



22.454

Iniziativa parlamentare
Introdurre un'imposta reale sulle abitazioni secondarie
Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale

del 25 giugno 2024

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della Costituzione federale, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto allegato.

25 giugno 2024

In nome della Commissione:

Il presidente, Thomas Aeschi

Compendio

Il presente progetto intende creare le basi per un cambiamento totale di sistema nell'ambito dell'imposizione del valore locativo: se rinunceranno 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.

Situazione iniziale

Da tempo il Parlamento persegue un cambiamento di sistema nell'imposizione del valore locativo: vorrebbe infatti abolire l'imposizione e, allo stesso tempo, limitare notevolmente le attuali possibilità di deduzione. Il progetto di attuazione dell'iniziativa parlamentare 17.400 Cambio di sistema nell'ambito dell'imposizione della proprietà abitativa è attualmente pendente alle Camere. Allo stato attuale delle deliberazioni, il Consiglio degli Stati intende escludere dal cambiamento di sistema le abitazioni secondarie a uso proprio, perché teme una perdita di entrate per i Cantoni di montagna e quelli a vocazione turistica, mentre il Consiglio nazionale, per ragioni di economia amministrativa, è favorevole a un cambiamento di sistema che comprenda anche queste abitazioni.

La Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) è convinta della necessità di avere un sistema uniforme per le abitazioni primarie e secondarie nell'ambito dell'imposizione del valore locativo. A suo parere, il differente trattamento fiscale dell'uso proprio di abitazioni primarie e secondarie sarebbe difficilmente giustificabile dal punto di vista costituzionale e agevolerebbe il ricorso a scappatoie fiscali. Per questo motivo continua a sostenere un cambiamento totale di sistema, ma allo stesso tempo, con questo progetto, vorrebbe creare i presupposti per permettere ai Cantoni e ai Comuni interessati di compensare le perdite future.

Contenuto del progetto

Il progetto della CET-N prevede pertanto che, per quanto attiene all'imposizione delle abitazioni secondarie destinate prevalentemente a uso proprio, i Cantoni e i Comuni possano derogare ai principi costituzionali della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, nonché dell'imposizione secondo la capacità economica, e che quindi possano riscuotere imposte immobiliari più elevate, a condizione tuttavia che il valore locativo delle abitazioni secondarie non sia più assoggettato a imposta. Se l'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie non sarà abrogata o sarà successivamente reintrodotta, ai Cantoni non sarà consentito riscuotere l'imposta immobiliare speciale.

Indice

Compendio	2
1 Genesi del progetto	5
2 Situazione iniziale	6
2.1 Diritto vigente	6
2.2 Necessità di agire e obiettivi	7
2.3 Alternative esaminate e opzione scelta	9
2.4 Procedura di consultazione	10
3 Punti essenziali del progetto	11
4 Commento alla disposizione costituzionale	11
4.1 Decreto federale concernente l'imposta immobiliare cantonale sulle abitazioni secondarie	11
4.2 Attuazione dell'imposta immobiliare speciale sulle abitazioni secondarie	13
5 Ripercussioni	13
5.1 Ripercussioni per la Confederazione	14
5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	14
5.2.1 Imposta immobiliare speciale	14
5.2.2 Aspetti connessi con l'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie	15
5.3 Ripercussioni per l'economia	16
5.3.1 Onere amministrativo	16
5.3.1.1 Imposta immobiliare speciale	16
5.3.1.2 Aspetti connessi con l'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie	16
5.3.2 Possibile strutturazione dell'imposta	18
5.3.2.1 Imposta immobiliare speciale	18
5.3.2.2 Aspetti connessi con l'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie	18
5.3.3 Effetti distributivi	19
5.3.3.1 Imposta immobiliare speciale	19
5.3.3.2 Aspetti connessi con l'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie	19
5.3.4 Numero di abitazioni secondarie e tipi di uso	20
5.3.4.1 Imposta immobiliare speciale	20
5.3.4.2 Aspetti connessi con l'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie	20
5.3.5 Incentivi all'indebitamento	21
5.3.5.1 Imposta immobiliare speciale	21

5.3.5.2	Aspetti connessi con l'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie	21
6	Aspetti giuridici	22

Rapporto

1 Genesi del progetto

Da molti anni il Parlamento sta tentando di operare un cambiamento di sistema nell'imposizione del valore locativo: vorrebbe infatti abolire l'imposizione e, allo stesso tempo, limitare drasticamente le attuali possibilità di deduzione. Finora, però, questi tentativi sono sempre falliti. Da qualche tempo sono ripresi i lavori volti a raggiungere questo obiettivo: si tratta dei lavori connessi al progetto di attuazione dell'iniziativa parlamentare 17.400 Cambio di sistema nell'ambito dell'imposizione della proprietà abitativa, attualmente pendente alle Camere federali. Allo stato attuale delle deliberazioni, il Consiglio degli Stati intende escludere dal cambiamento di sistema le abitazioni secondarie a uso proprio, mentre il Consiglio nazionale è favorevole a un cambiamento totale che comprenda anche queste abitazioni. Il Consiglio nazionale sostiene la propria posizione affermando innanzitutto che la sua soluzione è coerente e meno onerosa dal punto di vista amministrativo, riduce la possibilità di ottimizzazioni fiscali e rispetta il principio dell'uguaglianza giuridica. Per contro, il Consiglio degli Stati motiva il proprio parere adducendo che un cambiamento totale di sistema comporterebbe una perdita di entrate per i Cantoni di montagna e per quelli a vocazione turistica, così come per i Comuni.

Anche la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) riconosce che un cambiamento totale di sistema causerebbe perdite finanziarie ai Cantoni di montagna e a quelli a vocazione turistica. È ovvio che i Cantoni e i Comuni interessati non possono semplicemente rinunciare alle entrate derivanti dall'imposizione delle abitazioni secondarie, ma che è necessaria una forma di compensazione. Tuttavia, neppure tutte le opzioni attualmente disponibili per l'imposizione delle abitazioni secondarie sarebbero sufficienti a compensare le perdite previste. Inoltre, i precedenti tentativi di introdurre un'imposta sulle abitazioni secondarie (pacchetto fiscale 2001¹ e controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Sicurezza dell'alloggio per i pensionati»²) hanno 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 Simonek 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 costituzionale³. A una valutazione analoga erano giunti già nel 2004 i professori Francis Cagianut e Ulrich Cavelti. Questi ultimi ritenevano inoltre che la riscossione di un'imposta sul valore locativo delle abitazioni secondarie non fosse materialmente corretta, considerata

1 FF 2001 2655

2 FF 2010 4667

3 www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/35837.pdf, pag. 2.

l'esenzione fiscale generale riconosciuta per l'uso a scopo personale di valori patrimoniali che non rispondono a esigenze abitative⁴.

L'unica soluzione promettente sembra quindi essere una regolamentazione a livello costituzionale. Tra l'altro, anche una commissione di esperti presieduta dal professor Peter Locher aveva anni fa sostenuto la necessità di elaborare una base costituzionale che consentisse di introdurre in tutta la Svizzera, o almeno in determinate regioni, un'imposta sulle abitazioni secondarie⁵.

