

I valori di stima nella giurisprudenza federale e cantonale



Rocco Filippini

Avvocato, Master of Advanced Studies SUPSI in Tax Law
Vicecancelliere della Camera di diritto tributario del Tribunale d'appello del Cantone Ticino

La procedura di valutazione della sostanza immobiliare è di competenza dei Cantoni. Come più volte ricordato dai giudici dell'Alta Corte, l'ampio margine di cui godono le autorità cantonali nella scelta del metodo di calcolo non deve tuttavia disattendere le regole poste dal diritto federale. Gli attuali valori di stima ufficiale del Canton Ticino sono conformi a tali esigenze?

1.

Le regole sulla stima della sostanza immobiliare nel diritto federale

1.1.

Le disposizioni legali

L'imposizione della sostanza immobiliare delle persone fisiche è disciplinata agli articoli 13 e 14 della Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (di seguito LAID). L'articolo 13 capoverso 1 LAID stabilisce che l'imposta sulla sostanza ha per oggetto la sostanza netta totale, mentre le regole sulla stima della sostanza stessa si trovano all'articolo 14 capoverso 1 LAID, che prevede quanto segue: *"La sostanza è stimata al suo valore venale. Il valore reddituale può essere preso in considerazione in modo appropriato"*.

1.2.

La giurisprudenza del Tribunale federale

La giurisprudenza del Tribunale federale si è più volte confrontata con le stime immobiliari cantonali e con i loro metodi di calcolo. In una sentenza del 15 maggio 2008^[1], chiamato a giudicare la conformità della valutazione intrapresa dal Canton Ginevra con le esigenze poste dall'articolo 14 capoverso 1 LAID, il Tribunale federale ha avuto modo di ricordare che la Legge sull'armonizzazione non prescrive al legislatore cantonale un metodo di valutazione preciso per stabilire il valore venale e reddituale degli immobili, ma lascia ai Cantoni un ampio margine di manovra nell'elaborazione e nell'applicazione della loro disciplina, sia nella scelta del metodo di calcolo applicabile sia nella determinazione – considerato il carattere potestativo dell'articolo 14 capoverso 1, seconda frase LAID – di quale peso attribuire al valore reddituale nella stima. Ha tuttavia precisato che, con l'eccezione degli immobili destinati all'agricoltura o alla silvicoltura (articolo 14 capoverso 2 LAID), la sti-

ma non può essere effettuata sulla base del solo valore di reddito, senza tener conto cioè del valore venale dell'oggetto^[2]. Il valore di reddito può dunque essere preso in considerazione solo in modo appropriato, senza provocare importanti scarti rispetto al valore venale. Inoltre, i Cantoni non possono prevedere regole sulla stima che comportano una generale sottovalutazione o sopravvalutazione degli immobili, per esempio introducendo una riduzione automatica del loro valore venale ai fini della determinazione del valore fiscale oppure usando per l'imposizione solo una percentuale del valore venale^[3].

2.

Le regole sulla stima della sostanza immobiliare nel diritto ticinese

2.1.

Le disposizioni legali

L'imposizione della sostanza immobiliare delle persone fisiche è disciplinata agli articoli 40 e 42 della Legge tributaria del Canton Ticino (di seguito LT). L'articolo 40 capoverso 1 LT stabilisce che l'imposta sulla sostanza ha per oggetto la sostanza netta totale, mentre le regole sulla stima della sostanza stessa si trovano all'articolo 42 capoverso 1 LT, secondo cui: *"Gli immobili e i loro accessori sono imposti per il valore di stima ufficiale"*^[4].

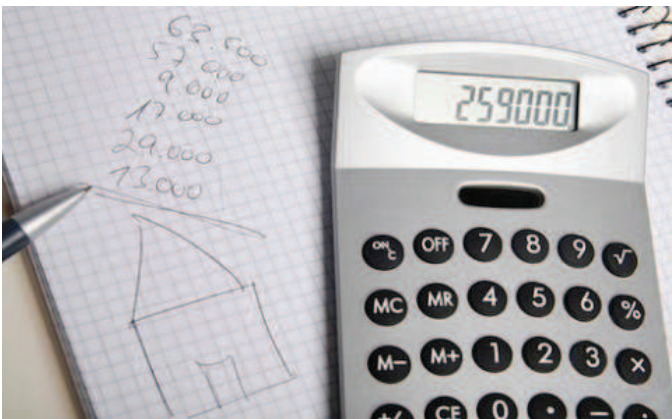
2.2.

