

## MOZIONE

### Revisione generale dei valori di stima: principio di neutralità e modifica delle aliquote

del 17 ottobre 2022

#### 1. Premessa generale

Con questo atto parlamentare si vuole avere certezza che gli adeguamenti delle stime immobiliari, che dovrebbero essere rivisti ogni 20 anni, abbiano a salvaguardare il principio di neutralità. Per conseguire questo obiettivo, la presente mozione propone la modifica di una serie di disposizioni legali, tra le altre, propone un'aliquota unica fissa dell'1,25‰ applicabile alla sostanza imponibile.

#### 2. Il quadro legislativo

L'art. 6 cpv. 3 della Legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare (Lst; RL 215.600) stabilisce che il Consiglio di stato ordina le revisioni generali dei valori ufficiali di stima ogni 20 anni dalla precedente<sup>1</sup>.

Facendo un excursus, giova ricordare che la giurisprudenza del Tribunale federale ammette delle stime prudenziali della sostanza immobiliare per evitare che valutazioni nelle fasce più elevate superino il valore di mercato effettivo. Ad esempio, l'Alta Corte ha considerato conforme alla Costituzione federale e al principio di uguaglianza (art. 127 cpv. 2 della Costituzione federale [Cost.; RS 101]), la circolare del Canton Zurigo, secondo la quale per la determinazione schematica del valore imponibile della sostanza immobiliare, quest'ultimo deve situarsi tra il 70% e il 100%.

Sarà comunque da valutare preliminarmente se effettivamente i valori di stima immobiliare cantonali sono da rivedere o se rientrano nel margine definito dal Tribunale federale.

A sua volta, l'art. 14 cpv. 1 della Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; RS 642.14) prevede che la sostanza deve essere stimata al suo valore venale. Pertanto, questa disposizione non consente una riduzione percentuale fissa del valore fiscale stimato oppure una deduzione del valore venale di tutti gli immobili per agevolare l'accesso alla proprietà (art. 108 cpv. 1 Cost.)<sup>2</sup>.

Inoltre, l'art. 24 cpv. 1 del Regolamento di applicazione della legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare (R-Lst; RL 215.610) prevede che l'evoluzione dei valori immobiliari sia monitorata e, ogni quattro anni, oggetto di un rapporto sottoposto al Consiglio di Stato. Se in questo arco di tempo viene constatato un aumento o una diminuzione dei valori di stima superiore al 25%, il Governo ha la facoltà di procedere ad un aggiornamento dei valori ufficiali di stima. Ritenuto che dal periodo concernente l'entrata in vigore dei valori di stima e il 31 dicembre 2014 vi è stato un aumento globale del valore della sostanza immobiliare ticinese pari al 27,4%, il Consiglio di Stato ha ordinato di applicare a partire dal 2017 un aumento medio dei valori di stima del 18,03%, conformemente all'art. 2 del Decreto esecutivo concernente l'aggiornamento intermedio dei valori di stima ufficiali sulla sostanza immobiliare sul territorio del Cantone Ticino (RL 215.620).

---

<sup>1</sup> Secondo tale disposizione, "[l]e revisioni generali successive sono ordinate dal Consiglio di Stato, trascorsi 20 anni dalla messa in vigore della stima precedente". La precedente revisione risale al 1° gennaio 2005. Si veda a tale riguardo Dipartimento delle finanze e dell'economia (DFE), Sezione bonifiche e catasto, Le stime cambiano. Informazioni sulle nuove stime ufficiali della sostanza immobiliare, in: [https://www4.ti.ch/fileadmin/DFE/DE-US/documenti/le\\_stime\\_cambiano.pdf](https://www4.ti.ch/fileadmin/DFE/DE-US/documenti/le_stime_cambiano.pdf) (pagina consultata il 10 agosto 2022). Si veda anche DFE, Oggetto: reclami e ricorsi concernenti la revisione generale delle stime immobiliari, Comunicato stampa del 29 marzo 2006, in: <https://www4.ti.ch/fileadmin/DFE/DE-US/documenti/2006-03-29-DFE-01.pdf> (pagina consultata il 10 agosto 2022).

