

<sup>30</sup> ESTV: Eigenmietwertbesteuerung. Anreizmechanismen, Verteilungseffekte und finanzielle Auswirkungen verschiedener Reformoptionen, Berna 2014 (disponibile soltanto in ted.): <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerpolitik/fachinformationen/berichte.html> > 2014

<sup>31</sup> Gli effetti sul gettito causati dai locatari che contraggono un credito al consumo non sono stati considerati. Inoltre, vi è un gruppo di locatori, rispettivamente di proprietari di abitazioni secondarie, che non dispongono di un'abitazione primaria propria. L'esclusione di questo gruppo è irrilevante per la maggior parte delle varianti. Per contro, se la deduzione degli interessi su debiti venisse soppressa integralmente, come propone la variante 5, anche questo gruppo ne sarebbe interessato. Le maggiori entrate risultanti dalla variante 5 sarebbero leggermente sottostimate e le minori entrate sovrastimate poiché in futuro la deduzione degli interessi passivi sarebbe preclusa anche a questo gruppo. Non è neppure stato considerato il fatto che questo 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. 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.



ti 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.

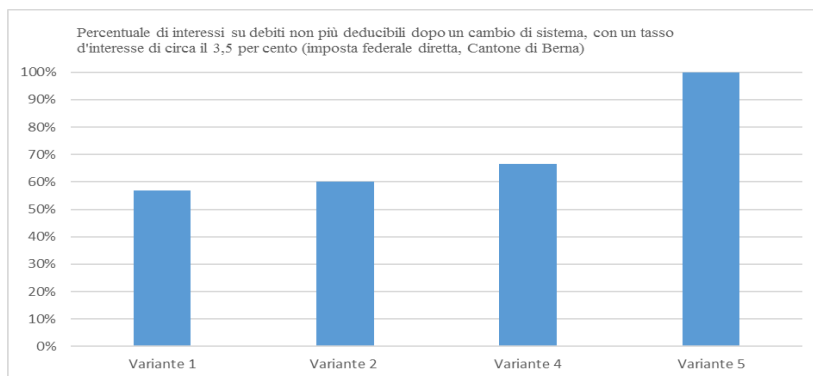
A suo tempo il livello effettivo degli interessi dei contribuenti considerati nell'insieme di dati era stato stimato dividendo gli interessi sui debiti per l'ammontare dei debiti. Il livello effettivo allora stimato (2,6 %) non è più valido e oggi è verosimilmente inferiore di un punto percentuale. Gli effetti statici sul gettito a lungo termine – ossia gli effetti sul gettito di una riforma che si producono quando le stime non tengono conto delle reazioni dei contribuenti alla riforma stessa – dipenderanno essenzialmente dal futuro livello degli interessi. Assumendo un tasso d'interesse del 3,5 per cento circa, e tenendo conto dell'introduzione di una deduzione di primo acquisto, la riforma resterebbe più o meno neutra sotto il profilo dei proventi se venisse attuata la variante 1 o la variante 2 quanto alla deducibilità degli interessi passivi privati (cfr. all. II)<sup>32</sup>. Gli effetti sul gettito della variante 3 non possono essere stimati poiché mancano dati sulle partecipazioni qualificate. Si può comunque affermare – visto che per le partecipazioni qualificate si introduce un'eccezione – che le entrate sarebbero inferiori rispetto alla variante 4, che limita la deduzione di interessi sui debiti esclusivamente ai redditi imponibili da sostanza immobiliare. Quest'ultima variante dovrebbe determinare maggiori entrate statiche annue per poco meno di 200 milioni di franchi nell'ambito dell'imposta federale diretta. Se la deduzione degli interessi passivi non fosse più ammessa (variante 5), risulterebbero maggiori entrate pari a circa 650 milioni di franchi per l'imposta federale diretta. Gli effetti sul gettito stimati per l'imposta federale diretta andrebbero sopportati, secondo il diritto vigente, per l'83 per cento dalla Confederazione e per il 17 per cento dai Cantoni.

