

Messaggio

numero	data	Dipartimento
5142	10 luglio 2001	FINMANZE E ECONOMIA
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 5 giugno 2000 presentata nella forma elaborata da Luciano Canal per l'aumento della percentuale di diminuzione nelle norme transitorie riguardanti le nuove stime dal 30% al 40%

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con riferimento all'articolo 50 capoverso 2 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato ci preghiamo presentare il nostro rapporto scritto riguardante l'iniziativa citata in ingresso.

I. OGGETTO DELL'INIZIATIVA

L'iniziativa prende lo spunto dalla decisione - oggetto di un comunicato stampa del Consiglio di Stato del 16 maggio 2000 - di rinviare (ad una data da ulteriormente stabilire) l'entrata in vigore delle nuove stime immobiliari, inizialmente prevista il 1° gennaio 2001. Essa postula in particolare di aumentare al 40% la percentuale di diminuzione del valore ufficiale di stima stabilita dagli articoli 47 e 48 della Legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare del 13 novembre 1996 (Lst).

La richiesta è sostanzialmente motivata dalla circostanza che l'ulteriore proroga del regime transitorio, determinata dal protrarsi dell'entrata in vigore delle nuove stime allineate, fa perdurare nel tempo le situazioni di disparità di trattamento dovute alle marcate differenze dei valori di stima applicati nei singoli comuni a seconda del diverso termine di entrata in vigore delle revisioni generali.

II. PRESA DI POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO SULL'INIZIATIVA

La richiesta oggetto dell'iniziativa è molto semplice: aumentare dal 30% al 40% la percentuale di riduzione del valore della stima ufficiale applicata (dal 01.01.1999 ai fini di tutte le utilizzazioni fiscali e contributive) nei comuni con revisioni generali delle stime entrate in vigore negli anni dal 1991 al 1997 compreso (art. 47 Lst) e in quelli con revisioni generali delle stime antecedenti il 1991, tuttavia limitatamente ai fabbricati nuovi o riattati stimati a partire dal 1° gennaio 1991 (e, in riferimento ai quali, era stata a suo tempo ottenuta, dall'Ufficio di stima, la riduzione del 30%) (art. 48 Lst).

Si tratta in pratica di nuovamente intervenire sul regime transitorio adottato dal Gran Consiglio in occasione dell'approvazione della nuova Lst¹ (e già una prima volta modificato a seguito della votazione popolare del 7 febbraio 1999 concernente l'iniziativa per la modifica dei valori di stima²) allo scopo di porre rimedio, fino all'entrata in vigore delle nuove stime allineate, alle disparità di trattamento determinate dal fatto che le revisioni generali dei singoli comuni sono entrate in vigore in tempi diversi.

È anzitutto opportuno fare il punto della situazione dei lavori concernenti l'allestimento delle nuove stime che, secondo gli articoli 6 e 40 della nuova Lst, entreranno simultaneamente in vigore in tutti i comuni ticinesi.

Come già anticipato dalla Direttrice del DFE rispondendo ad un'interpellanza parlamentare dello stesso iniziativaista, la raccolta dei dati - tramite i formulari compilati dai proprietari dei fondi - si è svolta tra il mese di marzo del 1998 e il 31 dicembre 1999. La situazione al 1° maggio 2001 era la seguente:

- tutti i dati dichiarati nei formulari sono stati inseriti nella banca dati dell'Ufficio di stima;
- sono stati verificati (confermati, corretti o integrati) i dati dei fondi di 205 comuni su 245;
- i fondi per i quali i dati sono stati verificati sono 138'783 su 183'000, pari al 75% circa del totale;
- nella banca dati dell'Ufficio di stima sono stati caricati i dati di 56'819 formulari su 183'000, pari al 31%, e di 151 comuni su 245.

Il perdurare dei lavori di accertamento delle nuove stime non permette, al momento attuale, di anticipare la decisione sul termine a partire dal quale avranno effetto queste nuove stime.

Possiamo tuttavia tendenzialmente escludere il 1° gennaio 2003 anche per evitare il sovrapporsi delle nuove stime con l'entrata in vigore del nuovo sistema della tassazione annuale postnumerando delle persone fisiche che è oggetto del messaggio governativo concernente il *"progetto di modifica della Legge tributaria e della Legge sull'imposta di bollo e sugli spettacoli cinematografici per l'introduzione di nuovi sgravi fiscali finalizzati al sostegno dei redditi e al rilancio competitivo dell'economia e per il passaggio al sistema di tassazione annuale postnumerando delle persone fisiche"* che abbiamo approvato il 6 luglio 2001 (n. 5138).

È pertanto verosimile ritenere che le nuove stime potranno essere messe in vigore a partire dal 1° gennaio 2004 o dal 1° gennaio 2005 al più tardi.

¹ La Legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare, nella versione approvata dal Gran Consiglio il 13 novembre 1996 (entrata in vigore il 01.01.1997), prevedeva che le revisioni generali delle stime fossero considerate, ai fini di tutte le loro utilizzazioni, *"con una diminuzione del 20%"* nei comuni la cui revisione generale è entrata in vigore negli anni dal 1991 al 1997 compreso (art. 47 cpv. 1). Essa prevedeva pure che la stessa riduzione fosse, in questi medesimi comuni, applicata anche ai fabbricati nuovi o riattati dopo l'entrata in vigore della revisione generale delle stime (art. 48 cpv. 1). Per le ragioni che hanno giustificato questo particolare disciplinamento transitorio rimandiamo alle discussioni parlamentari in Raccolta dei Verbali del Gran Consiglio, volume II.1, sessione ordinaria autunnale 1996, in particolare pag. 489 e seg.

