

Dipartimento del Territorio - Ufficio giuridico

DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE

Dicembre 2010

Compensazione di vantaggi e svantaggi derivanti dalla pianificazione del territorio

Progetto di Legge sullo sviluppo territoriale



**Compensazione di vantaggi e svantaggi derivanti dalla pianificazione del territorio
Progetto di legge sullo sviluppo territoriale**

a cura di Patrizia Cattaneo Beretta
Ufficio giuridico del Dipartimento del territorio

Dicembre 2010

Indice

Testo di legge

Commento

- I. Premessa
- II. Inquadramento giuridico del prelievo di vantaggi e svantaggi
 1. L'oggetto e lo scopo dell'art. 5 cpv. 1 LPT
 2. La natura giuridica dell'art. 5 cpv. 1 LPT
- III. Gli elementi di fondo di un possibile regime di compensazione
 1. Vantaggi e svantaggi derivanti da pianificazioni secondo la LPT
 2. Rilevanza di vantaggi e svantaggi da compensare
 3. Adeguatezza della compensazione
 4. La compensazione dei vantaggi
 - 4.1 Tipi di vantaggi rilevanti
 - 4.2 Le modalità della compensazione
 - 4.2.1 *Il contributo di plusvalore*
 - 4.2.2 *Excursus: l'imposta sull'utile immobiliare*
 5. L'indennizzo degli svantaggi
- IV. L'attuazione dell'articolo 5 cpv. 1 LPT nei Cantoni
 1. Il contributo di plusvalore in legge
 - 1.1 La soluzione adottata dal Canton Basilea-Città
 - 1.2 La soluzione adottata dal Canton Neuchâtel
 - 1.3 Le esperienze di altri Cantoni
 2. Il contributo di plusvalore nella forma contrattuale
- V. Un modello ticinese di compensazione di vantaggi e svantaggi rilevanti derivanti dalla pianificazione territoriale
 - Art. 1 Principio
 - Art. 2 Compensazione di vantaggi rilevanti
 - Art. 3 Contributo di plusvalore
 - Art. 4 Esenzione
 - Art. 5 Esigibilità e prelievo
 - Art. 6 Titolarità e impiego
 - Art. 7 Rapporti con altri tributi
 - Art. 8 Garanzia
 - Art. 9 Indennizzo di svantaggi rilevanti
 - Norma transitoria
 - Allegato: Modifica di altre leggi

Testo di legge

TITOLO IV – FINANZIAMENTO DELLA PIANIFICAZIONE E DEL PAESAGGIO

Capitolo secondo - Compensazione di vantaggi e svantaggi derivanti dalla pianificazione (nuovo)

Art. 1 Principio

I vantaggi e gli svantaggi rilevanti derivanti dalla pianificazione sono oggetto di compensazione.

Art. 2 Compensazione di vantaggi rilevanti

E' considerato vantaggio rilevante soggetto a contributo l'aumento del valore di un terreno se deriva:

- a) dall'assegnazione dello stesso alla zona edificabile,
- b) da una modifica di piano regolatore che comporta un aumento dell'indice di sfruttamento di almeno il 30%,
- c) da un cambiamento di destinazione che ingenera un plusvalore di almeno il 20%.

Art. 3 Contributo di plusvalore

¹Il contributo è dovuto dal proprietario del terreno e ammonta al 40% del plusvalore.

²Il plusvalore corrisponde alla differenza di valore del terreno prima e dopo la misura pianificatoria.

³Esso è stabilito mediante estimo peritale nella procedura di pianificazione dell'utilizzazione.

Art. 4 Esenzione

La Confederazione, il Cantone, i Comuni e i loro enti non soggiacciono al contributo relativamente ai loro beni amministrativi.

Art. 5 Esigibilità e prelievo

¹Il contributo di plusvalore è esigibile al momento della costruzione o della vendita del terreno, ma al più tardi entro dieci anni dall'entrata in vigore della misura pianificatoria.

²Esso è prelevato dal Cantone.

³Il Consiglio di Stato disciplina le modalità del calcolo e del prelievo del contributo.

Art. 6 Titolarità e impiego

¹I proventi del contributo di plusvalore sono ripartiti a metà fra Comune di situazione del terreno e Cantone.

²Essi sono destinati a misure di sviluppo territoriale, in particolare progetti territoriali e di paesaggio, riqualifica degli insediamenti e arredo urbano; a livello cantonale, segnatamente alla pianificazione direttrice e comprensoriale.

³Essi sono inoltre destinati ad indennità d'espropriazione materiale dovute dal Comune o dal Cantone.

Art. 7 Rapporti con altri tributi

¹Nel calcolo dell'imposta sugli utili immobiliari il plusvalore è detratto dall'utile immobiliare come costo d'investimento.

²Restano riservati i contributi di miglioria e di costruzione.

³Il contributo pagato dal proprietario in base all'articolo 11 della Legge sulla conservazione del territorio agricolo è detratto dal plusvalore.

Art. 8 Garanzia

A garanzia del contributo sussiste, a carico del terreno che beneficia dell'aumento di valore, un'ipoteca legale ai sensi dell'art. 836 del Codice civile svizzero.

Art. 9 Indennizzo di svantaggi rilevanti

¹E' considerato svantaggio rilevante soggetto a piena indennità ogni restrizione della proprietà equivalente a espropriazione materiale.

²Si applica la Legge di espropriazione dell'8 marzo 1971.

Norma transitoria

La compensazione dei vantaggi rilevanti si applica alle misure pianificatorie dell'art. 2 adottate dal Legislativo comunale dopo l'entrata in vigore di questa normativa.

Allegato: Modifica di altre leggi

L'articolo 134 cpv. 1 della Legge tributaria del 21 giugno 1994 è modificato come segue:

“Sono considerati costi d'investimento:

- (...)
- i costi che hanno aumentato il valore del fondo alienato, quali i costi di costruzione e di miglioria come pure i contributi di miglioria e le tasse di allacciamento, il plusvalore derivante dalla pianificazione del territorio (...)

NB: La numerazione degli articoli dovrà essere adattata al disegno di Legge sullo sviluppo territoriale.