<sup>2</sup> LOCHER, op. cit., p. 15.

Si tratta quindi di stabilire innanzitutto se effettivamente la media dei valori di stima immobiliari ticinesi sia conforme al diritto cantonale, federale superiore e alla giurisprudenza del Tribunale federale.

Considerando che il valore di stima del parco immobiliare ticinese attuale ammonta a circa 65 miliardi di franchi<sup>3</sup>, **nell'ipotesi**, tutta da dimostrare, di un **raddoppio** di tali valori, vale a dire 130 miliardi di franchi si rientrerebbe con ogni probabilità nel margine concesso dalla giurisprudenza citata dal Tribunale federale.

È, a nostro giudizio, evidente che un adeguamento delle stime immobiliari deve essere accompagnato da una revisione di tutti gli ordinamenti legislativi cantonali per garantire il principio di neutralità. Questo principio sta a significare che la revisione dei valori di stima degli immobili non deve incidere, in modo globale, sui proprietari di fondi e sul sistema finanziario e fiscale cantonale (e comunale)<sup>4</sup>.

È evidente che l'eventuale adeguamento delle stime immobiliari, risp. la loro entrata in vigore, non possa avvenire prima delle varie revisioni legislative necessarie per garantire la neutralità fiscale e sociale<sup>5</sup>.

La revisione generale delle stime non dovrebbe comportare una modifica del valore locativo, poiché la determinazione del suo ammontare corrisponde già al quadro legislativo vigente<sup>6</sup>.

### 3. Le competenze decisionali per la revisione generale dei valori di stima

La revisione generale dei valori ufficiali di stima immobiliare è ordinata dal Consiglio di Stato, trascorsi 20 anni dalla messa in vigore della stima precedente (art. 6 cpv. 3 Lst). Considerato che i valori di stima sono stati stabiliti nel 2005, la revisione dovrebbe essere effettuata indicativamente attorno all'anno 2025. Questo perché la formulazione del capoverso 3 stabilisce che il Consiglio di Stato ordina una revisione generale successiva "*trascorsi 20 anni dalla messa in vigore della stima precedente*", senza però indicare un preciso periodo temporale.

Secondo l'art. 26 Lst, il Consiglio di Stato decide la revisione generale ed i successivi aggiornamenti delle stime dei fondi. Esso è, inoltre, tenuto ad emanare le necessarie norme di attuazione e tecniche e a definire l'autorità di vigilanza sulle stime ufficiali.

### 4. Il principio di neutralità

È di fatto acquisito, anche sulla base delle precedenti enunciazioni politiche<sup>7</sup> che il maggior gettito derivante dall'adeguamento delle stime immobiliari per gli enti pubblici (Cantone, ma

---

<sup>3</sup> Se partiamo dai valori del 2014 indicati dall'allora ministra Sadis e aggiungiamo l'adeguamento riguardante l'aggiornamento intermedio dei valori di stima, il cui aumento è stato del 18% circa, il valore di 65 miliardi di franchi parrebbe verosimile. Si veda anche Corriere del Ticino, Stime immobiliari, c'è un'alternativa, 28 aprile 2016, in: <https://www.cdt.ch/news/stime-immobiliari-ce-unalternativa-147182> (pagina consultata il 28 settembre 2022).

<sup>4</sup> Vedi anche LOCHER, op. cit., p. 16 con riferimenti.

<sup>5</sup> Vedi mozione del 31 agosto 2022 di Caroni e cofirmatari, "La revisione delle stime ufficiali della sostanza immobiliare sia neutra dal profilo fiscale e sociale per i cittadini" ([https://www4.ti.ch/poteri/gc/messaggi-e-atti/ricerca/risultati/dettaglio/?user\\_gcparlamento\\_pi8%5Battid%5D=112196&user\\_gcparlamento\\_pi8\[ricerca\]=stime+ufficiali&user\\_gcparlamento\\_pi8\[tat105\]=105](https://www4.ti.ch/poteri/gc/messaggi-e-atti/ricerca/risultati/dettaglio/?user_gcparlamento_pi8%5Battid%5D=112196&user_gcparlamento_pi8[ricerca]=stime+ufficiali&user_gcparlamento_pi8[tat105]=105) [pagina consultata il 28 settembre 2022]).