² Con la modifica della Legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare, accolta in votazione popolare il 7 febbraio 1999 (entrata in vigore con effetto retroattivo al 1° gennaio 1999), la percentuale di riduzione del valore di stima è stata aumentata dal 20% al 30%. L'applicazione di questo valore di perequazione è stata inoltre estesa anche ai comuni con revisioni generali antecedenti il 1991, tuttavia solo limitatamente ai fabbricati nuovi o riattati stimati a partire dal 1° gennaio 1991 (in riferimento ai quali l'Ufficio di stima ha autorizzato la riduzione).

Il protrarsi della messa in vigore delle nuove stime non comporta tuttavia alcun effetto negativo per i proprietari di immobili poiché, in questa fase transitoria, continuerà ancora ad essere applicato il particolare regime di perequazione (riduzione del 30% di determinati valori di stima) stabilito dagli articoli 47 e 48 Lst. In virtù dell'articolo 49 Lst i valori di perequazione restano infatti in vigore *"fintanto che sono sostituiti dalle stime in base alle revisioni generali previste dall'articolo 6"* che sono quelle che avranno effetto contemporaneamente per tutti i comuni ticinesi.

Passando ora all'esame della richiesta oggetto dell'iniziativa lo scrivente Consiglio di Stato ritiene che un'ulteriore correzione del vigente valore di perequazione (del 30%) non si giustifica per le seguenti considerazioni:

- anzitutto per le constatazioni del Gruppo di lavoro a suo tempo incaricato dal Consiglio di Stato *"di esaminare i valori di stima determinati con il Regolamento sulle norme tecniche d'esecuzione delle stime ufficiali del 23 ottobre 1990"*. Il Gruppo di lavoro ha infatti eseguito una verifica dei dati dei valori di stima ufficiale mettendoli in particolare a confronto con i valori di mercato. Questa analisi - che ha interessato un numero sufficientemente significativo di casi e rappresentativo dei diversi tipi di fondi (monofamiliari, plurifamiliari, terreni liberi, ecc.) - ha permesso di accertare che i valori di stima determinati con il Regolamento del 1990³ corrispondono, mediamente, al 70% dei valori di mercato. Se per questi valori si considera la riduzione del 30%, accordata con le norme transitorie della Lst (art. 47 e 48), il rapporto medio tra valori di stima e valori di mercato scende attorno al 50%. Anche i valori di stima entrati in vigore nei bienni 1987 e 1989 - che si riferiscono ancora al previgente Regolamento del 1948 - risultano mediamente attorno al 50% dei valori di mercato, sebbene queste stime non possano beneficiare della riduzione (transitoria) del 30%. Per i valori di stima del biennio 1991, sempre determinati in base al Regolamento del 1948, la percentuale si situa invece mediamente attorno al 60/70% dei valori di mercato e si riduce al 50% circa con l'applicazione del regime transitorio (-30%);
- ma anche per ragioni giuridiche in ordine alle disposizioni del diritto federale in materia di armonizzazione fiscale e del principio costituzionale della parità di trattamento. In effetti, l'articolo 14 capoverso 1 della Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei cantoni e dei comuni (LAID) impone ai cantoni (e ai comuni) di stimare la sostanza - mobile o immobile - *"al suo valore venale"* riservata la possibilità di prendere in considerazione in modo appropriato *"il valore reddituale"*. In altre parole, ai fini delle imposte dirette cantonali e comunali, la sostanza va di regola stimata secondo il valore che può essere normalmente conseguito nell'ambito di una contrattazione di compravendita, tenendo eventualmente conto del valore reddituale laddove esso può essere preso in considerazione⁴. Il Tribunale federale ha già avuto modo di ritenere inconciliabile sia con la ricordata norma della LAID (art. 14 cpv. 1) che con il principio costituzionale della parità di trattamento una norma zurighese che prevedeva di imporre la sostanza immobile al 60% del valore di mercato⁵;
- infine anche per le considerazioni che il Gruppo di lavoro ha espresso nelle conclusioni del Rapporto del 21 novembre 2000. Rapporto che alleghiamo a questa nostra presa di posizione. Il Gruppo di lavoro ha infatti tra l'altro rilevato che *"...l'ampia verifica dei dati elaborati, e le analisi di mercato compiute sulle transazioni immobiliari, hanno messo in evidenza che i valori di stima determinati con il regolamento del 1990, rientrano nei*

³ Si tratta dei valori di stima riferiti alle revisioni generali entrate in vigore nel periodo 1993-1997.

⁴ DTF 124 I 159 segg. pubblicata in RDATE II-1998 N. 35, considerazione 3c.

⁵ DTF 124 I 145 segg.

limiti accettabili. Le norme transitorie, introdotte dal 1997 e successivamente modificate dopo l'esito della votazione popolare del 7 febbraio 1999 hanno, in generale, accentuato il grado di prudenzialità delle stime, compensando quindi anche quei casi che risultavano oltre la media..." e esplicitamente ribadito che "...sulla base degli accertamenti compiuti, non si sono riscontrate situazioni di palesi disparità di trattamento a sfavore dei proprietari, né di singole categorie di proprietari. Non si ritiene quindi opportuno immaginare e proporre ulteriori accorgimenti, al di là di quanto fatto già fatto finora con l'introduzione delle norme transitorie, che consentono una riduzione lineare del 30%..."