Alla luce di ciò, il 16 agosto 2022 la CET-N ha adottato, con 13 voti contro 10 e 1 astensione, l'iniziativa commissionale 22.454 Introdurre un'imposta reale sulle abitazioni secondarie. In tal modo intende creare una base costituzionale che consenta ai Cantoni e ai Comuni interessati di prelevare un'imposta sulle abitazioni secondarie con cui compensare gran parte delle minori entrate dovute al cambiamento di sistema.

Riguardo all'imposizione del valore locativo nell'ambito dell'affare 17.400, il 19 giugno 2023 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) ha ribadito la propria posizione, ossia che il cambiamento di sistema dovrebbe riguardare unicamente il domicilio fiscale. Nel contempo ha tuttavia accolto, con 7 voti contro 5, l'iniziativa 22.454 della sua Commissione omologa, che intende consentire un cambiamento totale di sistema in due fasi, dapprima per le abitazioni primarie e, in seguito, eventualmente anche per le abitazioni secondarie.

Il 26 giugno 2023 la CET-N ha pertanto incaricato la propria segreteria e l'amministrazione di elaborare un progetto preliminare e il rispettivo rapporto esplicativo. La Commissione ha adottato tale progetto preliminare con 19 voti contro 0 e 4 astensioni il 30 ottobre 2023 e in seguito ha indetto la relativa procedura di consultazione. Il 25 giugno 2024 ha preso atto dei risultati della consultazione e con 25 voti contro 0 ha adottato il proprio progetto da sottoporre al Consiglio nazionale.

2 Situazione iniziale

2.1 Diritto vigente

Attualmente sono dodici i Cantoni che prelevano un'imposta immobiliare dalle persone fisiche, ma la relativa competenza non è sempre la stessa: in cinque Cantoni (AI, BE, FR, GR, VD) è prevista un'imposta comunale facoltativa e in quattro Cantoni (JU, SG, TI, VS) obbligatoria, mentre in tre Cantoni (GE, NE, TG) è riscossa un'imposta cantonale obbligatoria⁶.

⁴ Francis Cagianut/Ulrich Cavelti, «Zur Verfassungsmässigkeit der neuen Bestimmungen über die Wohneigentumsbesteuerung», in: *Archivio di diritto fiscale svizzero* 72 / 2004, pagg. 542–543.

⁵ www.estv.admin.ch > Steuerpolitik > Steuerpolitische Publikationen > Steuerpolitische Gutachten > Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele, erstattet dem Eidgenössischen Finanzdepartement, Berna 1994, pag. 114.

⁶ Nel Cantone di Neuchâtel l'imposta per le persone fisiche è riscossa esclusivamente sugli immobili da reddito.

Le imposte immobiliari sono tributi pubblici calcolati sul valore di terreni e immobili e riscossi annualmente nel luogo in cui è situato il bene. Si tratta di imposte speciali sulla sostanza: infatti, solo una parte della sostanza – gli elementi immobili – è considerata ai fini dell'imposizione; inoltre gli eventuali debiti che gravano sul bene immobile non sono presi in considerazione.

Per l'imposta immobiliare non esiste una soluzione armonizzata ai sensi dell'articolo 129 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.) e di conseguenza questa imposta non figura nell'elenco delle imposte riscosse dai Cantoni di cui all'articolo 2 della legge federale del 14 dicembre 1990⁷ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID). Si tratta piuttosto di un'imposta reale che viene riscossa sul valore lordo del bene immobile applicando un'aliquota proporzionale. A tal fine non si tiene conto della capacità economica soggettiva del contribuente, ossia della sua ulteriore situazione economica.

Per la determinazione dell'aliquota d'imposta si applicano i limiti costituzionali derivanti dal principio di uguaglianza (art. 8 cpv. 1 Cost.) e dai principi attuativi dell'imposizione fiscale (art. 127 cpv. 2 Cost.). Il Tribunale federale ha più volte ritenuto ammissibili le imposte immobiliari, nel rispetto di chiari limiti⁸, fermo restando che, secondo il diritto vigente, il limite massimo è quello riconosciuto ai Comuni friburghesi, pari al 3 per mille del valore lordo del bene immobile⁹.

Essendo riscossa indipendentemente dal tipo e dal grado di sfruttamento del territorio dell'ente pubblico, l'imposta immobiliare non è un'imposta di attribuzione dei costi. In linea di principio, funge soltanto da ulteriore fonte di finanziamento dell'ente pubblico¹⁰.

2.2 Necessità di agire e obiettivi

Nonostante l'opposizione del Consiglio degli Stati, la CET-N è ancora fermamente convinta che un cambiamento parziale di sistema nell'ambito dell'imposizione della proprietà abitativa non sia sufficiente. A suo avviso non avrebbe senso, in termini di economia amministrativa, avere due sistemi paralleli, perché in tal modo non si sfrutterebbe il potenziale di semplificazione offerto da un cambiamento di sistema. Ritiene inoltre che un cambiamento parziale e il conseguente diverso trattamento di fattispecie analoghe (proprietà abitativa a uso proprio) siano difficilmente giustificabili dal punto di vista costituzionale. Tra l'altro, regimi fiscali diversi per il domicilio fiscale e l'abitazione secondaria incentiverebbero i proprietari di più immobili a trasferire temporaneamente il proprio domicilio per ragioni fiscali, allo scopo di dedurre i lavori di manutenzione effettuati alla proprietà abitativa da essi occupata al domicilio effettivo. Infine, solo un cambiamento totale di sistema garantirebbe il pari trattamento rispetto all'uso a scopo personale di altri valori patrimoniali che non generano proventi (automobili di lusso, yacht, camper o quadri).

⁷ RS 642.14

⁸ DTF 96 I 64

⁹ Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht zu Immobiliensteuern, a c. di Martin Zweifel *et al.*. § 28 Liegenschaftssteuern, n. marg. 112, 1^a ed., Basilea 2021.

¹⁰ Op. cit., n. marg. 221.

La Commissione non mette in dubbio il fatto che un cambiamento totale di sistema, con la soppressione dell'imposizione del valore locativo anche per le abitazioni secondarie, potrebbe provocare gravi perdite ai Cantoni di montagna e a quelli a vocazione turistica nonché ai Comuni interessati. Per questo motivo vorrebbe anche garantire una compensazione finanziaria ai Cantoni.

I principi costituzionali dell'imposizione fiscale comprendono i principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, come pure il principio dell'imposizione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost.). Questo significa che gli oneri fiscali della collettività devono essere sostenuti congiuntamente da tutti i cittadini e che, in linea di massima, situazioni reddituali e patrimoniali analoghe devono essere trattate allo stesso modo dal punto di vista fiscale.

Sebbene già oggi diversi Cantoni prevedano un'imposta immobiliare e dispongano dunque di uno strumento con cui tassare le abitazioni secondarie, come spiegato più sopra il Tribunale federale ha fissato limiti severi per questa imposta; di conseguenza, non sarebbe possibile compensare interamente il calo delle entrate dovuto al cambiamento di sistema. L'importo massimo del 3 per mille attualmente consentito non basterebbe a compensare la perdita sul fronte delle entrate causata dall'abolizione dell'imposizione del valore locativo.

