

Rapporto di minoranza

numero	data	competenza
8646 R2	10 febbraio 2026	CONSIGLIO DI STATO

**della Commissione gestione e finanze
sull'iniziativa popolare costituzionale elaborata 18 ottobre 2022
presentata da Paolo Pamini (primo firmatario) "Sì alla neutralizzazione
dell'aumento dei valori di stima"**

(v. messaggio 28 gennaio 2026 n. 8646)

INDICE:

1.	UN ENORME PROBLEMA NEGATO	1
2.	L'INIZIATIVA COSTITUZIONALE	2
3.	BASTA GIOCARE CON LE STIME!.....	3
4.	IMPATTO FINANZIARIO	4
5.	IL MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO	5
6.	AUDIZIONE DEGLI INIZIATIVISTI.....	6
7.	L'ARGOMENTARIO DEGLI INIZIATIVISTI	7
8.	CONCLUSIONI.....	7

1. UN ENORME PROBLEMA NEGATO

Il livello del valore ufficiale delle stime immobiliari ticinesi, scandalosamente basso, e la ritrosia o difficoltà ad affrontarlo, costituisce un grande problema, giuridico, politico, democratico, perché la distanza tra i valori veri e quelli ufficiali è tale da produrre una disparità di trattamento enorme tra la proprietà mobiliare e quella immobiliare. Chi ha 100'000 franchi in banca paga le imposte ed ha o non ha diritti sociali in base a questo valore, mentre chi ha un immobile che vale 100'000 franchi sul mercato, ma se lo vede stimato ufficialmente solo 40'000 franchi, paga le imposte e si vede riconosciuti o negati diritti sociali sulla base di questo valore ampiamente "scontato". Pur volendo usare criteri prudenziali per le stime ufficiali, in Ticino la distanza tra i due valori è siderale: si parla di un valore effettivo lordo (quindi senza deduzione dei carichi ipotecari) superiore di ben il 130% rispetto a quello di stima ufficiale, 166 miliardi a fronte di 71.4 miliardi riconosciuti ufficialmente (93.8 miliardi a fronte di 40.8 miliardi riconosciuti ufficialmente per i soli contribuenti con domicilio fiscale in Ticino), numeri che mostrano bene la dimensione della questione. Un problema che già dieci anni fa aveva ben evidenziato anche il prof. Locher

(cfr. PETER LOCHER, *Stime immobiliari nel Cantone Ticino: il quadro giuridico, Novità fiscali n. 9/2014* pagg. 14 e segg.).

Il 13 novembre 1996 il Gran Consiglio ha adottato la base legale vigente in questo ambito, la Legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare, che ha permesso di superare la vecchia legislazione basata sulle revisioni delle stime per gruppi di Comuni. Secondo l'art. 6 della nuova legge, i valori ufficiali di stima dei fondi e delle forze idriche di tutti i Comuni del Cantone sono oggetto, una prima volta, di una revisione generale in base ad un programma definito dal Consiglio di Stato (cpv. 1), i nuovi valori di stima sono messi in vigore contemporaneamente per tutti i Comuni (cpv. 2) e le revisioni generali successive sono ordinate dal Consiglio di Stato trascorsi 20 anni dalla messa in vigore della stima precedente (cpv. 3). Secondo l'art. 7 cpv. 1, nel periodo che intercorre fra due revisioni generali i valori ufficiali di stima sono oggetto di aggiornamenti intermedi con l'adozione di percentuali d'incremento o di diminuzione se, secondo il Consiglio di Stato, i fattori influenti sulla valutazione dei fondi registrano mutamenti rilevanti.

