



ad 22.454

*Questo testo è una versione provvisoria. Fa stato  
unicamente la versione pubblicata nel Foglio  
federale.*

## Iniziativa parlamentare Introdurre un'imposta reale sulle abitazioni secondarie

**Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio  
nazionale del 25 giugno 2024**

**Parere del Consiglio federale**

del ...

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale del 25 giugno 2024<sup>1</sup> concernente l'introduzione di un'imposta reale sulle abitazioni secondarie a livello costituzionale.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola  
Amherd

Il cancelliere della Confederazione, Viktor  
Rossi

<sup>1</sup> FF 2024 1773

## Parere

### 1 Situazione iniziale

Il presente progetto è strettamente correlato all'iniziativa parlamentare 17.400 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S), che mira a sopprimere il valore locativo mantenendo tuttavia, secondo la volontà del Consiglio degli Stati, l'imposizione dell'uso proprio di un'abitazione secondaria. Per contro, il Consiglio nazionale sostiene un cambiamento totale di sistema. L'oggetto è attualmente sottoposto alla procedura parlamentare di appianamento delle divergenze.

Il 16 agosto 2022 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha fatto un nuovo tentativo volto a gettare le basi per un cambiamento totale di sistema nell'imposizione del valore locativo. Ha così adottato, con 13 voti contro 10 e 1 astensione, l'iniziativa parlamentare 22.454, che per mezzo di una nuova disposizione costituzionale intende permettere ai Cantoni o ai Comuni di prelevare un'imposta immobiliare speciale sulle abitazioni secondarie destinate prevalentemente a uso proprio nel caso in cui il valore locativo venga soppresso. Nel quadro della procedura di esame preliminare, il 19 giugno 2023 anche la CET-S ha dato seguito a tale iniziativa con 7 voti contro 5.

La procedura di consultazione sull'iniziativa in oggetto si è svolta dal 17 novembre 2023 al 4 marzo 2024. Complessivamente sono pervenuti 54 pareri. Il rapporto sui risultati<sup>2</sup> mette in luce un quadro eterogeneo: 19 Cantoni nonché 19 organizzazioni e associazioni respingono la disposizione costituzionale proposta. Anche i tre Cantoni di montagna (GR, TI e VS) maggiormente interessati dalla soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie sono riluttanti nei confronti di tale disposizione costituzionale e precisano di voler mantenere l'attuale sistema di imposizione della proprietà abitativa. Se il valore locativo delle abitazioni secondarie dovesse essere soppresso nel corso del dibattito politico, i tre Cantoni summenzionati potrebbero sostenere un'imposta immobiliare speciale come *ultima ratio* per garantire il substrato fiscale. Per contro, 7 Cantoni, 3 partiti politici (PS, UDC, I Verdi) nonché 6 organizzazioni e associazioni approvano in linea di massima il progetto.

Il 25 giugno 2024 la CET-N ha deciso con 25 voti contro 0 di continuare ad appoggiare il progetto e invitato il Consiglio federale a esprimere un parere in conformità alle disposizioni procedurali.

<sup>2</sup> Rapporto sui risultati consultabile al seguente link: [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2023 > Parl. > Decreto federale concernente l'imposta immobiliare cantonale sulle abitazioni secondarie

## 2 Parere del Consiglio federale

### 2.1 Contenuto del progetto

Per la strutturazione di questa imposta immobiliare speciale, il progetto concede ai Cantoni un ampio margine di manovra, al fine di tenere conto delle varie situazioni iniziali. L'imposta immobiliare speciale è un'imposta reale riscossa sul valore lordo del bene immobile. Essa può essere applicata come imposta immobiliare separata o come supplemento a un'imposta immobiliare già esistente. Gli enti pubblici interessati dispongono di un certo margine di manovra in tal senso. Anche riguardo ad altri parametri chiave, il progetto accorda ai Cantoni grande autonomia. Rimane pertanto da definire quando un'abitazione secondaria è da considerarsi «destinata prevalentemente a uso proprio», vale a dire se applicare il criterio della parte preponderante dell'anno civile oppure un altro criterio. Per il calcolo dell'imposta viene altresì accordato un margine di manovra. La disposizione costituzionale non indica infatti quale valore debba essere posto alla base della riscossione dell'imposta immobiliare speciale.

Le condizioni quadro giuridiche di quest'imposta possono essere riassunte come esposto qui di seguito.

