

# Rapporto di maggioranza

numero

data

Dipartimento

18 maggio 2021

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

**della Commissione gestione e finanze  
sull'iniziativa parlamentare 7 maggio 2018 presentata nella forma  
elaborata da Paolo Pamini e cofirmatari per la modifica dell'art. 20 della  
Legge tributaria "Freno dell'impatto del valore locativo"**

## 1. LA PROPOSTA DELL'IE506

L'IE506 propone di riprendere nella legislazione tributaria ticinese il testo letterale della legislazione tributaria del Canton Grigioni in relazione al cosiddetto meccanismo di freno del valore locativo per i casi di rigore. Per la precisione, l'iniziativa propone di adottare nella Legge tributaria ticinese (in seguito "LT") la formulazione del combinato disposto tra l'art. 22 della Legge sulle imposte del Canton Grigioni<sup>1</sup> e l'art. 10 delle Disposizioni esecutive della legislazione sulle imposte<sup>2</sup>, ossia che *«in caso di una sostanza imponibile inferiore a 600'000 franchi il valore locativo proprio imponibile può ammontare al massimo al 30 per cento delle entrate in contanti»*.

Secondo il suddetto combinato disposto della legislazione tributaria grigionese infatti, in casi di rigore si impone d'ufficio una riduzione dell'importo del valore locativo ai fini dell'imposizione del reddito delle persone fisiche. I casi di rigore sono quelli in cui il valore locativo supera il 30% delle entrate in contanti del proprietario di un'abitazione primaria (non vale per le abitazioni secondarie). Le entrate in contanti sono costituite dai redditi del lavoro, dalle rendite delle assicurazioni sociali e di altro genere, dai contributi di mantenimento e dai proventi della sostanza mobiliare e immobiliare (valore locativo escluso). Per il calcolo si deve considerare il valore locativo lordo, ovvero prima della deduzione delle spese di manutenzione e degli interessi passivi.

## 2. I RETROSCENA DELL'IE506 E GLI SVILUPPI DELLA DISCUSSIONE PUBBLICA IN MATERIA DI FRENO ALL'IMPOSIZIONE DEL VALORE LOCATIVO

La suddetta proposta è stata inizialmente formulata il 6 luglio 2016 da Samuele Vorpe, il Direttore del Centro di competenze tributarie della SUPSI, nella rubrica "Economando" del Giornale del Popolo. Essa faceva pure parte dell'IE475<sup>3</sup> del 13 marzo 2017, la quale è formalmente decaduta il 12 dicembre 2017 contestualmente all'approvazione del rapporto sul messaggio n. 7417<sup>4</sup> concernente la prima tappa della riforma cantonale fiscale e sociale, pur suscitando in aula l'interesse di deputati di vari gruppi.

<sup>1</sup> <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/stv/Gesetzgebung/720-000i-14.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/stv/Gesetzgebung/720-015i-14.pdf>

<sup>3</sup> [https://www4.ti.ch/poteri/gc/messaggi-e-atti/ricerca/risultati/dettaglio/?user\\_gcparlamento\\_pi8\[attid\]=93133](https://www4.ti.ch/poteri/gc/messaggi-e-atti/ricerca/risultati/dettaglio/?user_gcparlamento_pi8[attid]=93133)

<sup>4</sup> [https://www4.ti.ch/index.php?id=83064&user\\_gcparlamento\\_pi8\[attid\]=94693](https://www4.ti.ch/index.php?id=83064&user_gcparlamento_pi8[attid]=94693)

Inoltre, l'Associazione dei proprietari fondiari sezione Ticino (APF-HEV Ticino) aveva commissionato al Centro di competenze tributarie della SUPSI uno studio di 29 pagine, pubblicato il 3 ottobre 2017 da Sabrina Rigozzi proprio come approfondimento di tale misura. Lo studio è allegato al presente rapporto.

Considerato il forte interesse suscitato in aula il 12 dicembre 2017 da parte di deputate e deputati di tutti gli schieramenti politici, il 7 maggio 2018 la stessa proposta è stata nuovamente depositata nell'atto qui oggetto di discussione e sottoscritta da 22 deputate e deputati appartenenti a UDC, Lega, PPD, PLR e Verdi.