I valori di stima iniziali degli immobili in base a questa legge sono entrati in vigore nel 2005, per cui la prima revisione generale successiva avrebbe dovuto tenersi quest'anno, passati 20 anni. Purtroppo, il Consiglio di Stato, o il Dipartimento finanze e economia, hanno tirato le cose per le lunghe, o comunque non si sono preparati per tempo per la scadenza fissata dalla legge, per cui il gigantesco problema sopra indicato rimane sostanzialmente immutato. Con il Preventivo 2026 il Consiglio di Stato ha addirittura proposto di riportare l'aggiornamento delle stime di dieci anni, al 2035, contravvenendo alla legge del 1996, pur confermando il dato di una discrepanza tra i valori reali e quelli ufficiali di poco meno del 130%. Questa inazione dell'autorità mostra bene come nei fatti questo enorme problema venga negato, relativizzato, procrastinato, invece di essere affrontato con l'impegno che meriterebbe sulla base della constatazione che mantenere una disparità di trattamento così evidente tra i valori mobiliari e immobiliari non sia più accettabile. Anche il fatto che il rapporto di maggioranza, che invita a accogliere l'iniziativa popolare, non contenga una riga di contenuto sul tema, sulle sue contraddizioni e sui problemi enormi che esso genera non fa che confermare questa chiara volontà della maggioranza politica di mantenere in piedi in qualche modo un privilegio più che criticabile, senza una reale intenzione di andare verso una soluzione.

2. L'INIZIATIVA COSTITUZIONALE

Lungi dall'affrontare il problema sopra ricordato, l'iniziativa costituzionale nella forma elaborata oggetto del presente rapporto va in direzione contraria e lo aggrava, o cerca di farlo, pretendendo di dare alla disparità di trattamento addirittura il rango di diritto costituzionale. Al di là del fatto che il testo proposto non è efficace, come vedremo in seguito, la pretesa degli iniziativaisti è inquietante, perché fa strame di uno dei principi cardine del nostro sistema democratico e legale, quello della parità di trattamento.

L'iniziativa chiede di aggiungere nella Costituzione cantonale un nuovo art. 34^{quater} del seguente tenore: "La revisione generale ricorrente dei valori di stima immobiliare non può comportare nel complesso un aumento automatico del gettito dei tributi pubblici, né una riduzione automatica delle prestazioni, degli aiuti e dei sussidi erogati nell'ambito del perseguimento degli obiettivi sociali". Il testo risulta piuttosto ambiguo e, come già successo in passato per altre iniziative popolari, ripropone purtroppo ancora una volta

un'importante ambiguità democratica, vista la marcata distanza tra quanto promesso dagli iniziativaisti e quanto previsto davvero nel testo della modifica costituzionale proposta.

Se la promessa, che ritroviamo nel titolo dell'iniziativa popolare, è una revisione generale dei valori di stima che non abbia nessun effetto fiscale imposta sulla sostanza, imposte immobiliari, imposta minima e imposte di successione e donazione, (qui l'imposta sul reddito e il valore locativo non c'entrano) e nessun effetto sociale (sussidi di cassa malati, aiuti allo studio, rette in casa anziani ecc.), il testo dell'iniziativa dice altro e rende questa promessa del tutto vuota. Infatti, il nuovo articolo costituzionale riportato più sopra afferma che in occasione delle revisioni generali dei valori di stima immobiliare non si debba accettare che l'aumento di tali valori generi automaticamente un aumento del carico fiscale per i proprietari di immobili, rispettivamente la perdita automatica di prestazioni, aiuti o sussidi di natura sociale. Si parla di evitare un aumento automatico delle imposte, non di evitare un aumento delle imposte tout court, di evitare una riduzione automatica delle prestazioni sociali, non di evitare una riduzione di tali prestazioni tout court. La differenza è di peso, perché, secondo questa norma, qualora le autorità, in occasione delle prossime revisioni generali delle stime immobiliari, affronteranno esplicitamente il problema della loro ripercussione su tributi e prestazioni sociali, evitando il semplice automatismo, il testo della nuova norma costituzionale sarà rispettato. L'uso dell'aggettivo "automatico" modifica significativamente il senso dell'iniziativa, spostando definitivamente l'accento decisivo sulla procedura e non sul risultato atteso, allontanando l'iniziativa di molto dalla narrazione proposta a suo sostegno. Perché una cosa è dire che la revisione delle stime non può comportare un aumento dell'onere fiscale (lo stesso vale a contrario per il beneficio di prestazioni), altra è dire che non deve comportare un aumento automatico di tale onere, lasciando quindi la possibilità che, senza automatismo, l'effetto possa essere una riduzione, una sostanziale parità o anche un aumento non automatico.

