

SUPSI

Novità fiscali

L'attualità del diritto tributario svizzero
e internazionale

N° 1 – gennaio 2021

DIRITTO TRIBUTARIO SVIZZERO

Novità normative e di prassi fiscali cantonali valide
per l'anno fiscale 2020

Anna Maestrini

3

La nuova Circolare AFC n. 29b relativa al principio
dell'apporto di capitale

Louis Macchi e Matteo Gamboni

9

Cambio di sistema nell'ambito del valore locativo:
una riforma complicata

Samuele Vorpe

15

DIRITTO TRIBUTARIO ITALIANO

Il fondamento giuridico del principio di inerenza nel reddito
d'impresa

Livio Gucciardo

23

DIRITTO TRIBUTARIO INTERNAZIONALE E DELL'UE

Simulazione dell'indebitamento e imposta sui redditi
delle società nell'ordinamento europeo, italiano e svizzero

Roberto Iaia

30

IVA E IMPOSTE INDIRETTE

La responsabilità del rappresentante in ambito IVA

Mirya Favazzo

35

IVA in dogana nel confronto tra Svizzera e Italia

Fabrizio Vismara

44

DIRITTO FINANZIARIO

Finanza sostenibile: opportunità, rischi e nuove tendenze

Filippo Recalcati e Barbara Vanacore Carulli

49

DIRITTO SOCIETARIO

Responsabilità penale degli amministratori: delimitazioni

Giovanni Molo

61

RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA DI DIRITTO DELL'UE

Il regime fiscale differenziato dei pensionati non residenti
supera la prova del diritto europeo

Carmine Marrazzo

68

Cambio di sistema nell'ambito del valore locativo: una riforma complicata

La CET-S propone un cambio di sistema che però non convince pienamente



Samuele Vorpe

Responsabile del Centro di competenze tributarie della SUPSI

Disclaimer: questo contributo è stato redatto nell'ambito del modulo "Recht und Wirtschaftswissenschaft" tenuto dalla prof.ssa dr. iur. Andrea Opel e dal MA UZH Christian Frey presso l'Università di Lucerna, facoltà di giurisprudenza

In Parlamento è pendente un'avamprogetto di legge redatto dalla CET-S, presentato il 14 febbraio 2019, che prevede la soppressione del valore locativo di un immobile che funge da abitazione primaria tanto ai fini dell'imposta federale diretta, quanto ai fini delle imposte cantonali. Allo stesso tempo il proprietario non potrà più far valere le spese di manutenzione e di riattazione di immobili di nuova acquisizione, i premi d'assicurazione e le spese d'amministrazione da parte di terzi. Restano, per contro, imponibili il valore locativo di abitazioni secondarie o parti di esse occupate a titolo personale. Per quanto riguarda le deduzioni riguardanti gli investimenti destinati al risparmio energetico e alla protezione dell'ambiente, le spese per i lavori di cura di monumenti storici e le spese di demolizione, queste non saranno più ammesse ai fini dell'imposta federale, mentre saranno facoltative ai fini delle imposte cantonali. Sono inoltre previste delle limitazioni alla deducibilità degli interessi passivi maturati su debiti privati, così come l'introduzione di una deduzione per primo acquisto. La proposta della CET-S che mantiene esclusivamente l'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie contraddice il principio di uguaglianza orizzontale se confrontato con la mancata imposizione del valore locativo di analoghi beni di lusso, senza che vi siano motivi oggettivi per giustificare una simile deroga. Ulteriori problemi si presentano in relazione alla deducibilità degli interessi passivi privati e all'armonizzazione orizzontale e verticale. 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.

I. Introduzione.....	15
II. De lege lata: imposizione del valore locativo	16
A. Le basi legali	16
B. La natura del valore locativo e i vincoli costituzionali.....	17
III. De lege ferenda: abrogazione del valore locativo per le abitazioni primarie.....	18
A. Il progetto preliminare di legge.....	18
B. Considerazioni critiche.....	19
1. La mancata semplificazione del sistema fiscale e la ripartizione intercantonale.....	19
2. Le deduzioni extra-fiscali per il risparmio energetico, la protezione ambientale, la cura dei monumenti storici e le spese di demolizione.....	19
3. Il mantenimento dell'imposizione del valore locativo per l'abitazione secondaria.....	19
4. La deducibilità degli interessi passivi.....	20
5. La deduzione di primo acquisto.....	21
6. I casi di ottimizzazione fiscale vs. elusione fiscale.....	21
C. Le decisioni della CET-S dopo aver appreso i risultati della procedura di consultazione	21
IV. Conclusioni.....	22

I. Introduzione

Il sistema fiscale svizzero conosce sin dagli anni quaranta del secolo scorso l'imposizione del valore locativo di un immobile o di un appartamento ad uso personale, vale a dire l'importo che il proprietario o l'usufruttuario dovrebbe spendere per la locazione di un oggetto analogo^[1]. Benché siano stati

[1] PIERRE GROSHEINTZ/CHARLES PERRET, Kommentar zur eidgenössischen Wehrsteuer, Zurigo 1941, p. 59; Commissione Valeur Locative, Changement de Système (KES), Rapport à l'attention du Département fédéral des finances, Berna 2000, p. 3; Messaggio concernente l'iniziativa popolare "Sicurezza dell'alloggio per i pensionati", n. 10.060, del 23 giugno 2010, in: FF 2010 4667, p. 4673 s. (cit.: Messaggio 10.060); Team documentazione e informazione fiscale AFC, L'imposition de la valeur locative, Informazioni fiscali edite dalla CSI, marzo 2015, in: https://www.estv.admin.ch/dam/estv/fr/dokumente/allgemein/Dokumentation/Publikationen/dossier_steuerinformationen/f/Die%20Besteuerung%20der%20Eigenmietwerte.pdf.download.pdf/f_bestuerung_

innumerevoli gli atti parlamentari e i disegni di legge presentati a livello federale per eliminare questa tipologia di reddito in natura attribuito ai proprietari di un'abitazione in Svizzera, nonché le numerose critiche a questo sistema, ancora oggi rimane saldamente ancorato nel nostro sistema fiscale^[2]. Oggetto di questo contributo è l'ultimo tentativo, in ordine di tempo, che riguarda l'iniziativa parlamentare "Cambio di sistema nell'ambito dell'imposizione della proprietà abitativa", depositata il 2 febbraio 2017 dalla Commissione economia e tributi del Consiglio degli Stati (CET-S). Attraverso questa iniziativa viene chiesta l'abrogazione del valore locativo limitatamente all'abitazione primaria, mantenendolo invariato per le abitazioni secondarie^[3]. Per la CET-S il nuovo sistema non deve avere ripercussioni sul gettito fiscale, creare delle disparità di trattamento tra locatari e proprietari, nonché deve continuare a promuovere la proprietà abitativa conformemente all'art. 108 della Costituzione federale (Cost.; RS 101)^[4]. Dopo aver ottenuto il consenso della Commissione economia e tributi del Consiglio nazionale (CET-N), è stato redatto un progetto preliminare di legge che è stato messo in consultazione il 14 febbraio 2019^[5]. La consultazione è terminata il 15 agosto 2019 con la pubblicazione del relativo rapporto^[6]. In considerazione dei pareri pervenuti, che si sono rivelati molto disparati, la CET-S ha incaricato l'AFC di procedere ad ulteriori accertamenti in relazione alla problematica relativa all'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie, alle deduzioni degli interessi passivi e ad un'eventuale soppressione delle deduzioni giustificate da ragioni *extra-fiscali* per gli investimenti destinati al risparmio energetico e alla protezione dell'ambiente^[7]. Non avendo potuto terminare il progetto entro la sessione autunnale 2019, la CET-S ha chiesto alla propria Camera, conformemente all'art. 113 cpv. 1 della Legge federale sull'Assemblea

federale (LParl; RS 171.10), di poter prorogare il termine di due anni di trattazione dell'iniziativa parlamentare, ossia fino alla sessione autunnale 2021^[8].