Commento

I. Premessa

I provvedimenti dell'ente pubblico nel campo della pianificazione del territorio si ripercuotono generalmente sul valore dei fondi e, di conseguenza, sul patrimonio del loro proprietario. Quando l'effetto è positivo si parla di vantaggi; quando è negativo, di svantaggi.

Il tema della compensazione dei vantaggi e degli svantaggi derivanti da misure pianificatorie è affrontato dal legislatore all'art. 5 della legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT, RS 700).

Il diritto cantonale ha operato sino ad oggi mediante l'articolo 6 cpv. 1 della legge cantonale d'applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT, RU 7.1.1.1), per il quale i vantaggi che derivano al proprietario dalla pianificazione sono già compensati con il pagamento dei pubblici tributi quali imposte, contributi di miglitoria o di costruzione.

Questa soluzione presenta diversi aspetti insoddisfacenti e tutt'ora irrisolti, aspetti che, negli ultimi anni, hanno suscitato dibattito a livello nazionale e cantonale.

La questione si pone soprattutto in termini di equità giuridica.

Vi sono infatti misure di pianificazione, come nuovi azzonamenti o importanti densificazioni, che comportano per il proprietario vantaggi economici davvero importanti e ciò in maniera del tutto gratuita. Se, d'un canto, la disciplina pianificatoria crea disparità perché opera con differenti tipi d'azzonamento, dall'altro un principio generale di parità di trattamento impone di compensare vantaggi o svantaggi molto incisivi. Sul fronte degli svantaggi, il privato può infatti pretendere un'indennità piena per le restrizioni al suo diritto di proprietà equivalenti ad espropriazione materiale (art. 26 cpv. 2 Cost. e art. 5 cpv. 2 LPT), per la medesima ragione d'equità egli dovrebbe quindi ristornare all'ente pubblico parte di un rilevante plusvalore ingenerato da provvedimenti pianificatori.

In Ticino, diversi atti parlamentari ed il legislativo della Città di Lugano postulano l'adozione di una norma sul prelievo di plusvalenze derivanti da atti pianificatori.

Con l'interrogazione 3 settembre 2008 *"A quando una base legale per poter ripensare il territorio?"* tre deputati del Partito socialista hanno chiesto al Governo se è prevista in tempi brevi una riforma della legislazione che accolga il principio della compensazione dei vantaggi pianificatori rilevanti.

L'iniziativa parlamentare generica 22 settembre 2008 *"Modifiche di piano regolatore: compensare non solo gli svantaggi, ma anche i vantaggi"*, presentata da un deputato della Lega, auspica l'elaborazione delle necessarie basi legali per prelevare i vantaggi derivanti da modifiche dei piani regolatori.

Nella seduta del 15 settembre 2008 il Consiglio comunale di Lugano, contestualmente all'adozione del nuovo piano regolatore intercomunale di Cornaredo (PR-NQC), ha chiesto al Municipio di *"sollecitare il Cantone affinché, nell'ambito della revisione della LALPT, venga dato seguito concreto all'art. 5 della legge federale sulla pianificazione del territorio per compensazione dei vantaggi derivanti dalla pianificazione"*. Nel rapporto commissionale il PR-NQC viene indicato come caso emblematico di applicazione dell'art.

5 cpv. 1 LPT, perché arrecherà importanti vantaggi economici ai proprietari di questo settore della Città.

Con l'interpellanza 20 maggio 2010 *“Misure urgenti per contenere l'irrazionale e galoppante edificazione dei terreni”* infine, un deputato socialista chiede *“se e quando il Consiglio di Stato intenda presentare un messaggio per la creazione di un fondo finanziato dal plusvalore determinato dalla pianificazione del territorio, sul modello di Basilea e Neuchâtel, che permetta di intervenire al Cantone e ai Comuni”*.

Il 9 dicembre 2009 il Consiglio di Stato ha adottato il disegno di legge sullo sviluppo territoriale, Lst, preannunciando i richiesti approfondimenti sul tema del plusvalore e l'elaborazione di una specifica normativa.

Il 2 febbraio 2010 il Governo ha istituito un Gruppo di lavoro interdipartimentale (GL), incaricandolo di elaborare un rapporto riguardo al contributo di plusvalore, ai rapporti fra questo e la tassa sull'utile immobiliare e una stima delle conseguenze finanziarie della proposta. Esaminato il rapporto nel frattempo sottopostogli dal GL, il 22 giugno il Consiglio di Stato ha incaricato il medesimo gruppo di elaborare un progetto definitivo di norma e commento, da porre in pubblica consultazione a titolo di proposta di completamento del disegno di legge sullo sviluppo territoriale. Il progetto è stato accuratamente esaminato dall'Esecutivo, che il 7 dicembre scorso ha dato il suo via libera all'avvio della procedura di consultazione.

Presentiamo dunque qui, per la pubblica consultazione, il chiesto disciplinamento della compensazione di vantaggi e svantaggi derivanti dalla pianificazione. Pensiamo che il progetto costituisca una proposta articolata ed equilibrata, che merita di essere discussa nel Paese e nei diversi consessi pubblici; si tratterà di un dibattito utile riguardo ad un tema atteso da più parti.

Il testo di legge è accompagnato da un commento introduttivo che illustra i fondamenti di un regime di compensazione, come pure la sua attuazione pratica in alcuni Cantoni; segue la spiegazione articolo per articolo del possibile modello ticinese.

II. Inquadramento giuridico del prelievo di vantaggi e svantaggi

Un tentativo di disciplinare il prelievo del plusvalore è avvenuto con il primo progetto di LPT, respinto però in votazione popolare il 4 ottobre 1974. Il principio, accompagnato da quello della compensazione degli svantaggi, è stato poi iscritto nell'art. 5 della LPT 1979, in vigore dal 1. gennaio 1980.

1. L'oggetto e lo scopo dell'art. 5 cpv.1 LPT

"Il diritto cantonale prevede un'adeguata compensazione di vantaggi o svantaggi rilevanti, derivanti da pianificazioni secondo la presente legge" (art. 5 cpv.1 LPT).

La norma tratta degli effetti economici accessori della pianificazione nei confronti dei proprietari e contiene un mandato imperativo ai Cantoni di legiferare, chiamandoli a creare un sistema di compensazioni di plus - e minusvalenze. La LPT incarica dunque i Cantoni di porre in atto le premesse giuridiche di un tale sistema.