Per tutte queste ragioni riteniamo che l'attuale valore di perequazione (del 30%) debba essere confermato e proponiamo al Gran Consiglio di respingere la richiesta dell'iniziativa.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, L. Pedrazzini

Il Cancelliere, G. Gianella

Allegato:

Rapporto del 21 novembre 2000 del Gruppo di lavoro incaricato dal Consiglio di Stato di esaminare i valori di stima determinati con il Regolamento sulle norme tecniche di esecuzione delle stime ufficiali del 23 ottobre 1990.

RAPPORTO DEL GRUPPO DI LAVORO INCARICATO D'ESAMINARE I VALORI DI
STIMA DETERMINATI CON IL REGOLAMENTO SULLE NORME TECNICHE
D'ESECUZIONE DELLE STIME UFFICIALI DEL 23 OTTOBRE 1990

INDICE

1. INTRODUZIONE

- 1.1 Il mandato del Gruppo di lavoro
- 1.2 La composizione del Gruppo di lavoro

2. IL REGOLAMENTO DEL 23 OTTOBRE 1990

3. IL METODO DI LAVORO ADOTTATO

4. LE RISPOSTE AI QUESITI DEL MANDATO

5. CONCLUSIONI

ALLEGATI

- A) Nota sul Regolamento concernente le norme tecniche d'esecuzione delle stime ufficiali del 23 ottobre 1990 (G. Corti 23.10.99).
- B) Considerazioni dell'Unione svizzera degli esperti cantonali in materia di stime immobiliari (Beat M. Schifferli, Presidente 5.2.99)
- C) Riassunto della situazione nei comuni di Biasca e Minusio dopo l'evasione dei ricorsi da parte del Tribunale d'Espropriazione.
- D) Tabelle riassuntive di confronto per i valori di stima considerati nei comuni di Biasca e Minusio (B. Strozzi 22.11.99).
- E) Tabelle riassuntive di confronto tra i valori di stima e le transazioni immobiliari (Uff. statistica / Uff. stima novembre 99).
- F) Verbali del Gruppo di lavoro.
Note e prese di posizione del 29.9.99 e 24.2.2000 di B. Strozzi.
Osservazioni di G. Corti del 19.1.2000.

1.1 IL MANDATO DEL GRUPPO DI LAVORO

Il Consiglio di Stato ha costituito un apposito Gruppo di lavoro, affidandogli l'incarico di rassegnare un rapporto entro il 31.1.2000, sui seguenti quesiti:

- *Verificare le basi tecniche e dottrinarie del regolamento sulle norme tecniche d'esecuzione delle stime ufficiali del 23 ottobre 1990.*
- *Eseguire un confronto tecnico tra i valori di stima scaturiti dall'applicazione di detto regolamento (nei 63 Comuni in cui il regolamento è stato applicato, o in un campione di essi) e quelli che nei medesimi Comuni sarebbero scaturiti applicando il regolamento d'applicazione della nuova legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare del 19 dicembre 1997.*
- *Valutare l'eventuale differenza di carico fiscale risultante dall'applicazione dei due regolamenti nei bienni considerati (1993-94, 1995-96, 1997-98, 1999-2000), tenendo conto della riduzione del 20% rispettivamente del 30% concessa in base alle norme transitorie della nuova legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare del 13 novembre 1996.*
- *Verificare se i valori di stima accertati in base al regolamento sulle norme tecniche d'esecuzione delle stime ufficiali del 23 ottobre 1990 sono risultati conformi ai dettami della legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare del Cantone del 25 novembre 1936 (in particolare ai requisiti dell'art. 5) e se i valori locativi che ne sono scaturiti sono risultati conformi al diritto e alla giurisprudenza federali (rapporto tra valore locativo e pigioni di mercato per oggetti paragonabili). Per quanto possibile, il campione da analizzare deve essere statisticamente significativo per i vari tipi di fondi (terreni non edificati, abitazioni monofamigliari, abitazioni plurifamigliari, edifici commerciali).*
- *Qualora dalla verifica di cui al punto precedente dovessero scaturire risultati non conformi agli scopi della legge sulle stime o gravi violazioni al principio della parità di trattamento, il gruppo di lavoro dovrà valutare gli aspetti giuridici e amministrativi legati alle possibilità di risarcimento.*

1.2 LA COMPOSIZIONE DEL GRUPPO DI LAVORO

A far parte del Gruppo di lavoro, il Consiglio di Stato ha designato i signori: Pierre Rusconi deputato al Gran Consiglio (presidente), Bruno Strozzi rappresentante del gruppo stime Biasca-Minusio, Luigi Brenni deputato al Gran Consiglio, Erto Paglia deputato al Gran Consiglio, Gianluigi Piazzini deputato al Gran Consiglio, Guido Corti consulente giuridico del Consiglio di Stato, Edy Dell'Ambrogio Divisione delle contribuzioni, Vladko Minoli Sezione bonifiche e catasto, Roberto Campi Ufficio stima (segretario).

2. IL REGOLAMENTO SULLE NORME TECNICHE D'ESECUZIONE DELLE STIME DEL 23 OTTOBRE 1990

Il regolamento sulle norme tecniche d'esecuzione delle stime del 23 ottobre 1990, abrogava e sostituiva quello precedentemente in vigore del 13 febbraio 1948.

L'adozione della nuova base tecnica per la determinazione dei valori di stima, era conseguente alla volontà di introdurre uno strumento che potesse definire, in modo più oggettivo e uniforme, i parametri di base delle stime (valore metrico e valore a reddito), per ovviare alla riconosciuta inadeguatezza e desuetudine del regolamento del 13 febbraio 1948. Le carenze del vecchio regolamento erano state segnalate a più riprese dalle istanze preposte all'applicazione ed in modo particolare dai Tribunali d'Espropriazione. Questa situazione ha costretto, per vari motivi e a più riprese, anche l'Ufficio stima a scostarsi dalle norme, poiché la loro applicazione portava a risultati insostenibili. L'introduzione di questo nuovo regolamento avveniva parallelamente alla messa in consultazione, da parte del Consiglio di Stato, di un progetto di nuova legge sulle stime (ris. Gov. 4598 del 19 giugno 1990).