In questo contributo verranno presentati e analizzati criticamente i contenuti del progetto preliminare di legge volto ad abrogare il valore locativo per l'abitazione primaria.

II. De lege lata: imposizione del valore locativo

A. Le basi legali

Secondo il sistema vigente, gli immobili adibiti ad uso proprio non appartengono ai beni di consumo, i quali sono irrilevanti ai fini fiscali, ma ai beni d'investimento, che generano una fonte di reddito "produttiva"^[9]. Il valore locativo costituisce un reddito da sostanza immobiliare e viene disciplinato tanto dalla Legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11) quanto dalla Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; RS 642.14). Nel primo caso, l'art. 21 cpv. 2 lett. b LIFD prevede l'imponibilità del "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", mentre l'art. 7 cpv. 1, primo periodo LAID specifica che tra i redditi imponibili vi rientra anche "l'utilizzazione a scopo personale di fondi". Inoltre, l'art. 21 cpv. 2 LIFD sancisce che il valore locativo viene stabilito tenendo conto delle condizioni locali usuali e dell'utilizzazione effettiva dell'abitazione al domicilio del contribuente^[10]. Secondo detta disposizione e la giurisprudenza in materia d'imposta federale diretta, il valore locativo deve essere stimato in base al valore di mercato^[11], prendendo in considerazione le condizioni locali^[12]. Il valore locativo deve, inoltre, corrispondere all'ammontare che il proprietario o il detentore dei diritti di godimento dovrebbe pagare sul mercato per occupare il bene immobile nelle stesse condizioni^[13]. La giurisprudenza del Tribunale federale afferma, al fine di promuovere l'accesso all'abitazione primaria secondo l'art. 108 Cost., che il valore locativo fissato dal Cantone in materia di imposta federale diretta non deve situarsi al di sotto del 70% del valore di mercato, mentre ai fini dell'imposta cantonale e comunale la soglia minima ammonta al 60%^[14]. Queste

[eigenmietwerte_f.pdf](#) (consultato il 18.01.2021), p. 1. Sull'evoluzione del valore locativo nei Cantoni e nella Confederazione si rimanda a HEINZ WEIDMANN, *Besteuerung des Eigenmietwertes und Förderung des Wohneigentums*, in: StR 35/1980, p. 344 s.

[2] Per una panoramica sugli atti parlamentari concernenti l'imposizione del valore locativo che sono stati trattati a livello parlamentare dal 2004 in avanti, cfr.: https://www.estv.admin.ch/dam/estv/fr/dokumente/allgemein/Aktuell/2_Direkte_Bundessteuer/d_2_15.pdf.download.pdf/F_2_15.pdf (consultato il 18.01.2021); cfr. anche CET-S, *Cambio di sistema nell'ambito dell'imposizione della proprietà abitativa*, Iniziativa parlamentare n. 17.400, Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati, del 14 febbraio 2019, in: <https://www.parlament.ch/centers/documents/it/bericht-wak-s-17-400-i.pdf> (consultato il 18.01.2021), p. 6 (cit.: Rapporto del 14 febbraio 2019).

[3] Cfr. l'oggetto parlamentare n. 17.400, disponibile in: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20170400> (consultato il 18.01.2021).

[4] CET-S, Rapporto del 14 febbraio 2019 (nota 2), p. 5.

[5] Il progetto preliminare riguardante la "Legge federale concernente il cambio di sistema nell'ambito dell'imposizione della proprietà abitativa" è disponibile al seguente link: <https://www.parlament.ch/centers/documents/it/vorentwurf-wak-s-17-400-i.pdf> (consultato il 18.01.2021).

[6] Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), *Attuazione Iv. Pa. 17.400, Procedura di consultazione sulla legge federale concernente il cambio di sistema nell'ambito dell'imposizione della proprietà abitativa*, Rapporto sui risultati, del 15 agosto 2019, in: https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/3036/Imposizione-della-proprietà-abitativa_Rapporto-risultati-v2_it.pdf (consultato il 18.01.2021), p. 1 ss. (cit.: Rapporto sui risultati del 15 agosto 2019).

[7] CET-S, Rapporto del 14 novembre 2019 (nota 2), p. 2.

[8] CET-S, Rapporto del 14 novembre 2019 (nota 2), p. 2. Due iniziative cantonali depositate nel 2018, una di Basilea Città (n. 18.301 del 10 gennaio 2018) e l'altra di Ginevra (n. 18.302 del 30 gennaio 2018), che chiedevano un cambiamento del sistema d'imposizione per la proprietà d'abitazione, sono state respinte dalle Camere federali nel corso del 2020. La maggioranza della CET-N ha argomentato questo rifiuto poiché tale tematica è già affrontata nel progetto della CET-S (n. 17.400) e non avrebbe, quindi, senso trattarla parallelamente (CET-N, Comunicato stampa del 23 giugno 2020, in: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-n-2020-06-23.aspx?lang=1040> (consultato il 18.01.2021).

[9] PETER LOCHER/PETER GURTNER, *Theoretische Aspekte der Eigenmietwertbesteuerung*, in: ASA 69, p. 598.

[10] Il Tribunale federale ha negato che l'art. 21 cpv. 2 LIFD, che fa riferimento alle condizioni locali, vieti di calcolare il valore locativo servendosi di un metodo forfetario basato su una percentuale del valore fiscale dell'immobile (sentenza TF n. 2C_829/2016 e n. 2C_830/2016 del 10 maggio 2017 consid. 7.2).

[11] DTF 123 II 9 consid. 4b.

[12] Sentenze TF n. 2C_829/2016 e n. 2C_830/2016 del 10 ottobre 2017 consid. 7.1; n. 2C_757/2015 dell'8 dicembre 2016 consid. 5.1.

[13] Sentenza TF n. 2C_829/2016 del 10 ottobre 2017 consid. 7.1 e riferimenti.

[14] DTF 143 137 consid. 3.4; sentenza TF n. 2C_829/2016 del 10 mag-

soglie rappresentano il limite inferiore affinché non venga violato il principio costituzionale dell'uguaglianza giuridica tra proprietari e inquilini^[15]. È, quindi, generalmente ammesso che il valore locativo sia fissato con moderazione e nettamente inferiore al valore di mercato. Si tratta di un elemento che favorisce l'accesso e il mantenimento dell'abitazione in proprietà^[16].

