

SUPSI

Il freno all'imposizione del valore locativo nel Cantone Ticino

Mandato dell'Associazione dei proprietari fondiari Sezione Ticino (APF-HEV Ticino)
al Centro di competenze tributarie della SUPSI
Manno, 3 ottobre 2017

Studio elaborato da:

Sabina Rigozzi, collaboratrice scientifica del Centro di competenze tributarie della SUPSI;
Bachelor of Arts in Scienze economiche, USI Lugano; Master of Advanced Studies SUPSI in
Tax Law

Sommario

1. Sintesi	3
2. Introduzione.....	3
3. I principi generali che regolano l'imposizione del valore locativo in Svizzera	3
3.1. Il valore locativo è un reddito in natura imponibile	3
3.2. L'importo del valore locativo	5
3.3. Il calcolo del valore locativo	6
3.4. Riduzione del valore locativo in caso di sottoutilizzazione dell'abitazione	8
3.5. Riduzione del valore locativo per i casi di rigore	8
3.6. Le deduzioni	9
4. Le problematiche derivanti dall'imposizione del valore locativo	9
4.1. Problematiche derivanti dalla sistematica fiscale.....	9
4.2. L'impatto dell'imposizione del valore locativo per i contribuenti con redditi modesti .	12
4.2.1. In generale	12
4.2.2. Grigioni.....	13
4.2.3. Ginevra.....	16
4.2.4. Vaud.....	18
4.2.5. Zurigo	20
4.2.6. Lucerna	22
4.2.7. Sciaffusa	23
4.2.8. San Gallo	23
5. Proposta di riduzione dell'imposizione del valore locativo nel Cantone Ticino.....	24
5.1. Introduzione	24
5.2. La riduzione del valore locativo per i casi di rigore	25
5.2.1. Vantaggi	26
5.2.2. Svantaggi	27
5.2.3. Soluzione proposta	27
6. Proposta di un nuovo capoverso 4 all'articolo 20 della Legge tributaria.....	28
7. Conclusioni.....	28
8. Bibliografia generale.....	29

1. Sintesi

Lo studio presenta le principali caratteristiche del sistema fiscale svizzero per quanto riguarda l'imposizione del valore locativo, basato sul principio dell'imposizione del reddito globale netto e dell'imposizione secondo la capacità contributiva. Nella seconda parte del lavoro si presentano le problematiche e le possibili alternative dell'imposizione del valore locativo. Verranno analizzate le normative di alcuni Cantoni, volte a ridurre l'importo del valore locativo nei casi cosiddetti di rigore. In conclusione, si propone quindi l'introduzione di una riduzione del valore locativo per i casi di rigore nella Legge tributaria del Cantone Ticino, sulla base della disposizione già vigente nel Canton Grigioni.

2. Introduzione

L'Associazione dei proprietari fondiari Sezione Ticino (APF-HEV Ticino) ha conferito al Centro competenze tributarie (CCT) del Dipartimento economia aziendale, sanità e sociale (DEASS) della Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI), il mandato di allestire uno studio sulla possibilità di valutare l'inserimento di una norma concernente la riduzione dell'imponibilità del valore locativo per l'abitazione primaria utilizzata personalmente dal proprietario. Tale studio include i seguenti aspetti:

- ✓ legislazione attualmente in vigore in Svizzera;
- ✓ problematiche derivanti dall'imposizione del valore locativo;
- ✓ analisi delle legislazioni tributarie cantonali concernenti la riduzione del valore locativo per i casi di rigore;
- ✓ proposta di introduzione di una riduzione del valore locativo per i casi di rigore nel Cantone Ticino;
- ✓ obiettivi che si vogliono raggiungere con le misure proposte.

3. I principi generali che regolano l'imposizione del valore locativo in Svizzera

3.1. *Il valore locativo è un reddito in natura imponibile*

Il principio fondamentale dell'imposizione del valore locativo dell'immobile di proprietà e ad uso proprio del contribuente è iscritto nella Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni¹. Il relativo art. 7 cpv. 1 stabilisce infatti che:

[s]ottostà all'imposta sul reddito la totalità dei proventi, periodici o unici, segnatamente quelli da attività lucrativa dipendente o indipendente, da reddito della sostanza compresa *l'utilizzazione a scopo personale di fondi*, da istituzioni di previdenza, nonché da rendite vitalizie [...].

Di conseguenza, tutte le leggi fiscali cantonali considerano il valore locativo di un'abitazione ad uso personale del proprietario come un reddito in natura imponibile. Lo stesso vale per l'imposta federale diretta, in base all'art. 21 cpv. 1 lett. *b* della Legge federale sull'imposta federale diretta²:

[è] imponibile il reddito da sostanza immobiliare, segnatamente: [...] *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 [...].

Il sistema fiscale svizzero si basa sul principio dell'imposizione del reddito globale netto, secondo il principio dell'imposizione secondo la capacità contributiva (art. 127 cpv. 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera³). Poco importa se il reddito è percepito in forma monetaria, tramite una prestazione valutabile in denaro o in natura⁴. Di conseguenza, il contribuente proprietario di un immobile di cui si riserva l'uso (ossia che non lo affitta a un terzo) si vede attribuire un reddito imponibile in natura, come se percepisce un canone di locazione. Il risparmio monetario derivante dal fatto di non dover pagare un affitto, è infatti indice di capacità contributiva del contribuente e deve essere quindi assoggettato ad imposta. Il reddito in natura è determinato nel valore locativo, ossia nell'importo che il proprietario avrebbe potuto percepire da un ipotetico locatario in condizioni simili⁵.

Se l'abitazione è affittata solo temporaneamente, il reddito imponibile che ne deriva sarà composto, proporzionalmente e *pro rata temporis*, dell'affitto monetario percepito e del valore locativo. In generale, il proprietario resta assoggettato all'imposta sul valore locativo della sua abitazione anche quando ne cede – gratuitamente o ad un prezzo manifestamente di favore – l'uso a un terzo, senza che un diritto di usufrutto o di abitazione siano costituiti in favore di quest'ultimo⁶.

¹ LAID; RS 642.14. AFC, Informations fiscales, F Problèmes fiscaux, L'imposition de la valeur locative (État de la législation: 1^{er} janvier 2015), Berna 2015, p. 1.

² LIFD, RS 642.11. AFC (nota 1), p. 1.

³ Cost., RS 101.

⁴ AFC (nota 1), p. 2.

⁵ THIERRY OBRIST, Introduction au droit fiscal suisse, Basilea 2015, p. 117 *ad* § 129.

⁶ AFC (nota 1), p. 8.

Lo scopo dell'imposizione del valore locativo, oltre al fatto che esso rientra nella definizione di reddito e di indice di capacità contributiva e quindi deve essere imposto come tale, è di ristabilire la parità di trattamento dal punto di vista fiscale⁷ tra proprietari e locatari. Infatti, i proprietari che alloggiano nella propria abitazione, risparmiano la spesa dell'affitto, inoltre possono dedurre determinate spese connesse con la proprietà immobiliare, come gli interessi ipotecari o le spese di manutenzione. Per contro i locatari, oltre a dover pagare un affitto, non godono di tali vantaggi fiscali. Per ristabilire un equilibrio, il legislatore ha quindi attribuito un reddito imponibile a carico dei proprietari⁸. Questa soluzione è conforme anche al principio della parità di trattamento tra proprietari che utilizzano l'abitazione per proprio conto e tra quelli che l'affittano a terzi e tra contribuenti che decidono di investire capitali in sostanza immobiliare e quelli in sostanza mobiliare⁹.

In Europa, ci sono altri Stati (p. es. Belgio, Danimarca, Spagna, Italia¹⁰, Lussemburgo, Norvegia e Olanda) che prevedono l'imposizione del valore locativo in maniera simile e con gli stessi obiettivi della Svizzera¹¹.

3.2. L'importo del valore locativo

Il vantaggio pecuniario di cui il proprietario beneficia utilizzando per sé il proprio immobile deriva dal risparmio dell'affitto che avrebbe dovuto pagare se fosse stato locatario della propria abitazione. Il valore locativo dovrebbe quindi corrispondere all'importo del relativo affitto a terzi al prezzo di mercato, nelle stesse circostanze, per un alloggio di natura e caratteristiche simili (situazione comparabile). Per quanto riguarda l'imposta federale diretta, l'art. 21 cpv. 2 LIFD stabilisce infatti che il valore locativo è determinato "*tenendo conto delle condizioni locali usuali [...]*". Lo stesso vale per le residenze secondarie. Il valore locativo al prezzo di mercato è anche un'esigenza del rispetto della parità di trattamento tra i contribuenti. Questa è anche l'opinione del Tribunale federale¹².

L'imposizione del valore locativo, oltre a rispettare il principio della parità di trattamento tra i contribuenti, deve rispettare un altro principio costituzionale: la promozione della costruzione d'abitazioni e dell'accesso alla proprietà (art. 108 Cost.)¹³. È per prendere in considerazione questo secondo principio che i valori locativi determinati dall'autorità fiscale sono generalmente più bassi del canone di locazione che potrebbe percepire il proprietario se affittasse l'immobile

⁷ Garantita dagli artt. 8 e 127 cpv. 2 Cost.

