

TI_GERICHTE 52.2019.95 vom 22. Januar 2019

TI Tribunale d'appello, 2019-01-22, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2019.95

FR: TI_GERICHTE 52.2019.95 du 22 janvier 2019

IT: TI_GERICHTE 52.2019.95 del 22 gennaio 2019

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 38 LSt. Certa è la legittimazione attiva dell'insorgente, personalmente e direttamente toccato dal giudizio impugnato di cui è destinatario (art. 65 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100, per rinvio dell'art. 39 cpv. 1 LSt). Il ricorso, tempestivo (art. 38 LSt), è pertanto ricevibile in ordine.

E. 1.2

Il giudizio può essere reso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAm). Nemmeno le parti sollecitano l'assunzione di particolari prove.

E. 2.1

In Ticino, la procedura di valutazione della sostanza immobiliare è retta dalla LSt ed è indipendente da quelle di prelievo di pubblici tributi (quali imposte, tasse di iscrizione a registro fondiario) fondate, per il calcolo, proprio sui valori di stima (cfr. 2P.220/2003 del 28 maggio 2004 consid. 1; cfr. anche Rocco Filippini, I valori di stima nella giurisprudenza federale e cantonale, in: *Novità fiscali*, n. 9, settembre 2014, pag. 18 seg.). In questo ambito il diritto federale, in particolare la legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni del 14 dicembre 1990 (LAID; RS 642.14), lascia ai Cantoni un'ampia libertà, che a fini fiscali impone solo di tener conto della regola generale secondo cui la sostanza dev'essere stimata al suo valore venale; in questo contesto, il valore reddituale può essere preso in considerazione in modo appropriato (art. 14 cpv. 1 LAID). Dal profilo del metodo di valutazione specifica, come pure della procedura applicabile per stabilire il valore di stima, la LAID non prescrive invece alcunché al legislatore cantonale, che dispone quindi di un importante margine di manovra. Per giurisprudenza, ai Cantoni è tuttavia impedito di prevedere regolamentazioni che abbiano quale conseguenza una sistematica sovra- o sottostima degli immobili (cfr. DTF 134 II 207 consid. 3.6, 131 I 291 consid. 3.2.2; STF 2C_422/2016 del 13 settembre 2017 consid. 5 e 6.3 con rimandi; Daniel Dzamko-Locher/Hannes Teuscher, in: *Martin Zweifel/Michael Beusch, Kommentar StHG*, III ed., Basilea 2017, n. 1 segg. ad art. 14 LAID).

E. 2.2

Secondo la LSt, i fondi edificabili sono valutati secondo il valore venale, a dipendenza del grado di urbanizzazione; i fondi edificati devono essere valutati come un'unità economica comprendente fabbricati e relativo terreno annesso (art. 15 cpv. 1 e 2 LSt). È considerato valore venale di un fondo il prezzo normalmente conseguibile per un oggetto analogo in una libera contrattazione (art. 16 cpv. 1 LSt); il valore venale di un fondo edificato (fabbricato più terreno annesso) è determinato tenendo conto del valore metrico e di quello di reddito secondo una media ponderata (cfr. art. 16 cpv. 2 LSt e 7 RSt). La stima è improntata su

criteri di schematicità e di prudenzialità (cfr. art. 20 LSt).

E. 2.3

Dal profilo procedurale, la LSt stabilisce che il valore di stima viene determinato ogni vent'anni nel quadro di una revisione generale (cfr. art. 6 LSt; la prima, entrata in vigore il 1° gennaio 2005 per tutti gli immobili siti nel Cantone). Tra due revisioni generali sono possibili aggiornamenti intermedi, secondo cicli quadriennali, se i fattori generali d'incidenza sulla stima di cui all'art. 19 LSt registrano una determinata variazione (cfr. art. 7 LSt), come si vedrà meglio di seguito (consid. 3). Vi possono poi essere circostanze che determinano un aggiornamento particolare delle stime, quali la nuova costruzione o riattazione o le modifiche di PR (cfr. art. 8 LSt). Revisioni eccezionali possono essere invece intraprese quando le condizioni di base per la valutazione dei beni immobili dovessero subire dei mutamenti essenziali e permanenti (cfr. art. 9 LSt; cfr. al riguardo: STA 52.2016.300 del 15 dicembre 2017, in: RtiD II-2018 n. 9 consid. 4). Infine, al Consiglio di Stato è data facoltà di procedere in ogni momento (su istanza di parte o d'ufficio) a una modifica straordinaria delle stime definitive, che si rivelassero manifestamente inattendibili (cfr. art. 42 LSt).

