



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale delle finanze DFF

Amministrazione federale delle contribuzioni AFC
Divisione principale Politica fiscale

9 aprile 2024

Procedura di consultazione sull'iniziativa parlamentare CET-N «Introdurre un'imposta reale sulle abitazioni secondarie» (22.454)

Rapporto sui risultati

Sintesi

Nel quadro della procedura di consultazione sono pervenuti in totale 54 pareri.

Approvazione di principio della disposizione costituzionale proposta:

Cantoni: AG, BL, GE, LU, SO, ZG, ZH (7)

Partiti politici: PS, UDC, I Verdi (3)

Organizzazioni e associazioni: Domus Antiqua Helvetica, HEV Svizzera, Komitee Eigenmietwert 2.0, USS, SVIT Svizzera, VIS (6)

Motivazione

- Nei Cantoni a vocazione turistica, ossia Berna, Grigioni, Ticino e Vallese, che sono maggiormente colpiti dalla soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie si applica già un'imposta immobiliare. Il Tribunale federale ha fissato dei limiti per questa imposta; di conseguenza non sarebbe possibile compensare interamente il calo delle entrate dovuto al cambiamento di sistema. Per tale motivo è necessaria questa nuova disposizione costituzionale.
- L'imposta immobiliare speciale sulle abitazioni secondarie destinate prevalentemente a uso proprio è una soluzione opportuna ed efficace, al fine di compensare per gli enti pubblici interessati la perdita d'imposta subita in seguito alla soppressione dell'imposizione del valore locativo.
- La disposizione costituzionale consente alle regioni di montagna e a quelle a vocazione turistica di compensare le perdite fiscali in caso di una soppressione completa dell'imposizione del valore locativo.
- Un'imposta più elevata sulle abitazioni secondarie destinate prevalentemente a uso proprio crea un ulteriore incentivo a dare più spesso in locazione tali abitazioni. In tal modo, si riduce sia il numero dei cosiddetti «letti freddi» sia la pressione di costruire nuove abitazioni secondarie. Un aumento delle imposte immobiliari è positivo anche a livello socio-politico.
- Il sostegno alla disposizione costituzionale dipende da due condizioni. In primo luogo, la riscossione di un'imposta immobiliare speciale è possibile solo se l'imposizione del valore locativo viene soppressa per tutte le abitazioni destinate a uso proprio. In secondo luogo, l'ammontare dell'imposta deve essere limitato nella Costituzione federale. In particolare, occorre evitare che gli enti pubblici interessati dall'introduzione di simili imposte immobiliari possano beneficiare di maggiori entrate rispetto a quelle derivanti dall'imposizione dei valori locativi delle abitazioni secondarie.
- La formulazione volutamente aperta della disposizione costituzionale concede ai Cantoni margine di manovra all'interno della legislazione.
- L'approccio scelto implica la necessità di modificare il sistema di imposizione del valore locativo a partire dalla politica.

Rifiuto di principio della disposizione costituzionale proposta:

Cantoni: AI, AR, BE, BS, FR, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, VD, VS (19)

Partiti politici: ---

Organizzazioni e associazioni: Allianz Zweitwohnungen Schweiz, CATEF, constructionromande, CP, economiesuisse, EXPERTsuisse, CDF, FMB, FRI, Conferenza dei governi dei Cantoni alpini, SAB, SSIC, ACS, usam, UCS, Conferenza fiscale delle città, suissetec, USPI Suisse, VBSS (19)

Motivazione

- È indispensabile mantenere l'attuale sistema di imposizione della proprietà abitativa, che risulta costituzionale, corretto sotto il profilo della sistematica fiscale ed equilibrato.
- Gli odierni redditi derivanti dalle abitazioni secondarie sono un'importante fonte di finanziamento in particolare per i Cantoni e i Comuni di montagna. È incerto se le perdite

finanziarie subite dai Cantoni di montagna e da quelli a vocazione turistica possano essere compensate mediante la disposizione costituzionale proposta.