<sup>6</sup> Cfr. sentenza CDT n. 80.2007.173 consid. 7.5, in: RtiD 3t/II-2008.

<sup>7</sup> VORPE, op. cit., p. 2 ss. L'autore, dalla sua ricerca, evidenzia il "patto" politico della neutralizzazione dei valori di stima con le leggi ad esso correlate. Interessanti, a questo riguardo, le seguenti sue osservazioni: "La Commissione, quasi preconizzando la futura decisione del Tribunale federale, nel rapporto aveva ipotizzato che qualora l'introduzione del parametro di perequazione del 70% si fosse rivelato uno strumento insufficiente a garantire la neutralità della nuova legge su imposte, tasse, contributi e aiuti sociali, l'obiettivo sarebbe stato perseguito ricorrendo a modifiche regolanti il prelievo d'imposta, tasse, contributi e la concessione d'aiuti sociali. Ne consegue che, a detta della Commissione, si sarebbero dovute ridurre le aliquote dell'imposta immobiliare cantonale e comunale, dell'imposta minima, dell'imposta sugli utili immobiliari e dell'aliquota dell'imposta sulla sostanza delle persone fisiche. Modifica quest'ultima, di cui avrebbero beneficiato tutti i contribuenti proprietari sia di sostanza immobiliare sia di sostanza mobiliare". Inoltre, l'autore aggiunge che "[n]ella sessione granconsigliare del 15 dicembre 1998 il Governo rileva che la decisione del Tribunale federale costringerà il Consiglio di Stato a seguire la via che forse esso avrebbe già dovuto imboccare in precedenza e che, del resto, già negli anni Ottanta aveva detto di voler seguire, e cioè la correzione di tutte le norme di legge che si basano sul valore ufficiale di stima, sia quelle che servono per calcolare pubblici tributi sia quelle che si

anche Comuni) deve essere compensato con un'attenuazione del prelievo fiscale. Siccome il maggior gettito fiscale deriverebbe da un aumento della sostanza imponibile, la compensazione deve avvenire sgravando la sostanza medesima.

Ai fini dell'imposta sulla sostanza, la misura di attenuazione delle aliquote applicabili alla sostanza imponibile deve tenere conto dell'aumento del gettito fiscale derivante dalla revisione generale delle stime immobiliari e dall'ammontare complessivo del gettito derivante dalla sostanza imponibile complessiva.

Con riserva dell'analisi dei calcoli sul gettito fiscale, si intende comunque evidenziare dal profilo del principio che, tenendo anche in considerazione la concorrenza fiscale intercantonale, che vede il Ticino posizionarsi leggermente sopra la media per quanto attiene all'imposta sulla sostanza<sup>8</sup>, sarebbe quanto mai opportuno attenuare in modo significativo l'imposizione della sostanza. Questa finalità può essere conseguita mediante l'introduzione di un'aliquota unica fissa per tutti i contribuenti dell'1,25‰ applicabile alla sostanza complessiva imponibile (art. 49 della Legge tributaria [LT; RL 640.100])<sup>9</sup>.

Al fine di creare una zona di esenzione e garantire una progressione, seppur indiretta, del carico fiscale, si propone di inserire una *deduzione sociale "personale"* di fr. 300'000 per gli altri contribuenti e di fr. 600'000 per le persone coniugate (art. 48 lett. a e b LT).

È proposta l'abrogazione della zona di esenzione di fr. 200'000 (art. 49 cpv. 2 LT), poiché viene proposta l'introduzione della *deduzione sociale "personale"*, nonché l'abrogazione della deduzione sociale per persone coniugate viventi in comunione domestica di fr. 60'000, poiché viene assorbita dalla *deduzione sociale "personale"*. Si propone invece di mantenere la deduzione sociale per ogni figlio minorenni di fr. 30'000 (art. 48 nuova lett. c LT).

