Messaggio

numero	data	Dipartimento
6728	18 dicembre 2012	TERRITORIO

Concerne

Modifica della legge sullo sviluppo territoriale (Lst) del 21 giugno 2011 - Compensazione di vantaggi e svantaggi derivanti dalla pianificazione del territorio

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con questo messaggio sottoponiamo alla vostra attenzione la proposta di compensazione di vantaggi e svantaggi derivanti dalla pianificazione del territorio, che rappresenta la seconda parte della legge sullo sviluppo territoriale.

INDICE

I. PREMESSA 4

II. IL QUADRO GIURIDICO DELLA COMPENSAZIONE DI VANTAGGI E SVANTAGGI DERIVANTI DALLA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO 5

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

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

3. Il campo d'applicazione dell'art. 5 cpv. 1 LPT 5

3.1 Vantaggi e svantaggi derivanti da pianificazioni secondo la LPT 5

3.2 Vantaggi e svantaggi rilevanti 6

3.3 Adeguatezza della compensazione 6

4. La compensazione dei vantaggi 6

4.1 I tipi di vantaggi rilevanti derivanti da pianificazioni 6

4.2 Le modalità della compensazione adeguata 7

4.2.1 Il contributo di plusvalore 7

4.2.1.1 Il contributo di plusvalore legale 7

4.2.1.2 La forma contrattuale 7

4.2.2 L'imposta sull'utile immobiliare 8

5. L'indennizzo degli svantaggi 8

III. GLI SVILUPPI A LIVELLO FEDERALE: LA NORMA SULLA COMPENSAZIONE DEI VANTAGGI NEL CONTESTO DELLA REVISIONE DELLA LPT 9

1. Il progetto di revisione parziale della LPT del 20 gennaio 2010 9

2. La proposta della Conferenza dei Direttori delle pubbliche costruzioni, ripresa dal Consiglio degli Stati e dal Consiglio Nazionale ... 9
3. Il nuovo diritto federale e il disegno di legge cantonale ... 10
IV. L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 5 CAPOVERSO 1 LPT NEI CANTONI ... 12
1. Il contributo di plusvalore in legge ... 12
1.1 La soluzione adottata dal Canton Basilea-Città ... 12
1.2 La soluzione adottata dal Canton Neuchâtel ... 13
1.3 Le esperienze di altri Cantoni ... 13
2. Il contributo di plusvalore nella forma contrattuale ... 14
V. LA SITUAZIONE NEL CANTONE TICINO ... 14
1. Il regime della LALPT 1990 ... 14
2. La revisione della LALPT ... 15
VI. UN MODELLO TICINESE DI COMPENSAZIONE DI VANTAGGI E SVANTAGGI DERIVANTI DALLA PIANIFICAZIONE (PROGETTO DI LEGGE SULLO SVILUPPO TERRITORIALE, PARTE II) ... 15
1. Gli atti parlamentari ... 15
2. I lavori preparatori ... 15
3. La procedura di consultazione ... 16
3.1 Gli esiti numerici ... 16
3.2 Le osservazioni sugli articoli ... 16
3.3 Conclusioni ... 17
4. Le scelte principali del progetto ... 18
4.1 L'oggetto della compensazione ... 18
4.2 I soggetti della compensazione ... 18
4.3 La determinazione del plusvalore e del contributo ... 19
4.4 L'esigibilità del contributo ... 19
4.5 L'impiego dei proventi ... 20
4.6 I rapporti con altri tributi, in particolare con l'imposta sugli utili immobiliari ... 21
4.7 L'indennizzo degli svantaggi ... 21
5. La stima delle conseguenze finanziarie di un contributo di plusvalore ... 21
5.1 Le possibili plusvalenze ... 21
5.2 I possibili costi ... 22
6. Gli effetti territoriali del contributo di plusvalore ... 23
VII. COMMENTO ALLE NORME ... 24
Art. 92 - Principio ... 24
Art. 93 - Compensazione di vantaggi rilevanti ... 24
Art. 94 - Contributo di plusvalore ... 27
Art. 95 - Procedura ... 29
Art. 96 - Esenzione ... 30
Art. 97 - Esigibilità e prelievo ... 31

Art. 98 - Titolarità e impiego 32
Art. 99 - Rapporti con altri tributi 34
Art. 100 - Garanzia 35
Art. 101 - Indennizzo di svantaggi rilevanti 36
Art. 122 - Contributo di plusvalore (Norma transitoria) 36
Modifica dell'art. 134 cpv. 1 della Legge tributaria 37

VIII. RELAZIONI CON IL PIANO DIRETTORE, LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO 37
1. Piano direttore e Linee direttive 37
2. Incidenza finanziaria ed effetti sul personale 38

IX. ATTI PARLAMENTARI 38

X. CONCLUSIONI 39

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.

a.