Con l'attuale livello degli interessi la riforma porterebbe invece a minori entrate annue fra i 400 e i 500 milioni di franchi (varianti 1 e 2) nell'ambito dell'imposta federale diretta. Limitando la deduzione degli interessi passivi ai redditi imponibili da sostanza immobiliare (variante 4), si stimano minori entrate per circa 350 milioni di franchi. Sopprimendo del tutto la deducibilità degli interessi passivi privati (variante 5), risulterebbero minori entrate per circa 100 milioni di franchi.

<sup>32</sup> I risultati di un procedimento alternativo basato su macrodati della BNS vanno nella stessa direzione. Con questo approccio, un cambio di sistema puro a livello nazionale con un tasso d'interesse di circa il 3,8 per cento risulta essere neutro sotto il profilo dei proventi se possono essere fatti valere interessi sui debiti fino a concorrenza dei redditi da sostanza imponibili (variante 1). Sulla base dei valori di riferimento della prevista modifica di legge, considerando cioè anche la deduzione di primo acquisto e le deduzioni cantonali per il risparmio energetico e la protezione dell'ambiente, un cambio di sistema dovrebbe risultare neutro sotto il profilo dei proventi in presenza di un tasso d'interesse di poco sotto il 4,5 per cento. Tenuto conto del tasso d'interesse critico che garantisce una riforma neutra sotto il profilo dei proventi, la procedura con macrodati risulta quindi essere più pessimistica della proiezione fondata sui dati bernesi e turgoviesi. L'approccio con macrodati è caratterizzato dal fatto che la sostanza immobiliare delle economie domestiche private si fonda su valori di mercato e i dati comprendono quindi gli aumenti di prezzo degli ultimi anni. Visto che i prezzi d'acquisto degli immobili si sono svincolati dalle pigioni e che inoltre i valori locativi non vengono adeguati annualmente bensì a intervalli maggiori, il tasso d'interesse neutro sotto il profilo dei proventi che risulta da questo procedimento è superiore. Infine, con questo metodo non è possibile rispecchiare le peculiarità cantonali, di modo che si può stimare soltanto un effetto sul gettito a livello nazionale.

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; se si considera soltanto l'intervallo dal 1990 al 2015, l'interesse medio era del 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 e a dipendenza della variante prescelta per la deduzione di interessi su debiti, la riforma potrà quindi determinare notevoli maggiori o minori entrate.

Figura 4:



La figura 4 illustra, per ciascuna variante proposta (tranne la variante 3), in che misura la deduzione di interessi passivi si ridurrebbe in seguito al cambio di sistema per l'imposta federale diretta (dati del 2010 relativi al Cantone di Berna)<sup>33</sup>.

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. 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

<sup>33</sup> La percentuale degli interessi debitori non più deducibili non dipende soltanto dalla variante prescelta, bensì anche dal livello degli interessi. Se il rendimento sui redditi da sostanza dovesse modificarsi analogamente al livello degli interessi, la percentuale degli interessi debitori non deducibili rimarrebbe tuttavia costante. A proposito della variante 3 non è possibile fornire cifre poiché mancano dati sulle partecipazioni qualificate.

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 probabile, 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 dispongono 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 effetti dinamici e assumendo un tasso d'interesse del 3,5 per cento circa dovrebbero risultare moderate minori entrate nell'ambito dell'imposta federale diretta e si dovrebbero registrare effetti contenuti per le entrate provenienti dall'imposta sul valore aggiunto se la deduzione degli interessi passivi venisse limitata ai redditi da sostanza imponibili (varianti 1 e 2). Qualora si optasse per la variante 4, la riforma – tenuto conto anche degli effetti dinamici – potrebbe a lungo termine risultare più o meno neutra sotto il profilo dei proventi, mentre verosimilmente con la variante 5 risulterebbero a lungo termine – persino tenendo conto degli effetti dinamici – 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. Queste incertezze aumentano proporzionalmente all'acuirsi del carattere restrittivo della nuova normativa inerente agli interessi su debiti e risultano più accentuate nel caso in cui venisse introdotto un divieto di dedurre interessi su debiti privati.

Le maggiori spese annue risultanti per la Confederazione a seguito delle modifiche della LPC ammonteranno, secondo una stima dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), a 4,3 milioni di franchi.