Nel n. 1-2021 della rivista specialistica *Novità fiscali*, Samuele Vorpe ha analizzato alle pagine 15-22 le attuali discussioni sul piano federale circa l'ipotesi di cambio di sistema nell'ambito dell'imposizione del valore locativo. L'articolo è allegato al presente rapporto. Nelle conclusioni, l'autore chiude con il seguente ultimo paragrafo: *Ritenuto che, in maniera generale, il sistema odierno penalizza soprattutto le persone con proprietà interamente pagate (tra di esse figurano anche numerosi pensionati), una variante più prudente potrebbe essere quella di ancorare nella LIFD e nella LAID i cd. "casi di rigore", già conosciuti da diversi Cantoni, che permettono di frenare l'imposizione del valore locativo quando questo supera una determinata percentuale di proventi imponibili. Lo stesso Tribunale federale ha avuto modo di ritenerlo conforme ai principi costituzionali vigenti.*

La giurisprudenza federale a conferma della conformità ai principi costituzionali del freno dell'imposizione del valore locativo per i casi di rigore citata dall'autore è la DTF del 13 aprile 1983, in: StR 39/1984, p. 145.

L'autore riporta parimenti i seguenti riferimenti alla legislazione tributaria dei Cantoni che già conoscono il meccanismo del freno al valore locativo oggetto dell'IE506:

1. Canton **Obvaldo** (Ausführungsbestimmungen über die Gewährung eines Einschlags auf dem Eigenmietwert in Härtefällen [GDB 213.713]);
2. Canton **Ginevra** (art. 24 cpv. 2 LT-GE);
3. Canton **Grigioni** (art. 22 cpv. 4 LT-GR);
4. Canton **Lucerna** (art. 28 cpv. 4 LT-LU);
5. Canton **San Gallo** (art. 34 cpv. 4 LT-SG);
6. Canton **Sciaffusa** (art. 15 cpv. 3 LT-SH);
7. Canton **Vaud** (art. 39 LT-VD);
8. Canton **Zurigo** (Weisung der Finanzdirektion betreffend Gewährung eines Einschlags auf dem Eigenmietwert in Härtefällen [ZStB-Nr. 21.3]).

### 3. ITER PROCEDURALE

L'IE506 è stata depositata il 7 maggio 2018. Il Consiglio di Stato non si è espresso con un messaggio al riguardo entro i tempi stabiliti dall'art. 102 cpv. 3 e 4 LGC<sup>5</sup>. Il 2 febbraio 2021, il primo firmatario ha chiesto il voto plenario giusta l'art. 102 cpv. 5 LGC, e in considerazione del fatto che

---

<sup>5</sup><https://www3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/index/nuovafinestra/atto/93/volume/1%20STATO%20-%20POPOLO%20-%20AUTORIT%C3%80/numLegge/171.100>

- il testo di legge è ripreso letteralmente dai disposti già contenuti da anni nella legislazione tributaria grigionese, pertanto esso è compatibile con il diritto superiore e si conosce il funzionamento di questo strumento di tutela di alcuni contribuenti particolarmente fragili;
- il contesto pandemico sicuramente giustifica una trattazione in tempi brevi, dell'oggetto, presentato quasi tre anni prima;
- in occasione di un'audizione nell'estate del 2018, rappresentanti della Divisione delle contribuzioni e il Direttore del DFE Christian Vitta hanno stimato in circa 1'000 casi e CHF 2 mio. di maggiori tributi lasciati ai contribuenti le conseguenze di un tale modello in Ticino. Pertanto si ritiene la proposta finanziariamente più che sostenibile;
- nel 2017, il Centro di competenze tributarie della SUPSI per penna di Sabina Rigozzi ha prodotto uno studio sul presente strumento, commissionato dall'Associazione proprietari fondiari Sezione Ticino (APF-HEV Ticino);
- sul numero di gennaio della rivista tecnica "Novità fiscali", il direttore del Centro di competenze tributarie SUPSI Samuele Vorpe ha pubblicato un articolo sullo stallo dei lavori politici federali tesi alla (parziale) defiscalizzazione dell'imposizione del valore locativo. Come menzionato dall'autore nelle conclusioni, è pertanto opportuno procedere con lo strumento oggetto dell'IE506;
- l'iniziativa aveva trovato il sostegno di deputate e deputati di tutto l'arco parlamentare.