Con queste misure la posizione nel contesto della concorrenza fiscale intercantonale verrebbe notevolmente migliorata, poiché il Canton Ticino passerebbe dal 16° al 4° posto, diventando quindi attrattivo rispetto ad altri Cantoni.

L'aliquota fissa unica è giustificabile, poiché la progressione, già oggi, è limitata da pochi scaglioni (cinque complessivamente, art. 49 cpv. 1 LT) e, inoltre, verrebbe mantenuta in modo indiretto attraverso la deduzione sociale personale. Quindi, un'aliquota proporzionale accompagnata da un limite di esenzione per effetto della deduzione sociale è conforme al principio dell'imposizione secondo la capacità contributiva, poiché l'imposta cresce più che proporzionalmente con l'aumentare della base imponibile e si è in presenza di un'evoluzione regolare delle aliquote o della curva del carico fiscale<sup>10</sup>.

Inoltre, la proposta di introdurre una *deduzione sociale "personale"* è da ritenersi conforme all'art. 9 cpv. 4 LAID che lascia un ampio margine di apprezzamento ai Cantoni nell'impostazione della tipologia di deduzione sociale.

Si osserva a tale riguardo che già oggi numerosi Cantoni prevedono un sistema analogo ai fini dell'imposta sulla sostanza. Si tratta di Lucerna, Uri, Svitto, Obvaldo, Nidvaldo, Appenzello

---

*basano sul valore di stima per determinare contributi, aiuti o prestazioni sociali dipendenti dalla situazione finanziaria del cittadino*".

<sup>8</sup> Cfr. SAMUELE VORPE, Il prelievo fiscale nei Cantoni e nella Confederazione ai fini delle imposte dirette, Anno 2021, Manno 2021, p. 8, in: [https://www.supsi.ch/fisco/dms/fisco/docs/publicazioni/articoli/Concorrenza\\_2021.pdf](https://www.supsi.ch/fisco/dms/fisco/docs/publicazioni/articoli/Concorrenza_2021.pdf) (pagina consultata il 28 settembre 2022).

<sup>9</sup> Per una migliore comprensione della *Flat Rate Tax*, si veda: MARCO BERNASCONI/DONATELLA NEGRINI/SAMUELE VORPE, Il Cantone Ticino nel contesto della concorrenza fiscale intercantonale. Analisi della situazione e proposte di soluzione, Manno 2009, in: <https://www.supsi.ch/fisco/dms/fisco/docs/publicazioni/articoli/pdf-cartella-stampa-592416529587.pdf> (pagina consultata il 28 settembre 2022), rispettivamente SAMUELE VORPE, Flat Rate Tax, Tra le pieghe dell'aliquota piatta, Manno 2008, in: [https://www.supsi.ch/fisco/dms/fisco/docs/publicazioni/articoli/Flat-Rate-Tax\\_Tesi\\_2008.pdf](https://www.supsi.ch/fisco/dms/fisco/docs/publicazioni/articoli/Flat-Rate-Tax_Tesi_2008.pdf) (pagina consultata il 28 settembre 2022).

<sup>10</sup> BERNASCONI/NEGRINI/VORPE, op. cit., p. 17.

Interno, San Gallo e Turgovia<sup>11</sup>. Vi sono poi due Cantoni, Uri ed Obvaldo, che hanno adottato tale sistema anche ai fini delle imposte sul reddito<sup>12</sup>.

L'aumento del limite di esenzione (fr. 300'000 rispettivamente fr. 600'000 a dipendenza della tipologia di contribuenti), permette di compensare l'aumento del valore di stima per una cerchia di contribuenti. Ha, quindi, un elevato valore sociale nei confronti di numerosi contribuenti, in specie per i piccoli proprietari immobiliari.

Ai fini dell'imposta comunale, l'art. 274 cpv. 1 lett. c in combinato disposto con l'art. 291 LT conferisce ai Comuni il diritto di prelevare, oltre all'imposta sulla sostanza (lett. a), un'imposta immobiliare calcolata sul valore di stima, che non tiene conto di eventuali debiti ipotecari. L'imposta immobiliare è attualmente dell'1‰ del valore di stima ufficiale alla fine dell'anno civile (art. 293 LT).