#### **4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

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

## 4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

### 4.2.1 Ripercussioni finanziarie

Anche le stime di questo capitolo sono basate sui dati dei Cantoni di Berna e Turgovia contenuti nel già menzionato studio dell'AFC del 2014<sup>34</sup>. Rispetto alla stima dei valori locativi netti per l'imposta federale diretta, in parte sono state considerate le differenze cantionali<sup>35</sup>. 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, 12 dei 26 Cantoni utilizzano 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, 20 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 immobili<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> ESTV: Eigenmietwertbesteuerung. Anreizmechanismen, Verteilungseffekte und finanzielle Auswirkungen verschiedener Reformoptionen, Bern 2014 (disponibile soltanto in ted.): <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerpolitik/fachinformationen/berichte.html> > 2014

<sup>35</sup> A tal fine sono state utilizzate indicazioni contenute nel capitolo «Die Besteuerung der Eigenmietwerte» (disponibile soltanto in ted.) delle Informazioni fiscali (2015) edite dalla Conferenza svizzera delle imposte: <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerinformationen/fachinformationen/schweizerisches-steuersystem/dossier-steuerinformationen.html> > Die Besteuerung der Eigenmietwerte

<sup>36</sup> 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 risulterne 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 e ammettendo un tasso d'interesse di circa il 3,5 per cento, comporterebbe minori entrate annue di circa 100 milioni di franchi nell'ambito delle imposte cantonali e comunali (variante 1)<sup>37</sup>. Limitando la deducibilità degli interessi sui debiti privati all'80 per cento dei redditi da sostanza imponibili (variante 2), con un interesse del 3,5 per cento circa la riforma potrebbe risultare neutra sotto il profilo dei proventi a livello cantonale. Gli effetti sul gettito della variante 3 non possono essere stimati poiché mancano dati sulle partecipazioni qualificate. Limitando la deducibilità degli interessi passivi ai redditi imponibili da sostanza immobiliare (variante 4), si stimano maggiori entrate di poco meno di 250 milioni di franchi. Sopprimendo la deducibilità di interessi debitori (variante 5), le maggiori entrate nell'ambito delle imposte cantonali e comunali sono stimate a circa 1,3 miliardi di franchi. Le stime concernenti gli effetti statici sul gettito indicano pertanto che con un livello degli interessi ipotecari intorno al 3,5 per cento l'attuazione delle varianti 1-4 potrebbe risultare più o meno neutra sotto il profilo dei proventi per le imposte cantonali e comunali, mentre il divieto di dedurre interessi passivi (variante 5) comporterebbe maggiori entrate consistenti.

Contrariamente a quanto esposto, con il livello attuale degli interessi non è tuttavia possibile realizzare una riforma neutra sotto il profilo dei proventi. Limitando la deducibilità degli interessi debitori ai redditi da sostanza imponibili (varianti 1 e 2), le minori entrate per le imposte cantonali e comunali sono stimate tra 1,1 e 1,3 miliardi di franchi. Se si attuasse la variante 4, le minori entrate per le imposte cantonali e comunali ammonterebbero a poco più di 1 miliardo di franchi. Le minori entrate stimate a seguito della soppressione della deducibilità degli interessi passivi (variante 5), pari a poco meno di 500 milioni di franchi, sarebbero comunque di rilievo. Inoltre, i Cantoni dovrebbero sopportare nella misura della loro quota cantonale (attualmente del 17 %) anche eventuali minori entrate nell'ambito dell'imposta federale diretta (per quanto riguarda le ripercussioni finanziarie sull'imposta federale diretta, cfr. n. 4.1.1).

<sup>37</sup> Sulla base del procedimento con macrodati descritto nella nota 33, che non distingue gli effetti sul gettito a livello della Confederazione e dei Cantoni, per tutti gli enti locali risulta un più elevato interesse neutro sotto il profilo dei proventi.

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. È pur vero che con l'attuazione delle varianti 1–4 un cambio di sistema neutro sotto il profilo dei proventi, con un interesse del 3,5 per cento circa, sarebbe pure possibile mantenendo le deduzioni per il risparmio energetico e la protezione dell'ambiente, ma probabilmente questo riscontro non vale per ogni singolo Cantone. Tendenzialmente godrebbero di maggiori entrate i Cantoni che allo stato quo considerano un valore locativo cantonale più basso di quello applicato per l'imposta federale diretta. Se si sopprime la deducibilità degli interessi debitori privati (variante 5), ogni Cantone potrà verosimilmente aspettarsi maggiori entrate sul lungo periodo.