Il nuovo regolamento aveva quindi la particolarità di orientarsi ai criteri della nuova Legge posta in consultazione, rispettando tuttavia i vincoli della legge ancora in vigore del 25 novembre 1936. La sua funzione, in quel periodo, poteva essere definita quella di una

normativa "ponte", necessaria per superare a breve termine le problematiche del vecchio regolamento.

L'obiettivo che si era posto il Consiglio di Stato, con l'introduzione del nuovo regolamento, era perciò quello di ottenere maggiore equità nelle valutazioni, con accertamenti oggettivi e l'applicazione di parametri uniformi per il calcolo del valore di stima.

Le modifiche principali rispetto al regolamento del 1948 possono essere così riassunte:

- L'introduzione di tassi di capitalizzazione del reddito e di fattori di ponderazione variabili tra il valore di reddito e quello metrico, in sostituzione dei precedenti tassi fissi. Questa possibilità rendeva flessibile il calcolo delle stime, senza dover alterare gli accertamenti di base. Inoltre permetteva di utilizzare gli elementi di calcolo in linea con la dottrina e la giurisprudenza in materia.
Nelle sentenze del Tribunale d'Espropriazione del Sopraceneri, l'applicazione dei tassi fissi di capitalizzazione era ritenuta insostenibile. Così pure la deduzione del 15% dal reddito lordo era considerata superflua poiché compensabile con nuovi e adeguati tassi di capitalizzazione.
- L'abolizione della riduzione del 25% sul valore dei terreni edificabili liberi da costruzioni, perché creava una disparità di trattamento con i fondi edificati e con altri tipi di sostanza.
- L'abbandono della stima dei macchinari poiché superata dall'evoluzione dei metodi di lavoro e dalle forme di possesso, come rilevato da una sentenza del Tribunale d'Espropriazione del sopraceneri.
- Il mantenimento della stima basata sul reddito agricolo per i beni destinati a tale scopo, situati fuori delle zone edificabili, nonostante che una sentenza del Tribunale Federale esigeva una valutazione maggiormente aderente ai valori di mercato.
- La possibilità di determinare le stime, per oggetti con destinazione particolare come: scuole, ospedali, ecc., principalmente sulla base del valore metrico.

3. IL METODO DI LAVORO ADOTTATO

Uno dei primi aspetti sul quale il Gruppo di lavoro si è chinato, è stata la verifica dell'attendibilità delle stime, determinate con il regolamento del 23 ottobre 1990, nei Comuni in cui è stato applicato per le revisioni generali (bienni 93 - 95 - 97). Va qui osservato che tali Comuni sono 39 e non 63 come indicato nel mandato del Consiglio di Stato. I 63 Comuni sono, infatti, quelli che beneficiano delle norme transitorie (art. 47 e 48 L.st. 1996). Per 24 di essi (biennio 1991) le stime sono state calcolate con il regolamento del 1948.

Per la citata verifica, ci si è avvalsi della collaborazione dell'ufficio di statistica che ha messo a disposizione i dati delle transazioni immobiliari avvenute nei Comuni interessati tra il 1994 e il 1999.

I valori delle contrattazioni sono stati messi a confronto con i rispettivi valori di stima, per avere una prima indicazione sui rapporti esistenti con i valori di mercato ai quali, va ricordato, il valore di stima si riferisce.

Questa verifica è stata ampliata con il confronto fra i valori di contrattazione e quelli di stima ridotti del 30% sulla base delle norme transitorie della L. St. 1996.

Per una visione più completa della situazione, il confronto tra valori di stima e valori di mercato è stato ampliato anche al periodo dei bienni 87-89-91, dove le stime sono state determinate con il precedente regolamento del 1948.

Parallelamente sono stati anche effettuati degli accertamenti, puntuali e mirati, sui dati delle stime effettuate a Biasca e Minusio.

Particolare attenzione è stata inoltre dedicata alla verifica della conformità del regolamento 90 con la Legge sulla stima ufficiale del 25 novembre 1936. Quest'argomento è esposto nell'allegato A.

4. LE RISPOSTE AI QUESITI DEL MANDATO

4.1 *“verificare le basi tecniche e dottrinarie del regolamento sulle norme tecniche d'esecuzione delle stime ufficiali del 23 ottobre 1990”.*

L'art. 5 della legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare del Cantone (fabbricati, terreni, macchinari e forze d'acqua), del 25 novembre 1936, stabilisce i criteri che devono servire di base per l'esecuzione delle stime e l'art. 6 delega esplicitamente al Consiglio di Stato la competenza di elaborare le necessarie norme tecniche, che già erano state adottate in passato con un decreto esecutivo del 18 marzo 1931 che non aveva tuttavia una vera e propria base legale (messaggio 23 giugno 1935 del Consiglio di Stato accompagnante il disegno di legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare, RVGC, sessione ordinaria autunnale 1936, pag. 64 segg., 65).