Questo è quanto emerge anche dal già citato parere giuridico della professoressa Madeleine Simonek¹¹, che tuttavia si basa su dati non più attuali: per compensare interamente la perdita di entrate derivante dall'abolizione dell'imposizione del valore locativo sarebbe necessario il 4,7–9,2 % oppure, tenendo conto della diminuzione della quota dei Cantoni sull'imposta federale diretta, il 5,5–11,2 % del valore fiscale lordo del bene immobile. L'Amministrazione federale delle contribuzioni non può però verificare queste indicazioni per mancanza di stime e cifre. Per i proprietari di abitazioni secondarie tale compensazione comporterebbe in ogni caso un ulteriore onere straordinario non giustificabile in considerazione del fatto che altri beni patrimoniali che non generano proventi, come automobili, yacht o aerei, non sono soggetti a un'imposta speciale corrispondente.

Alla luce di ciò, la Commissione propone una nuova disposizione costituzionale. In questo modo intende creare una base che permetta ai Cantoni – oppure, con una pertinente norma di delega nelle leggi cantonali, eventualmente anche ai Comuni – di introdurre un'imposta reale sulle abitazioni secondarie indipendentemente dai principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione nonché dal principio dell'imposizione secondo la capacità economica di cui all'articolo 127 capoverso 2 Cost. I Cantoni e i Comuni avrebbero così la possibilità di definire l'imposta sulle abitazioni secondarie in modo da ridurre o persino compensare le perdite causate dal cambiamento di sistema.

Secondo la Commissione, il limite massimo di questa imposta reale non deve essere definito a livello federale. L'introduzione di una simile imposta speciale o l'aumento di un'imposta immobiliare esistente avviene nell'ambito di una procedura legislativa cantonale. La garanzia della proprietà prescritta dalla Costituzione federale dovrebbe imporre alcuni limiti, così da escludere un'imposizione con effetti confiscatori.

¹¹ www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/35837.pdf

2.3 Alternative esaminate e opzione scelta

La Commissione ha anche valutato se esistessero dei modi per compensare la perdita di entrate senza modificare la Costituzione federale.

A causa del basso limite d'aggravio, una semplice compensazione mediante un'imposta immobiliare sancita a livello di legge non appare efficace. Inoltre, nei Cantoni a vocazione turistica, ossia Berna, Grigioni, Ticino e Vallese, che saranno quelli maggiormente colpiti, si applica già un'imposta immobiliare. Questi Cantoni non avrebbero quindi alcuna possibilità aggiuntiva di compensare il calo delle entrate.

È stata discussa anche la possibilità di un'imposta di attribuzione dei costi. Una simile imposta è prelevata da un determinato gruppo di contribuenti aventi un legame più stretto con alcune spese della collettività rispetto a tutti gli altri contribuenti o ai quali tali spese devono essere imputate in modo particolare e non può superare l'importo delle spese complessive determinanti. A titolo di esempio si possono citare la tassa di soggiorno, l'imposta sui veicoli a motore, la tassa sui natanti o quella sui cani. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la necessaria delimitazione deve avvenire in base a criteri sostenibili, altrimenti l'imposta violerebbe il principio di uguaglianza giuridica sancito nell'articolo 8 capoverso 1 Cost.¹² Tuttavia, nel caso specifico dell'introduzione di un'imposta reale sulle abitazioni secondarie si porrebbe comunque la questione dell'effettiva capacità dei Comuni interessati di attribuire determinate spese a tali abitazioni. Ciò dipende innanzitutto dalla struttura specifica di copertura dei costi dell'autorità fiscale in questione¹³.

Tra l'altro, nel 2010, dopo aver preso atto del parere giuridico della professoressa Madeleine Simonek, anche il Consiglio federale si era mostrato scettico nei confronti della configurazione concettuale dell'imposta sulle abitazioni secondarie sotto forma di imposta di attribuzione dei costi. Riteneva che una simile imposta non fosse adeguata a compensare completamente le minori entrate che i Cantoni con un elevato numero di abitazioni secondarie avrebbero dovuto sostenere a causa della soppressione dell'imposizione del valore locativo¹⁴.

La CET-N ha esaminato anche la possibilità di un aumento isolato dei contributi alla perequazione dell'aggravio geotopografico, ovvero una compensazione tramite la Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). Anche questa opzione è però risultata problematica: infatti, taluni Cantoni come quello di Berna o del Ticino ricevono pagamenti relativamente bassi a titolo di perequazione dell'aggravio geotopografico, mentre la diminuzione delle entrate dovuta alla soppressione dell'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie non sarà probabilmente del tutto irrilevante. Una compensazione tramite la NPC si è quindi rivelata inefficace.

¹² DTF **124** I 289, consid. 3b, **143** II 283, consid. 2.3.2, DTF del 17.3.2021, 2C_434/2019, e www.news.admin.ch/news/message/attachments/35837.pdf > pagg. 15–19.

¹³ Adriano Marantelli: «Tourismus- und Zweitwohnungsabgaben – eine Bestandesaufnahme», in: *Jusletter*, 2.2.2015, n. marg. 100, e Anton Alfred Amonn: *Besteuerung von Zweitwohnungen*, tesi di dottorato, Basilea 1997, pagg. 85–87.

¹⁴ FF **2010** 4667, 4685

Un'altra idea consisteva nell'introduzione di una tassa turistica a livello nazionale, per la quale esistono esempi all'estero: la Nuova Zelanda prevede una tassa turistica di 35 dollari neozelandesi per viaggiatore, mentre il Bhutan una tassa di 200 dollari americani a persona e al giorno. Anche questa opzione è stata però accantonata.

La Commissione ha infine optato per una nuova base costituzionale al fine di fornire agli enti pubblici interessati il migliore strumento possibile per compensare le loro perdite finanziarie.

2.4 Procedura di consultazione

Dal 17 novembre 2023 al 4 marzo 2024 la Commissione ha svolto una procedura di consultazione sul progetto preliminare. Nell'ambito di tale procedura sono pervenuti in totale 54 pareri, formulati dalla totalità dei Cantoni, dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle finanze, dal Partito ecologista svizzero, dall'Unione democratica di centro e dal Partito socialista svizzero, nonché da diverse organizzazioni e associazioni, tra cui ad esempio la Conferenza dei governi dei Cantoni alpini, il Gruppo svizzero per le regioni di montagna, l'Associazione dei Comuni Svizzeri, l'Unione delle città svizzere, la Conferenza fiscale delle città, l'Associazione Svizzera dei Proprietari Fondiari, il Komitee Eigenmietwert 2.0, l'Allianz Zweitwohnungen Schweiz, la Domus Antiqua Helvetica, economiesuisse, l'Unione svizzera delle arti e mestieri e l'Unione sindacale svizzera. Si sono inoltre espresse varie altre organizzazioni del settore edile e immobiliare.