Come s'è detto nella premessa, si tratta di un disposto che si fonda anzitutto su motivi di parità di trattamento.

2. La natura giuridica dell'art. 5 cpv. 1 LPT

Nonostante la sua forma imperativa, l'art. 5 cpv.1 LPT è una norma imperfetta perché priva di sanzione, e quindi incoercibile da parte della Confederazione.

La norma concede ai Cantoni un grande margine d'azione nella concretizzazione del mandato, attenuandone il carattere imperativo; essi sono in particolare liberi nella scelta della modalità della compensazione e nell'impiego dei proventi.

III. Gli elementi di fondo di un possibile regime di compensazione

Nelle considerazioni generali che seguono, descriviamo gli elementi principali di un sistema di compensazione di vantaggi e svantaggi.

1. Vantaggi e svantaggi derivanti da pianificazioni secondo la LPT

E' prescritta una compensazione adeguata unicamente per quei vantaggi e svantaggi che derivano da pianificazioni secondo la LPT.

Rientrano in tali pianificazioni i piani regolatori (PR), i piani d'utilizzazione cantonali (PUC) ed i piani particolareggiati (PP). Sono invece esclusi dall'obbligo di compensazione i piani direttori, che vincolano solo le autorità, ed i piani settoriali emanati dalla Confederazione.

2. Rilevanza di vantaggi e svantaggi da compensare

L'art. 5 LPT impone la compensazione dei soli vantaggi e svantaggi rilevanti.

Con questo si tiene conto del principio di proporzionalità e si evita un eccessivo dispendio amministrativo per l'accertamento di variazioni di valore di poca entità.

3. Adeguatezza della compensazione

Con il concetto di compensazione adeguata, si è inteso chiarire che essa non deve essere integrale. Al riguardo la giurisprudenza ha stabilito un limite invalicabile al prelievo, con il divieto di imposizione confiscatoria, che discende dalla garanzia della proprietà (un contributo sino al 60% del plusvalore non viola la garanzia della proprietà DTF 105 la 134).

La compensazione adeguata non impone però di istituire un meccanismo di compensazione perfettamente simmetrico, nel quale gli introiti delle plusvalenze coprano esattamente le spese dovute agli svantaggi. E' considerata adeguata anche una compensazione che limita l'indennizzo degli svantaggi ai soli casi di espropriazione materiale, come prevedono la LPT e la maggior parte dei Cantoni.

4. La compensazione dei vantaggi

4.1 Tipi di vantaggi rilevanti

Con vantaggio si intende il plusvalore economico di un terreno, ossia l'incremento del suo valore venale.

A livello teorico la dottrina distingue le seguenti categorie di vantaggi ingenerati da provvedimenti pianificatori in base alla LPT:

- plusvalori d'azzonamento, che insorgono con il mutamento di funzione di un fondo, in particolare la sua assegnazione alla zona edificabile, oppure la sua attribuzione ad un tipo di zona edificabile economicamente più redditizia rispetto alla precedente, oppure da un incremento delle possibilità di sfruttamento del fondo (aumento degli indici ecc.),
- plusvalori d'autorizzazione, che risultano se, in caso di rilascio di una licenza edilizia eccezionale, è concesso un uso accresciuto rispetto al regime di zona ordinario,
- plusvalori di riordino che risultano dalla ricomposizione di particelle edificabili o altro,
- plusvalori d'urbanizzazione, che risultano dalla costruzione di vie d'accesso o canalizzazioni e condotte.

Volendo istituire un regime di compensazione dei vantaggi derivanti dalla pianificazione vanno considerati i soli plusvalori d'azzonamento.

Non si devono invece considerare i plusvalori d'urbanizzazione e di riordino, già gravati nel nostro Cantone con i contributi di miglioria, quando la realizzazione di opere procura vantaggi particolari ai proprietari, come per le opere di urbanizzazione generale e particolare dei fondi, per quelle di premunizione e bonifica e per le ricomposizioni particellari (art. 1 cpv. 1 e 3 cpv. 1 della legge sui contributi di miglioria (LCMI) del 24 aprile 1990).

4.2 Le modalità della compensazione

La compensazione avviene di regola in forma pecuniaria, mediante prelievo di un contributo di plusvalore.

4.2.1 Il contributo di plusvalore

Il contributo di plusvalore è un tributo pubblico, posto a carico di un proprietario fondiario, attraverso il quale l'incremento di valore di un terreno derivante da un provvedimento pianificatorio è trasferito, in parte o in misura preponderante, all'ente pubblico.

In dottrina la sua natura giuridica è controversa. Qui basti dire che non può essere annoverato tra le imposte, né semplicemente tra i tributi causali, pur presentando numerose affinità con questi. Inoltre, il CPV non ha natura fiscale, ma è motivato da considerazioni di equità ed è indipendente dai costi effettivi del singolo provvedimento che lo genera.

E' unanimemente riconosciuto che solo un simile contributo di plusvalore assicura una effettiva e adeguata compensazione dei vantaggi ingenerati da misure di pianificazione. Inoltre, se l'esigibilità del tributo è stabilita attorno all'epoca dell'entrata in vigore della misura pianificatoria, la sua imposizione può contribuire alla lotta alla tesaurizzazione del suolo, spingendo il proprietario a costruire, rispettivamente a vendere il suo fondo per realizzare il plusvalore e non sopportare solo un onere.

Si osserva che, sotto l'aspetto pratico, la sua attuazione richiede lo svolgimento di procedure di estimo, con l'assegnazione di nuovi compiti all'amministrazione. Si tratta inoltre di una forma di prelievo che va ben coordinata con l'imposta sull'utile immobiliare, per evitare la doppia imposizione e garantire un quadro impositivo coerente, con giusti introiti per l'ente pubblico.

Il contributo di plusvalore è di regola stabilito in una legge in senso formale, che disciplina almeno l'oggetto, l'ammontare (metodo di calcolo e momento del prelievo del contributo), la cerchia dei debitori, dei destinatari e la destinazione.

Vi sono rari casi in cui il contributo di plusvalore è stabilito in via contrattuale.