L'imposizione del valore locativo è controbilanciata dalla concessione di diverse deduzioni organiche ed anorganiche. Vi rientrano, in particolare, 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; art. 9 cpv. 3, primo periodo LAID), che rappresentano delle spese di conseguimento del reddito. Il legislatore, per motivi di natura *extra*-fiscale, ha deciso di assimilare alle spese di manutenzione gli investimenti destinati al risparmio di energia e alla protezione dell'ambiente, nonché le spese di demolizione in vista della costruzione di un immobile di sostituzione. Vi rientrano inoltre le spese per lavori di cura di monumenti storici e per la demolizione (art. 32 cpv. 2 e 3 LIFD; con formulazione potestativa per i Cantoni art. 9 cpv. 3 LAID). Oltre a queste deduzioni, il contribuente può dedurre gli interessi maturati su debiti privati, sino a concorrenza dei redditi da sostanza imponibili (incluso il valore locativo) e ulteriori fr. 50'000 (art. 33 cpv. 1 lett. a LIFD; art. 9 cpv. 2 lett. a LAID)^[17].

La combinazione tra valore locativo moderato e deduzione totale degli interessi passivi privati fa sì che il sistema attuale sia particolarmente favorevole ai contribuenti molto indebitati^[18]. Il quadro legislativo non stimola il proprietario ad ammortizzare i suoi debiti ipotecari. Inoltre, la deduzione degli interessi passivi offre possibilità di pianificazione fiscale vantaggiosa per coloro che, disponendo di mezzi finanziari sufficienti, possono rinunciare all'ammortamento ipotecario a profitto di investimenti più remunerativi^[19]. Vi è, quindi, un

incentivo a non rimborsare l'ipoteca, anche se il contribuente è nella situazione di farlo, al fine di poter dedurre gli interessi passivi. Questa situazione genera delle disparità di trattamento nei confronti di altri contribuenti^[20].

B. La natura del valore locativo e i vincoli costituzionali

Secondo il Tribunale federale, il valore locativo rappresenta un reddito in natura che va ad aggiungersi agli altri proventi imponibili^[21] e corrisponde alla pigione che il proprietario dell'immobile avrebbe potuto ottenere se avesse deciso di locare il suo immobile. Non siamo di fronte, quindi, ad un reddito fittizio, benché a livello psicologico sia percepito come tale^[22]. Attraverso l'uso a scopi abitativi, il proprietario risparmia una spesa (*in casu* la pigione) che altri contribuenti sono invece tenuti versare, senza poterla dedurre dal reddito. Pertanto, il godimento della proprietà abitativa è da considerare come una prestazione economica in denaro che aumenta la sua capacità contributiva^[23]. Ne consegue pertanto che, sulla base del principio del reddito globale netto, devono essere considerati in deduzione gli interessi ipotecari e le spese di manutenzione e di amministrazione dell'immobile^[24]. L'imposizione del valore locativo ha, quindi, l'obiettivo di evitare delle disparità di trattamento tra i proprietari che, senza questa imposizione, verrebbero esonerati dal prodotto della sostanza investita nella loro proprietà, e gli altri contribuenti, in particolare i locatari, che non possono dedurre dal loro reddito gli affitti versati^[25]. Considerato che, di principio, tutti i contribuenti devono poter abitare, ognuno ha quindi bisogno di un "tetto sopra la testa", ed è per questo motivo che proprietari di abitazione e inquilini devono essere trattati allo stesso modo secondo la legge tributaria^[26].

Come evidenziato dall'Alta Corte, dal punto di vista della parità di trattamento tra proprietari e inquilini di cui agli artt. 8 e 127

p. 2700).

[20] MATTEOTTI (nota 14), nm. 42.

[21] DTF del 13 aprile 1983, in: StR 39/1984, p. 139 s.; DTF 112 Ia 240 consid. 3b; cfr. anche PETER LOCHER, *Eigenmietwertbesteuerung in der Schweiz*, in: Peter Locher/Urs R. Behnisch/Adriano Marantelli (a cura di), *Beiträge zur Methodik und zum System des schweizerischen Steuerrechts*, Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Peter Locher, Berna 2014, p. 338.

[22] DTF 143 I 137 consid. 3.3.; MATTEOTTI (nota 14), nm. 8(a); Messaggio 01.021 (nota 14), p. 2723; DANIELLE YERSIN, *L'impôt sur le revenu, Etendue et limites de l'harmonisation*, in: ASA 61, p. 303. Di altra opinione THOMMEN secondo il quale si tratta di un reddito fittizio, poiché a differenza della locazione a terzi, non vi è alcun aumento effettivo della sostanza del contribuente (THOMMEN [nota 14], p. 641).

[23] DTF 143 I 137 consid. 3.3.; MATTEOTTI (nota 14), nm. 8(a).

[24] MATTEOTTI (nota 14), nm. 8(b).

[25] DTF 112 Ia 240 consid. 3b; Team documentazione e informazione fiscale AFC (nota 1), p. 3; YERSIN (nota 22), p. 304. Per effetto dell'imposizione del valore locativo dell'abitazione primaria tra il 60-70% in luogo di un'imposizione piena, anche nel sistema attuale non vi è una perfetta parità di trattamento tra proprietari e inquilini. La disparità di trattamento è comunque giustificata da obiettivi *extra*-fiscali sulla base dell'art. 108 Cost. Le deduzioni per ragioni *extra*-fiscali per risparmio energetico e protezione dell'ambiente, così come per la manutenzione dei monumenti storici, accentuano ulteriormente questa disparità (cfr. anche MATTEOTTI [nota 14], nm. 22).

[26] REICH (nota 14), p. 722.

gio 2017 consid. 7.1 e riferimenti; DTF 141 I 137 consid. 4.5.2; Commissionne Valeur Locative (nota 1), p. 11 ss.; RENÉ MATTEOTTI, *Parlamentarische Initiative (17.400) betreffend Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung*, Kurzgutachten im Auftrag der FDK, Zurigo, 10 maggio 2019, nm. 8(d); Team documentazione e informazione fiscale AFC (nota 1), p. 6; Messaggio concernente il pacchetto fiscale 2001, n. 01.021, del 28 febbraio 2001, in: FF 2001 2655, p. 2703 ss. (cit. Messaggio 01.021); MARKUS REICH, *Die Furcht vor dem Systemwechsel oder das Beharrungsvermögen des Bisherigen*, in: ST 8/01, p. 722; Nico THOMMEN, *Der systematisch korrekte und faire Eigenmietwert*, in: StR 72/2017, p. 642.

[15] Sentenze TF n. 2C_829/2016 e n. 2C_830/2016 del 10 maggio 2017 consid. 10.1; DTF 124 I 145 consid. 4d. La giurisprudenza non si applica, invece, alle abitazioni secondarie, per le quali non è ammessa una riduzione del valore locativo (DTF 132 I 157 consid. 5.3).

[16] Messaggio 01.021 (nota 14), p. 2699.

[17] Cfr. anche CET-S, Rapporto del 14 febbraio 2019 (nota 2), p. 8 s. L'attuale regolamentazione consente di dedurre gli interessi passivi della sostanza privata anche in mancanza di proventi imponibili, ad es. in caso di possesso di beni di consumo come un'automobile, oppure di proventi dichiarati esenti dal legislatore, ad es. gli utili in capitali ai sensi degli artt. 16 cpv. 3 LIFD e 7 cpv. 2 lett. d LAID.

[18] Messaggio 01.021 (nota 14), p. 2699.