E. 3.1

Secondo l'art. 7 cpv. 1 LSt, nel periodo che intercorre tra 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, di cui all'art. 19, registrano mutamenti rilevanti. Si tratta segnatamente dei seguenti fattori di carattere generale: (a) i prezzi medi dei terreni, (b) il tasso ipotecario, (c) il costo medio delle pigioni e (d) il costo medio delle costruzioni (cfr. art. 19 LSt). Gli aggiornamenti intermedi avvengono secondo cicli quadriennali e possono concernere anche solo singoli comprensori, come pure determinate zone di un Comune con caratteristiche analoghe (art. 7 cpv. 2 LSt). Il Consiglio di Stato decide gli aggiornamenti intermedi sulla base del preavviso del Servizio competente allestito dopo una verifica estesa a tutto il Cantone (cpv. 3). In tal senso l'art. 24 cpv. 1 RSt precisa che l'Ufficio stima sottopone al Consiglio di Stato, ogni 4 anni, un rapporto sull'evoluzione dei fattori influenti sulla stima. Di regola, soggiunge la norma, gli aggiornamenti intermedi sono decisi quando questa evoluzione determina una variazione dei valori di stima vigenti almeno del $\pm 25\%$ rispetto all'ultimo aggiornamento.

E. 3.2

Gli aggiornamenti intermedi, come ben si evince dalle suddette norme, non interessano i fattori individuali, ma solo i fattori generali di cui all'art. 19 LSt che influiscono sul valore di stima dei fondi (e meglio, come detto, i prezzi medi pagati per i terreni in analoghe situazioni, il livello medio delle pigioni praticate nelle diverse zone del Cantone, il costo delle costruzioni e gli interessi ipotecari, che corrispondono alla media di quelli praticati dalla Banca dello Stato e dai maggiori istituti di credito per le ipoteche di primo rango). Questi elementi "di base", che vengono fissati all'inizio della stima, vanno in seguito tenuti aggiornati, qualora su tutto il territorio cantonale o solo su una parte si registrino mutamenti superiori alla soglia del $\pm 25\%$ (cfr. Messaggio n. 4375 del 21 febbraio 1995 concernente il progetto di nuova legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare, ad art. 7; cfr. inoltre il relativo Rapporto della Commissione speciale in materia tributaria del 20 settembre 1996, ad art. 7). Secondo i materiali legislativi, gli aggiornamenti intermedi

perseguono il duplice obiettivo di permettere un più regolare e costante adeguamento (verso il basso o l'alto) dei valori di stima alle condizioni di mercato, nonché di evitare quei consistenti e improvvisi cambiamenti di valori dovuti al solo fatto che le revisioni generali intervengono a scadenze relativamente lunghe (cfr. Messaggio citato, ad art. 7). A tal fine il legislatore ha quindi optato per la metodologia più celere - da effettuare a seguito delle risultanze di verifiche sistematiche estese a tutto il territorio cantonale - di un incremento o di una riduzione percentuale dei valori precedentemente accertati con la revisione generale, sulla base di semplici indici matematici di rivalutazione o di svalutazione, applicati tramite supporto informatico (senza pertanto procedere a sopralluoghi o a una nuova raccolta di dati, come avviene nel quadro della revisione generale; cfr. Messaggio citato, ad A punto II.b e ad art. 7; Rapporto citato, ad B punto 3). Il procedimento d'informatizzazione consente in effetti di adottare metodi di calcolo schematici, ma pur sempre atti a garantire risultati sufficientemente rappresentativi e qualitativamente soddisfacenti (cfr. Rapporto citato, ad B punto 6). Il principio di schematicità ancorato all'art. 20 LSt (nella raccolta, nell'elaborazione dei dati e nel metodo adottato per determinare la stima) mira del resto proprio a consentire una combinazione ottimale fra qualità (rappresentatività e affidabilità della stima ed equità di trattamento) della valutazione e risorse necessarie per la sua determinazione (onere amministrativo dell'autorità e dei privati, cfr. Rapporto citato, ad art. 20; STA 52.2018.227 del 6 dicembre 2018 consid. 4.2).