⁸ OBRIST (nota 5), p. 117 s.

⁹ AFC (nota 1), p. 4.

¹⁰ Solo sulla seconda casa.

¹¹ OBRIST (nota 5), p. 118 s. Si veda anche la tabella riassuntiva in: AFC (nota 1), p. 31.

¹² AFC (nota 1), p. 5 e riferimenti giurisprudenziali citati.

¹³ AFC (nota 1), p. 5 s.

a un terzo (solo per la prima casa, adibita a domicilio principale). Il valore locativo per l'imposta cantonale è fissato dai Cantoni, ai quali è riconosciuta un'ampia libertà nella determinazione del valore locativo degli immobili siti nel proprio territorio. In questo contesto, si può rilevare che a livello cantonale sono applicati svariati metodi, di cui si dirà più avanti (cfr. *infra* capitolo 3.3.)¹⁴.

Tuttavia, la fissazione di valori locativi troppo bassi mette in pericolo il rispetto della parità di trattamento tra i vari contribuenti (proprietari e locatari *in primis*). Il Tribunale federale, in una sentenza del 1998¹⁵, ha quindi stabilito che il *limite inferiore del 60% del valore reale sul mercato per la fissazione del valore locativo non deve essere superato* nel quadro delle imposte cantonali. Ai fini dell'imposta federale diretta, di principio si prende in considerazione il valore locativo calcolato da ogni Cantone. L'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) ha tuttavia stabilito un valore locativo almeno pari al 70% del valore di mercato ai fini dell'imposta federale diretta. Di conseguenza, una correzione si rende necessaria in quei Cantoni il cui valore locativo si situa al disotto di questa soglia¹⁶.

3.3. Il calcolo del valore locativo

Il Tribunale federale ha stabilito il principio secondo cui il valore locativo deve corrispondere almeno al 60% del valore di utilizzo dell'abitazione al prezzo di mercato. Occorre quindi calcolare un affitto *comparabile* al quale poi eventualmente applicare una percentuale di riduzione in tal senso, ciò che solleva delle difficoltà pratiche in materia di tassazione, poiché non esiste un mercato dei canoni di locazione degli stabili presi in affitto dal proprietario stesso. La comparazione può allora esser fatta prendendo in considerazione l'affitto pagato da terzi per altre abitazioni simili. Tuttavia, raramente si trova nelle vicinanze un immobile della stessa natura e grandezza, in condizioni simili, ma affittato a terzi (si pensi al caso della comparazione dell'affitto pagato per una villetta unifamiliare: difficilmente se ne troverà una simile nelle vicinanze). Solo per le cosiddette "case a schiera" e le "proprietà per piani" è possibile calcolare il valore locativo con il metodo cosiddetto comparativo, oppure anche per il singolo appartamento ad uso personale del proprietario situato nel suo immobile con altri appartamenti simili locati a terzi. In tutti gli altri casi, occorre determinare il valore locativo secondo altri criteri di calcolo oggettivi. Si tratta dei tre principali metodi seguenti, disciplinati nelle "*Directives pour déterminer la valeur locative des maisons d'habitation occupées par leur propriétaire*", del 25 marzo 1969 dell'AFC¹⁷ e alle quali si rifanno molti Cantoni:

¹⁴ OBRIST (nota 5), p. 118.

¹⁵ DTF 124 I 145.

¹⁶ AFC (nota 1), pp. 6 e 10.

¹⁷ AFC, *Directives pour déterminer la valeur locative des maisons d'habitation occupées par leur propriétaire* du 25 mars 1969, in: ASA, vol. 38, p. 121 ss. AFC (nota 1), p. 10 ss.

- *determinazione del valore locativo in base ai valori cantonali di stima sugli immobili:* questo metodo di calcolo è applicabile solo se nel Cantone esiste una stima degli immobili basata su criteri uniformi. Il valore di stima del bene immobile preso in considerazione come base di calcolo può variare da un Cantone all'altro (valore fiscale, valore catastale, valore di stima del bene, valore al momento della costruzione, valore d'assicurazione, costo d'investimento, ecc.) ed è fissato secondo criteri oggettivi e direttamente legati alle particolarità dell'immobile in questione. Il valore locativo è fissato in una percentuale del valore stimato dell'immobile. Secondo l'AFC, la fissazione della percentuale dovrebbe essere tale in modo che il valore locativo netto (valore locativo meno le deduzioni strettamente connesse all'immobile quali gli interessi ipotecari e le spese di manutenzione) risulta essere del 3-4% del capitale proprio investito nell'immobile¹⁸;
- *determinazione del valore locativo secondo una procedura di stima individuale:* il valore locativo di ogni immobile è calcolato separatamente, in funzione di certi criteri che si rapportano all'immobile stesso (livello locale degli affitti pagati, posizione dell'immobile / età della costruzione e grandezza / sistemazione e stato, garage, giardino, piscina, ecc.). Ci sono tre metodi¹⁹ per la stima individuale degli immobili e si basano tutti sulla seguente procedura: (i) durante un'analisi rappresentativa degli affitti, gli stabili in locazione sono censiti secondo i criteri di cui sopra; (ii) gli affitti così rilevati permettono di determinare i valori locativi medi applicati alle varie categorie di abitazione e (iii) i valori locativi medi così definiti permettono in seguito di calcolare il valore locativo dell'immobile occupato dal proprietario;
- *determinazione del valore locativo per i casi speciali:* in generale si tratta di una procedura di stima individuale per le case signorili, le ville e le abitazioni di lusso in generale. Queste abitazioni hanno infatti delle differenze troppo importanti rispetto alla media per poterne determinare il valore locativo con criteri generali.

Come già anticipato, per considerare adeguatamente il principio costituzionale della promozione della proprietà abitativa, pressoché tutti i Cantoni applicano una riduzione del valore locativo calcolato secondo i criteri e metodi di cui sopra, per l'abitazione adibita a domicilio principale del contribuente²⁰.

¹⁸ AFC (nota 1), p. 11. Remunerazione indicativa media per le case unifamiliari e le proprietà per piani.

¹⁹ Essi sono: la stima secondo le unità di locali; la stima per camera e la stima per immobile-tipo.

²⁰ Per una panoramica dettagliata della determinazione del valore locativo nei Cantoni, si veda AFC (nota 1), pp. 14-21.

Possiamo citare p. es. *Zurigo* (all'art. 21 cpv. 2 lett. a della rispettiva legge tributaria²¹), *Lucerna* (all'art. 28 cpv. 2 della propria Legge tributaria²²), *Nidvaldo* (all'art. 24 cpv. 4 della Legge tributaria nidvaldese²³) e *Grigioni* (all'art. 22 cpv. 3 della Legge sulle imposte per il Cantone dei Grigioni²⁴) che stabiliscono un valore locativo del 70% rispetto al valore di mercato. Mentre p. es. *Svitto* (all'art. 22 cpv. 2 della rispettiva *Steuergesetz*²⁵) e *Ticino* (all'art. 20 cpv. 2 della Legge tributaria del Cantone Ticino²⁶) lo stabiliscono al 65%, rispettivamente tra il 60-70% del valore di mercato.

3.4. Riduzione del valore locativo in caso di sottoutilizzazione dell'abitazione

La LIFD, all'art. 21 cpv. 2, prevede una riduzione del valore locativo in caso di sottoutilizzo, inteso non in senso temporale bensì per rapporto al numero di locali, p. es. quando i figli lasciano la casa familiare e i genitori si ritrovano quindi ad alloggiare in un'abitazione troppo grande. Le condizioni che danno diritto a una tale riduzione sono comunque molto restrittive. P. es., la parte non utilizzata dell'abitazione deve essere effettivamente vuota, non ammobiliata e non utilizzata come cantina/deposito/magazzino. L'onere della prova è a carico del contribuente. La deduzione non è concessa in caso di residenza secondaria²⁷.

Anche molti Cantoni hanno, nella propria normativa fiscale, una disposizione analoga volta a ridurre il valore locativo imponibile in caso di sottoutilizzo dell'abitazione. P. es.: *Zurigo*, *Grigioni* e *Basilea Campagna*.

3.5. Riduzione del valore locativo per i casi di rigore

Alcuni Cantoni applicano nel loro diritto fiscale la cosiddetta riduzione del valore locativo per i casi di rigore (a livello di imposta federale diretta non si applica), p. es.: *Lucerna*, *Sciaffusa*, *Grigioni*, *Vaud* e *Ginevra*. Questa riduzione è generalmente prevista per quei contribuenti con redditi modesti, il cui valore locativo rappresenta un onere fiscale importante per rapporto agli altri redditi conseguiti.

Zugo e *Vaud* sono gli unici Cantoni che prevedono una riduzione anche a favore dei locatari, attraverso una deduzione sociale dell'importo dell'affitto.