L'oggetto è stato discusso in più occasioni nella Sottocommissione Fisco, la quale ha pure audizionato il Direttore del DFE Christian Vitta e il Direttore della DdC Giordano Macchi. Il Consiglio di Stato ha inoltre risposto ad alcune domande poste dalla Sottocommissione; si veda sotto.

#### **4. LAVORI COMMISSIONALI E PRESE DI POSIZIONE DEL DIPARTIMENTO FINANZE ED ECONOMIA E DELLA DIVISIONE DELLE CONTRIBUZIONI**

##### **Possibili criticità sollevate dal Consiglio di Stato**

Con Risoluzione governativa n. 1046 del 3 marzo 2021, il Consiglio di Stato ha preso posizione all'attenzione della Sottocommissione fisco della Commissione gestione e finanze in merito alla proposta di modifica della Legge tributaria secondo l'IE506 senza esprimere una contrarietà categorica ma rilevando le seguenti criticità.

*Sebbene la proposta di ridurre il valore locativo per i casi di rigore - ossia quei casi in cui il rapporto del valore locativo rispetto alle effettive entrate monetarie del contribuente supera una determinata percentuale - possa sembrare interessante, dopo attenta valutazione il Consiglio di Stato rileva le seguenti criticità:*

- *Dal profilo normativo, l'imposizione del valore locativo per le abitazioni primarie potrebbe aver vita breve. Infatti, dando seguito all'iniziativa parlamentare "Cambio di sistema nell'ambito dell'imposizione della proprietà abitativa", il 14 febbraio 2019 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) ha posto in consultazione un progetto di legge volto ad adeguare le basi legali federali (LIFD e LAID) in modo da sopprimere l'imposizione del valore locativo per le abitazioni primarie. Tenuto conto che la probabile abolizione del valore locativo a livello federale renderebbe superflua la proposta degli iniziativaisti, per ragioni di opportunità (pratica e giuridica) riteniamo che al momento non sia auspicabile prevedere delle modifiche legislative in quest'ambito.*

- *A differenza dei Cantoni che prevedono nelle loro legislazioni fiscali delle disposizioni volte a limitare il valore locativo per i casi di rigore - Lucerna, Sciaffusa, Grigioni, Vaud e Ginevra - i valori locativi delle residenze primarie in Ticino sono già al livello minimo ammesso dalla giurisprudenza del Tribunale federale (60% del valore di mercato delle pigioni). Risulta pertanto difficile giustificare ulteriori sgravi su questo fronte, anche per una questione di garanzia del rispetto della parità di trattamento tra proprietari e locatari.*
- *Così come parametrizzata, la norma non si applicherebbe unicamente ai cosiddetti “casi di rigore”. Infatti, tenuto conto che i valori di stima ufficiali in Ticino rappresentano - anche dopo l’aggiornamento intermedio dell’1.1.2017 - in media circa il 44% del valore di mercato degli immobili, qualora la sostanza imponibile di CHF 600'000 fosse rappresentata unicamente da sostanza immobiliare, la norma potrebbe potenzialmente trovare applicazione anche nel caso di proprietari di abitazioni del valore di mercato pari a circa CHF 1.4 milioni, casistiche queste che ben difficilmente possono essere assimilate a dei “casi di rigore”.*
- *L’attuazione della proposta comporterebbe delle ripercussioni finanziarie per il Cantone e per i Comuni. L’impatto è valutato in CHF 2.1 milioni per il Cantone e in CHF 1.7 milioni per i Comuni. A beneficiare della misura sarebbero solo 4'485 contribuenti, pari al 2% del totale.*
- *Da ultimo, rileviamo che l’inserimento nella LT di una disposizione generale che ha come obiettivo quello di ridurre l’imposizione del valore locativo per dei casi specifici rischierebbe di complicare ulteriormente il nostro sistema fiscale, con conseguenti aggravati amministrativi sia per l’autorità fiscale, sia per il contribuente stesso.*