Si tratta di un modello praticato in alcuni Comuni dell'area germanofona, soprattutto nei casi di costruzioni di grandi dimensioni. L'ente pubblico, mediante contratti di diritto pubblico, concede a costruttori ed investitori vantaggi relativi all'uso del suolo e chiede in cambio prestazioni pecuniarie a favore della comunità (ad esempio la valorizzazione di spazi pubblici, oppure, nel caso di grandi generatori di traffico, la partecipazione al finanziamento di linee bus o di fermate della metropolitana).

Fra gli inconvenienti di questa soluzione, vi è il fatto che, se non praticata con rigore, può facilitare azionamenti non sorretti da validi motivi pianificatori, ma rispondenti piuttosto a criteri di tipo mercantile. I Comuni, muovendosi al limite della legalità, rischiano di trovarsi in difficoltà nell'applicazione del principio della parità di trattamento.

4.2.2 Excursus: l'imposta sull'utile immobiliare

Si tratta di uno strumento predisposto dalla legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni del 14 dicembre 1990 (LAID, RS 642.14) di natura primariamente fiscale, che ha per oggetto il guadagno realizzato nelle alienazioni di fondi o nei negozi giuridici ad esse equiparati.

L'utile imponibile comprende tutti gli utili che maturano in capo a un immobile tra la data del suo acquisito e quella della sua alienazione; esso include pertanto le plusvalenze che risultano dalla congiuntura, dall'inflazione o dall'attività del proprietario, oltre agli incrementi di valore per provvedimenti pianificatori.

L'imposta sull'utile immobiliare non è invece concepita per compensare plusvalenze di pianificazione nell'ottica dell'art. 5 LPT, che postula un prelievo efficace ed adeguato. Infatti tale imposta:

- non colpisce completamente e in maniera sufficiente le plusvalenze,
- diminuisce in modo importante in funzione della durata della proprietà,
- con l'imposizione al momento dell'alienazione del fondo (che a seconda dei casi può avere luogo parecchi anni dopo che il proprietario ha beneficiato del vantaggio) favorisce la tesaurizzazione fondiaria

5. L'indennizzo degli svantaggi

I Cantoni non sono del tutto liberi nella compensazione degli svantaggi, l'articolo 5 cpv. 2 LPT stabilisce infatti che per ogni restrizione della proprietà equivalente ad espropriazione materiale è dovuta piena indennità.

Attualmente, la maggioranza dei Cantoni limita la compensazione degli svantaggi ai casi di espropriazione materiale.

IV. L'attuazione dell'articolo 5 cpv. 1 LPT nei Cantoni

Il modello del prelievo di un contributo di plusvalore è praticato in alcuni Cantoni, da anni.

1. Il contributo di plusvalore in legge

1.1 La soluzione adottata dal Canton Basilea-Città

I §§ 120 –126 del Bau- und Planungsgesetz (BPG) del 17 novembre 1999 disciplinano il prelievo di un contributo di plusvalore.

E' oggetto di prelievo la fattispecie dell'aumento della superficie utile lorda ammissibile, che deriva da:

- una modifica del PR che comporta un cambiamento della suddivisione in zone o delle relative prescrizioni,
- un piano d'utilizzazione speciale (*Bebaungsplan*),
- una licenza edilizia (§ 120 cpv. 1 BPG).

L'importo del contributo dovuto dal proprietario è, in linea di principio, pari al 50% dell'incremento di valore del terreno (§ 121 cpv. 1 BPG). Dallo stesso devono essere dedotti i contributi di miglioria imposti in relazione alla maggior utilizzazione (§ 121 cpv. 1 seconda frase BPG). Il contributo, che spetta al Comune di situazione del fondo (art. 122 cpv. 1 BPG), viene prelevato all'inizio dei lavori di costruzione (art. 122 cpv. 2 BPG); il prelievo può essere differito se le migliori possibilità di utilizzazione sono sfruttate solo in minima parte (§ 122 cpv. 3 BPG). I contributi prelevati a carico di fondi ubicati nella Città di Basilea devono essere destinati alla realizzazione ed al miglioramento di spazi verdi pubblici, come parchi, boschi, viali e passeggiate (§ 122 cpv. 3 BPG). Il contributo viene dichiarato onere fondiario di diritto pubblico (§ 123 BPG). La legge regola infine le esenzioni degli enti che adempiono compiti pubblici (§ 124 BPG).

Le indennità per minusvalenza sono limitate ai casi di espropriazione materiale (§ 125 seg. BPG).

1.2 La soluzione adottata dal Canton Neuchâtel

Gli articoli da 33 a 42 della Loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) del 2 ottobre 1991 prevedono un sistema di compensazione dei vantaggi e degli svantaggi derivanti da provvedimenti di pianificazione del territorio.

Diversamente del modello basilese, l'art. 34 LCAT prende in considerazione solo aumenti di valore di un fondo che derivano da una sua attribuzione alla zona edificabile od alla zona cosiddetta specifica. Il plusvalore è costituito dalla differenza tra il valore del fondo prima e dopo il provvedimento pianificatorio (art. 34 cpv. 2 LCAT). Il contributo, pari al 20% del plusvalore, è dovuto dal proprietario allo Stato (art. 35 cpv. 1 LCAT). La legge riserva espressamente l'imposta sugli utili immobiliari (art. 35 cpv. 2 LCAT). Il contributo è fissato dal Dipartimento competente, al momento in cui il provvedimento di pianificazione entra in vigore (art. 36 LCAT). Sentito il Comune interessato, il Dipartimento fissa anche il termine di pagamento, tenendo conto del bisogno di terreni edificabili e della possibilità di utilizzare il fondo (art. 37 cpv. 1 LCAT). A richiesta del proprietario, il pagamento può essere differito o rateizzato, ma deve avere luogo, al più tardi, al momento dell'alienazione della particella (art. 37 cpv. 2 e 3 LCAT).

Analogamente alla disciplina basilese, la compensazione degli svantaggi è limitata all'avverarsi di un'espropriazione materiale (art. 38 seg. LCAT).