²¹ Steuergesetz (StG) vom 8. Juni 1997, n. 631.1 (LT-ZH).

²² Steuergesetz (StG) vom 22. November 1999, n. 620 (LT-LU).

²³ Gesetz über die Steuern des Kantons und der Gemeinden (Steuergesetz, StG) vom 22. März 2000, n. 521.1.

²⁴ Legge sulle imposte per il Cantone dei Grigioni del 8 giugno 1986, n. 720.000 (LIG).

²⁵ Steuergesetz vom 9. Februar 2000, n. 21.10.

²⁶ Legge tributaria del 21 giugno 1994, Raccolta delle leggi RL 10.2.1.1 (LT).

²⁷ AFC (nota 1), p. 13.

Questa particolare riduzione verrà analizzata in dettaglio più avanti (cfr. *infra* capitolo 4.2.).

3.6. Le deduzioni

Conformemente al principio dell'imposizione del reddito globale netto, solo il plusvalore netto è imposto come reddito imponibile. Di conseguenza, la LIFD e in generale tutte le legislazioni fiscali cantonali permettono di dedurre dal reddito lordo immobiliare (principalmente l'affitto incassato o il valore locativo imponibile) tutte le spese direttamente connesse all'ottenimento di tale reddito immobiliare (di principio le spese di manutenzione, di gestione e di amministrazione dell'immobile e – in alcuni Cantoni, cfr. *infra* – le imposte immobiliari). Il contribuente ha diritto di scegliere, per ogni immobile e per ogni periodo fiscale, tra l'importo effettivo o un importo forfettario prestabilito (per l'imposta federale diretta, cfr. art. 32 cpv. 4 LIFD). Nell'ambito delle imposte dirette federale e cantonali, dal 1° gennaio 2001, gli interessi passivi su debiti privati sono deducibili soltanto fino a concorrenza del reddito derivante dalla sostanza (mobiliare e immobiliare) più ulteriori CHF 50'000 (cfr. art. 33 cpv. 1 lett. a LIFD e art. 9 cpv. 2 lett. a LAID)²⁸.

I Cantoni che concedono come deduzione dal reddito immobiliare lordo anche le imposte immobiliari sono *Berna, Vaud, Giura, Friburgo, San Gallo, Turgovia, Vallese e Ginevra*, ammesso che il contribuente opti per la deduzione effettiva delle spese di manutenzione, gestione e amministrazione della propria sostanza immobiliare²⁹. Anche il *Ticino* concede tale deduzione, come da prassi indicata nella relativa circolare della Divisione delle contribuzioni³⁰. Secondo la circolare, “[l]’imposta immobiliare comunale, in quanto imposta reale (grava infatti l’oggetto senza considerare la capacità contributiva del contribuente), va considerata quale costo fiscalmente deducibile”.

4. Le problematiche derivanti dall'imposizione del valore locativo

4.1. Problematiche derivanti dalla sistematica fiscale

Sia il proprietario che il locatario devono sopportare dei costi per il proprio alloggio. Il proprietario deve solitamente far fronte a spese di manutenzione, di gestione e di amministrazione del proprio immobile, come pure degli interessi passivi su un eventuale

²⁸ AFC (nota 1), p. 22.

²⁹ AFC (nota 1), p. 27.

³⁰ DIVISIONE DELLE CONTRIBUTIONI, Circolare n. 7/2010, Deduzioni sui proventi della sostanza immobiliare privata, p. 6.

prestito ipotecario nonché delle imposte immobiliari. Il locatario deve pagare un canone di locazione³¹. Per quest'ultimo, il canone non è deducibile, in quanto è considerato una spesa di mantenimento indeducibile ai sensi degli artt. 34 lett. a LIFD e 9 LAID. D'altra parte il proprietario può invece dedurre le spese, gli interessi passivi e, in taluni Cantoni, anche le imposte immobiliari. Pertanto, in contropartita, il proprietario è imposto sul valore locativo della propria abitazione. Tuttavia, le critiche concernenti il sistema di imposizione del valore locativo si sono accentuate di anno in anno e questo ha comportato il lancio di numerose iniziative e atti parlamentari a livello federale volti ad un cambiamento di sistema o ad abolire del tutto l'imposizione del valore locativo.

Dal punto di vista della sistematica fiscale, la determinazione corretta del valore locativo imponibile secondo il rispettivo valore di mercato è problematica: la ricerca di un affitto comparabile è di difficile applicazione pratica (cfr. *supra* capitolo 3.3.), inoltre i prezzi degli affitti e degli immobili sono molto fluttuanti ed un'eventuale innalzamento comporta un rispettivo rialzo dei valori locativi corrispondenti e una possibile opposizione politica da parte dei proprietari. D'altra parte, un aumento dello scostamento tra valore locativo e valore di mercato incrina l'equità fiscale tra contribuenti. Complicata è poi la delimitazione su cosa deve essere considerato spesa di manutenzione deducibile, da una parte e spesa di miglioria non deducibile, dall'altra³². Non da ultimo, anche la deduzione degli interessi passivi è problematica poiché, tra l'altro, incita l'indebitamento³³.

Dal punto di vista fiscale, tre varianti sono in principio concepibili per rispettare il principio della parità di trattamento tra proprietari e locatari³⁴.

1. Non imporre il valore locativo, continuare a permettere ai proprietari di dedurre dal loro reddito imponibile le spese legate all'immobile e gli interessi passivi, ma permettere ai locatari di dedurre gli affitti.

Vantaggi e problematiche: sicuramente un vantaggio sia per i proprietari che per i locatari, in quanto comporterebbe uno sgravio fiscale considerevole. Tuttavia, questa soluzione viola il principio in base al quale l'affitto è una spesa di mantenimento di principio indeducibile nel sistema fiscale svizzero (cfr. artt. 34 lett. a LIFD e 9 LAID). Inoltre, siccome l'affitto è una spesa che consuma una fetta importante del reddito di ciascun contribuente, l'ammontare del reddito imponibile verrebbe fortemente intaccato, con conseguenze non trascurabili sul gettito fiscale.

³¹ AFC (nota 1), p. 3.

³² Le spese di miglioria, che aumentano il valore d'investimento dell'immobile, sono prese in considerazione soltanto in caso di utile derivante dalla vendita del bene immobile (cosiddetta TUI, esistente solo a livello cantonale, cfr. art. 12 cpv. 1 LAID).

³³ AFC (nota 1), p. 29.

³⁴ AFC (nota 1), p. 3.

Una perdita ulteriore di gettito deriverebbe inoltre dalla mancata imposizione del valore locativo³⁵.

2. Non imporre il valore locativo e nel contempo considerare tutte le spese in stretta connessione con il proprio alloggio (affitto per il locatario, spese e interessi passivi per il proprietario) spese di mantenimento indeducibili. Tale principio non verrebbe comunque applicato in caso di locazione a terzi del proprio immobile: la pigione incassata continuerebbe ad essere considerata reddito imponibile e le relative spese di conseguimento deducibili.

Vantaggi e problematiche: un vantaggio è sicuramente la semplificazione del sistema fiscale. Inoltre si ridurrebbe il carico amministrativo sia delle amministrazioni fiscali, sia dei proprietari. Inoltre, rendendo indeducibili gli interessi ipotecari, si ridurrebbe altresì l'incitamento all'indebitamento, favorendo nel contempo la stabilità dei mercati finanziari, anche se ciò significherebbe avvantaggiare forse in maniera sproporzionata l'autofinanziamento (persone con grande disponibilità di mezzi finanziari propri). La situazione si complica per quei contribuenti che dispongono di più beni immobiliari, l'uno adibito ad abitazione principale (valore locativo non imponibile) mentre gli altri locati a terzi (reddito imponibile). Infatti, in caso di indebitamento, occorrerebbe rendere deducibili la parte di interessi afferente agli immobili locati a terzi. Questa ripartizione diverrebbe ancor più complicata in caso di uno stesso immobile, per il quale una parte dei locali è ad uso esclusivo del proprietario e un'altra parte è affittata a terzi: oltre a ripartire correttamente gli eventuali interessi passivi occorrerebbe ripartire anche le spese immobiliari, nonché considerare le eventuali spese aventi carattere extrafiscale³⁶. Per i casi in cui il valore locativo netto, dopo le rispettive deduzioni, era positivo, bisognerebbe inoltre considerare una perdita di gettito fiscale³⁷.

3. Situazione attuale, che consiste in una sorta di soluzione intermedia delle precedenti, un compromesso: imposizione di un valore locativo e contemporaneamente possibilità di dedurre le relative spese immobiliari per i proprietari; affitto indeducibile per i locatari³⁸.

³⁵ AFC (nota 1), p. 3 s.

³⁶ Si tratta delle spese volte a migliorare la protezione dell'ambiente e il risparmio energetico, nonché quelle per la cura di monumenti storici (cfr. artt. 32 cpvv. 2 e 3 LIFD e 9 cpv. 3 LAID) che, essendo spese aventi obiettivi che esulano dal dominio prettamente fiscale, rimarrebbero deducibili anche in caso di abolizione del valore locativo.