- *Solo se la soluzione del Consiglio degli Stati con il cambiamento parziale di sistema non ottiene la maggioranza dei consensi, si può perseguire come soluzione d'emergenza l'opzione dell'imposta immobiliare speciale conformemente al progetto sottoposto a consultazione.*
- *L'introduzione di un'imposta immobiliare speciale non comporterebbe la semplificazione auspicata del sistema fiscale. Al contrario: per via della mancanza di armonizzazione causerebbe un onere amministrativo supplementare. Sorgerebbero molte questioni sulla delimitazione, in particolare per quanto concerne il criterio del prevalente uso proprio e di altri termini giuridici aperti all'interpretazione. Senza una concretizzazione a livello federale si verrebbe a creare una disomogeneità tra le varie procedure cantonali.*
- *La proposta risulta inaccettabile, dato che comporterebbe un onere fiscale maggiore per i proprietari di abitazioni secondarie.*
- *In sostanza, nella perequazione finanziaria nazionale (NPC) verrebbe introdotta una disposizione costituzionale per i Cantoni beneficiari e per i rispettivi Comuni interessati, derogando così dai principi costituzionali fondamentali. Poiché le entrate derivanti da un'imposta immobiliare speciale sulle abitazioni secondarie non sono considerate nella NPC, il progetto favorirebbe determinati enti pubblici in modo contraddittorio per quanto riguarda la NPC.*

Oltre alla descrizione di ulteriori misure, sono pervenute proposte di modifica della disposizione costituzionale in particolare sui seguenti punti:

- *Nell'interesse dell'armonizzazione fiscale, i principi della strutturazione dell'imposta immobiliare speciale dovrebbero essere disciplinati nella legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; RS 642.14).*
- *Al fine di creare sicurezza e chiarezza giuridica, il limite massimo dell'imposta immobiliare speciale sulle abitazioni secondarie va fissato a livello di Costituzione federale o almeno di legge federale.*
- *In considerazione dell'attuale quadro costituzionale, l'imposta sulle abitazioni secondarie va concepita come una tassa di incentivazione a livello di legge con l'obiettivo di evitare «letti freddi». In tale contesto si deve tenere conto del reddito derivante dalla locazione. Nel senso di una disposizione potestativa, la suddetta imposta potrebbe essere consolidata nella LAID o in una disposizione di legge speciale.*
- *L'imposta immobiliare speciale dovrebbe essere applicata anche sulle abitazioni primarie.*

1. Situazione iniziale

Il 30 ottobre 2023 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha adottato un progetto preliminare di modifica della Costituzione federale. Il 17 novembre 2023 è stata avviata la consultazione presso i Cantoni, i partiti politici, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello nazionali dell'economia e gli altri ambienti interessati. La consultazione è terminata il 4 marzo 2024.

L'elenco dei partecipanti alla consultazione (con le rispettive abbreviazioni) figura nell'allegato.

2. Pareri ricevuti

Considerato l'elevato numero di pareri pervenuti, non è possibile esporre in dettaglio tutte le proposte e le motivazioni presentate dai singoli partecipanti alla consultazione. Per i dettagli si rimanda ai 54 pareri pubblicati con il presente rapporto, consultabili al seguente link:

<https://www.fedlex.admin.ch/it/consultation-procedures/ended/2023#Parl.> > Rapporto sui risultati

3. Punti essenziali del progetto posto in consultazione

Con la proposta di modifica costituzionale, la Commissione intende creare le basi per un cambiamento totale di sistema nell'ambito dell'imposizione del valore locativo. Se si rinuncia ad assoggettare a imposta il valore locativo, i Cantoni e i Comuni potranno riscuotere imposte immobiliari più elevate sulle abitazioni secondarie destinate prevalentemente a uso proprio. In tal modo, i Cantoni di montagna e quelli a vocazione turistica potrebbero compensare le mancate entrate che rischiano di subire in caso di un cambiamento totale di sistema nell'ambito dell'imposizione del valore locativo.

Il progetto concede ai Cantoni un ampio margine di manovra, al fine di poter tenere conto delle varie situazioni iniziali. Dal punto di vista della natura giuridica, si tratta di un'imposta reale. Può essere applicata come imposta immobiliare separata o come supplemento a un'imposta immobiliare già esistente.

4. Risultati della consultazione

4.1 Approvazione di principio della disposizione costituzionale proposta

Cantoni: AG, BL, GE, LU, SO, ZG, ZH (7)

Partiti politici: PS, UDC, I Verdi (3)

Organizzazioni e associazioni: Domus Antiqua Helvetica, HEV Svizzera, Komitee Eigenmietwert 2.0, USS, SVIT Svizzera, VIS (6)

Motivazione

- **PS:** Nei Cantoni a vocazione turistica, ossia Berna, Grigioni, Ticino e Vallese, che sono maggiormente colpiti dalla soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie si applica già un'imposta immobiliare. Il Tribunale federale ha fissato dei limiti per questa imposta; di conseguenza non sarebbe possibile compensare interamente il calo delle entrate dovuto al cambiamento di sistema. Per tale motivo è necessaria questa nuova disposizione costituzionale.
- **ZH:** L'imposta immobiliare speciale sulle abitazioni secondarie destinate prevalentemente a uso proprio è una soluzione opportuna ed efficace, al fine di compensare per gli enti pubblici interessati la perdita d'imposta subita in seguito alla soppressione dell'imposizione del valore locativo.