I proventi dei contributi di plusvalore alimentano un fondo cantonale, sostenuto anche dall'ente pubblico, il quale partecipa:

- al versamento dei risarcimenti dovuti dal Cantone e da Comuni per espropriazione materiale;
- al pagamento degli interessi concernenti i prestiti contratti dai gestori per l'acquisto a prezzi non speculativi di terreni agricoli;
- infine a altri provvedimenti di pianificazione del territorio adottati dal Cantone o dai Comuni (art. 41 seg. LCAT).

1.3 Le esperienze di altri Cantoni

Prendendo spunto dalle soluzioni descritte, diversi Cantoni hanno esaminato ed approfondito il modello del contributo di plusvalore. Ginevra l'ha adottato definitivamente lo scorso mese di settembre, dopo un importante iter parlamentare.

Ginevra

Gli articoli 30 ss LaLAT stabiliscono un sistema di compensazione di vantaggi e svantaggi. Un contributo di plusvalore del 15% è dovuto in caso di attribuzione alla zona edificabile o alla zona di sviluppo, se l'aumento di valore del terreno è pari o superiore a Fr. 100'000. La compensazione degli svantaggi è limitata ai casi di espropriazione. E' istituito un fondo cantonale di compensazione, che contribuisce a finanziare la politica cantonale degli alloggi, l'urbanizzazione comunale, il fondo di compensazione agricola e le indennità per espropriazione materiale.

Turgovia

Il progetto di revisione totale del PBG prevede il prelievo di un contributo di plusvalore del 40% in caso di nuova attribuzione alla zona edificabile. I proventi spettano al Comune di situazione del fondo (§§ 63 ss. PBG). A breve il progetto sarà dibattuto in Parlamento.

Appenzello Interno

Gli articoli 41 ss. del progetto di revisione totale del PBG prevedono un sistema di compensazione di vantaggi e svantaggi. Un contributo di plusvalore del 50%, che spetta per metà al Cantone e per metà al Distretto, è dovuto in caso di attribuzione del fondo alla zona edificabile. In caso di costruzione del terreno azzonato in tempi brevi, è previsto un parziale ristorno del contributo. La consultazione si conclude a fine anno.

Vi sono inoltre dei Cantoni, tra i quali Friburgo e Vaud, che hanno iniziato ad esaminare la possibilità di disciplinare il prelievo di plusvalenze.

2. Il contributo di plusvalore nella forma contrattuale

L'art. 142 della legge edilizia bernese offre la possibilità ai proprietari fondiari che beneficino di vantaggi supplementari rispetto agli altri, di impegnarsi contrattualmente a mettere a disposizione del Comune una parte adeguata del plusvalore per precisi scopi pubblici (cosiddetti contratti d'infrastruttura, i cui proventi sono perlopiù destinati alle infrastrutture d'urbanizzazione, oppure all'allestimento di scuole o servizi sociali).

La norma riguarda i casi in cui il vantaggio è da ricondurre ad autorizzazioni speciali per edifici ed impianti o per grandi costruzioni.

Anche l'art. 19 cpv. 3 della legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni conferisce facoltà agli enti di pianificazione di concludere accordi con privati, per quanto concerne un'adeguata compensazione di vantaggi e svantaggi rilevanti dovuti alla pianificazione.

L'art. 28a cpv. 2 della legge edilizia obvaldese conferisce ai Comuni la possibilità, in caso di vantaggi derivanti da nuovi azzonamenti o da densificazioni, di obbligare i privati a versare una parte adeguata del plusvalore per garantire o incrementare la disponibilità di zona edificabile.

V. Un modello ticinese di compensazione di vantaggi e svantaggi rilevanti derivanti dalla pianificazione territoriale

Nella premessa abbiamo rilevato che una disciplina sulla compensazione dei vantaggi risponde anzitutto al principio della parità di trattamento: è infatti una questione di equità assegnare parte del vantaggio ingenerato agli enti pubblici che hanno contribuito a pianificare la misura.

Rispetto ad altre forme d'imposizione, il contributo di plusvalore, sancito in legge e praticato in maniera mirata, è il solo che possa garantire un'effettiva e corretta compensazione dei vantaggi.

Inoltre, avendo il pregio di essere riscosso dove il plusvalore è totalmente gratuito, risulta meno gravoso di altri tributi; il proprietario beneficia infatti di un vantaggio, anche in presenza di imposizione. Si tratta di una soluzione che risponde alle esigenze di una moderna pianificazione del territorio, perché consente agli enti pubblici coinvolti di destinare i proventi del prelievo ai progetti più interessanti e qualificati dal punto di vista dello sviluppo territoriale. E' un modello che favorisce la pratica di un meccanismo virtuoso, grazie al quale Comuni e Cantone possono avvicinarsi ad un disegno del territorio più armonioso e qualitativo.

La disciplina proposta, pur orientandosi ai modelli basilese e neocastellano, considera con particolare attenzione le caratteristiche ed esigenze della nostra realtà territoriale.

Art. 1 Principio

Il disciplinamento del prelievo di plusvalenze integra e completa il principio (già presente all'art. 6 cpv. 2 LALPT) dell'indennizzo di svantaggi rilevanti che configurano casi di espropriazione materiale.

Gli articoli da 2 a 9 rappresentano così un vero sistema di compensazione di vantaggi e svantaggi rilevanti derivanti dalla pianificazione.

Art. 2 Compensazione di vantaggi rilevanti

L'articolo definisce l'oggetto del contributo, cioè le misure pianificatorie che ingenerano l'aumento di valore di un terreno.

Esso non si limita a considerare i soli vantaggi che derivano dai nuovi azzonamenti, ma comprende anche i vantaggi di altre importanti plusvalenze che si verificano nel nostro territorio.

La lettera a) si riferisce al caso dell'assegnazione di un terreno alla zona edificabile, fattispecie che ingenera, di regola, un cospicuo incremento di valore dello stesso.

La lettera b) contempla la densificazione di grande portata, cioè quella in cui la modifica del piano regolatore comporta un aumento dell'indice di sfruttamento di almeno il 30%, con conseguente incremento del valore dei fondi.

Il campo d'imposizione è volutamente limitato a plusvalenze molto rilevanti, riconducibili a densificazioni che si possono definire eccezionali. Non sono invece considerati i casi della densificazione classica, correntemente utilizzata come strumento di un armonioso sviluppo territoriale; non entrano ad esempio in linea di conto gli incrementi di indice da 0,4 a 0,5 in zona R2 (25%), o da 0,6 a 0,7 in zona R3 (ca 17%).