L'implicito rinvio alla Legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare

Nell'ordinamento ticinese, a differenza di quanto avviene in altri Cantoni, la procedura di valutazione della sostanza immobiliare è indipendente da quella di tassazione^[5]: essa è di esclusiva competenza dell'Ufficio cantonale di stima, che agisce sotto la vigilanza del Dipartimento delle finanze e dell'economia (articoli 26 della Legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare [di seguito Lst] e 16 del Regolamento d'applicazione della legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare [di seguito Rst]). Quanto al calcolo, la Lst stabilisce che i fondi siano valutati secondo il valore venale, che all'articolo 16 Lst viene così definito:

1. È considerato valore venale di un fondo il prezzo normalmente conseguibile per un oggetto analogo in una libera contrattazione. Circostanze eccezionali o personali che possono influire sulla singola contrattazione non vengono considerate.
2. Il valore venale di un fondo edificato (fabbricato più terreno annesso) è determinato tenendo conto del valore metrico e di quello di reddito secondo la media ponderata definita dal regolamento.
3. [...]."

Come ben emerge dall'articolo 7 Rst, il valore di stima ufficiale degli immobili rappresenta, di fatto, il risultato di una ponderazione fra valore metrico e valore di reddito. Esso viene calcolato ogni venti anni, nell'ambito di una cosiddetta revisione generale delle stime (articolo 6 Lst). Tra due revisioni generali sono possibili aggiornamenti intermedi, limitati anche a singoli comprensori e operati secondo cicli quadriennali, se la valutazione dei fattori influenti sulla stima determina una variazione della stessa di almeno il 25% (articoli 7 Lst e 24 Rst). Vi sono poi circostanze che determinano un aggiornamento particolare delle stime, quali la costruzione e la riattazione di edifici o le modifiche del piano regolatore (articolo 8 Lst) o addirittura revisioni eccezionali, se le condizioni di base per la valutazione dei beni immobili dovessero subire dei mutamenti essenziali e permanenti, tali da rendere i valori ufficiali di stima manifestamente infondati (articolo 9 Lst). È infine data facoltà al Consiglio di Stato di fare procedere in ogni momento, su istanza di parte o d'ufficio, a rettificare stime definitive che si rivelassero manifestamente inattendibili (articolo 42 Lst)[6].



2.3. L'introduzione di un parametro di perequazione a fini fiscali: una scelta incostituzionale

L'obiettivo principale della nuova Lst era quello di consolidare il principio della valutazione della sostanza immobiliare in base al valore venale, riequilibrando nella ponderazione l'incidenza del valore di reddito e di quello metrico. Nel messaggio del 21 febbraio 1995[7], il Consiglio di Stato sottolineava come la messa in vigore simultanea delle nuove stime, calcolate nell'ambito di una revisione generale estesa all'intero territorio cantonale, avrebbe permesso di ritrovare una certa parità di trattamento fra i proprietari di sostanza immobiliare, andata persa nel tempo a causa del vecchio ordinamento, che prevedeva l'esecuzione delle revisioni generali per gruppi di Comuni.

Altro obiettivo della nuova Lst era quello della neutralità fiscale, perlomeno con riguardo al parco immobiliare cantonale nel

suo insieme. Nel medesimo messaggio, l'Esecutivo cantonale esprimeva a chiare lettere la sua preoccupazione in merito ad un possibile aumento generalizzato dei vecchi valori, soprattutto con riferimento alle applicazioni fiscali e contributive dei valori di stima: "se il nuovo principio di allineare i valori delle stime immobiliari di tutto il Cantone elimina, da una parte, le ormai inaccettabili disparità di trattamento che si verificano oggigiorno a dipendenza del fatto che le revisioni generali intervengono per «pacchetti» di Comuni, dall'altro, comporta anche un aumento di tutti i valori imponibili a cui la stima, in base a specifiche legislazioni settoriali, si riferisce". Il Consiglio di Stato proponeva quindi l'introduzione di una quota di perequazione del valore di stima ufficiale, a valere per tutte le sue applicazioni fiscali e contributive. Quota di perequazione, che ha per finire trovato posto nell'articolo 45 Lst: "Il Consiglio di Stato può stabilire una quota di perequazione da applicare ai fini di tutte le utilizzazioni del valore ufficiale di stima. Essa è calcolata in base al valore ufficiale di stima e non può essere inferiore al 70% del medesimo".