³⁷ AFC (nota 1), p. 4.

³⁸ Solo i Cantoni Zugo e Vaud permettono al locatario di dedurre una parte dell'affitto. AFC (nota 1), p. 4.

4.2. *L'impatto dell'imposizione del valore locativo per i contribuenti con redditi modesti*

4.2.1. In generale

Il sistema di imposizione del valore locativo è da anni oggetto di diverse critiche anche e soprattutto perché si tratta di imporre un reddito in natura, ritenuto “fittizio”³⁹. Secondo il granconsigliere PAMINI, il valore locativo è un reddito soltanto potenziale la cui imposizione porta a situazioni estreme come “*quelle di tante coppie anziane che talvolta solo per far fronte al carico fiscale devono contrarre una nuova ipoteca dopo averne estinto una con i sacrifici di una vita*”⁴⁰. L'esempio è riferito a quelle coppie di pensionati che sono riusciti a pagare la propria casa e ad estinguere l'eventuale debito ipotecario, ma che, dopo il pensionamento, si mantengono soltanto grazie alla rendita AVS. In questi casi, l'imposizione del valore locativo, che è un reddito soltanto potenziale, può aumentare il carico fiscale di queste persone in maniera tale da obbligarle a contrarre un debito per poter pagare le relative imposte. In un postulato inerente il “Valore locativo e redditi modesti”, depositato il 28 settembre 2012 dal consigliere nazionale Filippo Leutenegger, poi ripreso dalla collega Petra Gössi, si indicano i redditi modesti in una fascia di reddito che potrebbe fissarsi tra CHF 50'000-80'000⁴¹. Per quanto riguarda la categoria di contribuenti a rischio, non si tratta solo di pensionati. Infatti, nel Messaggio del Consiglio federale concernente l'iniziativa popolare federale “Sicurezza dell'alloggio per i pensionati”, si indica che i pensionati che vivono in condizioni di povertà sono il 6% circa, contro l'8.9% delle persone di età compresa tra i 18 e i 59 anni⁴².

Alcuni Cantoni regolamentano questi casi cosiddetti “di rigore”, attraverso una riduzione del valore locativo. Si tratta sostanzialmente di sgravare i proprietari il cui valore locativo imponibile supera una determinata percentuale dei redditi imponibili complessivi⁴³. Nel prossimo capitolo verranno analizzate alcune di queste normative.

³⁹ NICOLE FRANZI, La proposta di abrogazione dell'imposizione del valore locativo, in: NF n. 9/2010, Manno 2010, pp. 4-7, p. 4. DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE (DFF), Documentazione del 23 giugno 2010, Soppressione del valore locativo – possibilità di deduzione e ripercussioni, Berna 2010, p. 1.

⁴⁰ PAOLO PAMINI, Intervista del settimanale Il Caffè, “La deducibilità fiscale dell'ipoteca ha prodotto un popolo di indebitati”, del 3 novembre 2013.

⁴¹ Postulato “Valore locativo e redditi modesti” del 28 settembre 2012, depositato da Filippo Leutenegger, n. 12.3923, in: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20123923> (consultato il 12 ottobre 2017).

⁴² CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio concernente l'iniziativa popolare “Sicurezza dell'alloggio per i pensionati” del 23 giugno 2010, n. 10.060, in: FF 2010 4667, p. 4677. L'iniziativa, che proponeva in sostanza la possibilità per i pensionati di scegliere se essere imposti o meno sul valore locativo, e, in caso negativo, anche di rinunciare alle pertinenti deduzioni, è stata respinta in votazione popolare il 23 settembre 2012.

⁴³ CONSIGLIO FEDERALE (nota 42), p. 4674.

4.2.2. Grigioni

In un'interpellanza del 2003 al Governo retico, si è indicato che la tassazione del valore locativo produce considerevoli conseguenze negative sulle generazioni più anziane. Il maggior aggravio fiscale di un pensionato con proprietà fondiaria rispetto a un pensionato che non ne possiede, poteva infatti ammontare, a parità di reddito, fino al 100%⁴⁴. Per contro, sempre secondo l'interpellanza, i più giovani beneficiavano generalmente dell'attuale sistema ed era fornito un esempio concreto:

- una famiglia di 4 persone compera a Coira un'abitazione per CHF 550'000, con un capitale proprio di CHF 200'000;
Reddito lordo del nucleo familiare: CHF 7'000 / mese (CHF 84'000 / anno);
Onere fiscale: CHF 5'000.

Versus:

- una famiglia di 4 persone a Coira senza proprietà abitativa, con una sostanza di CHF 200'000;
Reddito lordo del nucleo familiare: CHF 7'000 / mese (CHF 84'000 / anno);
Onere fiscale: CHF 8'000 (+60%).

Nella sua risposta all'interpellanza il Governo retico ha confermato che *“[i]l sistema odierno della tassazione del valore locativo si ripercuote negativamente in particolare sui contribuenti che hanno un valore locativo elevato e un reddito proporzionalmente scarso. Ciò è per lo più il caso dei pensionati che devono cavarsela con redditi modesti”*. Il Governo aveva anche indicato come possibile soluzione uno sgravio a favore dei pensionati *“il cui ricavato netto imponibile conseguito dalla proprietà d'abitazione supera una determinata parte del reddito netto”* e che, con tale meccanismo correttivo, si sarebbe potuto sopperire in modo semplice al problema *“senza dover modificare proprio tutto il sistema”*.

In effetti, a contare dal 1° gennaio 2008, il Canton Grigioni si è dotato di una normativa sulla “riduzione del valore locativo proprio”, disciplinata dall'art. 22 cpv. 4 LIG:

[p]er i casi di rigore il Governo può prevedere una riduzione del valore locativo proprio dell'abitazione principale.

⁴⁴ Interpellanza Casanova concernente la tassazione del valore locativo, Sessione: 21.10.2003, e relativa Risposta del Governo, dell'8 dicembre 2003, in: https://www.gr.ch/IT/istituzioni/parlament/PV/Seiten/IT_2003-10-21_1013.aspx (consultato il 12 ottobre 2017).

La norma è completata dall'art. 10 delle Disposizioni esecutive della legislazione sulle imposte⁴⁵:

[i]n 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.

L'obiettivo del legislatore è quindi quello di concedere la possibilità di una riduzione del valore locativo a quelle persone che, a causa dell'imposizione di un valore locativo molto alto per rapporto alle effettive entrate in contanti, non hanno mezzi finanziari sufficienti per far fronte al carico fiscale che ne deriva: "*[i]n Fällen, in denen das Einkommen aus Eigenmietwert im Verhältnis zum Geldeinkommen sehr hoch ist, kann die Bezahlung der Einkommenssteuern zu Liquiditätsschwierigkeiten führen, weil die Geldmittel fehlen*"⁴⁶. Ne sono colpiti in particolare i contribuenti che vivono in grandi case proprie e che in proporzione dispongono soltanto di modeste rendite e altre entrate in denaro.

La riduzione si applica soltanto per il valore locativo dell'abitazione primaria del contribuente (escluse le residenze secondarie) e quando questo supera il 30% delle entrate in contanti. Sono considerate entrate in contanti, in generale, i proventi dall'attività lucrativa dipendente e indipendente, gli introiti da assicurazioni sociali e di altro genere, i contributi di mantenimento nonché gli utili da sostanza mobiliare e immobiliare. Determinante per lo sgravio è il valore locativo lordo (prima della deduzione delle spese di manutenzione e degli interessi passivi – questi ultimi non sono infatti determinabili per ciascun immobile e pertanto il valore locativo netto non sarebbe correttamente accertabile). La riduzione del valore locativo proprio e la rispettiva deduzione vengono eseguite d'ufficio dall'autorità di tassazione. Occorre inoltre osservare che la riduzione del valore locativo può sommarsi alla riduzione in caso di sottoutilizzazione, disciplinata dall'art. 22 cpv. 3 LIG, se, anche dopo quest'ultima deduzione, il valore locativo supera il 30% delle entrate in contanti. Infine, la riduzione è accordata solamente se la sostanza imponibile del contribuente è inferiore a CHF 600'000. Se un contribuente dispone di una sostanza imponibile superiore, non è infatti più possibile, nel contesto della *ratio* della normativa, affermare che manchino i mezzi finanziari per il versamento dell'imposta sul reddito relativa al valore locativo proprio⁴⁷.

L'autorità fiscale grigionese ha fornito degli esempi concreti per dimostrare il funzionamento della riduzione del valore locativo per i casi di rigore. Di seguito si troverà un'extrapolazione di un paio di questi esempi⁴⁸.

⁴⁵ Disposizioni esecutive della legislazione sulle imposte (DELIG) del 27 novembre 2007 (stato 1 luglio 2016), n. 720.015.

⁴⁶ Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 10/2006-2007, pp. 1155-1342, p. 1175.