Accanto agli effetti dinamici sull'imposta sul reddito, descritti nel numero 4.1.1, 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 moderate minori entrate (varianti 1 e 2), il cambio di sistema dovrebbe risultare neutro sotto il profilo dei proventi (variante 4) o apportare maggiori entrate (variante 5). 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, la cura di monumenti storici e la demolizione, come un segnale da cogliere. Un Cantone che sopprime parimenti tali deduzioni ne ricaverà maggiori entrate, di modo che anche con l'attuazione della variante 1 o della variante 2 sarebbe possibile una riforma neutra sotto il profilo dei proventi.

Le maggiori spese annue risultanti per i Cantoni a seguito delle modifiche della LPC ammonteranno, secondo le stime dell'UFAS, a 3,2 milioni di franchi.

#### **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 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. 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 a lungo termine, se per l'impostazione della deduzione di interessi debitori venisse attuata una delle varianti 1-4. Se la deducibilità degli interessi sui debiti privati venisse soppressa (variante 5), ne risulterebbero per contro ripercussioni sensibili sui prezzi degli immobili, che verosimilmente 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. Per questo motivo il calo dei prezzi degli immobili da reddito e delle abitazioni secondarie sarà probabilmente più marcato.
- *Struttura della domanda:* quand'anche la soppressione del valore locativo, ad eccezione della variante 5, non dovesse ripercuotersi a lungo termine sull'entità assoluta della domanda di abitazioni occupate dai proprietari, non è da escludersi che venga modificata almeno la struttura della domanda stessa. Un simile spostamento può riguardare lo standard di costruzione, l'ubicazione dell'immobile o anche le dimensioni dell'abitazione. Siffatti adeguamenti saranno più probabili in particolare con l'attuazione della variante 5. 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 agli adeguamenti legati all'economia reale che riguardano l'entità e la struttura della domanda di proprietà abitativa, 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 elevata. Probabilmente gli adeguamenti saranno tanto più marcati quanto più sarà incisiva la limitazione

della deducibilità degli interessi su debiti. In parte si dovrebbero anche osservare ricomposizioni dei portafogli che non portano a una riduzione dell'indebitamento lordo. Con l'attuazione della variante 3 le economie domestiche facoltose potrebbero ad esempio tentare di trasferire le proprie cartevalori in una società di capitale che gestisce patrimoni, al fine di beneficiare della normativa derogatoria per le partecipazioni qualificate. Con l'attuazione della variante 4 è possibile che liquidità patrimoniali vengano trasferite ma che non vadano a ridurre i debiti bensì vengano impiegate per finanziare un'abitazione secondaria a uso proprio o un immobile da reddito, visto che la deducibilità degli interessi passivi sui redditi da sostanza immobiliare rimane intatta. Anche se venisse introdotto un divieto di dedurre interessi su debiti (variante 5), vi sarebbe comunque un margine di manovra consistente nel trasferimento di valori patrimoniali a una persona giuridica.

- *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 (cfr. all. II). 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. Mentre nel sistema attuale gli interessi sono ampiamente deducibili, con la nuova normativa non lo sarebbero più. Durante la fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema la sensibilità del sistema finanziario potrà ancora essere elevata, anche se nel nuovo sistema l'indebitamento lordo sarà probabilmente calato una volta concluso l'adeguamento.
- *Effetti indiretti*: nella misura in cui si eseguiranno meno rinnovi (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 potrebbero 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 e 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, le conseguenze dirette della riforma sul piano dell'economia reale dovrebbero rimanere contenute (tranne che per la variante 5), mentre occorre attendersi trasferimenti patrimoniali. Questi ultimi 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 proprietari di abitazioni che si autofinanziano e proprietari di abitazioni che vengono finanziate con capitali di terzi. Al riguardo si possono esprimere le seguenti considerazioni.