Le persone giuridiche devono a loro volta corrispondere un'imposta minima sugli immobili situati nel Cantone, quando quest'imposta è superiore all'imposta sull'utile e sul capitale imponibile (art. 88 LT). Questa imposta viene calcolata sul valore di stima degli immobili alla fine dell'esercizio commerciale, esclusa ogni deduzione di debiti, ed è attualmente pari all'1‰ (art. 90 cpv. 1 LT). Essa è dovuta in sostituzione delle imposte sull'utile e sul capitale (art. 90 cpv. 1 LT).

Inoltre, sempre per le persone giuridiche, viene prelevata dal Cantone un'imposta immobiliare, calcolata con le seguenti aliquote: (a) 1‰ per immobili appartenenti a associazioni, fondazioni e altre persone giuridiche; (b) 2‰ per immobili appartenenti a società di capitali, società cooperative e a investimenti collettivi di capitale (art. 98 LT).

Nell'ipotesi (evidentemente da verificare) di un raddoppio dei valori di stima ufficiale, si propone un dimezzamento delle aliquote riguardanti le imposte immobiliari citate che vengono prelevate dal Cantone e dai Comuni.

Nell'ipotesi in cui i valori di stima ufficiale dovessero più che raddoppiare, evidentemente le aliquote riguardanti le imposte immobiliari dovrebbero quindi più che dimezzare. La riduzione dell'aliquota dev'essere calcolata in modo inversamente proporzionale all'aumento del valore di stima ufficiale.

La revisione delle stime immobiliari ha pure delle conseguenze sulle imposte di successione e di donazione (artt. 141-178 LT). Tuttavia, le successioni e le donazioni tra coniugi e ascendenti e discendenti in linea diretta sono esenti da queste imposte (art. 154 cpv. 1 lett. f LT). Pertanto, l'eventuale aumento dei valori di stima riguarderà le trasmissioni e le liberalità di immobili siti nel Cantone che avverranno negli altri rapporti parentali e tra i non parenti (vale a dire tra soggetti non esenti ai sensi dell'art. 154 LT). È, tuttavia, molto probabile che una compensazione avrà luogo nell'ambito della revisione delle imposte sulle successioni e donazioni, attualmente sul tavolo del Consiglio di Stato<sup>13</sup>.

## 5. Le altre leggi cantonali che hanno un legame con le stime immobiliari

Vi sono numerose leggi cantonali e comunali che al loro interno fanno riferimento al valore di stima immobiliare<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> BERNASCONI/NEGRINI/VORPE, op. cit., p. 79, nota 105. Cfr. anche Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), Déductions sociales de la fortune, Brochures fiscales pour la période fiscale 2021, Berna 2022, in: <https://www.estv.admin.ch/dam/estv/fr/dokumente/estv/steuersystem/steuermaepchen/persoenucher-abzug-v-de-fr.pdf.download.pdf/persoenucher-abzug-v-de-fr.pdf> (pagina consultata il 10 agosto 2022).

<sup>12</sup> BERNASCONI/NEGRINI/VORPE, op. cit., p. 20 e p. 23.

<sup>13</sup> Si veda l'intervento del consigliere di Stato Christian Vitta durante l'evento "La fiscalità del domani", che ha avuto luogo il 9 maggio al LAC di Lugano e che è stato organizzato dal Centro competenze tributarie della SUPSI (cfr. link giornata di studio: <https://www.supsi.ch/fisco/eventi-comunicazioni/eventi/2022/09-05-2022.html> [pagina consultata il 28 settembre 2022]). Si veda anche Corriere del Ticino, La nuova legge tributaria? «Premierà chi lavora», 10 maggio 2022, in: <https://www.cdt.ch/news/la-nuova-legge-tributaria-premiera-chi-lavora-281901> (pagina consultata il 28 settembre 2022).