- Stando al Tribunale federale, già oggi i Cantoni sono autorizzati a riscuotere imposte immobiliari. L'imposta sulle abitazioni destinate prevalentemente a uso proprio qui proposta, che dovrebbe sostituire l'attuale substrato fiscale derivante dall'imposizione del valore locativo, supererebbe tuttavia i limiti consentiti dalla Costituzione, motivo per cui è necessaria una modifica costituzionale. Con la deroga ai principi dell'imposizione fiscale di cui all'articolo 127 capoverso 2 della Costituzione federale<sup>3</sup> (Cost.), vale a dire i principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione come pure il principio dell'imposizione secondo la capacità economica, si attua il medesimo approccio della disposizione costituzionale sull'imposizione speciale dei grandi gruppi di imprese (art. 129a Cost., in vigore dal 1° gennaio 2024).
- I Cantoni non possono tuttavia fissare l'aliquota dell'imposta immobiliare speciale a loro discrezione. Affinché l'aliquota sia conforme sotto il profilo costituzionale, la garanzia della proprietà sancita nella Costituzione pone dei limiti (art. 26 Cost.). Ad esempio, un ente pubblico agisce in violazione della Costituzione se sottrae gradualmente al contribuente il proprio patrimonio privato o singole categorie di beni patrimoniali mediante un'imposizione eccessiva. Sinora il Tribunale federale ha rinunciato a indicare un importo preciso dell'aliquota d'imposta per distinguere un onere fiscale consentito da un'ingerenza confiscatoria. Non esiste pertanto un limite determinabile in modo chiaro. Decisive sono infatti le circostanze complessive.
- In base alla disposizione costituzionale proposta, il legislatore federale può stabilire un limite superiore per le imposte immobiliari speciali. Ne sono un esempio i limiti applicabili ai canoni cantonali per l'utilizzazione delle acque (cosiddetti canoni per i diritti d'acqua). In virtù dell'articolo 76 capoverso 4 secondo periodo Cost. concernente l'utilizzazione delle acque, l'articolo 49 capoverso 1

<sup>3</sup> RS 101

della legge del 22 dicembre 1916<sup>4</sup> sulle forze idriche stabilisce limiti di natura fiscale per quanto riguarda il canone massimo consentito. La CET-N non ha proposto alcuna regolamentazione federale in tal senso.

- L'imposta immobiliare speciale potrà essere applicata solo quando il valore locativo delle abitazioni secondarie destinate a uso proprio non sarà più soggetto a imposizione a livello federale e cantonale. La disposizione costituzionale proposta crea pertanto un nesso cruciale con l'iniziativa parlamentare 17.400. Obiettivamente tale interdipendenza è necessaria, in quanto una deroga ai principi dell'imposizione fiscale di cui all'articolo 127 capoverso 2 Cost. risulta giustificabile solo in caso di soppressione dell'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie e a seguito delle minori entrate che ne derivano. Se tale imposizione non verrà abrogata, ai Cantoni non sarà consentito riscuotere l'imposta immobiliare speciale.

## 2.2 Valutazione

Il Consiglio federale ritiene che una soppressione del valore locativo sarebbe una proposta convincente solo se includesse anche le abitazioni secondarie destinate a uso proprio. In caso contrario si manterrebbero due sistemi da gestire in parallelo, il che si rivela gravoso dal punto di vista amministrativo. Così facendo non si sfrutterebbe il potenziale di semplificazione che un cambio di sistema dovrebbe introdurre.

Nel suo parere del 25 agosto 2021<sup>5</sup>, il Consiglio federale ha menzionato la breve perizia del 10 maggio 2019 di René Matteotti, professore ordinario dell'Università di Zurigo, il quale riteneva giustificabile considerare anticostituzionale il mantenimento dell'imposizione del valore locativo di abitazioni secondarie<sup>6</sup>. In quell'occasione l'Esecutivo aveva inoltre sottolineato che soltanto con la soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie si può garantire il pari trattamento rispetto all'utilizzazione a scopo personale di altri beni che non generano ricavi (ad es. automobili di lusso, yacht, camper o quadri).

In base al summenzionato parere del Consiglio federale, se si desidera considerare le esigenze dei Cantoni che presentano un alto tasso di abitazioni secondarie, allora occorre istituire una compensazione finanziaria di altro genere.

Se si intende compensare le perdite attese a seguito della soppressione dell'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie, la riscossione di un'imposta cantonale sulle abitazioni secondarie è una misura adeguata. Precedenti tentativi intrapresi in tal senso (messaggio del 28 febbraio 2001<sup>7</sup> concernente il pacchetto fiscale 2001 e controprogetto indiretto nel messaggio del 23 giugno 2010<sup>8</sup> concernente l'ini-

<sup>4</sup> RS 721.80

<sup>5</sup> FF 2021 2076

<sup>6</sup> Breve perizia consultabile come allegato in tedesco o francese al seguente link: [www.fdk-cdf.ch](http://www.fdk-cdf.ch) > Themen > Steuerpolitik > Wohneigentumsbesteuerung > 13.6.2019: 17.400 pa. Iv. WAK-S. Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung. Vernehmlassungsstellungnahme.