⁴⁷ AMMINISTRAZIONE DELLE IMPOSTE DEI GRIGIONI, Prassi, Riduzione del valore locativo proprio, LIG 22 IV, DELIG 10, del 1° giugno 2015, p. 1 s.

⁴⁸ AMMINISTRAZIONE DELLE IMPOSTE DEI GRIGIONI (nota 47), p. 3 ss. Gli esempi partono dal presupposto che la sostanza imponibile sia inferiore a CHF 600'000.

1. I coniugi D percepiscono entrate in contanti per un totale di CHF 43'000.

Concretamente si tratta delle seguenti entrate:

- una rendita annua AVS di CHF 40'000;
- utili da sostanza mobiliare di CHF 3'000.

Il valore locativo proprio lordo (70%) dell'immobile abitato stabilmente dai contribuenti stessi **ammonta a CHF 18'000**, il valore locativo proprio lordo (100%) dell'abitazione di vacanza si attesta a CHF 20'000.

Il valore locativo proprio lordo dell'immobile abitato stabilmente dagli stessi contribuenti **ammonta al 41,9% delle entrate in contanti**. Ciononostante non può essere accordata una riduzione del valore locativo proprio. LIG 22 IV parla espressamente di casi di rigore. Se i coniugi D dispongono, oltre all'immobile che abitano stabilmente, di un'abitazione di vacanza, il valore locativo proprio lordo dell'abitazione di vacanza va sommato alle entrate in contanti, per cui, in questo caso, il valore locativo proprio lordo dell'immobile abitato stabilmente dai contribuenti **ammonta solo al 28,6% delle entrate in contanti (totale CHF 63'000). Viene meno la riduzione del valore locativo proprio.**

2. I coniugi F sono proprietari di una casa unifamiliare di sette locali. L'immobile non è gravato da alcuna ipoteca e vengono fatte valere spese forfetarie per la manutenzione. I figli sono usciti di casa e non utilizzano più alcun vano. Pertanto due dei sette vani non vengono usati durante tutto l'anno. I coniugi percepiscono le seguenti entrate:

- una rendita annuale AVS di CHF 38'000;
- utili da sostanza mobiliare di CHF 11'000.

Il valore locativo proprio (100%) dell'immobile abitato stabilmente dai contribuenti stessi ammonta a CHF 28'000 (senza il garage).

La deduzione per sottoutilizzazione ammonta secondo DELIG 8 IV a CHF 5'600 (CHF 28'000 x 2 : (7 + 3)), da ciò risulta un valore locativo proprio (100%) di CHF 22'400. Il 70% di questo importo **corrisponde a CHF 15'680 e quindi al 32% delle entrate in contanti (totale CHF 49'000). Il valore locativo proprio va ridotto al 30% delle entrate in contanti, ossia a CHF 14'700.**

4.2.3. Ginevra

Anche il Canton Ginevra conosce una normativa sulla riduzione del valore locativo. Più precisamente, l'art. 24 cpv. 2 della *Loi sur l'imposition des personnes physiques*⁴⁹, pone una limitazione del valore locativo al 20% dei redditi lordi totali:

[...]. Le loyer théorique est pondéré par la durée d'occupation continue de l'immeuble conformément au barème applicable en matière d'évaluation des immeubles situés dans le canton; il ne saurait excéder un taux d'effort de 20% des revenus bruts totaux. Ce taux d'effort est calculé sur les revenus bruts totaux, mais au minimum sur le montant de la première tranche exonérée d'impôt selon le barème inscrit à l'article 41, alinéa 1, pour les personnes seules, et sur le double de ce montant pour les contribuables visés à l'article 41, alinéas 2 et 3. La valeur locative limitée à ce taux d'effort n'est toutefois prise en compte qu'à la condition que les intérêts sur le financement de l'immeuble ne soient pas supérieurs à son montant.

La normativa mira “à empêcher les propriétaires fonciers de se surendetter pour alléger sensiblement leur fiscalité”⁵⁰.

La riduzione si applica soltanto sull'abitazione primaria del contribuente situata nel Cantone. Il tasso del 20% è calcolato sul reddito lordo totale, ma almeno:

- sull'importo della prima *tranche* esonerata dall'imposta secondo la tariffa iscritta all'art. 41 cpv. 1 LIPP per le persone sole (ossia CHF 17'544 per il 2016);
- sul doppio dell'importo di cui sopra per i contribuenti di cui all'art. 41 cpv. 2 e 3 (coniugati e famiglie monoparentali; ossia CHF 35'088 per il 2016).

Non da ultimo, la riduzione è concessa solamente a condizione che gli interessi ipotecari non superino il valore locativo⁵¹.

L'autorità fiscale ginevrina ha messo a disposizione dei proprietari fondiari un “*Formulaire de calcul du taux d'effort*”, valevole dal periodo fiscale 2010⁵². Grazie a questo formulario, abbiamo simulato quanto segue (periodo fiscale 2016; per poter mantenere un certo ambito di paragone, abbiamo utilizzato gli stessi dati – per quanto riguarda il valore locativo e redditi totali – degli esempi per la riduzione del valore locativo nel Canton Grigioni):

- 1. I coniugi X abitano in un'appartamento di loro proprietà a Ginevra, del valore locativo di CHF 18'000. I redditi lordi totali (escluso il valore locativo) ammontano a CHF**

⁴⁹ Loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) du 27 septembre 2009, n. D 3 08.

⁵⁰ STÉPHANE BUSSARD, A Genève, gauche et droite s'accordent dans l'urgence sur un rabais d'impôts, Le Temps, 11 luglio 2000.

⁵¹ ADMINISTRATION FISCALE CANTONALE, Calcul du taux d'effort, in: <https://demain.ge.ch/document/calcul-du-taux-effort> (consultato il 13 ottobre 2017).

⁵² Disponibile in: <https://demain.ge.ch/document/calcul-du-taux-effort> (consultato il 13 ottobre 2017).

63'000. L'appartamento non è gravato da nessuna ipoteca.

Passo 1: il valore locativo non può superare il 20% del reddito lordo totale (che rappresenta l'80%):

- $\text{CHF } 63'000 * 100 / 80 = \text{CHF } 78'750$;

- **valore locativo ridotto:** $\text{CHF } 78'750 * 20 / 100 = \text{CHF } 15'750$.

Passo 2: verificare che il reddito lordo totale (CHF 63'000) non sia inferiore al doppio (coniugati) dell'importo minimo della prima *tranche* esonerata dall'imposta, ossia, per il 2016, CHF 35'088.

Passo 3: il valore locativo (CHF 18'000) non può essere inferiore agli interessi ipotecari (CHF 0).

Conclusione: per l'anno 2016 i coniugi X possono chiedere una riduzione del valore locativo imponibile di CHF 2'250 (CHF 18'000 ./ CHF 15'750).

2. I coniugi Y abitano in un'appartamento di loro proprietà a Ginevra, **del valore locativo di CHF 15'680. I redditi lordi totali (escluso il valore locativo) ammontano a CHF 49'000.** I coniugi Y dichiarano un **interesse ipotecario annuale di CHF 13'000.**

Passo 1: il valore locativo non può superare il 20% del reddito lordo totale (che rappresenta l'80%):

- $\text{CHF } 49'000 * 100 / 80 = \text{CHF } 61'250$;

- **valore locativo ridotto:** $\text{CHF } 61'250 * 20 / 100 = \text{CHF } 12'250$.

Passo 2: verificare che il reddito lordo totale (CHF 49'000) non sia inferiore al doppio (coniugati) dell'importo minimo della prima *tranche* esonerata dall'imposta, ossia, per il 2016, CHF 35'088.

Passo 3: il valore locativo (CHF 15'680) non può essere inferiore agli interessi ipotecari (CHF 13'000). Tuttavia, gli interessi ipotecari sono maggiori del valore locativo ridotto (CHF 12'250) pertanto per la riduzione si terrà conto di un valore locativo minimo pari all'importo degli interessi ipotecari (CHF 13'000).

Conclusione: per l'anno 2016 i coniugi Y possono chiedere una riduzione del valore locativo imponibile di CHF 2'680 (CHF 15'680 ./ CHF 13'000).

Osservazioni: in relazione ai casi suesposti, sembrerebbe che la normativa del Canton Ginevra in materia di riduzione del valore locativo sia più generosa rispetto a quella vigente nel Canton Grigioni, infatti il Canton Ginevra concede una riduzione in ambedue i casi, mentre il Canton Grigioni solamente nel secondo caso e in maniera meno consistente (CHF 980 vs. CHF 2'680). Occorre però partire dal presupposto che il valore locativo e i redditi determinanti al calcolo della riduzione siano gli stessi in ambedue i Cantoni. Tutti e due i Cantoni prendono in considerazione il valore locativo al lordo delle relative deduzioni, ma il Canton Ginevra prende comunque in considerazione gli interessi passivi per il calcolo della riduzione.