Il 19 dicembre 1996, contro l'introduzione di una simile quota, è stato inoltrato un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale. Con la nota sentenza del 20 marzo 1998[8], l'Alta Corte ha concluso per l'incostituzionalità della disposizione, lesiva del principio della parità di trattamento in ambito fiscale tra proprietari di sostanza mobiliare e proprietari di sostanza immobiliare. Per i giudici federali, stime immobiliari intese ad ottenere un valore nettamente inferiore a quello reale violano il principio della parità di trattamento e non possono essere giustificate né dall'opportunità di valutare il valore in modo prudenziale, né tantomeno dall'argomento secondo cui sussisterebbe un'esigenza di "compensazione". Se, effettivamente, la sostanza immobiliare è già gravata da altri tributi, tali oneri sono per lo più destinati a coprire i costi generati dalla proprietà fondiaria.

2.4. Come garantire altrimenti l'obiettivo della neutralità fiscale delle nuove stime?

Rivelatasi incostituzionale la scelta di introdurre un parametro di perequazione del 70% per le applicazioni fiscali e contributive, da più parti ci si è chiesti come raggiungere altrimenti l'obiettivo della neutralità fiscale delle nuove stime immobiliari. Il rapporto della Commissione speciale in materia tributaria[9], per esempio, già avanzava l'alternativa di una puntuale modifica delle diverse norme fiscali, contributive e sociali, nel caso in cui l'introduzione di un simile parametro si fosse rivelata "uno strumento insufficiente a garantire la neutralità della nuova legge su imposte, tasse, contributi e aiuti sociali". Da parte sua, il Consiglio di Stato, in risposta ad una mozione presentata dall'on. Giovanni Merlini, sottolineava di avere istituito, in seguito alla decaduta possibilità di operare la perequazione prevista dall'articolo 45 Lst, un apposito gruppo di lavoro con il compito di studiare, fra l'altro, gli eventuali correttivi da apportare per attenuare l'impatto delle nuove stime sui pubblici tributi e sui contributi[10].

Per finire, come già esaurientemente esposto in un precedente articolo di Samuele Vorpe[11], l'obiettivo della neutralità fiscale delle nuove stime è stato raggiunto attraverso la semplice correzione dei parametri di calcolo. Ciò che ha permes-

so di mantenere pressoché invariato il valore complessivo del parco immobiliare ticinese[12], ma che nello stesso tempo ha sollevato più di una perplessità, come ben evidenziato dallo stesso autore: *“È dunque lecito chiedersi se i nuovi valori di stima degli immobili riflettono il reale valore di mercato oppure se, invece, il controverso tasso di perequazione del 70% voluto dalla classe politica e poi giudicato incostituzionale dal Tribunale federale non sia stato occultamente inserito nei valori di stima”*.

Certo, si deve aggiungere, le regole sulla valutazione della sostanza immobiliare contenute nella Lst appaiono a prima vista conformi al diritto federale e alla Costituzione. In particolare, il metodo della ponderazione fra valore metrico e valore di reddito è indubbiamente compatibile con l'articolo 14 capoverso 1 LAID, così come i principi di schematicità e di prudenzialità che si impongono nella materia (articolo 20 Lst)[13]. D'altra parte, l'obiettivo della neutralità fiscale rientra indiscutibilmente nell'ampio margine di manovra concesso ai Cantoni nell'elaborazione e nell'applicazione della loro disciplina[14]. Il metodo adottato lascia tuttavia qualche fondato dubbio, soprattutto se si considera che la discrepanza fra valori di stima ufficiali e valori di mercato ha raggiunto negli ultimi anni dei limiti che vanno ben oltre ai criteri di schematicità e prudenzialità stabiliti dall'articolo 20 Lst e lasciano piuttosto intravedere una generale e deliberata sottovalutazione degli immobili, contraria alla giurisprudenza federale esposta in precedenza[15].