Del resto, gli iniziativaisti non avevano grande margine di manovra. Usando il concetto di "aumento/riduzione automatico/a" e non quello di "aumento/riduzione tout court" hanno evitato l'incostituzionalità della loro proposta, perché stabilire nella Costituzione, a tempo indefinito, un certo livello di oneri fiscali e diritti sociali per i soli proprietari immobiliari e non per gli altri contribuenti/beneficiari fa evidentemente a pugni con il principio della parità di trattamento. Il risultato è però una proposta sostanzialmente vuota, limitandosi a porre il solo problema procedurale dell'automatismo e rinunciando di fatto al risultato concreto della neutralizzazione delle stime, che però figura, senza poi essere sostanziato, nel titolo dell'atto popolare.

Un appunto speciale merita l'indicazione, poi non sostanziata per quanto detto poc'anzi, contenuta nell'iniziativa volta a neutralizzare l'effetto della revisione delle stime immobiliari sulle prestazioni sociali: considerando gli ambienti politici dai quali viene l'iniziativa, usualmente molto pignoli sulle prestazioni sociali e sul reale bisogno delle persone che ne fanno richiesta, colpisce, e stupisce, la volontà di non voler considerare, per una parte dei beneficiari dello stato sociale, che essi dispongono di patrimoni immobiliari che valgono ben più di quel che le stime ufficiali attestano.

3. BASTA GIOCARE CON LE STIME!

In nome del principio della parità di trattamento, l'onere fiscale e il diritto alle prestazioni sociali non possono essere definiti in base a parametri diversi (per esempio 10% per gli averi mobiliari, 15%, o 5% per quelli immobiliari). Non potendo differenziare le aliquote, e

ci mancherebbe, da decenni si gioca con le stime dei valori degli immobili, fingendo che per questa parte della sostanza i metri siano lunghi meno di 50 centimetri, facendo sparire con un colpo di bacchetta magica valori immobiliari per miliardi e distorcendo così la realtà.

Questa distorsione rende oggi non semplice la soluzione del problema vero, definire un livello adeguato della pressione fiscale sulla sostanza (tutta) e definire quanto la sostanza (tutta) debba contare nel calcolo delle prestazioni sociali, perché un allineamento delle stime ufficiali della sostanza immobiliare ad un livello adeguato, per esempio a quello assicurativo, più realistico, riducendo al contempo le aliquote fiscali, rispettivamente rivedendo quelle sociali (il 10% su 40'000 franchi è pari al 4% su 100'000) ha degli effetti importanti sul resto della sostanza. Infatti, le aliquote fiscali e quelle sociali coinvolgono necessariamente anche gli altri contribuenti, rispettivamente beneficiari di prestazioni sociali, quelli che di sostanza immobiliare non hanno nulla o hanno poco, per cui l'effetto di una revisione al ribasso delle aliquote unitarie per tutti arrischia di essere finanziariamente difficilmente sostenibile. Per le sole proprietà inerenti all'alloggio primario si possono (e si devono) prevedere dei forfait d'esonero, in nome del principio costituzionale dell'accesso alla proprietà della casa primaria, ma questo non può riguardare il resto dei beni immobiliari (case secondarie, case a reddito, immobili artigianali, terreni ecc.).

4. IMPATTO FINANZIARIO

Mal si comprende la volontà da parte della politica di voler affrontare una revisione generale delle stime nascondendosi dietro motivazioni tecniche. E questo in un momento in cui le finanze del Cantone sono in sofferenza, mentre le esigenze della popolazione crescono.

Di seguito le valutazioni del Consiglio di Stato che confermano come in nome di tecnicismi si rinunci ad una vera parità di trattamento tra contribuenti e beneficiari di prestazioni sociali oltre che la volontà di rinunciare a maggiori imposte dovute.

“Per quanto riguarda lo stato dei lavori per la revisione generale dei valori di stima, rileviamo che il gruppo di lavoro interdipartimentale incaricato di valutare gli adeguamenti alle leggi settoriali in ottica di neutralizzazione degli effetti della revisione generale, ha individuato 32 basi legali toccate dall'aumento dei valori di stima, e che, in base alle proiezioni effettuate, la revisione generale dei valori di stima, con conseguente adeguamento dei valori di stima al valore venale (calcolato partendo dai valori assicurativi degli immobili considerata la vetustà e con l'aggiunta del valore del terreno), porterebbe a un aumento di 2,284 volte il valore di stima attuale.