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), norma recentemente modificata in maniera incisiva.

Il diritto cantonale previgente operava mediante l'articolo 6 cpv. 1 della legge cantonale d'applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT), per il quale i vantaggi che derivano al proprietario dalla pianificazione sono già compensati con il pagamento dei pubblici tributi quali imposte, contributi di miglioria o di costruzione. Si trattava di un modello comune a diversi Cantoni, che presentava nondimeno aspetti insoddisfacenti ed irrisolti.

Con l'adozione della Legge sullo sviluppo territoriale (Lst) nel dicembre 2009, lo scrivente Consiglio preannunciava l'elaborazione di una disciplina sulla compensazione di vantaggi e svantaggi.

b.

La questione della compensazione dei vantaggi si pone soprattutto in termini di equità giuridica.

Vi sono infatti misure di pianificazione, come nuovi azzonamenti, importanti densificazioni, o cambiamenti di destinazione rilevanti che comportano per il proprietario enormi vantaggi economici e ciò in maniera del tutto gratuita. Se, d'un canto, la disciplina pianificatoria implica una certa 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 (art. 26 cpv. 2 Cost. e art. 5 cpv. 2 LPT); per la medesima ragione d'equità occorre ristornare all'ente pubblico almeno parte del rilevante plusvalore ingenerato da provvedimenti pianificatori.

c.

La compensazione dei vantaggi è tornata di grande attualità con la decisone del Parlamento federale. Il 15 giugno 2012 infatti, dopo un lungo iter, le Camere federali hanno adottato un nuovo articolo 5 cpv. 1bis-sexies LPT, che stabilisce alcuni principi di fondo del prelievo di plusvalenze.
Anche grazie al dibattito che si è sviluppato negli ultimi anni, diversi Cantoni hanno adottato un modello di compensazione ed altri ne stanno vagliando la possibilità.
Contro la revisione della LPT è stato presentato referendum nei termini di legge, la nuova disciplina federale sarà dunque sottoposta a votazione popolare nella primavera del 2013.

In Ticino, il tema della compensazione dei vantaggi è stato lanciato da svariati atti parlamentari ed ha accompagnato il lavoro di elaborazione della legge sullo sviluppo territoriale.

Il progetto di legge che vi presentiamo concretizza la promessa formulata dal Consiglio di Stato; esso da corpo alla normativa chiesta da più parti e risponde agli auspici espressi negli atti parlamentari. Si tratta di un disciplinamento che si inserisce a pieno titolo nel solco della norma federale
Esso costituisce una proposta articolata ed equilibrata, frutto di un lavoro coordinato fra i Dipartimenti del territorio e delle finanze ed economia, che considera in maniera importante i suggerimenti pervenuti nella procedura di consultazione.

Il testo legislativo è accompagnato da un commento che illustra il quadro giuridico e teorico di un regime di compensazione dei vantaggi, gli sviluppi della normativa a livello federale, la sua attuazione pratica nei diversi Cantoni, le scelte principali e le conseguenze finanziarie di un possibile modello ticinese di compensazione. Il documento si conclude con un commento dettagliato ai singoli articoli.

II. IL QUADRO GIURIDICO DELLA COMPENSAZIONE DI VANTAGGI E SVANTAGGI DERIVANTI DALLA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO

Un primo tentativo di disciplinare il prelievo del plusvalore è avvenuto con il progetto di LPT respinto 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 privati e contiene un mandato imperativo ai Cantoni di legiferare, chiamandoli a creare un sistema di compensazioni di plus e minusvalenze.
La LPT non stabilisce il regime di compensazione, ma incarica i Cantoni di porre in atto le premesse giuridiche di un tale sistema.

Si tratta di un disposto che si fonda, come detto in premessa, 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 priva di sanzione, quindi incoercibile da parte della Confederazione.
La forma imperativa è inoltre attenuata dalla libertà di cui dispongono i Cantoni riguardo alle modalità della compensazione e all'impiego dei proventi.

3. Il campo d'applicazione dell'art. 5 cpv. 1 LPT

3.1 Vantaggi e svantaggi derivanti da pianificazioni secondo la LPT

La LPT prescrive una compensazione adeguata per quei vantaggi e svantaggi che derivano da "*pianificazioni secondo la presente legge*"; la causa del mutamento di valore deve dunque risiedere in un provvedimento pianificatorio secondo la LPT.