- Anzitutto è importante 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. Dato che sul lungo periodo un cambio di sistema con le varianti 1, 2, 4 ed eventualmente 3 può risultare neutro sotto il profilo dei proventi, i locatari non saranno chiamati nemmeno a finanziare le minori entrate. Ciò è dovuto al fatto che il sistema attuale già offre ai proprietari di immobili taluni vantaggi (tra gli altri, un valore locativo lordo troppo basso, la possibilità di scegliere fra le spese di manutenzione effettive e un forfait, la deduzione per sottoutilizzazione). Per questo motivo, per tali varianti non vi è da attendersi alcun effetto distributivo a svantaggio dei locatari. Se venisse invece attuato un divieto di dedurre gli interessi passivi privati (variante 5), in linea di massima tutte le economie domestiche con elevati interessi debitori subirebbero un peggioramento rispetto alla situazione attuale. Ne sarebbero interessati principalmente i proprietari di immobili, ma in alcuni casi anche le economie domestiche con attività imprenditoriale o i locatari che contraggono un credito al consumo. Se venisse attuata questa variante, sul lungo periodo si produrrebbero tuttavia maggiori entrate che permetterebbero maggiori spese o sgravi fiscali. Gli effetti distributivi concreti di questa variante dipendono quindi fortemente dal modo in cui le maggiori entrate saranno impiegate.
- Secondariamente, si possono fare considerazioni analoghe per i proprietari di abitazioni finanziate con capitali di terzi e i proprietari di abitazioni che si autofinanziano con uguale sostanza netta e uguale reddito. Anche in questo caso, la questione dipende dalla possibilità che i proprietari di abitazioni finanziate con capitali di terzi investano in valori che fruttano principalmente redditi di capitali imponibili o utili da capitale esenti da imposta.

È inoltre possibile che si producano effetti distributivi fra proprietari di abitazioni appartenenti a fasce di reddito diverse, di modo che ci si può domandare se non siano proprio le economie domestiche con un reddito modesto a (dover) finanziare più spesso i loro immobili attraverso il credito. Una valutazione effettuata sulla base dei dati di Berna e Turgovia per l'anno 2010 smentisce però tale ipotesi: man mano

che il reddito aumenta cresce anche l'onere degli interessi in termini assoluti. Nel Cantone di Berna, il 5 per cento dei proprietari di abitazioni con i redditi più elevati fa valere, in confronto con il quartile di reddito più basso, un onere degli interessi maggiore di circa sei volte. Tendenzialmente questo vale anche se si mette in relazione l'onere degli interessi con il valore ufficiale della proprietà abitativa. Inoltre, a quel momento le economie domestiche con un reddito elevato avevano più spesso un valore locativo netto negativo, di modo che la soppressione del valore locativo rappresenta per questa categoria uno svantaggio finanziario. Secondo una visione statica, le economie domestiche con un reddito elevato non appartengono a quella categoria di economie domestiche che beneficia della soppressione del valore locativo. Occorre ad ogni modo osservare che proprio le persone con un reddito elevato hanno la possibilità di adeguare in modo ottimale la loro situazione fiscale alle nuove condizioni.

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 venissero attuate le varianti 1 o 2 per la deduzione degli interessi debitori, gli effetti distributivi sarebbero contenuti (cfr. all. II). In linea di massima questo è vero anche per la variante 4, anche se i proprietari di elementi patrimoniali mobili finanziati con mezzi di terzi subirebbero un peggioramento rispetto alla situazione attuale. Gli effetti distributivi della variante 3 sono identici a quelli della variante 4, tranne che per i proprietari con partecipazioni qualificate. A questo proposito saranno probabilmente adottate misure di pianificazione fiscale, ad esempio la creazione di una partecipazione qualificata riunendo partecipazioni minori sparse. Se venisse attuato un divieto di dedurre interessi debitori privati (variante 5), tutte le economie domestiche gravate da elevati interessi passivi sarebbero svantaggiate rispetto ad oggi. Si tratterebbe principalmente di proprietari immobiliari, sempre che non beneficino in maniera cospicua delle maggiori spese o degli sgravi fiscali conseguenti alle maggiori entrate attese dall'adozione di questa variante.

## **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 dominanti<sup>38</sup>.

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 concreta delle deduzioni restanti. Nella sua giurisprudenza, il Tribunale federale ha dichiarato unicamente anticostituzionale 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, come per la regolamentazione degli interessi passivi. Tutte e cinque le varianti proposte per la deduzione degli interessi passivi privati comportano, rispetto al diritto vigente, una limitazione degli incentivi all'indebitamento (cfr. anche il commento all'art. 33 cpv. 1 lett. a e a<sup>bis</sup> LIFD). La limitazione, rispetto ad oggi, del diritto di dedurre interessi debitori concerne tutti i contribuenti, vale a dire indipendentemente dal fatto che dispongano o no di una proprietà immobiliare. Il mantenimento dell'imposizione secondo la capacità economica è considerato in misura diversa per ciascuna variante.