3. I valori di stima immobiliare nella giurisprudenza cantonale

I valori di stima immobiliari, come visto, sono accertati nell'ambito di una procedura autonoma, indipendente da quella di tassazione. Non deve quindi sorprendere che la Camera di diritto tributario del Tribunale d'appello non si sia mai dovuta pronunciare direttamente sulla conformità degli attuali valori immobiliari con l'articolo 14 capoverso 1 LAID e con il principio dell'uguaglianza di trattamento sancito dall'articolo 8 Cost.[16]. Tale compito spetta semmai al Tribunale di espropriazione, quale autorità di ricorso nelle procedure di accertamento dei valori di stima ufficiali (articolo 37 Lst) e, in ultima istanza cantonale, al Tribunale cantonale amministrativo (articolo 38 Lst). Non invece al giudice tributario, che alla pari delle autorità di tassazione, non può far altro che applicare, a fini fiscali, i valori di stima accertati nell'ambito di una procedura separata, conclusasi con una decisione passata in giudicato.

Ciò non ha tuttavia impedito alla Camera di diritto tributario di sottolineare, in più di un'occasione, le importanti discrepanze esistenti fra valori di stima e valori venali e di metterne perlomeno in discussione la loro conformità alle esigenze legali e costituzionali. In due recenti sentenze, la Corte cantonale ha inoltre avuto modo di porre l'accento sulle incongruenze indotte da simili differenze, che possono addirittura limitare la portata di una disposizione legale o comunque produrre risultati inadeguati.

3.1. La sentenza del 9 maggio 2008 in materia di valore locativo[17]

Con questa sentenza di principio, la Camera di diritto tributario ha concluso per l'illegalità delle modalità di accertamento del valore locativo, introdotte dalla Circolare n. 15/2006 della Divisione delle contribuzioni. Secondo tale Circolare, in mancanza di un valore di mercato di riferimento, il valore locativo imponibile corrisponderebbe al 90% del valore di reddito determinato dall'Ufficio cantonale di stima nell'ambito della decisione riguardante la stima ufficiale degli immobili.

Per quanto qui di interesse, i giudici cantonali hanno sollevato più di un interrogativo sull'accertamento dei valori di reddito effettuato dall'Ufficio cantonale di stima, mettendone in discussione la sua conformità con l'articolo 14 capoverso 1 LAID. Certo, ai Cantoni è lasciato un certo margine di apprezzamento nel definire i criteri di stima, ma essi devono comunque mantenersi entro i limiti posti dall'articolo 8 (principio di uguaglianza) e dall'articolo 127 capoverso 2 (principio di capacità contributiva) Cost. Se è ammessa una stima prudenziale del valore fiscale degli immobili, non è invece ammissibile una riduzione sistematica e rilevante di tali valori ai fini fiscali[18]. Ora, se davvero i valori di reddito si situano mediamente al di sotto dei valori di mercato in ragione del 28.11% (così come sostenuto nelle osservazioni al ricorso dalla Divisione delle contribuzioni), è inevitabile che i valori di stima calcolati su tale base non corrispondano al valore venale degli immobili. Se così fosse, concludono i giudici cantonali, sarebbe quindi lecito chiedersi se i valori di stima ufficiale in vigore siano conformi alle esigenze legali e costituzionali.

3.2. La sentenza del 1. luglio 2009 in materia di imposta cantonale di bollo[19]

Chiamata a giudicare la portata dell'articolo 7 capoverso 2 lettera e della Legge sull'imposta di bollo e sugli spettacoli cinematografici (di seguito LBol), che dichiara esenti *“le donazioni e le divisioni ereditarie ed in genere ogni contratto connesso con disposizioni soggette all'imposta cantonale sulle donazioni e successioni”*, la Camera di diritto tributario ha concluso per l'esenzione di ogni disposizione a titolo gratuito. Compresa quindi le donazioni miste (*“negotium mixtum cum donatione”*), che sono caratterizzate dalla combinazione di due differenti atti giuridici: un primo a titolo oneroso (compravendita) e un secondo a titolo gratuito (donazione).