Vi rientrano i piani che esplicano effetti vincolanti nei confronti di privati, quindi anzitutto i piani d'utilizzazione secondo l'art. 14 segg. LPT; in Ticino i piani regolatori (PR), i piani d'utilizzazione cantonali (PUC) ed i piani particolareggiati (PP). La dottrina interpreta il concetto in senso largo e stabilisce che esso copra anche gli altri provvedimenti previsti dalla LPT che esplicano i medesimi effetti vincolanti nei confronti dei privati, come la ricomposizione particellare, la licenza edilizia (segnatamente quella eccezionale degli articoli 24 ss. LPT) e la zona di pianificazione (art. 27 LPT).
Sono invece esclusi dall'obbligo di compensazione i piani direttori (art. 6 ss. LPT) ed i piani settoriali emanati dalla Confederazione (art. 13 LPT), che vincolano solo le autorità.

3.2 Vantaggi e svantaggi rilevanti

L'art. 5 LPT prescrive la compensazione dei soli vantaggi e svantaggi rilevanti**.**
Con questo il legislatore ha inteso tener conto del principio di proporzionalità ed evitare un dispendio amministrativo eccessivo per l'accertamento di variazioni di valore di poca entità.

La legge federale non fornisce criteri per giudicare della rilevanza, né questa si può esprimere in un importo monetario fisso. In linea di principio i cambiamenti da zona agricola ad edificabile, o da zona industriale - artigianale a commerciale e di servizi sono sempre da considerare rilevanti, mentre che, ad esempio, nel caso dell'aumento degli indici il vantaggio sarà da considerare tanto più rilevante quanto più aumenterà la potenzialità edificatoria.

3.3 Adeguatezza della compensazione

Con il concetto di compensazione adeguata, la LPT dice che per legge federale la compensazione non deve essere integrale.

La giurisprudenza ha, da parte sua, chiarito che non è possibile prelevare l'intera plusvalenza, fissando come limite il 60% del plusvalore; superata tale soglia si darebbe luogo ad un'inammissibile imposizione confiscatoria (DTF 105 Ia 134).

4. La compensazione dei vantaggi

4.1 I tipi di vantaggi rilevanti derivanti da pianificazioni

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

La disciplina pianificatoria distingue tipi diversi di vantaggi rilevanti compensabili e li suddivide nelle seguenti categorie:

a) 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, oppure da un incremento delle possibilità di sfruttamento del fondo (aumento degli indici ecc.);
b) plusvalori d'autorizzazione, che risultano se una licenza edilizia eccezionale concede un uso accresciuto rispetto al regime di zona ordinario;
c) plusvalori di riordino, che risultano dalla ricomposizione di particelle edificabili o altro;
d) plusvalori d'urbanizzazione, che risultano dalla costruzione di vie d'accesso o canalizzazioni e condotte.

Nell'ipotesi ideale sarebbe corretto compensare tutti i citati casi di plusvalenza, ma nel concreto, per evitare un impegno amministrativo sproporzionato nel calcolo del plusvalore, è ragionevole circoscrivere l'oggetto del prelievo. Infatti i Cantoni che hanno studiato una compensazione, sono in procinto di istituire o hanno istituito un regime di compensazione dei vantaggi, impongono i soli plusvalori d'azzonamento e fra questi la maggioranza grava unicamente i nuovi azzonamenti. Basilea Città è l'unico Cantone che considera anche i plusvalori d'autorizzazione.
Non sono invece mai considerati i plusvalori d'urbanizzazione e di riordino, poiché di regola i costi dell'urbanizzazione sono già imposti mediante specifici contributi.

4.2 Le modalità della compensazione adeguata

I Cantoni dispongono di un grande spazio d'azione per concretizzare il mandato della LPT e possono scegliere liberamente il modo in cui attuarla.

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.
Esso non ha infatti principalmente natura fiscale, ma è motivato da considerazioni di equità ed uguaglianza; né può essere annoverato tra le imposte o semplicemente tra i tributi causali, pur presentando numerose affinità con questi. Il contributo di plusvalore non è dovuto "senza condizioni", ma a seguito della realizzazione per il fondo considerato di determinati vantaggi risultanti da provvedimenti pianificatori concreti; inoltre esso è indipendente dai costi e quindi allo stesso non si applica il principio di copertura dei costi (infatti il vantaggio speciale individuale non si riferisce ai costi effettivi del provvedimento pianificatorio che lo genera).

4.2.1.1 Il contributo di plusvalore legale

Il contributo di plusvalore è stabilito in una legge in senso formale, che disciplina almeno l'oggetto e l'ammontare (metodo e momento del calcolo della plusvalenza, aliquota del contributo ed esigibilità) del contributo, il debitore, il destinatario e l'impiego dei proventi.