[19] Gli ammortamenti indiretti, attraverso il pilastro 3a, possono rivelarsi particolarmente vantaggiosi sul piano fiscale (Messaggio 01.021 [nota 14],

cpv. 2 Cost., non si escludono soluzioni alternative al sistema vigente[27], ritenuto che la soppressione del valore locativo non potrebbe avvenire mantenendo inalterate le attuali deduzioni[28]. Il Tribunale federale non ha rinunciato ad enunciare delle vie praticabili dal punto di vista costituzionale. Una di questa potrebbe essere quella di defiscalizzare integralmente la proprietà di abitazioni primarie e secondarie, nel senso che tutte le spese legate all'abitazione costituirebbero delle spese private per il mantenimento del tenore di vita e non sarebbero, pertanto, deducibili (compresi gli interessi ipotecari), rispettivamente i relativi proventi non sarebbero più imponibili. Tuttavia, in tal caso, il proprietario che ha finanziato con mezzi propri la sua abitazione sarebbe avvantaggiato rispetto a colui che lo ha fatto attraverso un'importante quota di mezzi di terzi, così come rispetto al locatario che deve pagare le imposte sul reddito della sua proprietà[29]. Un'ulteriore via, secondo l'Alta Corte, sarebbe quella di rinunciare all'imposizione del valore locativo, lasciando inalterate le deduzione per spese di manutenzione e di amministrazione e ammettendo contestualmente in deduzione la pigione per i locatari[30].

Quale sia la soluzione da preferire è una decisione che dipende, secondo il Tribunale federale, da considerazioni amministrative e di politica finanziaria[31]. Sicuramente un'abrogazione del valore locativo, come sopra indicato, privilegierebbe tendenzialmente i proprietari con un basso o nullo indebitamento[32].

III. De lege ferenda: abrogazione del valore locativo per le abitazioni primarie

A. Il progetto preliminare di legge

Il progetto preliminare presentato dalla CET-S il 14 febbraio 2019 prevede la soppressione del valore locativo di un immobile che funge da abitazione primaria tanto ai fini dell'imposta federale diretta, quanto ai fini delle imposte cantonali. Allo stesso tempo il proprietario non potrà più far valere le spese di manutenzione e di riattazione di immobili di nuova acquisizione, i premi d'assicurazione e le spese d'amministrazione da parte di terzi, che vengono assimilate a spese per il mantenimento del contribuente e della sua famiglia, come già avviene per gli affitti corrisposti dai locatari (art. 34 lett. a LIFD)[33].

Restano, per contro, imponibili il valore locativo di abitazioni secondarie o parti di esse occupate a titolo personale

[27] Per una disamina dei diversi modelli possibili si rimanda a Commissione Valeur Locative (nota 1), p. 39 ss.; LOCHER (nota 21), p. 331 ss., in particolare p. 349 ss.

[28] DTF 143 I 137 consid. 3.2; DTF 123 II 9 consid. 3b; DTF 112 Ia 240 consid. 5a; DTF 116 Ia 321 consid. 3d; CET-S, Rapporto del 14 febbraio 2019 (nota 2), p. 9; MATTEOTTI (nota 14), nm. 8(e); FRANCIS CAGIANUT/ULRICH CAVELTI, Zur Verfassungsmässigkeit der neuen Bestimmungen über die Wohneigentumsbesteuerung, in: ASA 72, p. 527. LOCHER rileva tuttavia che l'abrogazione dell'imposizione del valore locativo – in qualsiasi combinazione – viola il principio dell'imposizione del reddito netto (LOCHER [nota 21], p. 352).

[29] DTF 123 II 9 consid. 3b; YERSIN (nota 22), p. 304.

[30] CET-S, Rapporto del 14 febbraio 2019 (nota 2), p. 9 s. con riferimento a DTF 123 II 9 consid. 3b; MATTEOTTI (nota 14), nm. 8(f).

[31] DTF 123 II 9 consid. 3b.

[32] Il grado di ineguaglianza dipende dall'ammontare dell'indebitamento e, di conseguenza, dall'importo degli interessi passivi, così come dal tasso applicabile (MATTEOTTI [nota 14], nm. 24).

[33] CET-S, Rapporto del 14 febbraio 2019 (nota 2), p. 21.

(art. 21 cpv. 1 lett. b Avamprogetto [AP]-LIFD; art. 7 cpv. 1, primo periodo AP-LAID)[34], così come i redditi da immobili locati o affittati, i quali continuano ad essere assoggettati ad imposizione. Di conseguenza, in relazione a questi redditi, il proprietario potrà continuare a dedurre le spese concettualmente agli immobili (art. 32a AP-LIFD; art. 9a AP-LAID). Per quanto riguarda le deduzioni di natura *extra*-fiscale riguardanti gli investimenti destinati al risparmio energetico e alla protezione dell'ambiente, le spese per i lavori di cura di monumenti storici e le spese di demolizione, queste non saranno più ammesse ai fini dell'imposta federale diretta[35], mentre saranno facoltative ai fini delle imposte cantonali (art. 9a cpv. 2 e 3 AP-LAID)[36].

Per quanto riguarda il trattamento fiscale degli interessi passivi maturati su debiti privati, il progetto preliminare propone cinque varianti, ciascuna delle quali determina una restrizione rispetto al diritto vigente (art. 33 cpv. 1 lett. a AP-LIFD; art. 9 cpv. 2 lett. a AP-LAID): (1) deducibilità sino a concorrenza dei redditi da sostanza imponibili; (2) deducibilità sino a concorrenza dell'80% dei redditi da sostanza imponibili[37]; (3) deducibilità sino a concorrenza dei redditi imponibili da sostanza immobiliare e di ulteriori fr. 50'000 in caso di detenzione di una o più partecipazioni qualificate; (4) deducibilità sino a concorrenza dei redditi imponibili da sostanza immobiliare; (5) nessuna deducibilità[38].

Infine, viene prevista l'introduzione di nuova deduzione generale regressiva al fine di agevolare l'acquisto di un'abitazione primaria che consente di aumentare la deducibilità degli interessi passivi riguardanti la proprietà abitativa ("*Interessi su debiti in caso di abitazioni a uso proprio di nuova acquisizione*") [39].

[34] Secondo la CET-S si considerano abitazioni secondarie anche quelle ad uso proprio in un edificio plurifamiliare locato o l'abitazione secondaria che comprende anche un'abitazione supplementare locata (CET-S, Rapporto del 14 febbraio 2019 [nota 2], p. 20). Va osservato che una proposta analoga volta però a prevedere un'imposta speciale sulle abitazioni secondarie era prevista anche dal Pacchetto fiscale 2001 con il progetto di nuovo art. 4a LAID (FF 2001 2811, p. 2813), poi respinto in votazione popolare. Anche l'avamprogetto di legge nell'ambito del contro-progetto all'iniziativa popolare "*Sicurezza per l'alloggio per i pensionati*" proponeva un'imposta speciale sulle abitazioni secondarie, che però presentava problemi di costituzionalità (Messaggio 10.060 [nota 1], p. 4682). Cfr., con riferimento al Pacchetto fiscale 2001, CAGIANUT/CAVELTI (nota 28), p. 543.

[35] E ciò anche con riferimento ai proprietari di abitazione secondarie o locate a terze persone, dalle quali conseguono un reddito imponibile.