L'impatto dell'aumento è stato calcolato in complessivi 431 milioni di franchi, tra maggiori tributi (404,5 milioni di franchi) e minori sussidi (25,5 milioni di franchi), suddivisi in 228,9 milioni per il Cantone e 202,1 milioni per i comuni.

Nell'ambito della perequazione finanziaria nazionale, un simile aumento dei valori comporterebbe una minore entrata per il Cantone situata in una forchetta compresa tra i 30 e i 36 milioni di franchi, fermo restando che la quantificazione della minore entrata potrebbe tuttavia mutare in funzione di altre variabili e non tiene conto dell'eventuale

implementazione di una misura compensatoria consistente nell'attenuazione del valore di stima dell'abitazione primaria.

Preso atto delle criticità menzionate, osserviamo che i lavori preparatori sin qui condotti hanno confermato che la revisione generale delle stime è un esercizio molto complesso, con un iter decisionale irto di ostacoli, dall'esito incerto e dai tempi lunghi.

Come preannunciato durante l'audizione del 10 dicembre scorso, il Consiglio di Stato è intenzionato e sta valutando la possibilità di posticipare di dieci anni la revisione generale e di procedere contemporaneamente a un aggiornamento intermedio ad hoc dei valori di stima, ipotesi che presuppone una condivisione preventiva e un coinvolgimento decisionale del Parlamento. Come concordato in audizione, nel corso del mese di gennaio vi faremo pervenire una simulazione riguardante un aumento dei valori di stima compreso in una forchetta dal 10% al 15%.¹

5. IL MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO

Seppur con qualche riluttanza, il messaggio del Consiglio di Stato conferma la lettura degli effetti dell'iniziativa appena esposta.

Scriva il Governo:

“Il testo prevede il principio secondo cui una revisione generale dei valori di stima non debba comportare un aumento automatico del gettito o una riduzione automatica delle prestazioni sociali. Si tratta quindi di evitare un automatismo secondo il quale a un aumento delle stime dopo la revisione generale corrisponda automaticamente, quindi senza che siano valutati dei correttivi, un aumento del carico fiscale e una riduzione delle prestazioni sociali. Secondo il testo dell'iniziativa, quindi, il nuovo articolo costituzionale obbliga il legislatore al momento della revisione generale delle stime, a chinarsi sul tema riguardante l'aspetto della pressione fiscale e quello delle prestazioni sociali, rispettando una determinata procedura, in modo che il Parlamento possa prendere piena coscienza di tali conseguenze e quindi proporre le eventuali modifiche legislative che riterrà opportune”.

Questo passaggio conferma che la nuova base costituzionale, se approvata, impone una procedura, non un risultato. Il Parlamento resta quindi libero di neutralizzare anche parzialmente l'effetto fiscale e sociale dell'aumento delle stime, o di non farlo affatto. Come già detto, il risultato promesso dal titolo dell'iniziativa è ingannatore, perché l'atto popolare nei fatti non lo concretizza.

Dice ancora il Governo:

“Un'eventuale correzione del maggior gettito d'imposta attraverso misure di compensazione esclusivamente a favore dei proprietari immobiliari rappresenta una violazione della Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei cantoni e dei comuni (LAID; RS 642.14), come pure della Costituzione federale (in particolare il principio dell'uguaglianza di trattamento sancito all'art. 8 Cost. ed i principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione come pure il principio dell'imposizione secondo la capacità economica secondo l'art. 127 cpv. 2 Cost.). A questo proposito è tuttavia possibile - entro

¹ RG Governativa.

certi limiti - proporre dei cosiddetti “sgravi fiscali mirati” nella determinazione dei valori fiscali per il calcolo dell’imposta sulla sostanza ad esclusivo beneficio dei proprietari di immobili utilizzati durevolmente come abitazione primaria, in deroga ai principi sopra menzionati, in presenza di un fondamento costituzionale come quello dell’art. 108 Cost., avente quale scopo l’incentivo della promozione della costruzione d’abitazioni e dell’accesso alla proprietà. Il Parlamento potrà muoversi all’interno del margine disponibile al momento della revisione generale”.