Le varianti 1 e 2 presentano alcune criticità nella misura in cui, a seconda della costellazione concreta, un proprietario di un'abitazione può dedurre anche interessi

<sup>38</sup> DTF 112 Ia 240 consid. 4a)

passivi che rappresentano spese per il mantenimento del tenore di vita. Ne deriva così un margine di manovra per i contribuenti con elevati redditi da sostanza imponibili, fermo restando che la variante 2 è più restrittiva in quanto ne limita la deduzione all'80 per cento. Per contro, le varianti 3 e 4 limitano la deducibilità degli interessi passivi ai redditi imponibili da sostanza immobiliare. Per i contribuenti che dispongono di sostanza mobiliare tale limitazione significa una netta restrizione rispetto al diritto vigente. Questa restrizione appare sostenibile se si considera che il diritto fiscale svizzero continua a prevedere la lacuna impositiva per gli utili da capitale provenienti dall'alienazione di beni patrimoniali privati. Tuttavia la variante 3 contiene inoltre la normativa speciale relativa alla detenzione di una o più partecipazioni qualificate finanziate con mezzi di terzi per una quota di partecipazione minima del 10 per cento. Il 25 settembre 2009 il Tribunale federale si è espresso criticamente sull'opportunità di fissare linee di separazione e in una corrispondente sentenza<sup>39</sup> sull'imposizione parziale dei dividendi ha stabilito che non vi sono motivi che giustificano che il dividendo di un titolare di una partecipazione minore debba essere tassato in maniera diversa, ossia più incisiva, rispetto al dividendo di un titolare di una partecipazione maggiore. Pertanto una simile distinzione violerebbe il precetto dell'uguaglianza giuridica per il fatto che i titolari di partecipazioni qualificate verrebbero avvantaggiati senza ragioni oggettive rispetto agli altri. La variante 5, infine, denota una carente conformità al sistema poiché introduce una normativa troppo restrittiva con riguardo al finanziamento da parte di terzi di abitazioni secondarie a uso proprio e di immobili locati o affittati. Infatti, i contribuenti proprietari di immobili dovrebbero ancora sottostare a un'imposizione dei redditi da uso proprio o delle entrate provenienti dalla pigione o dall'affitto, nonostante gli interessi pagati per realizzare tali redditi non siano più deducibili.

Una nuova deduzione motivata da considerazioni extrafiscali è costituita dalla deduzione di primo acquisto che, secondo il parere della Commissione, è in linea con la 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 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

<sup>39</sup> DTF 2C\_49/2008

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. 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 primaria<sup>40</sup>. 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.

<sup>40</sup> 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): <https://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>

**Conseguenze del cambio di sistema sul piano del diritto fiscale: confronto tra diritto vigente e proposta della CET-S**

	Uso della proprietà abitativa	Diritto vigente LIFD	Diritto vigente LAID	Testo in consultazione PP-LIFD	Testo in consultazione PP-LAID
Valore locativo	Abitazioni occupate dai proprietari al domicilio	Imponibile <i>(art. 21 cpv. 1 lett. b)</i>	Imponibile <i>(art. 7 cpv. 1)</i>	Esente	Esente
/ Redditi da locazione o affitto	Abitazioni secondarie a uso proprio Immobili locati o affittati	Imponibili <i>(art. 21 cpv. 1 lett. b)</i>	Imponibili <i>(art. 7 cpv. 1)</i>	Come nel diritto vigente <i>(art. 21 cpv. 1 lett. b)</i>	Come nel diritto vigente <i>(art. 7 cpv. 1)</i>
Spese per la manutenzione di immobili (spese che mantengono il valore)	Abitazioni occupate dai proprietari al domicilio	Deducibili <i>(art. 32 cpv. 2)</i>	Deducibili <i>(art. 9 cpv. 3)</i>	Non deducibili	Non deducibili
	Abitazioni secondarie a uso proprio Immobili locati o affittati	Deducibili <i>(art. 32 cpv. 2)</i>	Deducibili <i>(art. 9 cpv. 3)</i>	Come nel diritto vigente <i>(art. 32a cpv. 1)</i>	Come nel diritto vigente <i>(art. 9a cpv. 1)</i>
Spese per misure di	Abitazioni occupate dai proprietari al domicilio	Deducibili <i>(art. 32 cpv. 2)</i>	Disposizione potestativa	Non deducibili	Come nel diritto vigente <i>(art. 9b cpv. 5)</i>