Per giurisprudenza e dottrina, la delega legislativa – ovvero la delega del potere legislativo all'autorità esecutiva – è legittima se non è esclusa dalla Costituzione, se è prevista da una legge in senso formale, vale a dire da un atto normativo del Gran Consiglio assoggettato per principio al referendum facoltativo, se è limitata ad una materia ben determinata, descritta con sufficiente precisione, e se i principi essenziali della materia delegata sono stabiliti dalla legge in senso formale. Ciò significa in modo particolare che la delega del potere legislativo è valida e quindi conforme alle esigenze costituzionali quando indica almeno approssimativamente l'oggetto, lo scopo e l'estensione della competenza accordata: la validità di questa competenza va però controllata di caso in caso tenendo conto di parecchi fattori, quali l'intensità della lesione arrecata ai diritti dei cittadini, la complessità della materia da disciplinare, la molteplicità delle soluzioni prospettabili ed il carattere eventualmente tecnico della materia stessa. In generale, il margine di manovra dell'autorità esecutiva è comunque maggiore quando la materia delegata è particolarmente complessa o presenta, come in questo caso, un carattere particolarmente tecnico.

L'art. 5 della legge del 1936 ha ribadito il criterio fondamentale secondo cui la base della stima dev'essere il valore reale e reperibile, vale a dire il valore venale. Inoltre esso ha allargato il concetto degli elementi che influiscono sulle stime, specificando segnatamente:

- il reddito accertato o presunto ed il valore commerciale dell'immobile;
- il prezzo che può essere conseguito normalmente in una libera contrattazione di compravendita;
- il caso di immobili aventi caratteri o destinazioni particolari o situati in località tali da renderli difficilmente commerciabili, e la loro adattabilità ad altre utilizzazioni;
- le probabili oscillazioni di prezzi, prescindendo da elementi aggravatori di carattere passeggero o straordinario o derivanti da particolari congiunture favorevoli;
- i carichi che gravano la proprietà immobiliare, quali i contributi consortili o d'altra natura (canalizzazioni, pavimentazioni, fognature, strade, ecc.).

Il regolamento del 1990 s'inserisce nell'ambito definito dall'art. 5 della legge, stabilendo a complemento le norme tecniche per l'accertamento del valore ufficiale di stima, conformemente alla delega di competenza contenuta nell'art. 6 della legge medesima (art. 1). Dopo aver determinato i criteri generali di valutazione, vale a dire i fattori che influiscono sul valore dell'oggetto da valutare (art. 2), il regolamento del 1990 contiene la formula matematica per il reperimento del valore ufficiale di stima dei fondi edificati, che è stabilito attraverso una media ponderata fra valore metrico o valore reale e valore di reddito (art. 3). In questo senso il regolamento del 1990 ha quindi ribadito la soluzione previgente, secondo cui il metodo della ponderazione del valore di reddito e del valore metrico o valore reale costituisce la regola fondamentale, che deve essere rispettata in ogni caso normale. Il regolamento definisce poi il valore metrico ed il valore di reddito (art. 4 e 5) e determina infine il fattore di ponderazione in funzione del genere della costruzione (art. 6). Nel rispetto della legge, il valore ufficiale deve equivalere per principio al valore venale, e cioè a quello che può essere conseguito in una normale contrattazione di compravendita.

In questo senso, la legge ed il regolamento erano anche conformi all'art. 14 della legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (RS 642.14), secondo il quale la sostanza – nell'ambito delle imposte dirette cantonali o comunali e indipendentemente dalla sua natura mobiliare o immobiliare – è stimata di regola al suo valore reale, vale a dire a quello che può essere conseguito in una normale contrattazione

di compravendita, tenendo conto in modo appropriato del valore reddituale laddove esso può esser preso in considerazione (RDAT II-1998 n. 35 consid. 3c, con riferimento alla sentenza 20 marzo 1998 del Tribunale federale in re Scherr c. Canton Zurigo, pubblicata in DTF 124 I 145 segg.). Ora con quest'ultima sentenza il Tribunale federale ha ritenuto il § 39 cpv. 3 della legge fiscale zurighese - in base al quale il valore imponibile della sostanza immobiliare corrisponde di regola al 60% del suo valore di mercato - come incompatibile con la legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette ed anche con il principio della parità di trattamento in materia fiscale (consid. 6b/c pag. 158/59).

Secondo un'opinione abbastanza diffusa, i fattori di ponderazione introdotti dall'art. 6 del regolamento del 1990 avrebbero determinato degli effetti perversi, disattendendo in modo particolare nel caso delle abitazioni uni e bifamigliari, il criterio fondamentale secondo il quale il valore di reddito deve avere un peso maggiore.

Questa convinzione, espressa anche da una mozione presentata da alcuni Parlamentari PPD e sottoscritta dal Gruppo stime Biasca-Minusio, appare tuttavia perlomeno opinabile. Infatti, secondo la nota del Presidente dell'Unione svizzera degli esperti cantonali in materia di stime immobiliari (SUKG/USECE), che riportiamo integralmente, il valore di reddito avrebbe, per le case monofamigliari e le proprietà per piani, un'importanza assolutamente secondaria.

- *Nota del Presidente della SVKG (Beat M. Schifferli) del 5 febbraio 1999*

L'Unione Svizzera dei periti immobiliari cantonali (SVKG) unitamente alla camera dei periti estimatori dell'Unione Svizzera dei fiduciari immobiliari (SEK - SVIT) hanno pubblicato il Manuale del perito estimatore (Schätzerhandbuch) per la valutazione dei beni immobili. Questo "Manuale" è applicato regolarmente dai membri delle due più grandi associazioni professionali svizzere dei periti immobiliari.

I Tribunali svizzeri nel corso delle loro attività legate ai problemi relativi alla valutazione dei beni immobili si poggiano sovente sul Manuale del perito estimatore.