La lettera c) riguarda le fattispecie in cui la plusvalenza è da ricondurre a cambiamenti di destinazione che sfociano in un uso del terreno economicamente molto più interessante (ad esempio il commerciale intensivo). Il vantaggio rilevante consiste nell'aumento del valore del fondo pari al 20%, un incremento importante al punto da meritare di venir considerato ai fini del prelievo.

Si tratta di una costellazione che già si realizza, ad esempio, nei comparti che vengono ridisegnati attorno alle stazioni ferroviarie o nei poli di sviluppo economico. Si pensi, tra altri, al comparto S. Martino a Mendrisio, ove il quale il cambiamento di destinazione da zona artigianale a mista commerciale - industriale ha comportato un cospicuo aumento del valore dei terreni.

Art. 3 Contributo di plusvalore

Il capoverso 1 definisce il debitore e l'importo del contributo.

Soggetto e debitore del contributo è il proprietario del terreno, il quale trae vantaggio diretto dalla plusvalenza.

Per quanto attiene all'aliquota, si propone qui un tasso del 40%.

Si tratta di un valore inferiore al limite del 60% che la giurisprudenza del Tribunale federale impone per non violare la garanzia della proprietà. Questa aliquota si situa invero nella media, rispetto ai minimi e massimi praticati dagli altri Cantoni che applicano il contributo di plusvalore (20% Neuchâtel, 40% progetto turgovese, 50% Basilea Città, dal 30% al 50% i Comuni bernesi che operano in via contrattuale). Essa tiene poi conto del fatto che è proposta una titolarità congiunta, cioè la ripartizione a metà dei proventi fra Cantone e Comune di situazione del fondo.

Il capoverso 2 contiene una definizione legale di plusvalore, comunemente inteso come la differenza presumibile di valore del terreno con e senza la misura pianificatoria.

Il capoverso 3 indica che il plusvalore è stabilito nella procedura di pianificazione dell'utilizzazione. Con questa soluzione intendiamo disporre dei valori determinanti già al momento dell'entrata in vigore della misura pianificatoria, creando chiarezza sia per il proprietario che per l'ente pubblico. Entrambi possono così prepararsi, l'uno a far fronte ad un debito e l'altro a prospettare l'impiego adeguato di un'entrata.

Nel modello proposto il plusvalore si calcola mediante estimo peritale.

Il perito metterà a confronto i due valori del terreno prima e dopo il provvedimento che ha ingenerato la plusvalenza, operando analogamente a quanto già avviene nella procedura espropriativa, con una valutazione che prende le mosse dal valore commerciale del terreno.

Le modalità ed i dettagli della procedura di estimo saranno disciplinati dal Regolamento relativo all'art. 5 cpv. 3, che definirà le basi operative ed i criteri comuni della stima peritale, da allestire nel corso dell'elaborazione del Piano regolatore.

Qui basti ricordare che il Municipio conferirà l'incarico a un perito, il quale procederà all'estimo per ogni singola particella ed allestirà un prospetto dei contributi da sottoporre al Consiglio comunale. Il Legislativo deciderà così riguardo alla misura pianificatoria, conoscendo i singoli plusvalori e l'importo complessivo; in seguito il Municipio pubblicherà la variante e il prospetto dei contributi, in modo da permettere ai proprietari interessati di eventualmente ricorrere sulla pianificazione e, contemporaneamente, esprimere osservazioni riguardo ai contributi. Il plusvalore ed il contributo saranno fissati nella risoluzione governativa d'approvazione del piano regolatore, analogamente a quanto avviene per il compenso dovuto in base alla Legge sulla conservazione del territorio agricolo.

Il Regolamento potrà eventualmente anche stabilire che la stima iniziale del terreno si attesti al valore un anno prima dell'adozione della misura, in modo da garantire che fra i due valori determinanti sussista un sufficiente lasso di tempo.

Art. 4 Esenzione

Confederazione, Cantone, Comuni e i loro Enti vanno esenti dal contributo nel caso in cui il terreno oggetto della plusvalenza appartenga o sia da assegnare ai beni amministrativi, per legge destinati a scopi d'interesse pubblico (scuole, ospedali, biblioteche, piscine...).

La ragione dell'esonero consiste nel fatto che sarebbe illogico tassare l'ente pubblico nello svolgimento di attività cui è chiamato proprio per adempiere ai suoi compiti. Tale eccezione cade, se l'ente pubblico opera sul mercato esercitando un'attività commerciale

al pari di un privato; in simile evenienza i terreni in questione dovrebbero essere commutati in beni patrimoniali.

Sono da considerare Enti ai sensi di questa norma l'Azienda cantonale dei rifiuti, l'Ente ospedaliero e l'Azienda elettrica ticinese.

Art. 5 Esigibilità e prelievo

La scelta del momento dell'imposizione e del prelievo del contributo (tema dell'esigibilità) solleva questioni sensibili.

Stabilendo il prelievo a ridosso dell'adozione della misura pianificatoria si esercita una certa pressione verso un uso conforme del territorio, come mostra il modello neocastellano, che favorisce la messa a disposizione più rapida di terreni ancora ineditati, facendo coincidere l'esigibilità con l'entrata in vigore della pianificazione. D'altro canto non è soddisfacente, né appare proponibile, che un privato finanziariamente debole sia costretto a vendere o ad ipotecare il suo terreno per pagare il tributo. Di fatto questo modello di esigibilità immediata, pur con i suoi vantaggi dal punto di vista di un uso appropriato del territorio, presenta evidenti svantaggi rispetto al soggetto imponibile.

Il modello basilese propone una soluzione più congrua e praticabile, attestando il prelievo sulla realizzazione effettiva della plusvalenza, cioè con l'inizio dei lavori di costruzione di un nuovo edificio o di ampliamento di uno esistente (atti entrambi che concretizzano il plusvalore).

In questo modello riprendiamo in parte la soluzione basilese.