- UDC: La disposizione costituzionale consente alle regioni di montagna e a quelle a vocazione turistica di compensare le perdite fiscali in caso di una soppressione completa dell'imposizione del valore locativo.
- I Verdi: Un'imposta più elevata sulle abitazioni secondarie destinate prevalentemente a uso proprio crea un ulteriore incentivo a dare più spesso in locazione tali abitazioni. In tal modo, si riduce sia il numero dei cosiddetti «letti freddi» sia la pressione di costruire nuove abitazioni secondarie. Un aumento delle imposte immobiliari è positivo anche a livello socio-politico.
- HEV Svizzera: Il sostegno alla disposizione costituzionale dipende da due condizioni. In primo luogo, la riscossione di un'imposta immobiliare speciale è possibile solo se l'imposizione del valore locativo viene soppressa per tutte le abitazioni destinate a uso proprio. In secondo luogo, l'ammontare dell'imposta deve essere limitato nella Costituzione federale. In particolare, occorre evitare che gli enti pubblici interessati dall'introduzione di simili imposte immobiliari possano beneficiare di maggiori entrate rispetto a quelle derivanti dall'imposizione dei valori locativi delle abitazioni secondarie.
- USS: La formulazione volutamente aperta della disposizione costituzionale concede ai Cantoni margine di manovra all'interno della legislazione. Nel contempo, l'associazione mantello ha fatto presente di essere contraria a un cambiamento di sistema nell'ambito dell'imposizione della proprietà abitativa.
- BL: Questo approccio implica la necessità di modificare il sistema di imposizione del valore locativo a partire dalla politica.
- LU: Un cambiamento di sistema può essere preso in considerazione solo se riguarda tutte le abitazioni destinate a uso proprio. Ciò per motivi costituzionali, economici e di economia procedurale. In questo contesto, la misura di compensazione proposta viene accolta con favore.
- ZH: L'onere per la riscossione di questa imposta immobiliare speciale dovrebbe essere nettamente inferiore sia per le autorità fiscali sia per i contribuenti, rispetto al mantenimento dell'imposizione del valore locativo per le abitazioni secondarie a uso proprio. A maggior ragione ciò vale se l'imposta prevista viene riscossa proporzionalmente al valore per l'imposta sulla sostanza.
- AG: In linea di massima, il Cantone di Argovia accoglie la proposta di introdurre un'imposta immobiliare speciale sulle abitazioni secondarie. Allo stesso tempo esprime delle riserve per quanto concerne la strutturazione dal punto di vista amministrativo (criteri di delimitazione aperti all'interpretazione, mancanza di prescrizioni dettagliate a livello federale per l'attuazione e insicurezze nel processo politico).
- BE: Il Consiglio di Stato mantiene un atteggiamento di apertura verso l'orientamento proposto e potrebbe prendere almeno in esame l'introduzione di un'imposta immobiliare più elevata per abitazioni secondarie anche nel Cantone di Berna. Ritiene tuttavia discutibile se l'ulteriore margine di manovra finanziario, che risulta incerto e comunque piuttosto modesto, possa giustificare modifiche costituzionali per tutti gli enti pubblici interessati.

4.2 Rifiuto di principio della disposizione costituzionale proposta

Cantoni: AI, AR, BE, BS, FR, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, VD, VS (19)

Partiti politici: ---

Organizzazioni e associazioni: Allianz Zweitwohnungen Schweiz, CATEF, constructionromande, CP, economiesuisse, EXPERTsuisse, CDF, FMB, FRI, Conferenza dei governi dei Cantoni alpini, SAB, SSIC, ACS, usam, UCS, Conferenza fiscale delle città, suissetec, USPI Suisse, VBSS (19)