Nelle motivazioni della sentenza, i giudici cantonali hanno dapprima ricordato che la disposizione in discussione rinvia alla definizione di donazione contenuta nella LT, sottolineando poi che analogamente ad altre legislazioni cantonali, l'articolo 142

capoverso 2 LT estende espressamente la sua nozione a tutte le liberalità contenute in un contratto misto, a prescindere sia dall'entità della sproporzione esistente tra prestazione e controprestazione che dalla natura di quest'ultima. Rappresentano in particolare una controprestazione deducibile dal valore dei beni ceduti, per esempio, la simultanea concessione di un prestito, di un diritto di prelazione, di ricupera, di partecipazione ai guadagni oppure ancora l'assunzione di un preesistente debito ipotecario[20]. A questo punto, i giudici cantonali non hanno potuto fare a meno di sottolineare l'inadeguatezza degli attuali valori di stima immobiliare, che di fatto annullano la portata dell'articolo 142 capoverso 2 LT nel campo immobiliare. Notoriamente prudenziali, tali valori possono infatti divergere anche di molto dal reale valore degli immobili. Succede così di frequente che la controprestazione del donatario, che si assume in via privata il debito ipotecario esistente, eccede ampiamente il valore di stima ufficiale dell'immobile ricevuto, con conseguente piena liberazione dall'imposta di donazione dell'incremento patrimoniale gratuito di cui ha invece potuto realmente beneficiare lo stesso donatario[21].

3.3.

La sentenza del 28 dicembre 2012 in materia di imposta sulla sostanza[22]

Quest'ultima sentenza rappresenta una sorta di cartina di tornasole delle incongruenze provocate dagli attuali valori di stima immobiliare. Il caso sottoposto al giudizio della Corte cantonale era quello di un contribuente che nel mese di dicembre aveva sottoscritto un contratto di acquisto di un immobile e ne aveva pagato il prezzo, diventandone tuttavia proprietario solo all'inizio dell'anno successivo, con l'iscrizione del trapasso

a Registro fondiario. Come valutare, in questi particolari casi, la sostanza imponibile del contribuente alla data determinante del 31 dicembre? Sulla base del valore della pretesa contrattuale, corrispondente al prezzo pattuito, oppure sulla base del valore di stima ufficiale dell'immobile, decisamente inferiore?

I giudici cantonali hanno concluso per la prima variante. Del resto, come sottolineato nelle motivazioni della decisione, le severe esigenze che derivano dal principio di legalità, che in ambito fiscale ha valore di diritto costituzionale indipendente (articolo 127 capoverso 1 Cost.), non avrebbero permesso di tutelare la seconda soluzione, che di fatto vorrebbe anteporre il valore di stima ufficiale di un immobile al suo valore venale, prima ancora che il trapasso di proprietà abbia prodotto i suoi effetti reali. A prescindere da queste considerazioni, i giudici cantonali hanno posto l'accento sulla drastica diminuzione che la sostanza imponibile avrebbe subito l'anno successivo, una volta iscritto a Registro fondiario il trapasso di proprietà. Come osservato nelle motivazioni della sentenza, per effetto del passaggio dal valore venale della pretesa contrattuale al valore di stima ufficiale dell'immobile, l'attivo del contribuente passa infatti da 950'000 franchi a 251'651 franchi (pari al 26% del valore venale) nel giro di un solo anno, a nuova dimostrazione dell'inadeguatezza delle attuali stime immobiliari[23].

Elenco delle fonti fotografiche:

http://www.aciclico.com/wp-content/uploads/2012/04/stima_immobiliare.jpg [05.09.2014]

<http://image.nanopress.it/625X0/soldi/nanopress/it/img/rendita-catastale-001.jpg> [05.09.2014]

[1] Sentenza TF n. 2C_648/2007 del 15 maggio 2008, in: DTF 134 II 207.

[2] DTF 128 I 240 consid. 3.1.1.

[3] DTF 134 II 207 consid. 3.6, con riferimento a: DTF 131 I 291 consid. 3.2.2; 128 I 240 consid. 3.2.3 e 3.2.4; 124 I 145 consid. 6b e 6c. Vedi anche Pedrolì Andrea, *Novità e tendenze legislative nel campo del diritto tributario*, in: RtiD II-2009 pagina 588.

[4] Il valore di stima ufficiale fa stato anche per l'imposta minima delle persone giuridiche (articolo 90 LT), per l'imposta immobiliare delle persone giuridiche (articolo 97 LT), per l'imposta sulle successioni e donazioni (articolo 158 LT), come pure per l'imposta immobiliare comunale delle persone fisiche e delle persone giuridiche (articolo 293 LT). Il valore di stima ufficiale trova inoltre applicazione in molteplici altre disposizioni, che si fondano su tale valore sia per calcolare pubblici tributi sia per determinare contributi, aiuti o prestazioni sociali dipendenti dalla situazione finanziaria del cittadino.