Questo passaggio conferma che un certo margine di manovra potrebbe esistere per la sola prima casa, non per il resto della sostanza immobiliare. La portata effettiva di questo margine di manovra dovrà però essere chiarita, perché gli esempi che offre il Governo a sostegno di questa tesi sono deboli. In gran parte fanno riferimento al valore locativo, che impatta sull’imposta sul reddito e non sull’imposta sulla sostanza, elemento del diritto fiscale svizzero che sparirà a breve assieme agli effetti della giurisprudenza che lo concerne. Quanto al margine di manovra sull’imposta sulla sostanza, viene menzionata solo una norma cantonale vigente nel Canton Lucerna, ma non è dato di sapere se tale norma sia mai stata controllata dal Tribunale federale a proposito del rispetto del principio della parità di trattamento dei contribuenti a seguito di ricorso: senza questo elemento, la solidità di questo riferimento è tutt’altro che data.

Le conclusioni del Consiglio di Stato riprendono quanto già detto in precedenza: con l’iniziativa “...verrebbe ancorato nella Costituzione un principio procedurale secondo cui la revisione generale delle stime deve essere accompagnata da un esame dell’impatto della variazione dei valori di stima rispetto a tutte le basi legali che vi fanno riferimento e da una valutazione dei possibili adeguamenti delle leggi settoriali per evitare automatismi. In questo senso il Parlamento avrà facoltà di valutare quali eventuali interventi adottare per quanto riguarda gli effetti sui tributi e sulle prestazioni sociali a seguito di tale revisione”. Ancora una volta, al Parlamento l’iniziativa impone una procedura, non il risultato atteso dai molti sottoscrittori della stessa. Essa è quindi inefficace nel senso voluto dal suo titolo perché, se accettata non garantisce alcuna neutralizzazione, nel senso che non garantisce che, dopo la revisione delle stime, le imposte pagate dai proprietari immobiliari rimangano le stesse e che le prestazioni sociali rimangano le stesse. La procedura imposta da questa proposta di norma costituzionale è del resto totalmente inutile, perché nessuno ha mai ragionevolmente pensato che a seguito di un aumento delle stime la politica non si sarebbe interessata dell’effetto sulle aliquote fiscali e sulle prestazioni sociali.

6. AUDIZIONE DEGLI INIZIATIVISTI

Durisch mette a fuoco il punto giuridicamente decisivo: il testo vieta solo l’aumento “automatico”; quindi, non proibisce al Gran Consiglio di aumentare il gettito se lo fa con una decisione consapevole e motivata, intervenendo sulle singole leggi.

Pamini, invece, fa scivolare “automatico” in un significato diverso (“connesso alla revisione generale” e “nel complesso”), ma questa lettura non è esplicitata nel testo e dipende da un’interpretazione teleologica esterna (argomentario/campagna) che Durisch contesta.

La posizione di Pamini è debole perché pretende che qualsiasi aumento “nel contesto” della revisione violi il principio, ma così trasforma un divieto di automatismo in un quasi-divieto di aumento senza che la Costituzione lo dica chiaramente.

Durisch evidenzia che, letteralmente, una compensazione parziale (es. dimezzare l'aumento potenziale) rispetta la norma, mentre Pamini risponde con un criterio ("oggetto separato", "nel complesso") non ricavabile con certezza dal testo e che apre a conflitti interpretativi.

Infine, la stessa ammissione di Pamini che "deciderà il Tribunale federale" mostra che la sua costruzione è giuridicamente fragile e contestabile, mentre la lettura di Durisch è più aderente alla formulazione letterale e quindi più difendibile sul piano del principio di legalità e della prevedibilità per i cittadini.