### **Sensibilità del gettito d’imposta e del numero di contribuenti al variare della soglia massima di sostanza imponibile per invocare il freno**

A valle della suddetta presa di posizione del Consiglio di Stato, la Sottocommissione fisco ha chiesto di conoscere le conseguenze in termini di gettito d’imposta (cantonale e comunale) e di numero di contribuenti toccati qualora si stabilissero minori soglie di sostanza massima per permettere al contribuente di invocare il freno all’imposizione del valore locativo. Con Risoluzione governativa n. 1175 del 10 marzo 2021, il Consiglio di Stato ha riferito alla Sottocommissione le seguenti stime, ove la prima rappresenta la formulazione dell’IE506 che riprende i parametri del Canton Grigioni.

- **Limite di sostanza imponibile inferiore a CHF 600'000:** l’impatto finanziario si attesterebbe a **CHF 2.1 milioni** per il Cantone e a **CHF 1.7 milioni** per i Comuni. A beneficiare della misura sarebbero circa **4'500 contribuenti** (2.3% del totale).
- **Limite di sostanza imponibile inferiore a CHF 500'000:** l’impatto finanziario si attesterebbe a **CHF 1.8 milioni** per il Cantone e a **CHF 1.4 milioni** per i Comuni. A beneficiare della misura sarebbero circa **3'800 contribuenti** (2.0% del totale).
- **Limite di sostanza imponibile inferiore a CHF 400'000:** l’impatto finanziario si attesterebbe a **CHF 1.4 milioni** per il Cantone e a **CHF 1.1 milioni** per i Comuni. A beneficiare della misura sarebbero circa **3'000 contribuenti** (1.5% del totale).
- **Limite di sostanza imponibile inferiore a CHF 300'000:** l’impatto finanziario si attesterebbe a **CHF 0.8 milioni** per il Cantone e a **CHF 0.6 milioni** per i Comuni. A beneficiare della misura sarebbero circa **1'800 contribuenti** (0.9% del totale).

## **Prassi ai fini delle deduzioni fiscali**

La Sottocommissione fisco ha inoltre chiesto al Consiglio di Stato di informarsi presso le amministrazioni fiscali dei Cantoni che già conoscono il freno all'impatto dell'imposizione del valore locativo chiedendo se le loro prassi prevedano, nei singoli casi di contribuenti che godono dell'alleggerimento dal freno al valore locativo in un determinato anno, l'ordinaria deducibilità o meno dei costi di manutenzione e degli interessi passivi.

I riscontri ottenuti e condivisi con la Sottocommissione fisco hanno indicato che le suddette deduzioni fiscali continuano ad essere possibili secondo le norme generali senza subire alcun adattamento qualora il contribuente stesse facendo valere nel periodo d'imposta il freno del valore locativo. In particolare, resta possibile la deduzione sia di tutte le spese effettive sia di quelle forfettarie calcolate sulla base del valore locativo ordinario, ossia "non frenato".

Questa prassi, che a prima vista può sembrare incoerente perché in determinati casi può determinare un reddito imponibile addirittura negativo in compresenza di un valore locativo ridotto e di grosse spese di manutenzione, è tuttavia in linea con la situazione ordinaria di un possibile reddito imponibile pure negativo qualora – anche in applicazione del valore locativo pieno – le spese effettive di manutenzione immobiliare in un determinato anno dovessero superare le altre fonti di reddito. D'altra parte, poiché la deducibilità fiscale delle spese forfettarie dell'immobile si sostituisce alla deducibilità di quelle effettive e il forfait è generalmente commisurato al valore reddituale ordinario dell'immobile, mal si comprende perché lo stesso forfait dovrebbe riferirsi al valore locativo eccezionalmente frenato in un determinato anno. Infatti, a prescindere dal freno al valore locativo è naturalmente sempre fatta salva la deducibilità di tutte le spese effettive. Pertanto, un'ipotetica riduzione del forfait in linea con il freno al valore locativo rischierebbe solo di spingere artificialmente il contribuente a dedurre le spese effettive.