Motivazione

- AI, BS, FR, GL, GR, JU, la Conferenza dei governi dei Cantoni alpini, SSIC, SG, UR, VD e VS ritengono indispensabile mantenere l'attuale sistema di imposizione della proprietà abitativa, che risulta costituzionale, corretto sotto il profilo della sistematica fiscale ed equilibrato.
- GR, CDF, OW, Conferenza dei governi dei Cantoni alpini, SAB, SH, TG, TI e VS: Gli odierni redditi derivanti dalle abitazioni secondarie sono un'importante fonte di finanziamento in particolare per i Cantoni e i Comuni di montagna. È tuttavia incerto se le perdite finanziarie subite dai Cantoni di montagna e da quelli a vocazione turistica possano essere compensate mediante la disposizione costituzionale proposta.
Solo se la soluzione del Consiglio degli Stati con il cambiamento parziale di sistema non ottiene la maggioranza dei consensi, si può perseguire come soluzione d'emergenza l'opzione di un'imposta reale sulle abitazioni secondarie.
- AI, FR, JU, NE, Conferenza fiscale delle città, SZ, TG, TI, VBSS e VS: L'introduzione di un'imposta immobiliare speciale non comporterebbe la semplificazione auspicata del sistema fiscale. Al contrario: per via della mancanza di armonizzazione causerebbe un onere amministrativo supplementare. Sorgerebbero molte questioni sulla delimitazione, in particolare per quanto concerne il criterio del prevalente uso proprio e di altri termini giuridici aperti all'interpretazione. Senza una concretizzazione a livello federale si verrebbe a creare una disomogeneità tra le varie procedure cantonali.
- FR, GL, GR, JU, VS: Rimane in sospeso la questione se l'imposta immobiliare speciale venga riscossa cumulativamente con un'imposta immobiliare già esistente o se sostituisca quella già esistente.
- BE: In quanto Cantone a vocazione turistica, per il Consiglio di Stato del Cantone di Berna è importante mantenere a un livello possibilmente basso le minori entrate per i Comuni e il Cantone interessati. Rimane incerto se il decreto federale proposto consenta di raggiungere tale obiettivo.
- AI: Il rispetto dei principi costituzionali previsti in materia di imposizione della generalità e dell'uniformità dell'imposizione nonché dell'imposizione secondo la capacità economica è di importanza fondamentale. Tali principi non dovrebbero essere messi in discussione dalla disposizione derogatoria della Costituzione federale proposta.
- economiesuisse: La disposizione costituzionale proposta non sembra necessaria per garantire una compensazione finanziaria nelle regioni di montagna e in quelle a vocazione turistica. Per contro, il progetto comporterebbe l'abrogazione di principi costituzionali fondamentali nell'ambito delle abitazioni secondarie. Ciò risulta problematico dal punto di vista dello Stato di diritto.
- Conferenza fiscale delle città e UCS: In sostanza, nella NPC verrebbe introdotta una disposizione costituzionale per i Cantoni beneficiari e per i rispettivi Comuni interessati, derogando così dai principi costituzionali fondamentali. Poiché le entrate derivanti da un'imposta immobiliare speciale sulle abitazioni secondarie non sono considerate nella NPC, il progetto favorirebbe determinati enti pubblici in modo contraddittorio per quanto riguarda la NPC.
- L'usam ritiene la proposta inaccettabile, dato che comporterebbe un onere fiscale maggiore per i proprietari di abitazioni secondarie.
- Per il CP e l'USPI Suisse è inammissibile se con il cambiamento di sistema vi è un'abolizione del valore locativo sulle abitazioni secondarie, una soppressione delle deduzioni relative alla proprietà abitativa e, contemporaneamente, un'introduzione di una nuova imposta.

4.3 Proposte di modifica della disposizione costituzionale e ulteriori misure

- BE: Se la modifica costituzionale viene portata avanti, il Consiglio di Stato del Cantone di Berna è favorevole a una descrizione concreta della disposizione, anziché mantenere la formulazione piuttosto aperta del progetto posto in consultazione.
- SO: Nell'interesse dell'armonizzazione fiscale, i principi della strutturazione dell'imposta immobiliare speciale dovrebbero essere disciplinati nella LAID.
- ZH: Al fine di creare sicurezza e chiarezza giuridica, il limite massimo dell'imposta immobiliare speciale sulle abitazioni secondarie va fissato a livello di Costituzione federale o almeno di legge federale. Anche SVIT Svizzera si esprime a favore di un limite massimo a livello di Costituzione federale. HEV Svizzera chiede di integrare nella disposizione costituzionale un limite massimo per il calcolo dell'imposta immobiliare speciale. Tale limite deve essere determinato in base all'ammontare delle presunte perdite derivanti dalla soppressione dell'imposizione del valore locativo sulle abitazioni secondarie.
- economiesuisse ed EXPERTsuisse: Occorre esaminare la possibilità di una soluzione a livello di legge. In considerazione dell'attuale quadro costituzionale, l'imposta sulle abitazioni secondarie va concepita come una tassa di incentivazione con l'obiettivo di evitare «letti freddi». In tale contesto si deve tenere conto del reddito derivante dalla locazione. Nel senso di una disposizione potestativa, la suddetta imposta potrebbe essere consolidata nella LAID o in una disposizione di legge speciale.
- Komitee Eigenmietwert 2.0: La nuova imposta reale va applicata anche alle abitazioni primarie.