Questo Manuale è la base più importante per le scuole dei fiduciari immobiliari (SVIT) come pure dell'Unione svizzera dei professionisti del settore immobiliare (UPS!). Queste due scuole professionali trattano l'intera problematica della valutazione dei beni immobili e

danno la possibilità ai loro studenti di conseguire, mediante un esame alla fine del ciclo di studi, l'attestato federale di perito estimatore immobiliare.

Il Manuale indica i diversi metodi generali per la valutazione dei beni immobili, senza dare la preferenza ad alcuno di essi.

In questo modo si ha la possibilità di calcolare il valore venale più conforme alla situazione effettiva del momento del mercato immobiliare, sia per un periodo di prezzi alti o bassi, sia in fase di recessione o d'inflazione.

Questo principio vale in particolare per i metodi esposti nel "Manuale" che prevedono di calcolare il valore venale mediante una combinazione del valore metrico con quello di reddito.

Di principio è il mercato immobiliare che determina come si forma il valore venale di un bene immobiliare, e quindi come si giunge alla sua valutazione.

La ponderazione del valore metrico con quello di reddito dipende dal tipo di oggetto da valutare.

Per esempio, il prezzo di compera di case monofamigliari o di proprietà per piani, si compone, di regola, dei costi di costruzione compreso i costi secondari e del valore del terreno.

Per questi oggetti il valore di reddito riveste un ruolo del tutto secondario. Non si tratta, infatti, di oggetti di reddito bensì di oggetti orientati verso il valore metrico.

Nella valutazione è quindi dato un peso maggiore al valore metrico rispetto al valore di reddito.

Si ha per contro la situazione inversa per gli oggetti di reddito quali, ad esempio, le case plurifamigliari. Per esse, segnatamente dall'inizio degli anni novanta, il mercato si orienta sempre più verso il valore di reddito rispetto al valore metrico.

Tuttavia non è sempre stato così. Se si pensa al surriscaldamento del mercato immobiliare degli anni Ottanta constatiamo che allora anche le case plurifamigliari sul mercato erano pagate quasi sempre in base al valore metrico, mentre il valore di reddito aveva un ruolo secondario.

Quest'evoluzione del mercato, ha portato ai noti problemi del settore immobiliare dell'inizio degli anni novanta, e conseguentemente alla rettifica dei valori per gli oggetti di reddito.

Da quest'esempio si può dedurre che le indicazioni del "Manuale", che trattano la ponderazione in modo flessibile a dipendenza del genere di oggetto, possono tener conto pienamente delle diverse evoluzioni del mercato anche se si verificano su brevi periodi;

pertanto questo "Manuale" è uno strumento idoneo in ogni momento per la determinazione del valore venale dei beni immobili.

I metodi contenuti nel "Manuale" permettono quindi di determinare in ogni momento dei valori venali sostenibili.

Premesso questo, giova poi rilevare, in modo più generale, che le decisioni di stima, risalenti al periodo 1991-1997, e quindi emanate in base alla legge del 1936 e al regolamento del 1990, sono state sostanzialmente confermate nella loro impostazione dai Tribunali d'Espropriazione. In effetti, pur essendo questi Tribunali tenuti a verificare la conformità del regolamento con la legge, e di conseguenza la sua costituzionalità, essi non hanno mai sollevato obiezione alcuna né, peculiarmente, hanno revocato in dubbio i fattori di ponderazione in esso contenuti. Del resto, i criteri per la determinazione dei fattori di ponderazione previsti dal regolamento del 1990 erano stati ripresi dal manuale edito dalla Camera dei periti estimatori/Associazione svizzera dei fiduciari immobiliari, ed essi erano stati scelti poiché, a quel momento, tenuto conto di un mercato immobiliare che privilegiava il valore metrico, erano stati ritenuti come i più adatti per la situazione specifica della stima ufficiale; e questi criteri sono peraltro ancora attualmente seguiti a livello nazionale.

- Si può quindi sottolineare la legalità e conformità del regolamento del 23 ottobre 1990 alla legge del 1936 da cui dipendeva, e che non ci sono state violazioni formali da parte dell'Autorità che l'ha emesso.

4.2 eseguire un confronto tecnico tra i valori di stima scaturiti dall'applicazione del Regolamento del 1990 (nei 39 comuni in cui è stato applicato o in un campione di essi) e quelli, che nei medesimi Comuni, sarebbero scaturiti applicando il Regolamento d'applicazione alla Legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare del 13 novembre 1996.

Si premette che, per praticità tecnica, l'analisi dei dati è stata circoscritta ai Comuni di Biasca e Minusio poichè una verifica in tutti i Comuni interessati sarebbe risultata estremamente difficoltosa.

La documentazione sui dati elaborati (allegato D), ha evidenziato tendenzialmente una differenza tra i valori di stima determinati con il regolamento del 23 ottobre 1990 e quelli che, ipoteticamente, sarebbero stati determinati con l'applicazione delle norme tecniche stabilite dal nuovo regolamento del 13 dicembre 1997.

Queste differenze, sensibilmente più favorevoli nell'applicazione del nuovo regolamento del 1997, sono anche una conferma di quanto, a più riprese, è stato evidenziato sull'impostazione maggiormente prudentiale della nuova legge sulle stime del 13 novembre 1996 e del relativo regolamento del 13 dicembre 1997.

Sulla base dei dati esaminati, la differenza tra le due applicazioni, limitatamente per le case monofamigliari, si situa, mediamente, al 31% nel Comune di Biasca, e al 25% in quello di Minusio.