## **Assenza di effetti del freno del valore locativo su altri ambiti, segnatamente delle prestazioni sociali**

Le discussioni commissionali hanno toccato un ulteriore simile ambito, connesso alla prassi dell'amministrazione delle assicurazioni sociali in presenza di un valore locativo frenato dal meccanismo qui oggetto di analisi. Similmente a quanto avviene in relazione alle deduzioni fiscali, il Legislatore cantonale specifica qui che – in caso di entrata in vigore della novella legislativa – la prassi amministrativa ai fini delle assicurazioni sociali (segnatamente l'assegnazione di prestazioni complementari) dovrebbe continuare ad orientarsi al valore locativo ordinario e non a quello "frenato" nell'anno di imposta.

In altri termini e più in generale, con il presente disegno di legge il Legislatore specifica di voler unicamente ridurre il carico fiscale del contribuente che rientra nella fattispecie propria dei casi di rigore, senza con ciò causare effetti secondari in qualsiasi altro ambito (tributari, segnatamente ai fini delle deduzioni, e non).

## **5. MODIFICA DEL DISEGNO DI LEGGE E CONCLUSIONI**

In considerazione degli approfondimenti commissionali esposti sopra, la maggioranza della Commissione gestione e finanze propone di accogliere l'IE506 mantenendo la soglia di sostanza imponibile massima di CHF 500'000.

Inoltre, si propone di specificare nel testo di legge che il freno del valore locativo vada invocato dal contribuente anziché scattare automaticamente. Così facendo, si evita che l'accertamento di oltre il 97% dei contribuenti persone fisiche debba confrontarsi con il freno al valore locativo, preservando l'efficienza amministrativa.

Si propone pertanto il seguente testo di legge per il nuovo art. 20 cpv. 4 LT: *In caso di una sostanza imponibile inferiore a 500'000 franchi e su richiesta del contribuente, il valore locativo imponibile può ammontare al massimo al 30 per cento delle entrate in contanti.*

Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:

Paolo Pamini, relatore

Agustoni - Bignasca - Caprara - Caverzasio -

Dadò - Foletti - Gianella Alessandra - Guerra -

Jelmini - Maderni - Quadranti

Allegati (consultabili online):

- Novità fiscali - L'attualità del diritto tributario svizzero e internazionale
- Il freno all'imposizione del valore locativo nel Cantone Ticino

Disegno di

**LEGGE**  
**tributaria del 21 giugno 1994; modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare elaborata 7 maggio 2018 di Paolo Pamini e cofirmatari;
- visto il rapporto di maggioranza 18 maggio 2021 della Commissione gestione e finanze;

**d e c r e t a :**

**I.**

La Legge tributaria del 21 giugno 1994 è così modificata:

**Art. 20**

<sup>1</sup>È imponibile il reddito da sostanza immobiliare, segnatamente:

- a) i proventi dalla locazione, dall'affitto, dall'usufrutto o da altro godimento;
- b) 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;
- c) i proventi da contratti di superficie;
- d) i proventi dall'estrazione di ghiaia, sabbia o altri elementi costitutivi del suolo.

<sup>2</sup>Il valore locativo, tenuto conto della promozione dell'accesso alla proprietà e della previdenza personale, è stabilito al 60 - 70 per cento del valore di mercato delle pigioni. Per il suo calcolo è possibile considerare in modo adeguato il valore della stima ufficiale.

<sup>3</sup>La riduzione di cui al capoverso 2 non è ammessa per gli immobili utilizzati prevalentemente a scopo di vacanza

**<sup>4</sup>In caso di una sostanza imponibile inferiore a 500'000 franchi e su richiesta del contribuente, il valore locativo imponibile può ammontare al massimo al 30 per cento delle entrate in contanti.**

**II.**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra in vigore il 1° gennaio 2022.