[36] CET-S, Rapporto del 14 febbraio 2019 (nota 2), p. 17.

[37] Questa variante era stata proposta dal Consiglio federale nell'ambito del contro-progetto all'iniziativa popolare "*Sicurezza per l'alloggio per i pensionati*" (Messaggio 10.060 [nota 1], p. 4688).

[38] CET-S, Rapporto del 14 febbraio 2019 (nota 2), p. 21 ss.

[39] Questa nuova deduzione è stata ripresa dal modello previsto dal contro-progetto indiretto del Consiglio federale all'iniziativa popolare "*Sicurezza dell'alloggio per i pensionati*" (Messaggio 10.060 [nota 1], p. 4689). Il calcolo della deduzione di primo acquisto si fonda su tre premesse: (i) possono essere dedotti unicamente gli interessi passivi inerenti a un debito giuridicamente connesso con la proprietà abitativa; (ii) gli interessi su debiti privati già considerati nel quadro della deduzione generale di interessi non possono essere valere nuovamente nel quadro della deduzione di primo acquisto; (iii) 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 (CET-S, Rapporto del 14 febbraio 2019 [nota 2], p. 25).

Dal Rapporto della CET-S, la deduzione entra in linea di conto sia in caso di acquisto oneroso dell'abitazione, sia in caso di successione o donazione. Diversamente dal chiaro tenore letterale della norma ("*i contribuenti che acquistano per la prima volta*"), la CET-S prescinde dal fatto che l'acquisto avvenga a titolo oneroso o gratuito[40]. Si tratta di una deduzione di natura *extra-fiscale* per promuovere la proprietà abitativa (art. 108 cpv. 1 Cost.). La durata di questa deduzione è limitata a dieci anni e l'ammontare è diversificato tra coniugi e altri contribuenti (art. 33a AP-LIFD; art. 9b AP-LAID)[41]. In caso di vendita e riacquisto entro un congruo termine dell'abitazione primaria, è stabilita la possibilità di continuare a beneficiare della deduzione. Per coloro che hanno già acquistato un'immobile adibito ad uso primario nel corso dei dieci anni precedenti l'entrata in vigore della legge si applica la norma transitoria che permette di far uso della deduzione di primo acquisto per i periodi fiscali restanti (art. 205g AP-LIFD; art. 78g AP-LAID).

B. Considerazioni critiche

1. La mancata semplificazione del sistema fiscale e la ripartizione intercantonale

L'abrogazione dell'imposizione del valore locativo conduce, di principio, a una semplificazione del sistema fiscale, poiché tale valore non deve più essere determinato dalle autorità fiscali. Ciò vale, tuttavia, se il cambiamento di sistema è completo e non soltanto per le abitazioni primarie[42]. Con la proposta della CET-S, due sistemi differenti devono essere applicati parallelamente, ciò che non permette di semplificare il sistema fiscale e difficilmente si giustifica secondo la tecnica fiscale[43]. Degli aggiustamenti si impongono, di conseguenza, per la ripartizione intercantonale, poiché altrimenti i Cantoni con abitazioni secondarie devono accollarsi una quota superiore di interessi passivi, perdendo del substrato fiscale[44].

[40] CET-S, Rapporto del 14 febbraio 2019 (nota 2), p. 24. La CDCF e il Consiglio di Stato del Canton Ticino pure sostengono che non si debba concedere la deduzione in caso di trapasso gratuito dell'immobile (CDCF, 17.400 lv. parl. CER-CE. Imposition du logement. Changement de système. Prise de position concernant le projet mis en consultation, Berna, 13 giugno 2019, in: https://www.fdk-cdf.ch/-/media/FDK_CDF/Dokumente/Themen/Steuerpolitik/Wohneigentumsbesteuerung/190613_EMW_VI_Stn_FDK_UZ.pdf?la=fr-CH (consultato il 18.01.2021), nm. 58; Consiglio di Stato del Cantone Ticino, Procedura di consultazione, 17.400 s.lv. Pa. CET-S. Cambio di sistema nell'ambito dell'imposizione della proprietà abitativa, Bellinzona, 10 luglio 2019, in: https://www4.ti.ch/fileadmin/POTERI/CdS/procedure_di_consultazione_federale/2019/19_3394_DFE_Legge_federale_imposizione_della_proprieta_abitativa.pdf [consultata il 18.01.2021], p. 15).

[41] CET-S, Rapporto del 14 febbraio 2019 (nota 2), p. 18 s., p. 24.

[42] MATTEOTTI (nota 14), nm. 25.

[43] AFC, Rapporto sui risultati del 15 agosto 2019 (nota 6), p. 10; CDCF (nota 40), nm. 22 e nm. 63; Consiglio di Stato del Cantone Ticino (nota 40), p. 9.

[44] AFC, Rapporto sui risultati del 15 agosto 2019 (nota 6), p. 10; CDCF (nota 40), nm. 22 e nm. 38; Consiglio di Stato del Cantone Ticino (nota 40), p. 9.

2. Le deduzioni extra-fiscali per il risparmio energetico, la protezione ambientale, la cura dei monumenti storici e le spese di demolizione

L'abrogazione ai fini dell'imposta federale diretta delle deduzioni per gli investimenti destinati al risparmio di energia e alla protezione dell'ambiente, nonché per lavori di cura di monumenti storici e la demolizione di un immobile in vista della costruzione di un immobile di sostituzione ha, da un lato, il pregio di migliorare la sistematica fiscale e, dall'altro, di ridurre le disparità tra proprietari e inquilini[45]. Queste deduzioni contraddicono il principio dell'imposizione secondo la capacità contributiva e sono giustificate unicamente da interessi di natura ambientale, energetico e di salvaguardia dei monumenti storici[46]. Sulla base di questi motivi, queste deduzioni dovrebbero essere abrogate non solo ai fini dell'imposta federale diretta, ma anche ai fini delle imposte cantonali. Il loro mantenimento (facoltativo) nella LAID violerebbe, inoltre, il principio di armonizzazione verticale e orizzontale (art. 129 cpv. 2 Cost.), creando inevitabilmente delle complicazioni nei riparti intercantionali[47]. Mantenere queste deduzioni nella LAID creerebbe delle difficoltà anche sul piano amministrativo, dato che le autorità di tassazione dovrebbero verificare se le deduzioni richieste riguardano effettivamente tali misure o non piuttosto spese di manutenzione non deducibili[48]. La CET-S non spiega poi le ragioni in base alle quali ai Cantoni si debba continuare ad accordare questo margine di apprezzamento che permette loro di decidere se mantenere queste deduzioni nel loro diritto interno oppure no[49].

3. Il mantenimento dell'imposizione del valore locativo per l'abitazione secondaria

Ai fini dell'imposta federale diretta e delle imposte cantonali, il progetto preliminare di legge prevede il mantenimento dell'imposizione del valore locativo nei confronti dei proprietari di abitazioni secondarie, i quali possono continuare a far valere le deduzioni per costi di conseguimento. Il diverso trattamento tra i contribuenti che possiedono un'abitazione primaria e quelli che possiedono un'abitazione secondaria viola il principio dell'uniformità dell'imposizione secondo l'art. 127 cpv. 2 Cost. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale una norma viola il principio costituzionale della parità di trattamento quando istituisce differenziazioni giuridiche che non appaiono giustificate da alcun motivo ragionevole nella circostanza da disciplinare, oppure quando traslascia di fare siffatte differenziazioni che la circostanza data impone[50]. Il

[45] MATTEOTTI (nota 14), nm. 34.