Elenco dei partecipanti alla consultazione

1. Cantoni

Destinatari	Abbreviazioni	Pareri pervenuti
Cantone di Zurigo	ZH	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Berna	BE	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Lucerna	LU	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Uri	UR	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Svitto	SZ	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Obvaldo	OW	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Nidvaldo	NW	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Glarona	GL	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Zugo	ZG	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Friburgo	FR	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Soletta	SO	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Basilea Città	BS	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Basilea Campagna	BL	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Sciaffusa	SH	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Appenzello Esterno	AR	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Appenzello Interno	AI	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di San Gallo	SG	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone dei Grigioni	GR	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Argovia	AG	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Turgovia	TG	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone Ticino	TI	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Vaud	VD	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone del Vallese	VS	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Neuchâtel	NE	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Ginevra	GE	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone del Giura	JU	<input checked="" type="checkbox"/>
Conferenza dei Governi cantonali	CdC	

2. Partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale

Destinatari	Abbreviazioni	Pareri pervenuti
Alleanza del Centro		
Unione Democratica Federale	UDF	
Ensemble à Gauche	EàG	
Partito evangelico svizzero	PEV	
PLR.I Liberali	PLR	
VERDI svizzeri	I Verdi	<input checked="" type="checkbox"/>
Partito verde liberale svizzero	pvl	
Lega dei Ticinesi	LdT	
Partito svizzero del Lavoro	PSdL	
Unione Democratica di Centro	UDC	<input checked="" type="checkbox"/>
Partito socialista svizzero	PS	<input checked="" type="checkbox"/>

3. Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

Destinatari	Abbreviazioni	Pareri pervenuti
Associazione dei Comuni Svizzeri	ACS	<input checked="" type="checkbox"/>
Unione delle città svizzere	UCS	<input checked="" type="checkbox"/>
Gruppo svizzero per le regioni di montagna	SAB	<input checked="" type="checkbox"/>

4. Associazioni mantello nazionali dell'economia

Destinatari	Abbreviazioni	Pareri pervenuti
economiesuisse		<input checked="" type="checkbox"/>
Unione svizzera delle arti e mestieri	usam	<input checked="" type="checkbox"/>
Unione svizzera degli imprenditori		
Unione Svizzera dei Contadini	USC	
Associazione svizzera dei banchieri	ASB	
Unione sindacale svizzera	USS	<input checked="" type="checkbox"/>
Società svizzera degli impiegati del commercio	SIC Svizzera	
Travail.Suisse		

5. Altre organizzazioni

Destinatari	Abbreviazioni	Pareri pervenuti
Allianz Zweitwohnungen Schweiz		<input checked="" type="checkbox"/>
costruionesvizzera		
Camera ticinese dell'economia fondiaria	CATEF	<input checked="" type="checkbox"/>
Centre Patronal	CP	<input checked="" type="checkbox"/>
Chambre genevoise immobilière	CGI	
Domus Antiqua Helvetica		<input checked="" type="checkbox"/>
Fédération romande immobilière	FRI	<input checked="" type="checkbox"/>
Associazione Svizzera dei Proprietari Fondiari	HEV Svizzera	<input checked="" type="checkbox"/>
Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle finanze	CDF	<input checked="" type="checkbox"/>
Komitee Eigenmietwert-Nein		
Union suisse des professionnels de l'immobilier	USPI Suisse	<input checked="" type="checkbox"/>
Conferenza fiscale delle città		<input checked="" type="checkbox"/>
Associazione Svizzera dell'economia immobiliare	SVIT Svizzera	<input checked="" type="checkbox"/>
Società Svizzera degli Impresari-Costruttori	SSIC	<input checked="" type="checkbox"/>
suissetec		<input checked="" type="checkbox"/>

6. Partecipanti non interpellati ufficialmente

Destinatari	Abbreviazioni	Pareri pervenuti
constructionromande		<input checked="" type="checkbox"/>
EXPERTsuisse		<input checked="" type="checkbox"/>
Komitee Eigenmietwert 2.0		<input checked="" type="checkbox"/>
Fédération genevoise des métiers du bâtiment	FMB	<input checked="" type="checkbox"/>
Conferenza dei governi dei Cantoni alpini		<input checked="" type="checkbox"/>
Verband Bernischer Steuerverwalterinnen und Steuerverwalter	VBSS	<input checked="" type="checkbox"/>
Verband Immobilien Schweiz	VIS	<input checked="" type="checkbox"/>