<sup>7</sup> FF 2001 2655

<sup>8</sup> FF 2010 4667

ziativa popolare «Sicurezza dell'alloggio per i pensionati») hanno tuttavia dimostrato che eventuali regolamentazioni a livello di legge devono essere escluse già solo per i limiti imposti dalla Costituzione. A tal proposito, in un parere giuridico commissionato dal Dipartimento federale delle finanze, nel 2010 la professoressa Madeleine Simonet dell'Università di Zurigo aveva affermato che l'introduzione, a titolo di compensazione, di un'imposta cantonale sulle abitazioni secondarie avrebbe determinato un onere straordinario non giustificabile dal punto di vista costituzionale sul piano della parità di trattamento, fintanto che non fossero interessati altri beni di lusso comparabili<sup>9</sup>. A una valutazione analoga erano giunti già nel 2004 i professori Francis Cagianut e Ulrich Cavelti<sup>10</sup>. Non è ancora chiaro fino a quale importo un'imposta immobiliare cantonale sarebbe compatibile con i principi dell'imposizione fiscale di cui all'articolo 127 capoverso 2 Cost. Un Cantone correrebbe il rischio che la sua imposta venga dichiarata incostituzionale dal Tribunale federale e soppressa.

Con la disposizione costituzionale proposta la CET-N intende creare i presupposti affinché i Cantoni di montagna e quelli a vocazione turistica possano compensare le perdite di entrate che rischiano di subire nel caso di un cambiamento totale di sistema nell'ambito dell'imposizione del valore locativo. Si tratta di una disposizione potestativa, vale a dire che i Cantoni sono liberi di introdurre una simile imposta immobiliare speciale purché il valore locativo delle abitazioni secondarie destinate a uso proprio non sia soggetto a imposizione a livello federale e cantonale.

La soluzione proposta appare coerente, dato che ai Cantoni viene concesso un margine di manovra costituzionale per garantire il substrato fiscale in seguito alla soppressione dell'imposizione del valore locativo. Il referendum obbligatorio costituirebbe in ogni caso un importante ostacolo da superare in termini di politica democratica.

## 2.3 Aspetti finanziari

Il progetto prevede la possibilità di riscuotere imposte immobiliari speciali. Tale riscossione concerne solamente le entrate dei Cantoni e dei Comuni. Nell'ambito dell'imposta federale diretta non è prevista alcuna compensazione finanziaria per le minori entrate a seguito della soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie. A conti fatti, le ripercussioni finanziarie a livello cantonale e comunale dipendono dall'applicazione o meno dell'imposta speciale e dalla misura in cui tale imposta sarà applicata. Se le entrate provenienti dall'imposta speciale compenseranno le minori entrate dovute alla soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie, per i Cantoni e i Comuni la riforma risulterà neutrale sotto il profilo del gettito fiscale.

Sulla base dei pareri pervenuti nella procedura di consultazione, l'Amministrazione federale delle contribuzioni ha potuto effettuare nuove stime, le quali indicano che, in presenza di un basso tasso d'interesse ipotecario pari all'1,5 per cento circa, la soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie comporterebbe minori entrate di circa 200 milioni di franchi a livello di imposte cantonali e comunali nonché di

<sup>9</sup> Parere giuridico consultabile in tedesco al seguente link: [www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/35837.pdf](http://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/35837.pdf)

<sup>10</sup> Francis Cagianut e Ulrich Cavelti, Zur Verfassungsmässigkeit der neuen Bestimmungen über die Wohneigentumsbesteuerung, in ASA 72 / 2004, pagg. 542–543.

circa 50 milioni di franchi per quanto riguarda l'imposta federale diretta. Per contro, con un livello di tasso d'interesse del 4 per cento verrebbe raggiunta la neutralità sotto il profilo del gettito fiscale. Vista la limitata disponibilità di dati, una stima di tali effetti sul gettito fiscale è soggetta a un alto grado di incertezza. Le conseguenze sul gettito fiscale riguardano in particolar modo i Cantoni dei Grigioni, del Ticino e del Vallese, responsabili per circa il 75 per cento di tali effetti.

Se si tiene conto non solo degli effetti sul gettito fiscale provocati da una soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie ma anche di un cambiamento totale di sistema nell'ambito dell'imposizione della proprietà abitativa secondo il piano del Consiglio nazionale, in base ai nuovi dati disponibili e senza considerare la disposizione costituzionale proposta occorre prevedere le seguenti ripercussioni finanziarie, a seconda del tasso d'interesse (anno di riferimento 2024):

| In mio. fr.                                              | 1,50 % | 2 %   | 3 %  | 3,50 % | 4 %  | 5 %  |
|----------------------------------------------------------|--------|-------|------|--------|------|------|
| Imposta federale diretta                                 | -560   | -400  | -40  | 180    | 410  | 850  |
| Imposte cantonali/comunali                               | -1520  | -1040 | -170 | 330    | 870  | 1990 |
| Differenza per l'insieme delle amministrazioni pubbliche | -2080  | -1440 | -210 | 510    | 1280 | 2840 |

In presenza di un tasso d'interesse basso (alto) si stimano minori (maggiori) entrate per la Confederazione dell'ordine di centinaia di milioni di franchi. Un tasso d'interesse ipotecario leggermente superiore al 3 per cento risulterebbe neutrale sotto il profilo del gettito fiscale. Nel 2024 tale tasso dovrebbe sfiorare il 2 per cento. Queste stime sono soggette a un alto grado di incertezza.

### 3 Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di approvare il progetto di decreto federale della CET-N.