E. 3.3

Nell'ambito di un aggiornamento intermedio, in sintonia con il suo scopo e la metodologia adottata, possono dunque essere esaminati solo aspetti che attengono alla corretta applicazione della crescita o riduzione percentuale decisa dal Governo in base all'evoluzione media dei fattori generali d'incidenza. Determinazione, quest'ultima che, come si vedrà più avanti, va di principio impugnata autonomamente (cfr. infra, consid. 4). In sede di notifica della stima, l'US non può invece modificare anche altri elementi del calcolo della stima (quali ad es. i correttivi per eventuali limitazioni o oneri che gravano il fondo, ecc.), che non sono in alcun modo toccati da questo specifico aggiornamento; diversamente, la procedura si tradurrebbe - nel risultato - in un riesame totale della stima, ovvero in una revisione generale (cfr. STA 52.2018.227 citata consid. 4.3 e rinvio per analogia a BVR 2014 pag. 523 consid. 4.1, BVR 2007 pag. 553 consid. 4.2.2 e rimandi; AGVE 2005 pag. 129 consid. 3.3 e 4.2; Martin Plüss, in: Marianne Klöti-Weber/Dave Siegrist/Dieter Weber, Kommentar zum Aargauer Steuergesetz, Muri/Berna 2015, n. 13a ad § 218).

E. 4.1

In concreto, come accennato in narrativa, dopo aver decretato che i valori di stima non avrebbero subito modifiche nell'ambito dei primi due aggiornamenti quadriennali (cfr. ris. n. 1146 del 17 marzo 2009 e n. 5206 del 26 settembre 2012, pubblicate sul sito del Cantone: www4.ti.ch/dfe/de/us/documentazione/comunicati-e-decreti), il Consiglio di Stato ha preso atto del rapporto sul terzo ciclo quadriennale sottopostogli dall'US, che ha accertato un aumento globale medio dei valori di stima - tra il 1° gennaio 2003 e il 31 dicembre 2014 - del 27.4%, ovvero superiore alla soglia ($\pm 25\%$) fissata dall'art. 24 cpv. 1 RSt. E ciò procedendo essenzialmente a un'analisi dell'evoluzione dei quattro parametri di cui all'art. 19 LSt, a una simulazione a livello di singoli fondi (con introduzione dei valori dei quattro parametri, compreso un adeguamento della vetustà) e a un raffronto tra valore simulato e valore stabilito con la prima revisione generale delle stime (cfr. anche, riassuntivamente, le

Spiegazioni per i proprietari immobiliari ticinesi, "Aggiornamento intermedio dei valori di stima - Terzo ciclo quadriennale" sub www.ti.ch/stimaufficiale). Con decreto esecutivo del 31 maggio 2016 (BU 25/2016) ha quindi risolto di applicare un aumento medio dei valori di stima del 18.03%, precisando l'incremento percentuale per i singoli fondi in base al polo (Mendrisio, Lugano, Locarno e valli, Bellinzona e valli) e alla fascia territoriale del Comune di appartenenza (cfr. art. 2 e allegato al decreto). Per _____ ha in particolare stabilito una percentuale d'incremento pari al 17.60% (polo B, fascia 2; cfr. tabelle di cui all'allegato citato).

E. 4.2

Invano il ricorrente tenta di rimettere in sostanza in discussione il citato decreto esecutivo, rimproverando al Governo un eccesso del potere di apprezzamento nella determinazione delle percentuali d'incremento concretamente definite. Al riguardo va anzitutto osservato che tale decreto non è assimilabile a un vero e proprio atto normativo, contenente disposizioni di natura generale e astratta, ovvero destinate ad applicarsi a un numero indeterminato di persone e che si riferisce a un numero indeterminato di situazioni (cfr. DTF 135 II 328 consid. 2.1, 125 I 313 consid. 2a). Avuto riguardo al suo contenuto materiale, esso risulta riconducibile a una decisione generale (cosiddetta *Allgemeinverfügung*), ovvero a un provvedimento che, per definizione, regola una situazione di carattere concreto, rivolgendosi a un numero indeterminato di persone, laddove la cerchia di destinatari può essere aperta (indeterminata) o chiusa (determinabile; cfr. DTF 134 II 272 consid. 3.2, 125 I 313 consid. 2a). L'atto in questione disciplina infatti chiaramente una determinata situazione, ovvero l'aumento percentuale dei valori di stima ufficiale sulla sostanza immobiliare (fondi ex art. 2 LSt), comune per comune, nell'ambito dell'aggiornamento intermedio con effetto al 1° gennaio 2017. Si rivolge quindi a una cerchia di destinatari determinabile in funzione del rapporto che li lega all'oggetto della stima (ossia i proprietari o altri titolari di diritti reali dei fondi situati nei comuni elencati), incidendo sulla loro posizione giuridica. Il decreto è inoltre direttamente attuabile, ritenuto che l'US in sede di notifica di stima ha eseguito una mera operazione di calcolo - invero del tutto scontata - in cui agli elementi della stima vigente è stata applicata la percentuale d'incremento precedentemente definita (cfr. decisione di aggiornamento intermedio relativa alla part. _____; cfr. pure es. notifica di stima sub www4.ti.ch/dfe/de/us/le-stime/documentazione-ai-proprietari). In queste circostanze, appare logico concludere che il decreto governativo del 31 maggio 2016, quale decisione generale in senso materiale, avrebbe senz'altro potuto e dovuto essere direttamente impugnato dai destinatari che, come il ricorrente, sono proprietari di immobili situati nei comuni di cui all'allegato. Pubblicato sul bollettino ufficiale delle leggi e notificato quindi in una forma che può essere assimilata a quella edittale (cfr. art. 19 LPAm) - oltre a esser peraltro stato divulgato a mezzo stampa (v. ad es. articolo apparso sul Corriere del Ticino dell'11 giugno 2016 pag. 8) -, una sua impugnazione era senz'altro possibile ed esigibile (cfr. DTF 125 I 313 consid. 2b, relativo a un decreto governativo pubblicato nella raccolta delle leggi bernesi, che aveva sospeso l'aumento degli stipendi degli insegnanti per un determinato anno; Alain Griffel, *Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung*, 2017, n. 57; cfr. pure Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berna 2014, n. 60; Marco Donatsch, in: *Kommentar VRG*, Zurigo 2014, n. 11 § 20). La possibilità per il Governo di determinare un aggiornamento intermedio mediante una decisione generale non appare del resto contraria all'art. 7 LSt, ma congruente. Tale norma, come visto, prevede infatti che il Consiglio di Stato decida gli aggiornamenti intermedi (cfr. cpv. 3), con