<sup>14</sup> Per consultare la lista delle leggi cantonali si veda: Economia Fondiaria n. 3/2022, STIME: lista delle Leggi che fanno riferimento al valore di stima immobiliare, in: <https://www.catef.ch/it/attualita-e-info-giuridiche/info-giuridiche-e->

A tal proposito si rinvia alla mozione del 31 agosto 2022 (Caroni e cofirmatari) riguardo l'entrata in vigore di nuovi valori di stima non prima di un adattamento di tutte le leggi ad essi dipendenti<sup>15</sup>.

Per quanto riguarda le imposte, le relative leggi devono tener conto del principio di neutralità fiscale e sociale per i cittadini. Vi sono ordinamenti cantonali (e comunali), a seconda dei quali il valore di stima serve per determinare il contributo causale (ad esempio di miglìoria) che il proprietario deve corrispondere per la controprestazione dello Stato. Si tratta, in particolare, di tasse d'uso e contributi di miglìoria (contributi causali), che sottostanno al principio della copertura dei costi e/o dell'equivalenza<sup>16</sup>. Un eventuale adeguamento dei valori di stima verso l'alto deve essere, quindi, accompagnato da una modifica delle basi di calcolo che tenga conto di questi principi.

Vi sono poi leggi cantonali (e comunali) che riguardano le uscite. Si tratta di leggi di sussidiamento (ad esempio sussidi e premi dell'assicurazione malattia, per la costruzione di alloggi e l'accesso alla proprietà) e di leggi di carattere sociale (ad esempio rette per le case anziani, prestazioni complementari AVS/AI, assegni familiari integrativi, prestazioni dell'assistenza, ecc.), che fanno riferimento ai valori di stima e affinché le prestazioni sociali possano restare immutate, devono essere oggetto di un adeguamento.

Pertanto, si rende necessaria una modifica di ogni singola Legge cantonale (e comunale) per realizzare una neutralità che non comporti una riduzione delle uscite da parte degli Enti pubblici.

Si segnala, infine, l'importanza di prevedere che l'entrata in vigore dei nuovi valori di stima possa avvenire non prima dell'entrata in vigore delle varie revisioni legislative necessarie per garantire la neutralità fiscale e sociale (come già chiesto con la precitata mozione del 31 agosto 2022 di Caroni e cofirmatari<sup>17</sup>).

## **6. Conclusione:**

Si chiede quindi al Consiglio di Sato:

1. che venga applicata un'aliquota unica fissa massima dell'1,25 per mille ai fini dell'imposta sulla sostanza, prevedendo una deduzione sociale dalla sostanza netta: per i coniugi viventi in comunione domestica 600'000 franchi, per gli altri contribuenti 300'000 franchi, mantenendo inalterata la deduzione sociale per ogni figlio minorenni al cui sostentamento il contribuente provvede, di 30'000 franchi. Gli art. 48 e 49 della LT vengono adattati di conseguenza.
2. che l'aliquota dell'imposta minima cui all'art. 90 cpv. 1 LT sia ridotta in modo inversamente proporzionale rispetto all'aumento del valore di stima ufficiale.
3. che le aliquote dell'imposta immobiliare di cui all'art. 98 lett a) e lett. b) LT siano ridotte in modo inversamente proporzionale rispetto all'aumento del valore di stima ufficiale.
4. che l'imposta immobiliare di cui all'art. 293 LT sia ridotta in modo inversamente proporzionale rispetto all'aumento del valore di stima ufficiale.

Paolo Caroni

Agustoni - Alberti - Battaglioni -

Buzzini - Caverzasio - Maderni -

Morisoli - Pamini - Pinoja - Ris - Terraneo

---

[politiche/stime-lista-delle-leggi-che-fanno-riferimento-al-valore-di-stima-immobiliare](#) (pagina consultata il 28 settembre 2022).

<sup>15</sup> Cfr. nota 5 precedente.

<sup>16</sup> Per un approfondimento si rimanda ad ADELIO SCOLARI, Tasse e contributi di miglìoria, Cadenazzo 2005.

<sup>17</sup> Cfr. nota 5 precedente.