4.2.4. Vaud

Il Canton Vaud concede una riduzione del valore locativo attraverso una deduzione sociale specifica (*“Déduction pour le logement”*) disciplinata dall'art. 39 della *Loi sur les impôts directs cantonaux*⁵³:

¹ La valeur locative ou le loyer net du logement affecté au domicile principal du contribuable, qui excède 20% de son revenu net, peut être déduit jusqu'à concurrence de 5'700 francs au maximum.

² Le montant de la valeur locative ou du loyer net du logement déterminant pour le calcul de la déduction ne peut pas excéder 9'360 francs pour le contribuable célibataire, veuf, divorcé ou imposé séparément selon l'article 10 et 11'520 francs pour les époux vivant en ménage commun (art. 9) et pour le contribuable célibataire, veuf, divorcé ou imposé séparément, selon l'article 10, pour autant qu'il tienne un ménage indépendant seul avec un enfant mineur, en apprentissage ou aux études, dont il assure l'entretien complet. Ces montants sont augmentés de 3'120 francs pour chaque enfant mineur, en apprentissage ou aux études, dont le contribuable assume l'entretien complet.

Questa particolare deduzione è accordata sia al proprietario che al locatario, soltanto per l'abitazione primaria e in misura limitata. L'importo della deduzione è pari alla differenza tra (periodo fiscale 2016):

- il valore locativo (o l'affitto netto effettivamente pagato, senza le spese, per il locatario), ma al massimo a CHF 10'400 per le persone sole, e a CHF 12'900 per i coniugi e le famiglie monoparentali, più CHF 3'500 per ogni figlio a carico, e
- il 20% del reddito al netto delle spese per il conseguimento del reddito e delle deduzioni generali (premi e contributi assicurativi, interessi passivi, ecc.)⁵⁴.

Per l'anno 2016, la deduzione è accordata per un importo massimo di CHF 6'400⁵⁵.

⁵³ Loi sur les impôts directs cantonaux (LI) du 4 juillet 2000, n. 642.11.

⁵⁴ CANTON DE VAUD, Instructions générales sur la manière de remplir la déclaration d'impôt des personnes physiques, 2016, Impôt cantonal et communal, Impôt fédéral direct, p. 50.

⁵⁵ CANTON DE VAUD, Tableau des principales déductions 2016, p. 1.

Nelle sue istruzioni generali sulla compilazione delle imposte⁵⁶, l'autorità fiscale vodese fornisce due esempi pratici sul funzionamento della deduzione sociale:

1. Una coppia con 2 figli **dichiara un reddito netto di CHF 50'000** e un **valore locativo di CHF 32'000**.

Passo 1: il valore locativo determinante per la deduzione, per una coppia di coniugi con 2 figli a carico, è limitato a CHF 19'900 (= CHF 12'900 + CHF 3'500 * 2).

Passo 2: la deduzione è pari alla differenza tra il valore locativo determinante (CHF 19'900) e il 20% del reddito netto (CHF 10'000 = CHF 50'000 * 20 / 100) ossia CHF 9'900 (= CHF 19'900 ./. CHF 10'000).

Passo 3: la deduzione è accordata per un importo massimo di CHF 6'400.

Conclusioni: i coniugi hanno diritto ad una deduzione sociale per la propria abitazione di CHF 6'400, per l'anno 2016.

2. Una coppia con 2 figli **dichiara un reddito netto di CHF 50'000** e un **valore locativo di CHF 12'000**.

Passo 1: il valore locativo determinante per la deduzione, per una coppia di coniugi con 2 figli a carico, è limitato a CHF 19'900 (= CHF 12'900 + CHF 3'500 * 2).

Passo 2: la deduzione è pari alla differenza tra il valore locativo (CHF 12'000) e il 20% del reddito netto (CHF 10'000 = CHF 50'000 * 20 / 100) ossia CHF 2'000 (= CHF 12'000 ./. CHF 10'000).

Passo 3: la deduzione è accordata per un importo massimo di CHF 6'400.

Conclusioni: i coniugi hanno diritto ad una deduzione sociale per la propria abitazione di CHF 2'000, per l'anno 2016.

Osservazioni: Vaud applica un sistema di riduzione del valore locativo molto diverso rispetto ai Cantoni di Ginevra e Grigioni. La riduzione è concessa come una deduzione sociale, e, contrariamente alla normativa di Ginevra e Grigioni, per il suo calcolo si fa riferimento al reddito al netto delle principali deduzioni (comprese quindi anche le spese direttamente legate alla sostanza immobiliare, come le spese di manutenzione, e gli interessi passivi). La deduzione è

⁵⁶ Cfr. nota n. 54.

inoltre fissata ad un importo massimo, così non è nel Canton Ginevra e nel Canton Grigioni (quest'ultimo pone invece una limitazione chiara in termini di sostanza imponibile, cfr. *supra*).

4.2.5. Zurigo

Anche il Canton Zurigo concede una riduzione del valore locativo per i casi di rigore. La normativa è disciplinata dalla relativa ordinanza⁵⁷, che consiste nel concedere una riduzione adeguata ("*angemessener Einschlag*") del valore locativo "*wenn der Eigenmietwert zu den Einkommens- und Vermögensverhältnissen des Steuerpflichtigen in einem offensichtlichen Missverhältnis steht*".

Di regola, la riduzione scatta quando il valore locativo supera un terzo del reddito disponibile del contribuente ("*für Lebenshaltung stehen zur Verfügung*").

Similmente al Canton Grigioni, anche Zurigo concede la riduzione solamente a condizione che il contribuente possieda una sostanza imponibile (ad esclusione della sostanza immobiliare e dell'eventuale debito ipotecario che la grava) inferiore a CHF 600'000.

Al punto D. dell'ordinanza, viene fornito un esempio di calcolo della riduzione:

⁵⁷ Weisung der Finanzdirektion betreffend Gewährung eines Einschlages auf dem Eigenmietwert in Härtefällen vom 21. Juni 1999, Nr. 15/720.

		Redditi secondo la dichiarazione d'imposta	Redditi che restano a disposizione per il mantenimento (senza sostanza immobiliare)	
		(CHF)		
			(CHF)	
Rendita AVS	(100%)	22'500	(100%)	22'500
Pensione	(80%)	20'000	(100%)	25'000
Utili in capitale		<u>8'000</u>		8'000
Valore locativo casa unifamiliare	22'500			
./. Manutenzione	./. 4'500	<u>18'000</u>		-
Totale redditi		68'500		55'500
 <i>Deduzioni:</i>				
Interessi ipotecari casa unifamiliare		18'000		-
Altri interessi passivi		2'000		2'000
Premi assicurativi e deduzione degli interessi sul risparmio		3'450		-
Deduzione costi malattia, infortunio e invalidità		5'000		5'000
Donazioni a enti di pubblica utilità		<u>500</u>		-
Reddito netto		39'550		48'500
 Reddito disponibile				 48'500
 <i>Calcolo riduzione:</i>				
Valore locativo casa unifamiliare	22'500			
./. 1/3 reddito disponibile	./. 16'100			
Riduzione massima		6'400		

Osservazioni: la normativa è molto simile a quella del Canton Grigioni, in quanto si considerano per la riduzione i redditi che rimangono effettivamente nelle disponibilità del contribuente (nei Grigioni il riferimento è alle “entrate in contanti”), inoltre la deduzione è concessa solo se il contribuente ha una sostanza imponibile inferiore a CHF 600'000, stesso importo considerato dalla normativa retica.

4.2.6. Lucerna

L'art. 28 cpv. 4 LT-LU disciplina, su richiesta del contribuente, una riduzione del valore locativo quando quest'ultimo comporta durevolmente un carico eccessivo per rapporto ai mezzi di sostentamento disponibili del contribuente (*“[...] wenn er im Verhältnis zu den Mitteln, die den steuerpflichtigen und weiteren im gleichen Haushalt lebenden Personen zur Deckung der Lebenshaltungskosten zur Verfügung stehen, auf Dauer zu einer übermässigen Belastung führt”*).

Anche il legislatore lucernese ha quindi voluto dotarsi di una normativa volta a regolare i casi di rigore, nei quali il valore locativo comporta un carico fiscale sproporzionato *“z.B. Rentnerinnen oder Rentner mit Eigenheim, aber neben dem steuerbaren Eigenmietwert geringem sonstigem Einkommen”*⁵⁸.

Per una riduzione del valore locativo devono essere adempiute le seguenti condizioni cumulative⁵⁹:

- bene immobile non agricolo;
- bene immobile utilizzato durevolmente come abitazione principale;
- valore locativo imponibile superiore al 25% dei redditi lordi (escluso il valore locativo);
- valore locativo imponibile inferiore a CHF 18'000 (persone sole) e a CHF 25'200 (famiglie);
- limite minimo del valore locativo: 60% valore di mercato (senza la riduzione lo stesso è stabilito nel 70% del valore di mercato, cfr. art. 28 cpv. 2 LT-LU);
- sostanza imponibile inferiore a CHF 55'000 (persone sole) e a CHF 110'000 (famiglie)
oppure:
valore fiscale del bene immobile superiore al 75% della sostanza lorda (prima della deduzione dei debiti).