[46] CET-S, Rapporto del 14 febbraio 2019 (nota 2), p. 16; MATTEOTTI (nota 14), nm. 30.

[47] AFC, Rapporto sui risultati del 15 agosto 2019 (nota 6), p. 14; CDCF (nota 40), nm. 20 e nm. 30; Consiglio di Stato del Cantone Ticino (nota 40), p. 8; MATTEOTTI (nota 14), nm. 35. Nei rapporti intercantionali occorrerebbe, infatti, chiarire se nella ripartizione fiscale dell'altro Cantone le spese relative agli immobili comprendono anche le spese per misure di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente (AFC, Rapporto sui risultati del 15 agosto 2019 [nota 6], p. 9).

[48] CET-S, Rapporto del 14 febbraio 2019 (nota 2), p. 17; CDCF (nota 40), nm. 15 e nm. 31.

[49] MATTEOTTI (nota 14), nm. 35.

[50] DTF 128 I 295 consid. 7b; DTF 112 Ia 240; Messaggio 10.060 (nota 1),

mantenimento del valore locativo per le abitazioni secondarie o parti di esse si giustificerebbe secondo la CET-S sulla base dell'art. 108 cpv. 1 Cost. che considera degno di promozione unicamente "il fabbisogno privato personale", ossia la residenza primaria^[51]. Lo stesso Tribunale federale ha ammesso una differenziazione nell'imposizione tra abitazione primaria e secondaria proprio in virtù di questa norma costituzionale per cui nulla vieta al legislatore di procedere in questa direzione, purché le ineguaglianze non siano sproporzionate^[52].

L'esenzione dalla prima abitazione senza deduzioni annesse e l'imposizione della seconda abitazione con possibilità di beneficiare delle deduzioni ad essa connesse, così come proposto dalla CET-S, rappresenta una disparità di trattamento tra proprietari della sostanza immobiliare giustificata, però, da ragioni *extra-fiscali* di natura costituzionale legate al promovimento dell'abitazione primaria.

Un differente trattamento impositivo delle abitazioni secondarie rispetto ad altri beni di lusso quali collezioni di dipinti, auto lussuose, aerei, *yacht* e simili pone pure un problema con il principio di uguaglianza orizzontale. I proprietari di abitazioni secondarie si trovano, infatti, nella medesima situazione dei contribuenti che hanno investito in beni di lusso, poiché entrambe le categorie non ritraggono alcun reddito, se non in natura. Da un lato, però, i primi vengono imposti sul valore locativo della loro abitazione secondaria, mentre i secondi non subiscono alcun tipo di imposizione. Da un punto di vista fiscale non esiste una spiegazione plausibile per trattare le abitazioni secondarie in modo diverso dagli investimenti in altri beni di lusso^[53]. La CET-S tenta di giustificare questo differente trattamento sulla base del principio di praticabilità e del requisito dell'economicità della riscossione, senza però spiegarne esattamente le ragioni^[54]. L'applicazione del principio di praticabilità nel campo del diritto tributario consente di derogare, seppur entro certi limiti al principio di uguaglianza, purché si possano invocare dei motivi oggettivi. Il Tribunale federale ammette che non è possibile raggiungere un'esatta e matematica parità di trattamento e, per tale

ragione, autorizza un certo schematismo ed una standardizzazione^[55]. Nel presente caso è difficile comprendere questa differenziazione nell'imposizione scelta dalla CET-S, ritenuto che questi beni vengono dichiarati al valore venale ai fini dell'imposta sulla sostanza (art. 14 LAID) e che anche per i beni di lusso sarebbe possibile per le autorità fiscali stabilire forfettariamente un valore locativo. La giustificazione della CET-S non convince in tal senso. Si osserva, inoltre, che interessi fiscali volti a salvaguardare il substrato imponibile nei Cantoni turistici non sono sufficienti per una deroga al principio di uguaglianza^[56]. Piuttosto, al fine di evitare una censura costituzionale^[57], si potrebbe pensare ad un'imposta a destinazione vincolata a taluni costi particolari prelevata sulle abitazioni secondarie^[58].

4. La deducibilità degli interessi passivi

Il progetto preliminare della CET-S propone cinque varianti concernenti il trattamento fiscale degli interessi passivi. Ognuna di queste prevede una restrizione rispetto al diritto vigente^[59].

La prima variante propone di espungere l'aggiunta di fr. 50'000 dalla legge. Questa variante non toglie comunque la possibilità ai proprietari più agiati di abitazioni primarie di continuare a dedurre gli interessi passivi se essi possiedono altra sostanza che genera dei redditi imponibili^[60]. Per contro, in assenza di redditi imponibili, non sarebbe più possibile dedurre gli interessi maturati su debiti privati. Gli effetti poc'anzi indicati si ripresentano anche se in misura più attenuata nella seconda variante, che riduce la deducibilità sino ad un massimo dell'80% dei redditi da sostanza imponibili^[61]. La terza variante stabilisce la deducibilità degli interessi passivi sino a concorrenza dei redditi sostanza immobiliare e di ulteriori fr. 50'000 in caso di partecipazioni qualificate. Questa variante accentua una disparità di trattamento già presente nella legge, poiché secondo il Tribunale federale privilegiare contribuenti con partecipazioni superiori al 10% viola il principio di uguaglianza (art. 127 cpv. 2 Cost.)^[62]. Inoltre questa variante potrebbe portare a dei casi di ottimizzazione fiscale laddove il contribuente decida di creare una società a garanzia limitata per dedurre gli interessi

p. 4699. Per un esame dei principi costituzionali riferiti all'imposizione del valore locativo si veda CAGIANUT/CAVELTI (nota 28), p. 514 ss.

[51] CET-S, Rapporto del 14 febbraio 2019 (nota 2), p. 44. MATTEOTTI sostiene che si potrebbe parimenti argomentare che il mantenimento dell'imposizione del valore locativo per le sole abitazioni secondarie sia da considerarsi incostituzionale (MATTEOTTI [nota 14], nm. 40 s.).

[52] DTF 133 II 206 consid. 11.2; DTF 132 I 157 consid. 5.3. Per un esame della norma costituzionale concernente il promovimento dell'abitazione si veda CAGIANUT/CAVELTI (nota 28), p. 517 ss. Il legislatore fiscale per raggiungere gli obiettivi *extra-fiscali* di natura economica e sociale deve considerare i tre seguenti aspetti: (i) si deve essere in presenza di una base legale chiara oppure di un fondamento costituzionale; (ii) la legislazione deve essere idonea a raggiungere gli scopi perseguiti dalle misure; (iii) l'interesse pubblico appare tanto più legittimo quanto più il mandato affidato al legislatore è preciso (DTF 133 II 2006 consid. 11.1).

[53] CAGIANUT/CAVELTI (nota 28), p. 542 s.; REICH (nota 14), p. 724; MADELEINE SIMONEK, Rechtsgutachten betreffend die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einführung einer Zweitliegenschaftssteuer als kantonale Sondersteuer, Zurigo, 15 febbraio 2010, p. 6; ARTHUR TEREKHOV, Interkantonale Rechtsgleichheiten beim Eigenmietwert trotz harmonisierungsrechtlicher Natur der Materie, in: StR 73/2018, p. 194; THOMMEN (nota 14), p. 641.