7. L'ARGOMENTARIO DEGLI INIZIATIVISTI

Il confronto tra Durisch e Pamini trova una conferma nello stesso argomentario dell'iniziativa. In tutto il testo, infatti, l'obiettivo dichiarato non è quello di congelare il gettito in senso assoluto, bensì di impedire che la revisione generale delle stime diventi uno strumento automatico per "fare cassetta" o per far scattare meccanicamente la riduzione di prestazioni sociali. Il problema individuato è l'effetto automatico e amministrativo della revisione, che avverrebbe senza un vero passaggio politico. È proprio questo automatismo che l'iniziativa intende neutralizzare, non la possibilità per il legislatore di assumersi responsabilità politiche esplicite.

Anche la parte più tecnica dell'argomentario rafforza questa lettura. Quando si chiarisce che la parola "automatico" implica l'attuazione contestuale delle misure compensatorie alla revisione generale, lo scopo dichiarato è evitare sfasamenti temporali o blocchi procedurali (ad esempio ricorsi) che producano aumenti o tagli senza controllo politico. Non si sostiene mai che il gettito debba necessariamente restare invariato in ogni scenario, ma che non possa aumentare "nel complesso" per il solo fatto della revisione generale, cioè senza una scelta consapevole, distinta e politicamente assumibile. In questo senso, l'argomentario conferma il punto centrale sollevato da Durisch: la Costituzione proposta non esclude a priori un aumento deciso dal Gran Consiglio, ma vieta che esso avvenga come conseguenza automatica, inconsapevole e tecnicamente indotta della revisione delle stime. La tensione interpretativa nasce proprio dal tentativo di Pamini di trasformare questo divieto di automatismo in un vincolo sostanzialmente più rigido, che però né il testo costituzionale né l'argomentario affermano in modo univoco.

8. CONCLUSIONI

L'iniziativa si presenta con un testo inefficace, non risolve nessun problema vero, ma per fortuna, concentrandosi sulla procedura e non sul risultato atteso, almeno non produce nemmeno più disparità di quella già enorme che caratterizza l'attuale situazione.

Per la sua sostanziale inutilità, anche guardandola dal punto di vista dei suoi promotori, che evidentemente non condividiamo, e per il messaggio sotteso, pur non sostanziato dal testo, essa va comunque respinta.

Rimane il tema su come proporre una revisione delle stime giusta, che rimetta ordine nella valutazione della sostanza dei contribuenti, senza trattare gli uni da privilegiati e gli altri da

Rapporto di minoranza n. 8646 R2 del 10 febbraio 2026

cittadini di serie B, e che al contempo non si traduca in un salasso insostenibile per chi pur ha beneficiato per anni di una sistematica e pingue sottovalutazione della propria sostanza immobiliare.

Per tutti questi motivi si chiede al Gran Consiglio di accogliere il decreto legislativo allegato.

Per la minoranza della Commissione gestione e finanze:

Ivo Durisch, relatore
Bourgoin - Sirica

Disegno di

Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino

IL GRAN CONSIGLIO DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

vista l'iniziativa popolare costituzionale elaborata del 18 ottobre 2022 denominata "Sì alla neutralizzazione dell'aumento dei valori di stima";
vista la decisione del Gran Consiglio del 16 ottobre 2023 sulla ricevibilità dell'iniziativa;
visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8646 del 28 gennaio 2026;
visto il rapporto di minoranza della Commissione gestione e finanze n. 8646 R2 del 10 febbraio 2026;

decreta:

I

L'iniziativa popolare costituzionale ha il seguente tenore.

La Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 è modificata come segue:

art. 34^{quater} (nuovo)

La revisione generale ricorrente dei valori di stima immobiliare non può comportare nel complesso un aumento automatico del gettito dei tributi pubblici, né una riduzione automatica delle prestazioni, degli aiuti e dei sussidi erogati nell'ambito del perseguimento degli obiettivi sociali.

Disposizione transitoria dell'art. 34^{quater} (nuovo)

L'art. 34^{quater} entra in vigore contemporaneamente alla nuova legge di applicazione.

II

L'iniziativa popolare costituzionale è respinta.

III

È raccomandato al popolo di respingere l'iniziativa popolare costituzionale.

IV

Il Consiglio di Stato stabilisce l'entrata in vigore della modifica della Costituzione.

V

L'iniziativa popolare può essere ritirata dai promotori entro dieci giorni.