	Uso della proprietà abitativa	Diritto vigente LIFD	Diritto vigente LAID	Testo in consultazione PP-LIFD	Testo in consultazione PP-LAID
risparmio energetico e protezione dell'ambiente (spese che aumentano il valore)			<i>(art. 9 cpv. 3 lett. a)</i>		
	Abitazioni secondarie a uso proprio Immobili locati o affittati	Deducibili <i>(art. 32 cpv. 2)</i>	Disposizione potestativa <i>(art. 9 cpv. 3 lett. a)</i>	Non deducibili	Come nel diritto vigente <i>(art. 9a cpv. 3 lett. a)</i>
Spese per lavori di cura di monumenti storici (spese che aumentano il valore)	Abitazioni occupate dai proprietari al domicilio	Deducibili <i>(art. 32 cpv. 3)</i>	Disposizione potestativa <i>(art. 9 cpv. 3 lett. b)</i>	Non deducibili	Come nel diritto vigente <i>(art. 9b cpv. 5)</i>
	Abitazioni secondarie a uso proprio Immobili locati o affittati	Deducibili <i>(art. 32 cpv. 3)</i>	Disposizione potestativa <i>(art. 9 cpv. 3 lett. b)</i>	Non deducibili	Come nel diritto vigente <i>(art. 9a cpv. 3 lett. b)</i>
Spese di demolizione in vista della costruzione	Abitazioni occupate dai proprietari al domicilio	Deducibili dal 1.1.2020 <i>(art. 32 cpv. 2)</i>	Disposizione potestativa dal 1.1.2018	Non deducibili	Come nel diritto vigente <i>(art. 9b cpv. 5)</i>

	Uso della proprietà abitativa	Diritto vigente LIFD	Diritto vigente LAID	Testo in consultazione PP-LIFD	Testo in consultazione PP-LAID
di un immobile di sostituzione			<i>(art. 9 cpv. 3 lett. a)</i>		
	Abitazioni secondarie a uso proprio Immobili locati o affittati	Deducibili dal 1.1.2020 <i>(art. 32 cpv. 2)</i>	Disposizione potestativa dal 1.1.2018 <i>(art. 9 cpv. 3 lett. a)</i>	Non deducibili	Come nel diritto vigente <i>(art. 9a cpv. 2)</i>
Interessi su debiti di acquirenti della prima abitazione	Abitazioni occupate dai proprietari al domicilio	Nessuna deduzione supplementare	Nessuna deduzione supplementare	Deduzione supplementare <i>(art. 33a)</i>	Deduzione supplementare <i>(art. 9b cpv. 1-4)</i>
	Abitazioni secondarie a uso proprio Immobili locati o affittati	Nessuna deduzione supplementare	Nessuna deduzione supplementare	Nessuna deduzione supplementare	Nessuna deduzione supplementare