l'adozione di percentuali d'incremento o di diminuzione (se i fattori influenti sulla valutazione dei fondi di cui all'art. 19 registrano mutamenti rilevanti, cfr. cpv. 1). Demanda quindi all'Esecutivo cantonale - e non all'US - l'emanazione di una determinazione che, per sua natura, deve essere concreta in punto alla percentuale da applicare (o non applicare affatto) ai valori di stima degli immobili di un determinato comprensorio, per un certo periodo. Tant'è che, alla scadenza dei due precedenti cicli quadriennali, nemmeno la decisione di non far subire ai valori di stima vigenti modifiche espresse in percentuali d'incremento (o di diminuzione) di valore (nell'ambito dell'aggiornamento intermedio con effetto al 1° gennaio 2009 rispettivamente al 1° gennaio 2013) era avvenuta mediante un atto normativo di carattere generale e astratto, ma mediante decisioni ("decreti") pubblicati sul sito del Cantone (cfr. supra, consid. 4.1).

E. 4.3

Sebbene nel corso della presente procedura non l'abbia particolarmente sostanziato, a giusta ragione l'US ha rilevato come il decreto esecutivo del 31 maggio 2016 fosse cresciuto in giudicato incontestato (cfr. decisione su reclamo, pag. 2). Di riflesso, non può ora essere rimesso in questione (mediante un controllo a titolo pregiudiziale della sua legittimità; cfr. nello stesso senso, STA 52.2018.227 citata consid. 5.1). Contro la decisione di stima notificata dall'US - in linea con quanto vale per l'impugnazione delle decisioni esecutive (cfr. DTF 129 I 410 consid. 1.1, 119 Ib 492 consid. 3c/cc, 104 Ia 171 consid. 2b) - non può in particolare essere eccepito che la precedente determinazione del Governo (con cui ha dettagliato, comune per comune, l'aumento percentuale dei valori di stima ufficiale) non era conforme al diritto: una tale censura è tardiva (cfr. in tal senso anche DTF 134 II 272 consid. 3.3 e Pierre Moor/Etienne Poltier, *Droit administratif*, vol. II, Berna 2011, pag. 202, secondo cui il controllo a titolo pregiudiziale di una decisione generale nel quadro di un ricorso contro una decisione d'esecuzione è dato solo se la cerchia di destinatari era indeterminata e solo virtualmente toccata - ciò che qui non è il caso).