[54] CET-S, Rapporto del 14 febbraio 2019 (nota 2), p. 44 s.

[55] DTF 131 I 291 consid. 3.2.1.

[56] Si veda in tal senso DTF 133 I 206, consid. 11.

[57] Il controllo della costituzionalità delle norme è limitato dall'art. 190 Cost., secondo cui le leggi federali e il diritto internazionale sono determinanti per il Tribunale federale e le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto. In altre parole, le leggi federali e il diritto internazionale si applicano anche quando sono contrari alla Costituzione e sono, pertanto, "immuni" da qualsiasi controllo di costituzionalità.

[58] Sull'istituzione di un'imposta sulle abitazioni secondarie si vedano in dottrina ADRIANO MARANTELLI, Tourismus- und Zweitwohnungsabgaben – eine Bestandesaufnahme, in: Jusletter del 2 febbraio 2015, p. 1 ss.; SIMONEK (nota 53), p. 1 ss.

[59] CDCF (nota 40), nm. 33.

[60] CDCF (nota 40), nm. 40; Consiglio di Stato del Cantone Ticino (nota 40), p. 13; MATTEOTTI (nota 14), nm. 44 ss.

[61] CDCF (nota 40), nm. 42; Consiglio di Stato del Cantone Ticino (nota 40), p. 14; MATTEOTTI (nota 14), nm. 48.

[62] DTF 136 I 49; DTF 136 I 65; CDCF (nota 40), nm. 44; MATTEOTTI (nota 14), nm. 49.

passivi da partecipazioni qualificate[63]. La quarta variante permette di dedurre solamente gli interessi passivi sino a concorrenza dei redditi da sostanza immobiliare, riducendo le possibilità di ottimizzazione fiscale, anche se non le elimina completamente. Tant'è che non permettendo la deducibilità di interessi passivi provenienti dalla sostanza mobiliare si verrebbe a creare un incentivo fiscale nel possedere sostanza immobiliare i cui interessi sono deducibili, che contraddice la garanzia della neutralità delle decisioni[64]. D'altro canto, si potrebbe giustificare una differenziazione per il fatto che oggi gli utili in capitale provenienti dalla sostanza mobiliare sono esenti da imposta[65]. Infine, la quinta variante non permette la deducibilità degli interessi passivi, anche quando questi rappresentano un costo di conseguimento del reddito, violando il principio dell'imposizione del reddito netto[66].

Ad eccezione della quinta variante, i proprietari di abitazioni primarie che dispongono di redditi provenienti da sostanza risultano avvantaggiati rispetto ad altri contribuenti meno fortunati, che dispongono di un'unica abitazione, poiché attraverso l'effetto leva riescono a portare in deduzione gli interessi ipotecari legati alla prima casa. Di fatto, i debiti non possono essere sempre attribuiti a un determinato bene patrimoniale ed è, quindi, difficile trovare una soluzione matematica corretta per il trattamento fiscale degli interessi maturati su debiti privati[67]. Sarebbe auspicabile separare gli interessi sui debiti relativi ad un'abitazione primaria da tutti gli altri interessi (ancora deducibili) sui debiti, il che porterebbe a notevoli difficoltà di demarcazione e causerebbe di nuovo enormi problemi[68].

5. La deduzione di primo acquisto

L'inserimento nella legge di una deduzione di primo acquisto avvantaggerebbe ulteriormente i proprietari di abitazione primarie rispetto agli inquilini e ai proprietari di sostanza mobiliare, poiché anche in assenza dell'imposizione del valore locativo potranno dedurre parzialmente gli interessi passivi sino ad un importo previsto dalla legge[69]. Da punto di vista amministrativo questa deduzione accrescerebbe le attività di accertamento, poiché le autorità fiscali sarebbero tenute a verificare se si tratta di una prima acquisizione da parte del contribuente, con la necessità di creare una banca dati di riferimento[70].

6. I casi di ottimizzazione fiscale vs. elusione fiscale

La riforma proposta contiene al suo interno diversi elementi di ottimizzazione fiscale per i proprietari di immobili che

andranno valutati anche alla luce dell'elusione fiscale[71]. In primo luogo il cambio di sistema contraddice la garanzia della neutralità delle decisioni e incoraggia il contribuente, che possiede due immobili, ad eleggere il proprio domicilio nel Cantone in cui beneficia di un minor carico fiscale, segnatamente quello in cui il valore locativo dell'immobile è più alto[72]. Il cambiamento di domicilio porta poi con sé l'effetto di poter dedurre le spese di manutenzione nel Cantone in cui l'abitazione diventa secondaria[73].

Inoltre, il proprietario è incoraggiato ad anticipare le spese di manutenzione prima dell'entrata in vigore della legge per poter beneficiare della piena deducibilità fiscale[74].

Per gli immobili della sostanza privata ad uso misto, si pensi ad un'abitazione adibita ad uso proprio e locata a terze persone, si renderebbe necessario un esame approfondito per determinare l'imputabilità delle spese all'una o all'altra parte[75].

Il mantenimento di due sistemi differenti consentirebbe di ottimizzare la situazione fiscale in relazione alle spese di manutenzione degli immobili: da un lato, l'abitazione primaria verrebbe per un breve periodo affittata, ristrutturata e, in seguito, di nuovo riabitata dal proprietario; dall'altro l'abitazione primaria verrebbe acquistata e ristrutturata senza che venga ancora utilizzata dal proprietario, il quale si trasferirebbe nel periodo fiscale successivo la ristrutturazione[76].

C. Le decisioni della CET-S dopo aver appreso i risultati della procedura di consultazione

Il 15 agosto 2019 è stato pubblicato il rapporto sui risultati della procedura di consultazione[77]. Con comunicato stampa del 30 agosto 2019, la CET-S dopo aver preso visione dei risultati contrastanti[78], ha incaricato l'AFC di effettuare

[71] Secondo la giurisprudenza, vi è elusione fiscale quando: (i) la forma del diritto civile, scelta dal contribuente, appare insolita, inadeguata o singolare e comunque del tutto inappropriata rispetto alla situazione economica; (ii) si deve supporre che la scelta sia stata fatta abusivamente nel solo intento di risparmiare imposte che sarebbero invece dovute qualora i rapporti fossero configurati in modo adeguato alla realtà; (iii) il procedimento adottato condurrebbe effettivamente a un rilevante risparmio d'imposta, se fosse accettato dall'autorità fiscale (cfr. ad es. DTF 138 II 239 consid. 4.1).

[72] Infatti, per effetto della mancata imposizione del valore locativo conviene eleggere il domicilio fiscale laddove questo è più elevato rispetto a quello di altre abitazioni del contribuente.

[73] AFC, Rapporto sui risultati del 15 agosto 2019 (nota 6), p. 10; CDCF (nota 40), nm. 23; Consiglio di Stato del Cantone Ticino (nota 40), p. 9; MATTEOTTI (nota 14), nm. 60.

[74] CDCF (nota 40), nm. 12; Consiglio di Stato del Cantone Ticino (nota 40), p. 6.