Sette Cantoni, tutti e tre i partiti politici che si sono espressi nonché sei organizzazioni e associazioni hanno approvato di principio la disposizione costituzionale proposta, sostenendo in particolare che tale disposizione permetterebbe ai Cantoni e ai Comuni maggiormente colpiti da un cambiamento coerente di sistema nell'imposizione del valore locativo di compensare le perdite fiscali subite. Secondo tali partecipanti, la possibilità di applicare un'imposta più elevata sulle abitazioni secondarie sarebbe altresì il presupposto necessario affinché un cambiamento totale del sistema di imposizione della proprietà abitativa abbia una qualche possibilità a livello politico. Allo stesso tempo, in tal modo si potrebbe eventualmente attenuare la problematica dei cosiddetti «letti freddi». Alcuni partecipanti alla consultazione sostengono il progetto della Commissione anche per motivi di economia procedurale, ritenendo che l'onere per l'introduzione di un'imposta immobiliare speciale sia inferiore a quello per il mantenimento dell'imposizione del valore locativo solo per le abitazioni secondarie a uso proprio.

19 Cantoni e 19 organizzazioni e associazioni respingono il progetto della Commissione. Diversi Cantoni vorrebbero mantenere l'attuale sistema di imposizione della proprietà abitativa e rifiutano in generale qualsiasi cambiamento di sistema. Altri temono che le perdite finanziarie che i Cantoni di montagna e quelli a vocazione turistica rischiano di subire a seguito del cambiamento totale di sistema non verrebbero compensate nemmeno con la nuova disposizione costituzionale. Alcuni sostengono inoltre che l'introduzione di un'imposta immobiliare speciale renderebbe il sistema ancora più complesso rispetto a quello attuale e solleverebbe altresì molte questioni di delimitazione.

Vari partecipanti ritengono che la disposizione debba essere descritta nel modo più concreto possibile, altri vorrebbero che i principi della strutturazione dell'imposta immobiliare speciale fossero disciplinati nella LAID, mentre altri ancora chiedono un limite massimo per l'imposta immobiliare speciale definito nella Costituzione o almeno a livello di legge federale. Economiesuisse e Expertsuisse chiedono infine di esaminare la possibilità di una soluzione a livello di legge.

3 Punti essenziali del progetto

La soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie causerebbe minori entrate per gli enti pubblici. Ai Cantoni e ai Comuni deve essere data la possibilità di compensare tali minori entrate mediante un'imposta immobiliare sulle abitazioni secondarie destinate prevalentemente a uso proprio (in seguito: imposta immobiliare speciale). Affinché sia possibile raggiungere questo obiettivo fiscale, l'imposta deve poter essere prelevata indipendentemente dai principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione nonché dell'imposizione secondo la capacità economica, sanciti dall'articolo 127 capoverso 2 Cost. Ciò consente di prevedere un'imposta più elevata rispetto a quella applicata agli altri immobili.

Tale imposta immobiliare speciale non è per sua natura giuridica un'imposta diretta e non rientra quindi nel campo di applicazione della LAID. Di conseguenza, i Cantoni e i Comuni non sono soggetti ad alcun obbligo di riscossione in base al diritto federale.

La riscossione di un'imposta immobiliare speciale presuppone che sia possibile distinguere tra abitazioni primarie e secondarie. Il criterio di distinzione più indicato è il domicilio fiscale: le abitazioni utilizzate quale domicilio fiscale sono considerate primarie. L'imposta proposta sarebbe limitata alle abitazioni secondarie destinate prevalentemente a uso proprio.

Chi possiede un'abitazione secondaria che risponde a detto criterio sarebbe tassato in misura maggiore rispetto a coloro che possiedono altri beni che non generano proventi. Per poter compensare finanziariamente la soppressione del valore locativo a livello degli enti pubblici interessati occorre prendere atto di questa disparità di trattamento. Per questo motivo è indispensabile una norma costituzionale.

4 Commento alla disposizione costituzionale

4.1 Decreto federale concernente l'imposta immobiliare cantonale sulle abitazioni secondarie

Art. 127 cpv. 2^{bis}

Le prescrizioni costituzionali per la riscossione dell'imposta immobiliare speciale sono formulate consapevolmente con cautela. Questa imposta è riscossa sul valore dell'abitazione senza tenere conto dei debiti che la gravano; anche la capacità economica soggettiva del contribuente, ossia la sua ulteriore situazione economica, non

viene considerata. Per il resto, gli enti pubblici interessati conservano un ampio margine di manovra per la regolamentazione dei dettagli nella loro legislazione.

Un aspetto centrale è l'uso. L'imposta immobiliare speciale prevista presuppone che l'abitazione secondaria sia destinata prevalentemente a uso proprio. Spetta ai Cantoni stabilire se con ciò s'intende che non sia concessa in locazione o in affitto per la maggior parte dell'anno civile oppure se si applica un criterio diverso. Ad esempio, una possibilità potrebbe essere che le abitazioni secondarie siano considerate locate anche nel caso in cui il proprietario le amministri professionalmente, ossia quando l'immobile è offerto per locazioni brevi di natura turistica, a condizioni usuali di mercato, tramite un sistema di riservazione gestito dall'ente di promozione locale. In tal caso, sarebbe determinante l'intenzione di dare in locazione l'abitazione, mentre la durata effettiva di tale locazione avrebbe un ruolo marginale. L'esperienza indica che le abitazioni secondarie non destinate a uso turistico, che sono utilizzate solamente dal proprietario e dalla sua famiglia, sono occupate in media per 30–40 giorni all'anno; se l'abitazione secondaria è utilizzata anche da amici e conoscenti, l'occupazione annua si attesta attorno ai 50–60 giorni. Per contro, le abitazioni secondarie messe a disposizione da offerenti commerciali presentano un'occupazione di 150–200 giorni¹⁵. Sono ipotizzabili anche altri criteri, ad esempio connessi al conseguimento di un determinato reddito locativo.

La disposizione costituzionale accorda margine di manovra agli enti pubblici interessati anche per il calcolo dell'imposta. Non viene dunque indicato quale valore dell'abitazione secondaria debba essere posto alla base della riscossione dell'imposta immobiliare speciale; può trattarsi, ad esempio, del valore di mercato, del valore fiscale lordo sulla base della stima ufficiale o del valore catastale. Possono essere presi in considerazione anche altri parametri; spetta al Cantone stabilire le basi concrete della valutazione.

Per quanto attiene alla sua natura giuridica, l'imposta immobiliare speciale è un'imposta reale. Può essere applicata come imposta immobiliare separata o come supplemento a un'imposta immobiliare già esistente. Ai Cantoni è lasciato margine di manovra anche riguardo a questo aspetto.

Per evitare che l'imposta immobiliare speciale causi un conflitto di norme (in particolare una violazione del principio dell'uguaglianza giuridica secondo l'art. 8 cpv. 1 Cost.), la disposizione costituzionale proposta esclude l'applicazione dei principi costituzionali dell'imposizione fiscale di cui all'articolo 127 capoverso 2 Cost. In tal modo, sussistono le condizioni quadro idonee per imporre un onere fiscale maggiore rispetto agli altri immobili. Un'imposta strutturata in questa maniera presenta le seguenti caratteristiche:

- concettualmente è molto simile alle imposte immobiliari già esistenti;
- a seconda dell'aliquota può raggiungere l'obiettivo fiscale prefissato, ossia la compensazione finanziaria delle perdite causate dalla soppressione dell'imposizione del valore locativo;
- in quanto disposizione potestativa, i Cantoni possono delegarne la riscossione ai Comuni. L'imposta immobiliare speciale fornisce pertanto uno strumento anche

¹⁵ DTF 140 I 176, consid. 7.6

agli enti territoriali particolarmente colpiti dal punto di vista finanziario dalla soppressione dell'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie.