Va ribadito comunque che questo confronto, non dà indicazioni sull'attendibilità dei risultati ottenuti con l'applicazione dei due regolamenti. Come già accennato, con quello del 1997 si è, infatti, voluto tradurre, in modo più marcato, il principio della prudenzialità delle stime ufficiali.

Fatta eccezione per i casi estremi, va d'altro canto rilevato che la riduzione del 30% stabilita dalle norme transitorie annulla, di fatto, le citate differenze (allegato grafico).

- Sulla base del confronto tra i valori riscontrati nelle compravendite e i valori di stima effettuati con il regolamento del 1990, risulta che questi ultimi sono, mediamente, inferiori del 30% rispetto ai valori di mercato.

4.3 *Valutare l'eventuale differenza di carico fiscale risultante dall'applicazione dei due regolamenti nei bienni considerati (1993-94, 1995-96, 1997-98, 1999-2000), tenendo conto della riduzione del 20% rispettivamente del 30% concessa in base alle norme transitorie della nuova Legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare del 13 novembre 1996.*

Va innanzi tutto sottolineato che in ogni caso i valori di stima ottenuti applicando i due regolamenti risultano inferiori ai valori di mercato. Quindi, sulla base delle considerazioni espresse ai punti precedenti, si ritiene che la differenza risultante dall'applicazione dei due diversi regolamenti, compresa tra il 20% e 30%, sia stata mediamente compensata dalla riduzione lineare del 30% stabilita dalle norme transitorie.

La commissione ha pertanto ritenuto di non procedere a verifiche di dettaglio.

4.4 *Verificare se i valori di stima accertati in base al Regolamento sulle norme tecniche d'esecuzione delle stime ufficiali del 23 ottobre 1990 sono risultati conformi ai dettami della Legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare del Cantone del 25 novembre 1936 (in particolare ai requisiti dell'art. 5) e se i valori locativi che ne sono scaturiti sono risultati conformi al diritto e alla giurisprudenza federali (rapporto tra valore locativo e pigioni di mercato per oggetti paragonabili). Per quanto possibile, il campione da analizzare deve essere statisticamente significativo per i vari tipi di fondi (terreni non edificati, abitazioni monofamigliari, abitazioni plurifamigliari, edifici commerciali).*

Gli accertamenti, compiuti sulla base di dati sufficientemente significativi e rappresentativi dei diversi tipi di fondi, sono stati elaborati dall'Ufficio di statistica e riassunti graficamente nelle tabelle annesse (allegato E).

I risultati di queste analisi evidenziano che i valori di stima determinati con il regolamento del 1990 corrispondono, mediamente, al 70% dei valori di mercato.

Questo rapporto, grosso modo, si mantiene anche se consideriamo singolarmente le varie categorie di fondi: monofamigliari, plurifamigliari, terreni liberi, ecc.

Una differenza la troviamo nei casi delle aggiudicazioni (vendite all'asta), dove c'è un avvicinamento dei valori di stima ai valori di mercato. Questa situazione potrebbe essere causata anche dalla particolarità degli oggetti e dalle condizioni di vendita.

Se teniamo inoltre in considerazione la riduzione del 30%, accordata con le norme transitorie, il rapporto medio tra valori di stima e valori di mercato scende attorno al 50%. Per una più ampia panoramica della situazione, il Gruppo di lavoro ha ritenuto utile, oltre che verificare la conformità dei risultati ottenuti con il regolamento del 1990, ampliare ulteriormente gli accertamenti, mettendo a confronto i valori di stima dei bienni 87-89-91 stabiliti con il regolamento del 1948, e i valori di stima dei bienni 93-95-97 effettuati con il regolamento del 1990.

Per le stime eseguite nei bienni 87, 89, con il regolamento del 1948, notiamo che i valori espressi, sebbene non possano beneficiare della riduzione del 30%, risultano mediamente attorno al 50% del valore di mercato.

Per i valori di stima del biennio 1991, sempre determinati in base al regolamento del 1948, la percentuale si situa mediamente attorno al 60/70% dei valori di mercato e si riduce al 50% con l'applicazione delle norme transitorie.

Con tutta la cautela del caso, da questi dati possiamo dedurre che, dalla metà degli anni 80 e fino alla fine degli anni 90, tenuto conto della riduzione del 30% stabilita dalle norme transitorie, i valori di stima si situano mediamente tra il 50 e 60% dei valori di contrattazione, senza rilevare grosse differenze tra le varie categorie d'oggetti (fondi non edificati, fondi edificati, edifici monofamigliari, ecc.).

- *Si può pertanto ritenere che le stime eseguite con il regolamento del 23 ottobre 1990, appaiono sostanzialmente conformi ai principi sanciti dalla legge del 25 novembre 1936, ed in modo particolare ai requisiti dell'art. 5.*

4.5 Qualora dalla verifica di cui al punto precedente dovessero scaturire risultati non conformi agli scopi della Legge sulle stime o gravi violazioni al principio della parità di trattamento, il gruppo di lavoro dovrà valutare gli aspetti giuridici e amministrativi legati alle possibilità di risarcimento.

Le perplessità sollevate su presunti risultati errati, conseguenti all'applicazione dei fattori di ponderazione contenuti nel regolamento 90, in modo particolare per le abitazioni monofamigliari, sono state oggetto di particolare attenzione del Gruppo di lavoro.

Dalle verifiche compiute e dall'esame delle procedure adottate, si evidenzia che l'applicazione di questi elementi è avvenuta conformemente allo spirito del regolamento del 1990 che stabiliva, per le abitazioni monofamigliari, un peso secondario del valore di reddito, e nel rispetto della legge secondo la quale il valore di stima deve equivalere, per principio, al valore venale.