⁵⁸ Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat, n. B 160, 5. Februar 1999, p. 119 *ad* § 28 Unbewegliches Vermögen.

⁵⁹ Luzerner Steuerbuch, Herabsetzung des Mietwertes in Härtefällen, in: http://www.steuerbuch.lu.ch/index/band_1_weisungen_stg__einkommenssteuer_herabsetzenmietwert.html (consultato il 17 ottobre 2017).

Osservazioni: la normativa pone delle limitazioni alla riduzione del valore locativo simili alla normativa vodese, ma con l'aggiunta di limitazioni relative alla sostanza imponibile, similmente a Zurigo e Grigioni.

4.2.7. Sciaffusa

Con entrata in vigore al 1° gennaio 2016, anche il Canton Sciaffusa si è dotato di una normativa inerente la riduzione del valore locativo imponibile per i casi di rigore⁶⁰.

Le motivazioni all'introduzione di una simile normativa sono analoghe a quelle degli altri Cantoni, ossia concedere una riduzione adeguata del valore locativo per i casi di rigore. Nel messaggio del Consiglio di Stato, relativo all'introduzione della normativa in oggetto, si legge infatti quanto segue: “[g]erade Rentnerinnen und Rentner würden deswegen in finanzielle Nöte getrieben und schliesslich zum Verkauf ihres Eigenheimes gezwungen”⁶¹. La normativa si rifà a quella vigente nel Canton Grigioni (valore locativo limitato ad un terzo delle entrate in contanti; a condizione che la sostanza imponibile non sia superiore a CHF 500'000). Per maggiori informazioni, si rimanda pertanto alle considerazioni già espresse nel capitolo 4.2.2.

4.2.8. San Gallo

Di recente, con effetto al 1° gennaio 2016, anche il Canton San Gallo ha voluto dotarsi di una “Härtefallregelung”. La particolarità di questa normativa risiede nel fatto che il legislatore sangallese ha voluto intervenire specificatamente a favore delle persone che hanno raggiunto l'età ordinaria di pensionamento secondo l'AVS⁶² (art. 34 cpv. 4 della relativa legge tributaria⁶³):

[d]er Mietwert nach Abs. 3 dieser Bestimmung wird beim Steuerpflichtigen im ordentlichen AHV-Rentenalter angemessen reduziert, wenn er zu den Bruttoeinkünften und zum Vermögen in einem offensichtlichen Missverhältnis steht. Eine Reduktion unter 60 Prozent der mittleren Marktmiete nach Abs. 2 dieser Bestimmung ist nicht zulässig. Die Regierung regelt die Einzelheiten unter Berücksichtigung einer Vermögensgrenze.

È esclusa una riduzione del valore locativo imponibile al di sotto del 60% del rispettivo valore di mercato, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale.

⁶⁰ Art. 23 cpv. 3 Gesetz über die direkten Steuern vom 20. März 2000, n. 641.100.

⁶¹ Vorlage des Regierungsrates vom 28. April 2015, Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Kantonsrat über die Teilrevision des Steuergesetzes, p. 2.

⁶² Botschaft und Entwurf der Regierung vom 23. September 2014, n. 22.14.05, p. 8 ss.

⁶³ Steuergesetz vom 9. April 1998 (Stand 1. Oktober 2017), n. 811.1.

Per il resto, la riduzione segue il principio della normativa grigionese: il valore locativo non può essere superiore al 30% dei redditi lordi, a condizione che la sostanza imponibile non sia superiore a CHF 600'000⁶⁴.

Osservazioni: nella formulazione della regola sulla riduzione dell'imposizione del valore locativo, il Canton San Gallo ha voluto riferirsi principalmente alla normativa grigionese, ad eccezione del riferimento alle entrate in contanti; infatti San Gallo ha voluto prendere in considerazione anche altri redditi in natura, come il salario o il dividendo in natura. Inoltre, analogamente al Canton Lucerna, San Gallo prende in considerazione, come limite inferiore, un valore locativo pari al 60% del valore di mercato. Infine, la riduzione è concessa, come già anticipato, solo per quei contribuenti ritenuti a rischio, ossia le persone in età ordinaria di pensionamento.

5. Proposta di riduzione dell'imposizione del valore locativo nel Cantone Ticino

5.1. Introduzione

L'art. 9 cpv. 3 LAID disciplina chiaramente e esaustivamente quali sono le deduzioni dal reddito immobiliare ammesse:

Il contribuente che possiede immobili privati può 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. I Cantoni possono inoltre prevedere deduzioni per la protezione dell'ambiente, per provvedimenti di risparmio energetico e per la cura di monumenti storici [...].

Potrebbe essere dunque problematico, dal profilo della compatibilità con questa Legge federale superiore, l'inserimento nella Legge tributaria ticinese di nuove deduzioni aventi come obiettivo la riduzione dell'imponibilità del valore locativo.

Risulterebbe invece più opportuno operare "a monte", ovvero agendo sull'importo del valore locativo lordo. Infatti la LAID disciplina soltanto il principio generale secondo cui "*sottostà all'imposta sul reddito la totalità dei proventi, periodici o unici, segnatamente quelli [...] da reddito della sostanza compresa l'utilizzazione a scopo personale di fondi [...]*" (art. 7 cpv. 1 LAID) senza legiferare in merito all'importo a cui deve corrispondere questo reddito in natura. Occorre però sempre tener presente che, in generale, il valore locativo non può mai scendere al di sotto del 60% del rispettivo valore di mercato, limite sancito dal Tribunale federale.

⁶⁴ Art. 14 Steuerverordnung vom 20. Oktober 1998 (Stand 1. Januar 2016), n. 811.11.

5.2. La riduzione del valore locativo per i casi di rigore

Concretamente si tratta di inserire nella Legge tributaria ticinese una norma volta a ridurre il valore locativo imponibile dell'abitazione primaria del contribuente, quando l'imposizione di tale reddito in natura comporta per il contribuente delle difficoltà finanziarie nel pagamento del relativo onere fiscale. Si tratta dei cosiddetti casi di rigore, in cui il rapporto del valore locativo rispetto alle effettive entrate monetarie del contribuente supera una determinata percentuale. Senza una correzione *ad hoc*, il contribuente sarebbe quindi costretto ad indebitarsi per poter far fronte ad un onere fiscale su un reddito soltanto potenziale, oppure a vendere la proprietà abitativa. Possiamo affermare che questa situazione è perlomeno dubbia, sia con riferimento all'adempimento del principio dell'imposizione secondo la capacità contributiva, sia all'adempimento del principio della promozione della proprietà abitativa, garantiti dalla Costituzione (artt. 127 cpv. 2 e 108 Cost.). Sotto quest'ottica, si giustificherebbe pertanto una normativa volta a ridurre l'imposizione del valore locativo per questi casi problematici.

Di seguito presentiamo un esempio concreto di "caso di rigore" nel Cantone Ticino (periodo fiscale 2016):

I coniugi Bianchi sono una coppia di pensionati che vivono a Giubiasco. Abitano in una casetta unifamiliare di proprietà del marito. Il valore locativo, determinato dall'Ufficio di stima, ammonta a CHF 18'000. La casetta non è gravata da alcun debito ipotecario ed è in buone condizioni. Di conseguenza, non necessita di alcun intervento straordinario di manutenzione. I coniugi Bianchi optano quindi per la deduzione forfettaria del 20% del valore locativo (costruzione antecedente al 31.12.2005) di CHF 3'600. I coniugi percepiscono una rendita AVS, per un totale di CHF 20'000, e una pensione pure di CHF 20'000. Gli interessi sui capitali a risparmio ammontano a CHF 500. I coniugi deducono CHF 14'800 (massimo consentito per l'imposta cantonale) per oneri assicurativi e interessi su capitali a risparmio. I coniugi Bianchi dichiarano una sostanza imponibile complessiva di CHF 500'000.

<i>Redditi dichiarati:</i>	<i>CHF</i>
Rendita AVS	20'000
Pensione	20'000
Interessi	500
Valore locativo	18'000
Totale	58'500

Deduzioni:

Oneri assicurativi e interessi di capitali a risparmio	./. 14'800 (IFD: ./ 5'250)
Spese di gestione e manutenzione di immobili	./. 3'600
Reddito netto imponibile	40'100 (IFD: 49'650)

Carico fiscale:

IFD	213.00
IC	797.30
ICom (90 %)	717.50
Carico fiscale complessivo	1'727.80

Il valore locativo imponibile (CHF 18'000) è superiore al 44% dei redditi effettivamente percepiti (CHF 40'500), dunque è in evidente sproporzione rispetto a questi ultimi. All'onere fiscale complessivo di CHF 1'727.80 vanno aggiunte anche l'imposta cantonale e comunale sulla sostanza, pari a CHF 1'729 (CHF 910 rispettivamente CHF 819). Questa situazione non è finanziariamente sostenibile per la coppia, che si vedrebbe costretta a vendere la casetta o a gravarla con un'ipoteca per far fronte al carico fiscale.