[5] Cfr. Sentenza TF n. 2P.297/89 del 26 gennaio 1990, in: R DAT 1990 n. 71.

[6] Come già ammesso dal Tribunale federale, l'applicazione degli articoli 9 e 42 Lst è riservata a situazioni del tutto eccezionali, che non contemplano semplici oscillazioni dei valori del mercato immobiliare, pur se rilevanti e durevoli. I giudici federali hanno in particolare sottolineato che è tutt'altro che arbitrario annoverare le variazioni dei prezzi dei terreni fra i fattori che non comportano una revisione eccezionale (Sentenza TF n. 2P.220/2003 del 28 maggio 2004).

[7] Messaggio n. 4375 del Consiglio di Stato, del 21

febbraio 1995, concernente il progetto di una nuova legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare.

[8] DTF 124 I 159, pubblicata anche in: R DAT II-1998 n. 35.

[9] Rapporto n. 4375 del 20 settembre 1996 della Commissione speciale in materia tributaria sul messaggio 21 febbraio 1995 concernente il progetto di nuova legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare.

[10] Rapporto n. 4766 del 16 giugno 1998 sulla mozione 20 aprile 1998 presentata dall'on. Merlini concernente gli effetti della nuova Legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare.

[11] Vorpe Samuele, I valori di stima degli immobili corrispondono al valore venale?, in: NF 10/2012, pagina 3.

[12] Nel corso della conferenza stampa di lunedì 14 maggio 2004, la direttrice del Dipartimento delle finanze e dell'economia, nell'ambito dell'informazione sulla conclusione della prima revisione generale delle stime immobiliari contemporaneamente in tutti i Comuni del Cantone, sottolineava che il valore complessivo del parco immobiliare ticinese ammontava, prima della revisione, a 45.3 miliardi di franchi e successivamente a 48.6 miliardi di franchi.

[13] Cfr. Sentenza TF n. 2P.220/2003 del 28 maggio 2004.

[14] L'armonizzazione fiscale si estende all'assoggettamento, all'oggetto e al periodo di calcolo delle imposte, alla procedura e alle disposizioni penali, lasciando in particolare ai Cantoni la competenza di adottare le aliquote e gli importi esenti da im-

posta (articolo 129 capoverso 2 della Costituzione federale [di seguito Cost.]).

[15] Cfr. *supra*, 1.2.

[16] In materia fiscale, i principi del divieto di arbitrio e di uguaglianza sono strettamente connessi (DTF 110 la 7 consid. 2b) e si concretizzano nei principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, come pure nel principio dell'imposizione secondo la capacità economica, espressamente disciplinati dall'articolo 127 capoverso 2 Cost.

[17] Sentenza n. 80.2007.173, in: RtiD 3t/II-2008.

[18] Il 60% del valore di mercato nel Canton Zurigo (DTF 124 I 145) e il 70% nel Canton Ticino (DTF 124 I 159). Sul tema, si veda anche Scartazzini Gustavo, *Parità di trattamento nel diritto tributario tra proprietari di sostanza mobiliare e immobiliare secondo la legge ticinese sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare (Lst) - Considerazioni su una sentenza del Tribunale federale (DTF 124 I 159) e sul suo inserimento nel contesto dell'iter legislativo cantonale*, in: R DAT I-2000 pagina 291.

[19] Sentenza n. 80.2008.83, in: RtiD 16t/I-2010.

[20] Richner Felix/Frei Walter, *Kommentar zum Zürcher Erbschafts- und Schenkungssteuergesetz*, Zurigo 1996, pagina 152.

[21] Sul tema, si veda anche Filippini Rocco, *Donazione o compravendita immobiliare?*, in: NF 6/2011, pagina 12.

[22] Sentenza n. 80.2012.50, in: RtiD 9t/I-2013.

[23] Sul tema, si veda anche Filippini Rocco, *L'imposta cantonale sulla sostanza tra valore venale e valore di stima ufficiale*, in: NF 3/2014, pagina 16.