[75] CDCF (nota 40), nm. 13; Consiglio di Stato del Cantone Ticino (nota 40), p. 7.

[76] AFC, Rapporto sui risultati del 15 agosto 2019 (nota 6), p. 12; CDCF (nota 40), nm. 25; Consiglio di Stato del Cantone Ticino (nota 40), p. 10.

[77] AFC, Rapporto sui risultati del 15 agosto 2019 (nota 6), p. 1 ss.

[78] La CDCF, la Conferenza svizzera delle imposte (CSI) e ben 21 Cantoni hanno respinto il progetto posto in consultazione. Soltanto Ginevra si è espresso favorevolmente, mentre Nidvaldo, Obvaldo, Svitto e Zurigo sono comunque dell'opinione che un intervento legislativo sia necessario. Anche a livello di partiti manca una condivisione del progetto, in particolare Verdi e Partito socialista respingono la proposta della CET-S. Le associazioni che tutelano gli interes-

[63] CDCF (nota 40), nm. 46; Consiglio di Stato del Cantone Ticino (nota 40), p. 14; MATTEOTTI (nota 14), nm. 49.

[64] CDCF (nota 40), nm. 50; MATTEOTTI (nota 14), nm. 50.

[65] LUKAS M. SCHNEIDER/PETER SCHWARZ/DAVID STAUBLI, Welche Auswirkungen hat die Abschaffung des Eigenmietwerts?, in: Die Volkswirtschaft 6/2019, p. 34.

[66] CDCF (nota 40), nm. 51; MATTEOTTI (nota 14), nm. 51.

[67] Messaggio 10.060 (nota 1), p. 4699.

[68] LOCHER (nota 21), p. 353.

[69] Cfr. anche CDCF (nota 40), nm. 55.

[70] CDCF (nota 40), nm. 56; Consiglio di Stato del Cantone Ticino (nota 40), p. 15.

ulteriori chiarimenti, anche a livello cantonale, sull'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie, sulla deduzione degli interessi passivi e su quella di primo acquisto motivata da obiettivi *extra*-fiscali per interessi passivi, nonché sull'eventuale soppressione delle deduzioni *extra*-fiscali[79]. In seguito, con comunicato stampa del 15 novembre 2019, la CET-S ha chiesto al Consiglio federale, mediante parere, se ritiene appropriato un cambio di sistema e, se del caso, come si prefigura un pacchetto di misure equilibrate[80]. L'ultima informazione ufficiale risale al 28 agosto scorso, quando la CET-S ha incaricato l'AFC di redigere un rapporto su questioni quali gli effetti distributivi o la ripartizione fiscale intercantonale[81]. Il percorso legislativo è, dunque, ancora lungo.

IV. Conclusioni

La soluzione di mantenere inalterato l'attuale sistema d'imposizione del valore locativo è, nel complesso, migliore rispetto al progetto preliminare di legge sottoposto dalla CET-S in consultazione. Infatti, l'ordinamento vigente federale e cantonale ha il pregio di trattare in modo uguale tutte le categorie di contribuenti, ciò che non è il caso con quello proposto[82]. L'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie contraddice il principio di uguaglianza orizzontale se confrontato con la mancata imposizione del valore locativo di analoghi beni di lusso, senza che vi siano motivi oggettivi per giustificare una simile deroga. La proposta della CET-S pone pure dei problemi in relazione alla deducibilità degli interessi passivi privati. Infatti, a dipendenza dei redditi da sostanza mobiliare e immobiliare del singolo contribuente, nessuna delle varianti proposte convince pienamente. Nella maggior parte dei casi vi è, infatti, la possibilità per il proprietario immobiliare di ottenere una deduzione, parziale o integrale, degli interessi passivi sull'abitazione primaria attraverso l'effetto "leverage". La possibilità poi di prevedere una norma potestativa nella LAID per consentire ai Cantoni di continuare a far uso delle deduzioni *extra*-fiscali (spese per investimenti destinati al risparmio energetico, alla protezione dell'ambiente, per la cura di monumenti storici, nonché per spese di demolizione), quando queste vengono, invece, abrogate a livello federale contraddice il principio di armonizzazione verticale e orizzontale (art. 129 cpv. 2 Cost.). Per quanto riguarda la deduzione di nuovo acquisto, questa comporta un

notevole aumento dei lavori di accertamento da parte delle autorità fiscali, poiché rende necessario verificare che venga applicata soltanto alle nuove acquisizioni. Si tratta, inoltre, di una norma che andrebbe ulteriormente ad accentuare le disparità di trattamento tra proprietari di abitazioni ad uso proprio e locatari.

Ritenuto che, in maniera generale, il sistema odierno penalizza soprattutto le persone con proprietà interamente pagate (tra di esse figurano anche numerosi pensionati)[83], una variante più prudente sarebbe potrebbe essere quella di ancorare nella LIFD e nella LAID i cd. "casi di rigore", già conosciuti da diversi Cantoni[84], 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[85].

si dei proprietari immobiliari si sono espresse a favore del cambio di sistema. Due Cantoni (Sciaffusa e Vallese) ritengono che per attenuare i casi di rigore, in cui il valore locativo computabile ai contribuenti costituisce una parte sproporzionatamente elevata dei proventi imponibili complessivi, sia più opportuno effettuare adeguamenti alla legislazione in vigore piuttosto che effettuare un cambio di sistema. Questa posizione è condivisa dal Partito popolare democratico, dall'Unione sindacale svizzera e dall'Associazione svizzera degli inquilini (AFC, Rapporto sui risultati del 15 agosto 2019 [nota 6], p. 3 s.).

[79] CET-S, Comunicato stampa del 30 agosto 2011, in: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-s-2019-08-30-handout.aspx?lang=1040> (consultato il 18.01.2021).

[80] CET-S, Comunicato stampa del 15 novembre 2020, in: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-s-2019-11-15.aspx> (consultato il 18.01.2021).

[81] CET-S, Comunicato stampa del 28 agosto 2020, in: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-s-2020-08-28.aspx> (consultato il 18.01.2021).

[82] Cfr. anche Consiglio di Stato del Cantone Ticino (nota 40), p. 1.

[83] Messaggio 01.021 (nota 14), p. 2723.

[84] Cfr. Canton Obvaldo (*Ausführungsbestimmungen über die Gewährung eines Einschlages auf dem Eigenmietwert in Härtefällen* [GDB 213.713]), Canton Ginevra (art. 24 cpv. 2 LT-GE), Canton Grigioni (art. 22 cpv. 4 LT-GR), Canton Lucerna (art. 28 cpv. 4 LT-LU), Canton San Gallo (art. 34 cpv. 4 LT-SG), Canton Sciaffusa (art. 15 cpv. 3 LT-SH), Canton Vaud (art. 39 LT-VD) e Canton Zurigo (*Weisung der Finanzdirektion betreffend Gewährung eines Einschlages auf dem Eigenmietwert in Härtefällen* [ZStB-Nr. 21.3]). Per il Canton Ticino si veda l'iniziativa parlamentare elaborata del 7 maggio 2018, depositata da Paolo Pamini, dal titolo "Freno dell'impatto del valore locativo", in: https://www4.ti.ch/user_librerie/php/GC/allegato.php?allid=123339 (consultato il 18.01.2021).

[85] DTF del 13 aprile 1983, in: StR 39/1984, p. 145.