L'imposta immobiliare speciale potrà essere prevista dai Cantoni solo se il valore locativo delle abitazioni secondarie destinate a uso proprio non sarà tassato dalla Confederazione e dai Cantoni. Soltanto in caso di abrogazione dell'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie e a seguito delle minori entrate che ne derivano per una parte dei Cantoni si giustifica una deroga ai principi di cui all'articolo 127 capoverso 2 Cost. Se l'imposizione del valore locativo non sarà abrogata o sarà successivamente reintrodotta, ai Cantoni non sarà consentito riscuotere l'imposta immobiliare speciale.

L'articolo 127 capoverso 2^{bis} Cost. prevede la possibilità per il legislatore federale di fissare dei limiti in relazione alle imposte cantonali analogamente a quanto stabilito all'articolo 76 capoverso 4 Cost. per i canoni cantonali per l'utilizzazione delle acque. Il legislatore federale può in particolare stabilire un limite superiore per l'imposta immobiliare speciale. In proposito deve tenere conto del fatto che con questo progetto s'intende ridurre o addirittura eventualmente compensare del tutto le minori entrate connesse all'abrogazione dell'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie. La competenza del legislatore federale in questo contesto non riguarda in particolare le imposte immobiliari riscosse sulle abitazioni primarie e neppure le imposte immobiliari previste sulle abitazioni secondarie per le quali non è possibile derogare all'articolo 127 capoverso 2 Cost.

4.2 Attuazione dell'imposta immobiliare speciale sulle abitazioni secondarie

Se intenderanno applicarla, ai Cantoni spetterà l'attuazione della norma costituzionale relativa alla riscossione dell'imposta immobiliare speciale sulle abitazioni secondarie destinate prevalentemente a uso proprio. All'occorrenza e a seconda della delega della competenza, tale imposta potrà essere prelevata dal Comune interessato.

5 Ripercussioni

Per quanto attiene alle ripercussioni finanziarie ed economiche si deve distinguere tra

- le ripercussioni causate direttamente dall'imposta immobiliare speciale (di seguito illustrate ai capitoli «Imposta immobiliare speciale») e
- le ripercussioni sull'imposta sul reddito causate segnatamente dalla (mancata) imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie (di seguito illustrate ai capitoli «Aspetti connessi con l'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie»).

L'imposta immobiliare speciale crea la base affinché la soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie possa, ma non debba necessariamente, essere

neutrale a livello di gettito fiscale. Questo progetto della CET-N è contrapposto alle seguenti varianti:

- la soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie senza riscossione di un'imposta immobiliare speciale;
- il diritto vigente;
- il mantenimento del valore locativo delle abitazioni secondarie come auspicato dal Consiglio degli Stati nel progetto 17.400.

La prima variante corrisponde alla decisione del Consiglio nazionale relativa all'affare 17.400 senza considerare le ripercussioni dell'imposta immobiliare speciale. Tale scenario può configurarsi anche nell'ambito del progetto della CET-N concernente l'affare 17.400, in particolare nel momento in cui si rinuncia alla riscossione dell'imposta immobiliare speciale, come consentito dalla natura potestativa della disposizione.

Dal punto di vista delle ripercussioni, le altre due varianti sono praticamente identiche poiché il Consiglio degli Stati desidera mantenere il valore locativo delle abitazioni secondarie come previsto nel diritto vigente. Un confronto tra la versione del Consiglio degli Stati e il diritto vigente è dunque in via generale superfluo; eventuali divergenze saranno segnalate.

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

La riscossione dell'imposta immobiliare speciale concerne solamente le entrate dei Cantoni e dei Comuni e non è intesa quale compensazione per le minori entrate a livello di imposta federale diretta a seguito della soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie. Qualora il diritto vigente non fosse modificato o si attuasse la versione proposta dal Consiglio degli Stati in relazione all'affare 17.400, non ci sarebbero minori entrate poiché si manterrebbe il valore locativo delle abitazioni secondarie.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

5.2.1 Imposta immobiliare speciale

L'imposta immobiliare speciale deve servire a Cantoni e Comuni per compensare l'abrogazione dell'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie. Di per sé tale imposta genera entrate per i Cantoni e i Comuni.

La disposizione potestativa, insieme alla norma di delega ai Comuni, consente di impiegare l'imposta immobiliare speciale quale strumento mirato. Potrà infatti essere utilizzata nei Cantoni e nei Comuni particolarmente toccati dall'abrogazione dell'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie.

5.2.2 **Aspetti connessi con l'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie**

L'imposta immobiliare speciale accorda ai Cantoni – e ai Comuni mediante la norma di delega – maggiore autonomia rispetto al sistema esistente, che prevede l'imposizione del valore locativo. Tale sistema deve infatti basarsi sui valori locativi di mercato nel rispettivo Comune, mentre i Cantoni e i Comuni, entro eventuali limiti stabiliti dal legislatore federale, potranno fissare liberamente l'aliquota dell'imposta immobiliare speciale. Per quanto attiene all'imposta sul reddito, i Cantoni possono determinare la tariffa solamente per l'insieme degli elementi soggetti all'imposta sul reddito. Inoltre, i Comuni possono modificare la tariffa unicamente mediante il coefficiente d'imposta e non possono influire sulla progressione.

Tuttavia, la soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie avrà ripercussioni importanti solo per un numero esiguo di Cantoni – e al loro interno a loro volta solo per un numero esiguo di Comuni. Sia le cifre dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale sia analisi in merito alle abitazioni secondarie di contribuenti assoggettati illimitatamente alle imposte nei Cantoni di Argovia e Berna indicano che le ripercussioni provocate dalla riforma sarebbero più marcate nei Cantoni di Berna, dei Grigioni, del Ticino e del Vallese. Tuttavia, anche Comuni a vocazione turistica in altri Cantoni potrebbero esserne toccati. Inoltre, in considerazione del loro numero di abitanti, i piccoli Comuni potrebbero subire maggiori ripercussioni finanziarie rispetto a quelli di grandi dimensioni.

Considerate le situazioni di partenza a dir poco eterogenee all'interno dei Comuni, il calcolo del volume di entrate che l'imposta immobiliare speciale dovrebbe generare a livello nazionale a seguito della soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie avrebbe una valenza limitata. Con gli esigui dati dei Cantoni di Argovia e Berna (anno fiscale 2019) a disposizione è stato possibile formulare solo considerazioni approssimative. Tuttavia, sulla base dei pareri pervenuti durante la consultazione, l'Amministrazione federale delle contribuzioni ha aggiornato la stima delle ripercussioni finanziarie.