E. 4.4

Non potrebbe portare ad altra conclusione il fatto che il decreto non sia stato designato quale decisione generale, né corredato dai rimedi di diritto. È ben vero che una notificazione difettosa non può cagionare alle parti alcun pregiudizio (art. 20 LPAm). Per giurisprudenza, il destinatario di una decisione non designata come tale e priva dell'indicazione dei rimedi giuridici non è tuttavia legittimato a ignorarla. Al contrario, se può riconoscere la natura di decisione e vuole evitare che il suo contenuto gli venga opposto, è tenuto a impugnarla entro il termine di ricorso ordinario o a informarsi in tempo utile riguardo al rimedio giuridico proponibile (cfr. DTF 129 II 125 consid. 3.3; STF 2C_619/2008 del 27 marzo 2009 consid. 2.2). Ciò che in concreto non è avvenuto, ritenuto che il ricorrente - nonostante la chiara portata del decreto (che ha sancito un aumento delle stime invero già preannunciato con il citato Messaggio n. 7184 del 20 aprile 2016 relativo al pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali, noto all'insorgente, cfr. reclamo pag. 2) - è semplicemente rimasto passivo, sebbene dovesse attendersi che nell'ambito della successiva procedura di notifica della stima avrebbero in pratica potuto essere censurati solo errori di calcolo (cfr. in tal senso pure Renata Galfetti, *Notizie flash su temi attuali, Aumento dei valori di stima immobiliari*, pag. 11 seg., in: *Economia fondiaria* n. 5/2016).

E. 4.5

Ne discende che, già solo per queste ragioni, devono essere respinti, siccome inammissibili, tutti i rimproveri (relativi segnatamente all'eccesso del potere d'apprezzamento) che l'insorgente muove al Governo nella determinazione concreta delle percentuali d'incremento, e in particolare di quella (17.60%) applicabile a _____ e al suo fondo.

E. 5

A titolo abbondanziale giova comunque osservare che gli art. 7 LSt e 24 RSt prevedono solo che i valori di stima siano oggetto di aggiornamenti intermedi quando è registrato un mutamento rilevante dei fattori d'incidenza, ovvero, di regola, quando l'evoluzione dei fattori d'incidenza determina una variazione dei valori di stima vigenti almeno del $\pm 25\%$ rispetto all'ultimo aggiornamento. Non anche che l'incremento percentuale che il Governo è concretamente chiamato a decidere non possa divergere rispetto a quello scaturito dalle analisi, in particolare tenendo conto dei criteri di schematicità e prudenzialità ancorati all'art. 20 LSt (cfr. pure cfr. STF 2P.151/2006 dell'11 ottobre 2006 consid. 4.4 e rimandi). Nel solo fatto che il decreto esecutivo abbia fissato degli aumenti percentuali inferiori a quelli scaturiti dalle analisi, così come indicato dal Tribunale di espropriazione (consid. 6.1), non è pertanto ravvisabile alcun eccesso positivo del potere d'apprezzamento (Ermessensüberschreitung) conferito dall'art. 7 LSt. Ipotesi, questa, che è data infatti solo quando l'autorità esercita il suo potere d'apprezzamento laddove la legge non lo prevede o, anziché scegliere tra due soluzioni possibili, ne adotta una terza inammissibile (cfr. DTF 137 V 71 consid. 5.1).

E. 6

Per finire, a ragione la precedente istanza ha invece respinto le critiche tendenti a rivedere i valori di stima determinati in occasione dell'ultima revisione generale, che secondo il ricorrente sarebbero tutti affetti da un vizio di fondo, derivante dall'applicazione errata (inversa) del quoziente determinante il fattore di ponderazione K giusta l'art.

E. 7

RSt. Non vi è infatti chi non veda come una tale obiezione esuli dalla presente procedura, la quale non è all'evidenza volta a rimettere in discussione le stime precedentemente stabilite, con decisioni cresciute in giudicato. Contrariamente a quanto pretende l'insorgente, di primo acchito non è peraltro ben dato di vedere come una tale argomentazione potrebbe fondare una modifica straordinaria della stima ai sensi dell'art. 42 LSt, su cui dovrebbe semmai pronunciarsi in prima battuta il Governo: di portata assai limitata, tale rimedio è di principio riservato alla correzione di determinati parametri di computo, piuttosto che a un riesame materiale dell'estimo; può dunque intervenire solo a seguito dell'individuazione di errori manifesti nei dati raccolti per il calcolo della stima (cfr. STF 2P.220/2003 citata consid. 3.3; STA 52.2016.300 citata consid. 6), non tanto per ridiscutere un metodo di calcolo.

E. 7.1

Sulla base di tutte le considerazioni che precedono, il ricorso deve dunque essere respinto.

E. 7.2

Dato l'esito, la tassa di giustizia (art. 47 cpv. 1 LPAmM) è posta a carico del ricorrente, secondo soccombenza. Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'500.-, già anticipata dal ricorrente, resta a suo carico. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro

il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente
vicecancelliera La

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.