Per il capoverso 1 infatti, il prelievo può intervenire quando il plusvalore è effettivamente realizzato, cioè con la nuova costruzione (che concretizza il plusvalore) o la vendita del terreno (che pure consente di beneficiare del maggior valore); il contributo è dunque esigibile quando si concretizza uno dei due eventi. Si tratta di una soluzione che ben si confà al nostro territorio molto urbano nel fondovalle e nella sua parte più meridionale, dove gran parte dei terreni sono già costruiti. In ambo i casi sono convenientemente considerati gli interessi del proprietario, chiamato a pagare solo al momento in cui il plusvalore si realizza realmente. Qualora non dovessero avverarsi né l'una né l'altra ipotesi (non si costruisce, né si vende), il prelievo interverrà comunque al più tardi entro dieci anni dall'entrata in vigore della misura pianificatoria.

Il capoverso 2 stabilisce che il prelievo avvenga a cura del Cantone, il quale provvederà a ristornare la quota parte al Comune o ai Comuni coinvolti.

Si tratta di una scelta che risponde a motivi d'ordine pratico e amministrativo, considerando in particolare il fatto che il Cantone già cura il prelievo della tassa sull'utile immobiliare.

Il capoverso 3 informa che il Regolamento, di cui s'è detto all'art.3 cpv.3, disciplinerà le modalità del calcolo e del prelievo del contributo. Con riferimento alla procedura di prelievo, basti qui ricordare che il Consiglio di Stato potrà concedere pagamenti rateali o differimenti del pagamento.

Art. 6 Titolarità e impiego

Il capoverso 1 concerne il tema della titolarità del tributo, che contempla tre possibilità teoriche: titolarità cantonale, comunale o congiunta.

I motivi per assegnare la titolarità al Cantone sono di tipo istituzionale e considerano il fatto che a lui già compete il prelievo di altri pubblici tributi, in particolare l'imposta sull'utile immobiliare. Si tratta della soluzione praticata da Neuchâtel e Ginevra.

Basilea Città e il progetto argoviese assegnano i proventi del tributo al Comune di situazione del fondo. Il progetto di Appenzello Interno stabilisce una titolarità congiunta fra Comune e Distretto.

La soluzione della titolarità congiunta è quella che meglio si addice al nostro Cantone.

D'un canto è giusto che il Comune di situazione del terreno, che ha pianificato la misura, fruisca dei proventi del tributo. D'altro canto bisogna riconoscere che tutti i grandi progetti territoriali che comportano importanti plusvalenze (Nuovo Quartiere di Cornaredo, Città Alta, Pian Scairolo, riqualifica e cambiamento di destinazione nei poli di sviluppo economico stabiliti dal PD) sono il frutto di una intensa collaborazione con l'autorità cantonale. Si tratta di progetti che muovono da una visione comprensoriale e sovracomunale, nei quali il Cantone riveste un ruolo primario di coautore e partner. Poiché gli importanti plusvalori ingenerati sono da ricondurre all'elaborazione congiunta di visioni e misure, lo sforzo merita di essere onorato in maniera condivisa.

La ripartizione dei proventi a metà fra Comune e Cantone sembra la soluzione che meglio tiene conto di queste considerazioni, come pure del fatto il Cantone si assume i principali oneri burocratici ed amministrativi che discendono dalla messa in opera del contributo (organizzazione del prelievo e redistribuzione). Questo modello favorisce inoltre uno sviluppo territoriale armonioso, consentendo ad entrambi gli enti pubblici di beneficiare di proventi da destinare ai progetti più interessanti per il territorio.

I capoversi 2 e 3 disciplinano l'impiego del tributo.

Il contributo di plusvalore non è pensato come tributo formalmente vincolato, anche perché la creazione di fondi vincolati non rispetta i principi della Legge sulla gestione finanziaria. Nondimeno, i suoi proventi sono naturalmente destinati a sostenere misure qualificate di sviluppo territoriale, cioè progetti di ampio respiro, che realizzano un disegno pianificatorio armonioso.

Per i Comuni si prospettano misure di valorizzazione e riqualifica degli insediamenti e degli spazi pubblici (sia in termini di arredo urbano che di qualità ambientale o di sicurezza ad esempio nella mobilità), progetti di paesaggio, o progetti di valorizzazione di aree sensibili o pregiate.

Dal canto suo, il Cantone potrà sostenere i progetti della pianificazione direttrice e comprensoriale.

Le schede del piano direttore sono un'indicazione programmatica fondamentale, la cui traduzione necessita di adeguate risorse, attualmente stabilite in misura oltremodo modesta a Piano finanziario (le schede si attuano mediante un credito quadro, che consente di fruire di Fr. 400'000.- l'anno, per il periodo 2009/2012).

Si tratta concretamente delle schede P1 (paesaggio), P2 (progetti di paesaggio comprensoriale), P7 (laghi e rive lacustri), R2-R5 (concetti di organizzazione territoriale), R7 (poli di sviluppo economico), R8 (grandi generatori di traffico), V8 (cave) e V12 (infrastrutture per lo svago e il turismo). Rileviamo che l'attuazione delle schede R7 e R8 comporterà per il Cantone un impegno finanziario significativo; occorrerà in particolare elaborare studi di base e progetti modello per fattispecie che riguardano i poli di sviluppo e le aree potenzialmente in grado di accogliere nuovi GGT. Un discorso analogo vale per le schede P7 e V8 e per le pianificazioni comprensoriali.

Occorre inoltre promuovere e concretizzare la politica cantonale del paesaggio, rilanciata dal recente dibattito in Gran Consiglio in relazione al tema dei rustici.

Il Cantone deve infine promuovere i numerosi e qualificati progetti urbanistici negli agglomerati. Si pensi alle iniziative del Luganese (NQC, Pian Scairolo, Piano del Vedeggio, stazione FFS di Lugano e progetto TRIMA), del Mendrisiotto (comparto di Valera, riqualifica del centro di Mendrisio), del Locarnese (stazione FFS di Locarno-Muralto, comparto ex-caserma di Losone, comparto ex-cartiera di Tenero) e del Bellinzonese (stazione e comparto per attività di Castione, zona di via Tatti).

Infine, con la possibilità di indennizzare i casi di espropriazione materiale si attenuerà, in particolare nei confronti dei Comuni, il peso della minaccia dell'indennizzo espropriativo sulle scelte pianificatorie più coraggiose, come le misure di tutela e valorizzazione del paesaggio.