- Secondo tale stima, in presenza di tassi d'interesse bassi, l'imposta immobiliare speciale dovrebbe fruttare entrate per circa 200 milioni di franchi se con tale imposta s'intende compensare le entrate provenienti dall'imposizione delle abitazioni secondarie dei cantoni e dei comuni. In caso di tassi d'interesse elevati, invece, non sarebbe necessario conseguire entrate con l'imposta immobiliare speciale se tali entrate fossero previste unicamente ai fini della compensazione;
- le entrate provenienti dall'imposta immobiliare speciale non dipendono dal livello dei tassi d'interesse, mentre il gettito generato dall'imposizione delle abitazioni secondarie dovrebbe dipendere da tale livello;
- queste considerazioni non tengono conto del fatto che il Comune del domicilio fiscale perderebbe il proprio diritto di fissazione dell'aliquota d'imposizione delle abitazioni secondarie, e questo anche per quanto attiene alle abitazioni di vacanza situate al di fuori della Svizzera. Tuttavia, solitamente le entrate generate dalla fissazione dell'aliquota sono modeste. Inoltre, le considerazioni non tengono conto di eventuali cambiamenti nel comportamento dei soggetti economici.

I Comuni (particolarmente) colpiti sono nella posizione migliore per stimare l'ammontare necessario a seguito della soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie. Per questo motivo, nella lettera accompagnatoria della procedura di consultazione sarà richiesto ai Cantoni di fornire cifre rappresentative.

In proposito si deve notare che l'obiettivo prioritario al momento della fissazione della tariffa fiscale non deve essere obbligatoriamente la compensazione delle entrate che si perderanno a seguito della soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie; gli enti pubblici interessati potranno anche conseguire maggiori o minori entrate. Per questo motivo non è possibile indicare se la combinazione tra riscossione dell'imposta immobiliare speciale e contestuale soppressione dell'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie comporterà un gettito maggiore o minore rispetto alla situazione attuale o alla proposta del Consiglio degli Stati. Tuttavia, rispetto a una soluzione che prevede la soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie senza l'introduzione di un'imposta immobiliare speciale, si avrebbero certamente maggiori entrate.

Infine, occorre considerare che i valori locativi netti delle abitazioni secondarie, e dunque l'effetto sul gettito in caso di soppressione del valore locativo, oscillano insieme ai tassi d'interesse. Anche solo per questo motivo è difficile mettere in atto con assoluta precisione una riforma neutrale dal punto di vista del gettito. La proposta del Consiglio nazionale comporterebbe tuttavia minori oscillazioni del gettito rispetto alla soluzione del Consiglio degli Stati, che prevede di mantenere il valore locativo delle abitazioni secondarie, e alla situazione attuale.

5.3 Ripercussioni per l'economia

5.3.1 Onere amministrativo

5.3.1.1 Imposta immobiliare speciale

Se la base di calcolo si fonda su un'imposta immobiliare esistente prevedendo un supplemento, per la sua determinazione non ci si deve attendere alcun onere supplementare a carico dell'ente pubblico interessato poiché il relativo onere rientra nell'ambito dell'imposta immobiliare già applicata. I principali Cantoni turistici (BE, GR, TI e VS) riscuotono già un'imposta immobiliare.

I contribuenti e l'ente pubblico interessato potrebbero dover sostenere un onere amministrativo per determinare se l'imposta immobiliare speciale sia dovuta o meno. Tale onere dipenderebbe dalla distinzione tra abitazione secondaria destinata prevalentemente a uso proprio e abitazione secondaria in prevalenza locata o affittata nonché dalla relativa documentazione da fornire.

5.3.1.2 Aspetti connessi con l'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie

Ripartizione dei costi di manutenzione dell'immobile in caso di forme miste di utilizzo: il sistema attuale consente di dedurre interamente i costi per la manutenzione dell'immobile. Anche la versione del Consiglio degli Stati proposta nell'ambito

dell'affare 17.400 non cambierebbe la situazione per le abitazioni secondarie, poiché il valore locativo di tali abitazioni resterebbe imponibile.

Tuttavia, se il valore locativo delle abitazioni secondarie fosse soppresso e sostituito da un'imposta immobiliare speciale, come richiesto dalla CET-N, rispetto alla situazione attuale e alla decisione del Consiglio degli Stati potrebbe sussistere un onere amministrativo supplementare nell'ambito della riscossione delle imposte sul reddito nel caso in cui l'abitazione secondaria sia in parte destinata a uso proprio e in parte locata. Infatti, la manutenzione dell'immobile dovrebbe essere suddivisa in una parte deducibile e in una parte destinata all'uso proprio non deducibile.

Il problema della ripartizione dei costi di manutenzione dell'immobile non concerne tuttavia solo le abitazioni secondarie, ma può presentarsi anche per gli immobili abitati durevolmente dal proprietario in caso di cambiamento (parziale o totale) di sistema. Ad esempio, qualora il proprietario disponga di un'abitazione supplementare nello stesso edificio in cui ha il proprio domicilio principale e tale abitazione sia concessa in locazione, l'onere della manutenzione dovrà essere opportunamente suddiviso in caso di cambiamento di sistema.

Ripartizione fiscale intercantonale: non appena sarà soppresso il valore locativo delle abitazioni secondarie, per tali immobili la ripartizione intercantonale resterà necessaria per le imposte sulla sostanza, ma di regola non per quelle sul reddito. Dal punto di vista del contribuente ne consegue una semplificazione, in particolare per le persone residenti all'estero che non hanno familiarità con le particolarità del diritto fiscale locale. Una semplificazione risulterà anche per le abitazioni di vacanza all'estero di proprietà di persone residenti in Svizzera, poiché non dovrà più essere stabilita l'aliquota. Secondo il diritto vigente e la proposta del Consiglio degli Stati sull'imposizione del valore locativo, invece, la ripartizione è necessaria (anche) per le imposte sul reddito.

Se il contribuente è proprietario di un'abitazione secondaria (interamente) destinata a uso proprio, rispetto al diritto vigente e alla versione del Consiglio degli Stati relativa all'affare 17.400 si ha un notevole vantaggio amministrativo, poiché non solo sarà superflua la ripartizione intercantonale dell'imposta sul reddito, ma non dovranno neppure essere allegati alla dichiarazione dell'imposta sul reddito documenti relativi all'abitazione secondaria.

Se considerata singolarmente, l'imposta immobiliare speciale comporta un aumento dell'onere amministrativo, la cui portata dipenderà dalle modalità di attuazione. Tuttavia, se considerata in combinazione con la soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie, in ultimo dovrebbe verificarsi una riduzione di tale onere rispetto alla situazione attuale e alla versione del Consiglio degli Stati relativa all'affare 17.400. Il minor onere amministrativo possibile si otterrebbe sopprimendo il valore locativo delle abitazioni secondarie, senza riscuotere in contropartita un'imposta immobiliare speciale.

5.3.2 Possibile strutturazione dell'imposta

5.3.2.1 Imposta immobiliare speciale

L'imposta immobiliare speciale sarà riscossa solo in caso di prevalenza dell'uso proprio. Di per sé ciò può costituire un incentivo a eludere l'imposta, poiché quest'ultima non verrebbe riscossa qualora l'abitazione fosse prevalentemente concessa in locazione o in affitto.