**Raffronto delle cinque varianti, equiparate, per la deduzione degli interessi maturati su debiti privati**

	<b>Diritto vigente</b>	<b>Variante 1</b>	<b>Variante 2</b>	<b>Variante 3</b>	<b>Variante 4</b>	<b>Variante 5</b>
Deduzione massima di interessi su debiti	Redditi da sostanza imponibili e ulteriori 50 000 fr. <sup>1</sup>	Redditi da sostanza imponibili	L'80 per cento dei redditi da sostanza imponibili	Redditi imponibili da sostanza immobiliare <sup>2</sup> e ulteriori 50 000 franchi in caso di detenzione di una o più partecipazioni qualificate	Redditi imponibili da sostanza immobiliare <sup>2</sup>	Nessuna deducibilità
Incentivi a contrarre debiti privati	Elevati	Sensibilmente inferiori rispetto alla situazione attuale	Sensibilmente inferiori rispetto alla situazione attuale	Ancora inferiori rispetto alle varianti 1 e 2, salvo che vi siano partecipazioni qualificate	Ancora inferiori rispetto alle varianti 1 e 2	Nessun incentivo
Imposizione secondo la capacità economica (mantenimento del principio dei costi di conseguimento)	Normativa troppo generosa in caso di finanziamento da parte di terzi delle spese private per il mantenimento del tenore di vita o di portafogli di cartevalori	Normativa generosa in caso di finanziamento da parte di terzi di portafogli di cartevalori	Come la variante 1; inoltre, normativa più restrittiva in caso di finanziamento da parte di terzi di abitazioni secondarie a uso proprio o di immobili locati o affittati	Come la variante 4, ma normativa derogatoria speciale in caso di detenzione di una o più partecipazioni qualificate finanziate da terzi; problematica disparità di trattamento	Normativa restrittiva in caso di sostanza mobiliare finanziata da terzi	Normativa troppo restrittiva in caso di finanziamento da parte di terzi di abitazioni secondarie a uso proprio o di immobili locati o affittati

				delle partecipazioni minori non qualificate		
Stima delle minori o maggiori entrate per l'imposta federale diretta <sup>3</sup> rispetto alla situazione attuale		30 mio. fr.	70 mio. fr.	Inferiori rispetto alla variante 4	170 mio. fr.	660 mio. fr.
Stima delle minori o maggiori entrate per le imposte cantonali e comunali <sup>3</sup> rispetto alla situazione attuale		-110 mio. fr.	10 mio. fr.	Inferiori rispetto alla variante 4	240 mio. fr.	1,35 mia. fr.
Effetti distributivi rispetto alla situazione attuale		Effetti distributivi esigui	Effetti distributivi esigui	A sfavore dei proprietari di elementi patrimoniali mobili finanziati da terzi (tranne che per le partecipazioni qualificate)	A sfavore dei proprietari di elementi patrimoniali mobili finanziati da terzi	A sfavore di tutti i gruppi con elevati interessi e dei debiti
Potenziale per attuare una pianificazione fiscale	Finanziamento da parte di terzi di sostanza mobiliare, allo scopo di generare utili da capitale esenti da imposta	Margine di manovra per persone con elevati redditi da sostanza imponibili, allo scopo di generare utili da capitale esenti da imposta	Qualitativamente come la variante 1, ma con limitazioni	Come la variante 1, ma solo per i redditi da sostanza immobiliare; inoltre detenzione di partecipazioni qualificate	Come la variante 1, ma solo per i redditi da sostanza immobiliare	Trasferimento di immobili a una persona giuridica

Onere amministrativo rispetto alla situazione attuale		Come oggi, ma con un onere supplementare dovuto alla deduzione di primo acquisto	Come oggi, ma con un onere supplementare dovuto alla deduzione di primo acquisto	Come oggi, ma con un onere supplementare dovuto alla deduzione di primo acquisto e alla normativa speciale per le partecipazioni qualificate	Come oggi, ma con un onere supplementare dovuto alla deduzione di primo acquisto	Inferiore rispetto ad oggi, nonostante l'onere supplementare dovuto alla deduzione di primo acquisto
---	--	--	--	--	--	--

- <sup>1</sup> Nel diritto vigente il valore locativo lordo rappresenta un reddito da sostanza imponibile che aumenta la deduzione massima.
- <sup>2</sup> Il reddito imponibile da sostanza immobiliare comprende i redditi provenienti da abitazioni secondarie a uso proprio e da immobili locati o affittati. Il valore locativo lordo dell'abitazione occupata dal proprietario non è più imponibile.
- <sup>3</sup> Minori o maggiori entrate di un cambio di sistema secondo i valori di riferimento della CET-S rispetto alla situazione attuale, assumendo un tasso ipotecario di circa il 3,5 per cento e uno scenario relativo agli interessi debitori come quello indicato nella colonna della tabella. Le entrate nell'ambito dell'imposta federale diretta includono la quota cantonale del 17 per cento. Per quanto riguarda le ipotesi alla base delle stime effettuate e la significatività dei dati utilizzati, cfr. i n. 4.1.1 e 4.2.1.