Art. 7 Rapporti con altri tributi

Per il capoverso 1 un importo di plusvalore pagato va computato e quindi detratto dall'utile immobiliare, considerandolo alla stregua di un costo di investimento, come il contributo di miglìoria.

Riguardo ai rapporti fra contributo di plusvalore e tassa sull'utile immobiliare si osserva quanto segue.

In materia di tassa sull'utile immobiliare (TUI) il Ticino ha optato per il sistema monistico (art. 128 ss. legge tributaria del 21 giugno 1994, RU 10.2.1.1), scegliendo di gravare, mediante imposta speciale ed esclusiva, tutti gli utili immobiliari conseguiti con alienazione sia della sostanza privata che di quella aziendale. Con la TUI vengono tassate le plusvalenze che risultano dalla congiuntura, dall'inflazione, o dall'attività del proprietario, ma anche quelle riconducibili a misure di pianificazione; semplicemente queste ultime non sono particolarmente identificate. L'imposizione della TUI ha poi luogo unicamente al momento della vendita del fondo e le entrate generate da questo tipo d'imposta confluiscono nel bilancio dello Stato come entrate fiscali ricorrenti.

Il prelievo mirato mediante contributo di plusvalore è compatibile con la tassa sull'utile immobiliare, ma va con questa ben coordinata. Si tratta soprattutto di evitare che in caso di successiva vendita del fondo si realizzi una doppia imposizione a causa della tassazione tramite TUI. L'obiettivo di imporre un contributo di pianificazione separato dalla TUI si raggiunge introducendo nell'art. 134 LT la possibilità di dedurre come costo di investimento la plusvalenza già assoggettata al contributo di plusvalore (si veda il commento alla proposta modifica dell'art. 134 LT).

Ovviamente l'adozione di un contributo di plusvalore non più imponibile ai fini della TUI comporta lo spostamento di un certo introito fiscale ad un'altra fonte d'entrata con

destinazione mirata. Basti rilevare che già un'aliquota di CPV del 40% sarebbe più elevata dell'aliquota massima TUI del 31%, praticata nei casi di vendite molto ravvicinate. Inoltre, considerando la titolarità congiunta fra Cantone e Comune, l'aliquota cantonale (del 20%) sarebbe comunque più elevata dell'aliquota media TUI percepita nel 2009 (6.14% - 14.2% persone giuridiche e 5.45% persone fisiche). Di conseguenza, si può affermare che quanto va perduto in TUI viene certamente recuperato a titolo di quota parte cantonale del contributo di plusvalore.

Il capoverso 2 stabilisce che restano riservati i contributi di miglioria (dovuti per opere di urbanizzazione generale e particolare, per opere di premunizione e per le ricomposizioni particellari, in base alla Legge sui contributi di miglioria del 24 aprile 1990) e i contributi di costruzione (dovuti per la costruzione di impianti di depurazione delle acque di scarico e di canalizzazioni, in base alla Legge d'applicazione della Legge federale contro l'inquinamento delle acque dell'8 ottobre 1971). Questi tributi sono diversi dal contributo di plusvalore derivante da misure pianificatorie, perché riguardano plusvalenze ingenerate dalle citate opere ed interventi infrastrutturali.

In base al capoverso 3, il contributo eventualmente pagato dal proprietario in base alla Legge sulla conservazione del territorio agricolo (se il Comune ha esercitato il suo diritto di regresso) va considerato, per ragioni di equità, nel calcolo del plusvalore e portato quindi in deduzione al medesimo.

Art. 8 Garanzia

Il disposto stabilisce che il contributo di plusvalore sia garantito da un'ipoteca legale ai sensi dell'articolo 836 CCS, che sussiste anche senza iscrizione nel registro fondiario. L'iscrizione, utile e opportuna, giova anzitutto al terzo acquirente del fondo.

Art. 9 Indennizzo di svantaggi rilevanti

Per il capoverso 1 sono svantaggi rilevanti da indennizzare solo quelli che equivalgono ad espropriazione materiale.

Il disposto riprende i contenuti dell'articolo 6 cpv. 2 LALPT e si fonda a sua volta sugli artt. 5 cpv. 2 LPT e 26 cpv. 2 della Costituzione federale.

L'espropriazione materiale è una nozione di diritto federale, coniata dalla giurisprudenza dell'Alta corte. V'è espropriazione materiale quando l'uso attuale o il prevedibile uso futuro della cosa è vietato o limitato in modo particolarmente grave, cosicché il proprietario è spogliato di una delle facoltà essenziali del diritto di proprietà; vi è pure espropriazione materiale quando un solo proprietario o un numero limitato di proprietari è toccato in modo meno grave, ma tale che, se fosse negato l'indennizzo, il sacrificio imposto a favore della collettività riuscirebbe incompatibile con l'uguaglianza di trattamento. Nel caso di espropriazione materiale il titolare del bene non muta, ma l'espropriante riduce i diritti di disposizione del bene al punto da causare al proprietario effetti simili a quelli di un'espropriazione.

In base al capoverso 2, per la notifica delle pretese e la stima dell'indennità d'espropriazione materiale fa stato la Legge di espropriazione dell'8 marzo 1971.

Norma transitoria

La norma mira ad eliminare possibili malintesi riguardo al campo d'applicazione di questa disciplina.

Il prelievo di plusvalenze si applicherà, se del caso, ai soli atti pianificatori adottati dai Legislativi comunali dopo l'entrata in vigore di tutta la normativa.

Modifica di leggi

Come accennato nel commento all'art. 7, con la modifica dell'articolo 134 cpv. 1 della Legge tributaria, relativo all'imposta sugli utili immobiliari, garantiamo che il contributo di plusvalore venga considerato anche fiscalmente come costo d'investimento, cioè come un costo che ha aumentato il valore del fondo alienato, alla stregua dei contributi di costruzione e miglioria.

Con una parte importante della dottrina riteniamo opportuno riconoscere come costo d'investimento l'intero plusvalore intervenuto e non il solo contributo già corrisposto. Solo la considerazione dell'intero plusvalore elimina infatti completamente il rischio della doppia imposizione.