Un'altra opzione di strutturazione risulta dalla possibilità che alcuni Cantoni riscuotano un'imposta immobiliare speciale, mentre altri vi rinuncino. Se il Cantone del domicilio fiscale non riscuote l'imposta immobiliare speciale sull'abitazione secondaria, mentre il Cantone in cui è situata l'abitazione secondaria preleva tale imposta, il contribuente potrebbe essere incentivato a cambiare il domicilio fiscale per eludere la stessa.

5.3.2.2 Aspetti connessi con l'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie

Usò proprio contro uso di terzi: se il valore locativo delle abitazioni secondarie fosse soppresso conformemente alla versione del Consiglio nazionale concernente l'affare 17.400, i suddetti incentivi all'elusione si accentuerebbero poiché gran parte delle spese di manutenzione resterebbero deducibili in caso di uso finalizzato prevalentemente alla locazione o all'affitto. Ritenuto che i redditi da locazione o affitto sarebbero imponibili, gli incentivi alla pianificazione fiscale sussisterebbero più probabilmente in caso di importanti lavori di manutenzione.

Secondo l'attuale legislazione la manutenzione dell'immobile è completamente deducibile e anche nella versione del Consiglio degli Stati la manutenzione dell'abitazione secondaria resterebbe deducibile; diversamente dalla proposta della CET-N non sussistono dunque incentivi a cambiare la destinazione da uso proprio a uso di terzi.

Tempistiche dei lavori di manutenzione: rispetto alla situazione attuale, ma anche a un cambiamento parziale di sistema, gli incentivi attualmente esistenti a eseguire i lavori di manutenzione all'abitazione secondaria in periodi caratterizzati da un carico fiscale marginale elevato si ridurrebbero leggermente con la riscossione dell'imposta immobiliare speciale e la contestuale soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie.

La versione del Consiglio degli Stati favorisce il passaggio da abitazione primaria ad abitazione secondaria: un potenziale incentivo alla pianificazione fiscale sussiste tuttavia anche in caso di cambiamento parziale di sistema conformemente alla decisione del Consiglio degli Stati in merito all'iniziativa parlamentare 17.400, che prevede di mantenere l'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie. In tal caso, il contribuente potrebbe continuare ad alternare abitazione primaria e secondaria facendo valere, se non si configurano reati di elusione, deduzioni fiscali per importanti lavori di manutenzione in tutti gli immobili. Il diritto vigente e la proposta della CET-N non incentivano ad agire in questo specifico modo, ma l'imposta immobiliare speciale suggerita nella proposta della CET-N incoraggia comportamenti simili (n. 5.3.2.1).

Non è possibile determinare se gli incentivi alla pianificazione fiscale siano maggiori in caso di cambiamento totale di sistema e riscossione dell'imposta immobiliare speciale rispetto a una modifica parziale senza riscossione di tale imposta. Rispetto al diritto vigente dovrebbero essere leggermente maggiori.

5.3.3 Effetti distributivi

5.3.3.1 Imposta immobiliare speciale

Gli effetti distributivi possono essere analizzati da un punto di vista regionale o individuale. Per quanto attiene all'aspetto regionale, gli effetti distributivi dipendono dal numero delle abitazioni secondarie nel relativo Comune, dalla strutturazione concreta dell'imposta immobiliare speciale e in particolare dalla pressione fiscale.

Da un punto di vista individuale, invece, l'imposta immobiliare speciale – se considerata singolarmente – comporta un onere fiscale maggiore per i proprietari di abitazioni secondarie, mentre coloro che non possiedono un'abitazione secondaria non sono toccati da questa imposta.

5.3.3.2 Aspetti connessi con l'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie

Effetti distributivi a livello regionale: da un punto di vista regionale, rispetto alla versione del Consiglio degli Stati e alla situazione attuale, la proposta della CET-N può comportare lievi conseguenze nell'ambito della perequazione finanziaria nazionale (NPC). I redditi imponibili (incluso il valore locativo delle abitazioni secondarie) sono rilevanti a livello di NPC, mentre un'imposta immobiliare speciale non sarebbe considerata in tale contesto.

Effetti distributivi tra diverse categorie di destinazione d'uso delle abitazioni: se la combinazione dell'imposta immobiliare speciale con la soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie dovesse risultare, perlomeno a lungo termine, neutrale sotto il profilo del gettito fiscale, non dovrebbero sussistere importanti differenze tra proprietari di abitazioni secondarie e altri contribuenti per quanto concerne gli effetti distributivi né nel diritto vigente, né nella versione del Consiglio degli Stati, né nella proposta della CET-N. Per contro, in caso di soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie senza riscossione di un'imposta immobiliare speciale, i proprietari di abitazioni secondarie beneficerebbero di uno sgravio fiscale rispetto ad altri contribuenti.

Tuttavia, confrontando il progetto di riforma **complessivo** risultano automaticamente degli effetti distributivi. Se un confronto dell'intero pacchetto di riforma, ad esempio tra la proposta della CET-N e la situazione attuale, non evidenzia effetti distributivi in considerazione della neutralità della riforma a livello di gettito fiscale, la proposta del Consiglio degli Stati favorisce invece leggermente i proprietari immobiliari; infatti, la versione del Consiglio degli Stati è meno restrittiva riguardo alla deduzione degli interessi su debiti, cosicché si registrerebbero lievi minori entrate rispetto alla situazione attuale, con un conseguente vantaggio per i proprietari immobiliari.

Effetti distributivi all'interno della cerchia dei proprietari di abitazioni secondarie: è nella natura di un'imposta reale non tenere in considerazione la situazione

personale del contribuente (situazione debitoria, familiare ecc.). Per quanto attiene agli effetti distributivi all'interno della cerchia dei proprietari di abitazioni secondarie è pertanto fondamentale capire quanto sia stretta la correlazione tra il valore dell'immobile dichiarato e il reddito imponibile o la sostanza residua. Si presume tuttavia che debba sussistere una stretta correlazione, cosicché non dovrebbero risultare variazioni significative tra i proprietari di abitazioni secondarie.

All'interno di questa cerchia, coloro che sono finanziati in ampia misura da terzi si troveranno in una situazione peggiore con la riscossione dell'imposta immobiliare speciale e la contestuale soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie rispetto alla situazione attuale o alla versione del Consiglio degli Stati, poiché gli interessi ipotecari sull'abitazione secondaria non potranno più, in linea di principio, essere dedotti. Questi interessi dovranno eventualmente essere compensati con redditi imponibili di altri valori patrimoniali o semplicemente non potranno più essere fatti valere. Tuttavia, si deve tenere in considerazione il fatto che, soprattutto le persone benestanti, potrebbero adeguarsi alle nuove strutture.

5.3.4 Numero di abitazioni secondarie e tipi di uso

5.3.4.1 Imposta immobiliare speciale

Considerata di per sé, l'imposta immobiliare speciale fa aumentare l'onere fiscale dei proprietari di abitazioni secondarie, riducendo la domanda di tali abitazioni. Ritenuto che il suolo è un bene immobile, si avrebbe una capitalizzazione, che dovrebbe comportare una diminuzione dei prezzi delle abitazioni secondarie.