Come già detto, tale principio, per le abitazioni monofamigliari è tuttora valido, tant'è che è ancora riportato nell'edizione 1998 del manuale del perito estimatore edito dall'Associazione svizzera dei periti cantonali e dalla Camera svizzera dei periti fiduciari. Neppure negli altri tipi di costruzione sono state rilevate anomalie tali da provocare disparità di trattamento.

- *Sulla base di queste considerazioni e su quanto espresso ai punti precedenti, non riteniamo che siano scaturiti risultati divergenti dagli scopi della legge o gravi violazioni al principio della parità di trattamento.*

Ciononostante, nella misura in cui in singoli casi o in determinate categorie, i valori accertati fossero però in contrasto con il principio della stima al valore di mercato, già prudenzialmente accertato e ridotto conformemente alle norme transitorie, potrebbe eventualmente essere esaminata l'opportunità di riconsiderare, anche d'ufficio, le relative decisioni di stima. La dottrina ammette, infatti, la possibilità di riesaminare d'ufficio una decisione, ciò che equivale in pratica ad una revoca di una decisione che ha già acquistato forza di cosa giudicata: occorre comunque che l'autorità scopra l'esistenza di un fatto che non gli era conosciuto o di una prova che le consenta di accertare un fatto la cui esistenza era, in precedenza, perlomeno sospetta (Blaise Knapp, Précis de droit administratif, IV ediz., n. 1784bis).

5. CONCLUSIONI

L'ampia verifica dei dati elaborati, e le analisi di mercato compiute sulle transazioni immobiliari, hanno messo in evidenza che i valori di stima determinati con il regolamento del 1990, rientrano nei limiti accettabili.

Le norme transitorie, introdotte dal 1997 e successivamente modificate dopo l'esito della votazione popolare del 7 febbraio 1999 hanno, in generale, accentuato il grado di prudenzialità delle stime, compensando quindi anche quei casi che risultavano oltre la media.

Va comunque sottolineato che il criterio fondamentale, secondo il quale la base della stima dev'essere il valore venale, è sancito dal Diritto Federale e ripreso dalla stessa legge sulla stima.

Con queste considerazioni, il Gruppo di lavoro ritiene di poter concludere il mandato ribadendo che, sulla base degli accertamenti compiuti, non si sono riscontrate situazioni di palesi disparità a sfavore dei proprietari, né di singole categorie di proprietari.

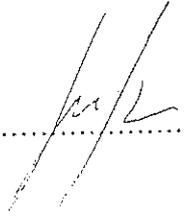
Non si ritiene quindi opportuno immaginare e proporre ulteriori accorgimenti, al di là di quanto già fatto finora con l'introduzione delle norme transitorie, che consentono una riduzione lineare del 30%.

Si è quindi del parere che l'applicazione della citata norma transitoria, che esplicherà i suoi effetti fino all'entrata in vigore dei nuovi valori di stima, compensi sufficientemente le differenze riscontrate, attenuando sensibilmente anche gli effetti delle stime.

Eventualmente, si potrebbe dare mandato ai servizi competenti, di verificare se è possibile individuare quei casi dove la nuova stima, in modo indebito, ha avuto un ruolo determinante per la perdita delle prestazioni complementari all'AVS o di altre prestazioni (borse di studio, sussidi AM, ecc.). Anche in questo caso, si potrebbe valutare la possibilità di procedere ad un riesame o ad una riconsiderazione delle relative decisioni.

Il Gruppo di lavoro rimane a completa disposizione del Consiglio di Stato per eventuali ulteriori approfondimenti.

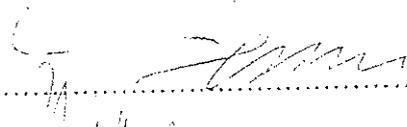
• PIERRE RUSCONI (Presidente)



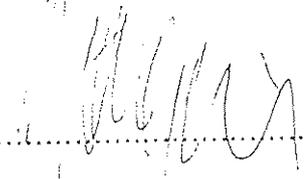
• BRUNO STROZZI



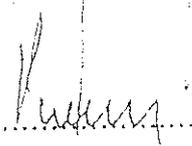
• LUIGI BRENNI



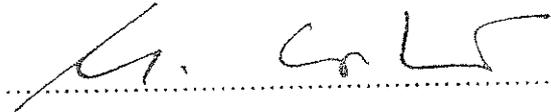
• ERTO PAGLIA



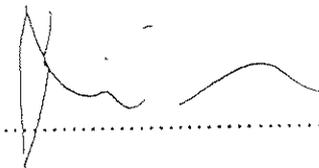
• GIANLUIGI PIAZZINI



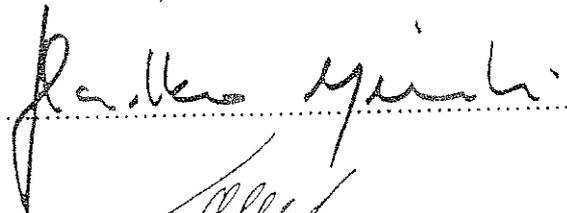
• GUIDO CORTI



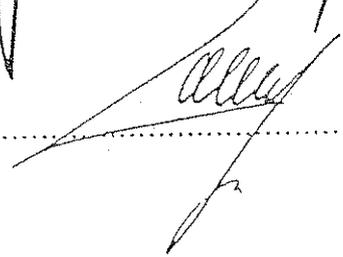
• EDY DELL'AMBROGIO



• VLADKO MINOLI



• ROBERTO CAMPI (Segretario)



Bellinzona, 21.11.2000