5.2.1. Vantaggi

La normativa è già attuata da diversi Cantoni, tra i quali i Grigioni, quest'ultimo l'ha implementata già da diversi anni (dal 1° gennaio 2008). I Cantoni Sciaffusa e San Gallo l'hanno inserita di recente, con effetto al 1° gennaio 2016. In generale quindi, la tendenza ad un inserimento di una normativa simile nella legislazione tributaria dei Cantoni, è in aumento. Questo è un segno concreto che la problematica esiste e che potrebbe essere contrastata inserendo una normativa concernente la riduzione del valore locativo per dei casi specifici. Il vantaggio principale dell'inserimento della normativa in esame nella legge tributaria del Cantone Ticino risiede perciò nel fatto che è una normativa di principio volta ad intervenire (leggasi sgravare) a favore di quei contribuenti che effettivamente lo necessitano. Vi è un chiaro obiettivo sociale della normativa che dovrebbe quindi anche facilitarne l'accettazione politica.

Il momento per proporre l'introduzione di una normativa sulla riduzione dell'imposizione del valore locativo nel Cantone Ticino è più che mai opportuno anche perché, il 13 marzo 2017, è stata presentata dai granconsiglieri Paolo Pamini e Sergio Morisoli l'iniziativa parlamentare elaborata "Pacchetto fiscale per persone fisiche e giuridiche ticinesi" e contenente, tra le varie misure, anche una proposta di "Freno dell'impatto del valore locativo (art. 20 LT)"⁶⁵. In sostanza, l'iniziativa propone di adottare nella Legge tributaria del Canton Ticino una norma analoga a quella vigente nel Canton Grigioni, 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*". Tuttavia, il Consiglio di Stato, con il Messaggio del 15 settembre 2017 su una riforma cantonale fiscale e sociale, pur ritenendola interessante e condivisibile, ha ritenuto opportuno, per il momento, di rinunciare a dare seguito alla proposta di riduzione del valore locativo per i casi di rigore⁶⁶.

5.2.2. Svantaggi

Inserire una normativa fiscale *generale*, che ha come obiettivo quello di ridurre l'imposizione del valore locativo per dei casi *specifici*, potrebbe essere problematico. È necessario inserire una normativa sufficientemente precisa, che tuttavia non complichino inutilmente il sistema fiscale e il conseguente carico amministrativo sia per l'autorità fiscale, sia per il contribuente stesso.

5.2.3. Soluzione proposta

Sulla base delle precedenti considerazioni, si reputa pertanto opportuno inserire nella legge tributaria ticinese una normativa sulla riduzione dell'imposizione del valore locativo per i casi di rigore, sulla scorta dell'attuale normativa in vigore nel Canton Grigioni, recentemente modificata con effetto al 1° gennaio 2014.

⁶⁵ Iniziativa parlamentare, presentata nella forma elaborata da Paolo Pamini e Sergio Morisoli "Pacchetto fiscale per persone fisiche e giuridiche ticinesi" del 13 marzo 2017, n. IE475, in: [http://www4.ti.ch/poteri/gc/messaggi-e-atti/ricerca/risultati/dettaglio/?user_gcparlamento_pi8%5Battid%5D=93133&user_gcparlamento_pi8\[tat103\]=103&user_gcparlamento_pi8\[rel\]=pamini](http://www4.ti.ch/poteri/gc/messaggi-e-atti/ricerca/risultati/dettaglio/?user_gcparlamento_pi8%5Battid%5D=93133&user_gcparlamento_pi8[tat103]=103&user_gcparlamento_pi8[rel]=pamini) (consultato il 17 ottobre 2017).

⁶⁶ CONSIGLIO DI STATO DEL CANTONE TICINO, Riforma cantonale fiscale e sociale, Messaggio del 15 settembre 2017, n. 7417, in: [http://www4.ti.ch/index.php?id=83064&user_gcparlamento_pi8\[attid\]=94693&user_gcparlamento_pi8\[tatid\]=100&i=1&user_gcparlamento_pi8\[tat103\]=103&user_gcparlamento_pi8\[rel\]=pamini](http://www4.ti.ch/index.php?id=83064&user_gcparlamento_pi8[attid]=94693&user_gcparlamento_pi8[tatid]=100&i=1&user_gcparlamento_pi8[tat103]=103&user_gcparlamento_pi8[rel]=pamini) (consultato il 17 ottobre 2017).

6. Proposta di un nuovo capoverso 4 all'articolo 20 della Legge tributaria

Nuovo capoverso 4 all'art. 20 della Legge tributaria (riduzione del valore locativo per i casi di rigore):

Reddito da sostanza immobiliare

Art. 20

⁴Se la sostanza imponibile è inferiore a 600'000 franchi il valore locativo imponibile secondo il capoverso 2 può ammontare al massimo al 30 per cento delle entrate in contanti.

Occorre osservare che, per stabilire l'importo del dispendio imponibile di un contribuente tassato con la relativa "imposizione globale secondo il dispendio", di cui all'art. 13 LT, originariamente⁶⁷ ci si poteva riferire, in caso di economia domestica propria, a cinque volte la pigione pagata o il valore locativo. In altri termini, sino alla modifica di legge federale avvenuta con effetto al 1° gennaio 2016, era congruo considerare il valore locativo come ad un importo pari al 20% (un quinto) del reddito del contribuente⁶⁸. Si ritiene pertanto opportuno porre il limite al 30% delle entrate in contanti del contribuente, dato che il valore locativo effettivamente imponibile si situa già al 60-70% del relativo valore di mercato.

7. Conclusioni

Dal nostro punto di vista, l'introduzione di una riduzione del valore locativo per i casi di rigore, in favore dei contribuenti proprietari è la soluzione più semplice per porre un freno al valore locativo imponibile nel Cantone Ticino. È anche la soluzione meno lesiva dei principi contenuti nella LAID. Essendo uno sgravio fiscale con un obiettivo sociale dichiarato, la proposta in esame dovrebbe poter trovare anche un consenso politico.

Un altro punto a favore della soluzione proposta è che è già stata inserita nella rispettiva legge tributaria di vari Cantoni in Svizzera. Fintantoché non si modificherà il sistema a livello federale vi sarà la tendenza dei Cantoni ad inserire norme volte ad attenuare il valore locativo. Per l'inserimento della riduzione del valore locativo per i casi di rigore nella Legge tributaria del

⁶⁷ Dal 1° gennaio 2016 è infatti determinante il settuplo della pigione pagata o del valore locativo, cfr. art. 13 cpv. 3 lett. b) LT.

⁶⁸ MARCO BERNASCONI, La tassazione globale, Studio delle norme applicabili nel diritto cantonale ticinese, nel diritto federale e nella convenzione germano-svizzera (Mit Zusammenfassung in der deutschen Sprache), Bellinzona 1981, p. 41, con riferimento alla sentenza del Tribunale federale A_117/1971 del 15 ottobre 1971, non pubblicata.

Cantone Ticino, ci siamo quindi formalmente basati sulla normativa in vigore nel Canton Grigioni.

8. Bibliografia generale

AFC, Directives pour déterminer la valeur locative des maisons d'habitation occupées par leur propriétaire du 25 mars 1969, in: ASA, vol. 38, p. 121 ss.

AFC, Informations fiscales, F Problèmes fiscaux, L'imposition de la valeur locative (État de la législation: 1^{er} janvier 2015), Berna 2015.

CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio concernente l'iniziativa popolare "Sicurezza dell'alloggio per i pensionati" del 23 giugno 2010, n. 10.060, in: FF 2010 4667.

DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE (DFF), Documentazione del 23 giugno 2010, Soppressione del valore locativo – possibilità di deduzione e ripercussioni, Berna 2010.

MARCO BERNASCONI, La tassazione globale, Studio delle norme applicabili nel diritto cantonale ticinese, nel diritto federale e nella convenzione germano-svizzera (Mit Zusammenfassung in der deutschen Sprache), Bellinzona 1981.

NICOLE FRANZI, La proposta di abrogazione dell'imposizione del valore locativo, in: NF n. 9/2010, Manno 2010, pp. 4-7.

PAOLO PAMINI, Intervista del settimanale Il Caffè, "La deducibilità fiscale dell'ipoteca ha prodotto un popolo di intebitati", del 3 novembre 2013.

SAMUELE VORPE, La Costituzione federale assediata da iniziative popolari in materia fiscale, in: NF n. 1/2012, Manno 2012, pp. 2-6.

SAMUELE VORPE, Riduzione del valore locativo per i casi di rigore, in: NF n. 7-8/2016, Manno 2016, p. 3.

STÉPHANE BUSSARD, A Genève, gauche et droite s'accordent dans l'urgence sur un rabais d'impôts, Le Temps, 11 luglio 2000.

THIERRY OBRIST, Introduction au droit fiscal suisse, Basilea 2015.