5.3.4.2 Aspetti connessi con l'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie

Ripercussioni minime sul numero di abitazioni secondarie in caso di neutralità sotto il profilo del gettito fiscale: se la combinazione dell'imposta immobiliare speciale con la soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie dovesse risultare, perlomeno a lungo termine, neutrale sotto il profilo del gettito fiscale, il passaggio a questo sistema non dovrebbe incentivare oltremodo l'edilizia abitativa. In tal caso, non ci si dovrebbe attendere né una tendenza all'aumento delle abitazioni secondarie né un loro abbandono massiccio (ad es. mediante conversione in abitazioni primarie).

Rispetto al diritto vigente e – in misura leggermente minore – alla versione del Consiglio degli Stati, la riscossione dell'imposta immobiliare speciale e la soppressione del valore locativo delle abitazioni secondarie incentiverebbe maggiormente i proprietari di abitazioni secondarie finanziati in misura massiccia da parte di terzi:

- ad ammortizzare l'ipoteca e a ridurre i debiti; o
- ad alienare l'immobile a un acquirente che potenzialmente dispone di un capitale proprio maggiore; o
- a concedere più frequentemente in locazione, per un periodo di tempo limitato, l'immobile destinato a uso proprio in modo da continuare a godere della deducibilità degli interessi su debiti. In tal caso, l'imposta reale avrebbe un certo effetto d'incentivazione prevenendo i cosiddetti «letti freddi».

Frequenza d'uso dell'abitazione secondaria: indipendentemente dal grado di finanziamento da parte di terzi dei proprietari di abitazioni secondarie, il progetto previene i «letti freddi». Se l'abitazione secondaria è concessa in locazione prevalentemente a fini turistici, non viene riscossa alcuna imposta immobiliare speciale. Al contempo non si applica neppure il valore locativo per il periodo in cui l'immobile è adibito a uso proprio. La novità può dunque incentivare i proprietari a non lasciare inutilizzata per la maggior parte dell'anno la loro abitazione di vacanza. Determinante in tal caso è l'impostazione concreta stabilita dall'ente pubblico interessato.

Per contro, se si mantenesse la legislazione attuale, si sopprimesse il valore locativo delle abitazioni secondarie senza riscuotere un'imposta immobiliare speciale o fosse attuata la versione della riforma dell'imposizione del valore locativo proposta dal Consiglio degli Stati, non si otterrebbe tale effetto d'incentivazione a favore di un uso maggiore dell'abitazione secondaria.

5.3.5 Incentivi all'indebitamento

5.3.5.1 Imposta immobiliare speciale

Considerato di per sé, l'onere fiscale dovuto all'imposta immobiliare speciale comporterà una riduzione del reddito disponibile e di conseguenza anche una minore capacità di sostenere il debito.

5.3.5.2 Aspetti connessi con l'imposizione del valore locativo delle abitazioni secondarie

Riduzione dell'indebitamento lordo più probabile rispetto a una riduzione dell'indebitamento netto: sopprimendo in contropartita il valore locativo delle abitazioni secondarie, l'imposta immobiliare speciale contribuirà a ridurre gli incentivi all'indebitamento. Questo è dovuto al fatto che il diritto vigente consente la deduzione degli interessi su debiti. In caso di cambiamento totale di sistema e contestuale introduzione dell'imposta immobiliare speciale, la deduzione degli interessi su debiti sarebbe per contro limitata, tra l'altro perché con la soppressione del valore locativo dell'abitazione secondaria determinati redditi da sostanza attualmente imponibili verrebbero meno.

Tuttavia, si deve presupporre che i proprietari di abitazioni secondarie siano perlopiù persone ad alto reddito e facoltose, cosicché ci si deve aspettare piuttosto una riduzione dell'indebitamento lordo che di quello netto. Le ripercussioni sulla stabilità del sistema finanziario per quanto attiene a questo settore sarebbero dunque minime, poiché il gruppo critico di economie domestiche «soglia» dovrebbe essere notevolmente sottorappresentato all'interno di questa cerchia piuttosto benestante. Rispetto alla situazione attuale e alla versione del Consiglio degli Stati le ripercussioni dovrebbero di conseguenza essere minime e più orientate verso una riduzione dell'indebitamento lordo.

6 Aspetti giuridici

In considerazione del principio fondamentale del federalismo (art. 3 Cost., sovranità dei Cantoni), la Costituzione federale stabilisce quali imposte possono essere riscosse dalla Confederazione e i principi che devono essere rispettati. Se un ambito non è contemplato dalla Costituzione federale, i Cantoni possono emanare normative. Compete ai Cantoni, ad esempio, la riscossione di imposte immobiliari; a oggi sono dodici i Cantoni che si avvalgono di questa facoltà. In questo contesto, essi devono tuttavia rispettare i principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione nonché dell'imposizione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost.). Il presente progetto chiede l'introduzione di un nuovo articolo costituzionale che, consentendo ai Cantoni di derogare ai principi di cui all'articolo 127 capoverso 2 Cost., permetta loro – e con una relativa delega di competenze ai Comuni (sovranità fiscale derivata) – di riscuotere un'imposta immobiliare speciale sulle abitazioni secondarie destinate prevalentemente a uso proprio.

L'aliquota dell'imposta immobiliare speciale non può essere fissata dai Cantoni a loro discrezione. Affinché l'aliquota sia conforme sotto il profilo costituzionale, i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione pongono una serie di limiti. Centrale in questo contesto è la garanzia della proprietà, disciplinata espressamente nel catalogo dei diritti fondamentali della Costituzione (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. Allo stesso risultato può condurre anche il cumulo di imposte e tasse varie che il singolo è in grado di pagare solo alienando progressivamente il proprio patrimonio¹⁶.

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, poiché a suo parere si devono considerare anche altri criteri, come ad esempio la base di calcolo, il cumulo con altre tasse o la possibilità di trasferire su terzi un'imposta¹⁷. In sintesi, la massima istanza constata che non è possibile tracciare un limite generale tra un onere fiscale consentito e un'ingerenza confiscatoria¹⁸.

Per la fissazione del limite massimo dell'imposta immobiliare speciale si deve dunque tenere in considerazione la garanzia della proprietà, fermo restando che non esiste un limite determinabile in modo chiaro. Decisive sono infatti le circostanze complessive. La prassi riconosce con riserbo l'esistenza di un'imposizione confiscatoria¹⁹. Con l'introduzione dell'articolo 127 capoverso 2^{bis} Cost., il legislatore federale potrà porre dei limiti, come già previsto per il canone annuo cantonale per l'utilizzazione delle acque²⁰.

¹⁶ St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, a c. di Bernhard Ehrenzeller *et al.*, art. 26, 4^a ed., San Gallo 2023.

¹⁷ Basler Kommentar zur Bundesverfassung, a c. di Bernhard Waldmann *et al.*, art. 26, 1^a ed., Basilea 2015.

¹⁸ DTF **106** Ia 342, consid. 6a

¹⁹ Fabian Mösching: Massnahmen zur Beschränkung von Zweitwohnungen, tesi di dottorato, Berna 2014, pag. 104.

²⁰ Vedi n. 4.1

L'imposta immobiliare speciale potrà dunque essere riscossa a condizione che il valore locativo delle abitazioni secondarie non sia soggetto a imposizione a livello federale e cantonale²¹.

²¹ Vedi n. 4.1