È unanimemente riconosciuto che solo un simile contributo mirato assicura una effettiva e adeguata compensazione dei vantaggi che derivano dalla pianificazione territoriale.
Inoltre, se l'esigibilità del contributo è stabilita attorno all'epoca dell'entrata in vigore della misura pianificatoria che lo ingenera, la sua l'imposizione può eventualmente 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.Occorre segnalare 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.

4.2.1.2 La forma contrattuale

Esiste una modalità di compensazione che si fonda su contratti di diritto pubblico.
Il ricorso alla forma contrattuale è lecito se si fonda su di una base legale e, secondo la dottrina, anche quando il diritto cantonale non esclude espressamente questa possibilità.

Si tratta di un modello praticato da taluni Comuni dell'area germanofona del Canton Berna, 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 azzonamenti non sorretti da validi motivi pianificatori, ma rispondenti piuttosto a criteri di tipo mercantile; i Comuni, muovendosi al limite della legalità, rischiano soprattutto di trovarsi in difficoltà nell'applicazione del principio della parità di trattamento.

Mediante contratto è possibile concordare anche una compensazione dei vantaggi in natura, sotto forma di cessione di terreno da destinare ad un uso pubblico o di allestimento di infrastrutture per il pubblico (messa a disposizione di spazi verdi, giardini, allestimento di spazi pubblici).

La dottrina si riferisce principalmente all'istituto vodese della ricomposizione particellare a perequazione reale, che i Comuni di quel Cantone possono prevedere nell'ambito dei piani di utilizzazione per comprensori ben definiti delle zone intermediarie o di quelle agricole e viticole (artt. 51 cpv. 3 e 53 cpv. 2 della Loi sur l'amengement du territoire et les constructions, del 4 dicembre 1985). Si tratta di una vera e propria ridistribuzione di terreni contestuale alla modifica della zona edificabile, in esito alla quale ogni proprietario ottiene una particella edificabile (sebbene in origine non possedesse che terreno agricolo) e l'ente pubblico terreni da destinare ad uno scopo pubblico qualificato (in particolare messa a disposizione di spazi verdi).

Questo istituto facoltativo, che limita la compensazione ai soli proprietari interessati, è di fatto poco apprezzato e utilizzato.

4.2.2 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, cosi come attuata dai Cantoni, non è pero concepita per compensare plusvalenze di pianificazione nell'ottica dell'art. 5 LPT, che postula un prelievo efficace ed adeguato.
Essa infatti:

- 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 terreno, che può avere luogo anche parecchi anni dopo l'insorgere del vantaggio, favorisce la tesaurizzazione fondiaria.

5. L'indennizzo degli svantaggi

L'art. 5 cpv. 2 LPT, che riprende l'art. 26 cpv. 2 Cost., stabilisce che per ogni restrizione della proprietà equivalente ad espropriazione è dovuta piena indennità; il regime di

compensazione degli svantaggi comprende pertanto le indennità versate nei casi di espropriazione materiale.
Non sono contrarie al diritto federale le legislazioni cantonali che limitano la compensazione degli svantaggi ai casi di espropriazione materiale, soluzione che sembrano prediligere i Cantoni perché consente di mantenere un impianto legislativo semplice ed evitare problemi economici.

Nei casi in cui si voglia estendere la compensazione degli svantaggi a fattispecie meno incisive dell'espropriazione materiale, la giurisprudenza impone infatti di allestire un vero e proprio sistema di compensazione, con un prelievo di plusvalenze che garantisca introiti sufficienti a coprire queste ulteriori fattispecie. Nella categoria delle restrizioni della proprietà meno incisive, tali da non configurare espropriazione materiale si possono annoverare, a seconda delle circostanze, il mutamento della funzione di un fondo all'interno della zona edificabile o della normativa di zona (quando questi mutamenti riducono il valore del fondo o ne limitano le possibilità di sfruttamento), l'assegnazione di un fondo alla zona agricola, un obbligo di tollerare o di fare, un divieto di costruire a carattere provvisorio o i provvedimenti di lotta al rumore imposti dal diritto ambientale.

III. GLI SVILUPPI A LIVELLO FEDERALE: LA NORMA SULLA COMPENSAZIONE DEI VANTAGGI NEL CONTESTO DELLA REVISIONE DELLA LPT

1. Il progetto di revisione parziale della LPT del 20 gennaio 2010

Il Consiglio federale ha concepito la revisione parziale della LPT del 20 gennaio 2010 come controprogetto indiretto all'iniziativa sul paesaggio (del 14 agosto 2008), mirando a proteggere meglio le superfici coltive e ad arginare l'espansione disordinata degli insediamenti, con la promozione di un loro sviluppo centripeto.
Il progetto precisa scopi e principi pianificatori, rafforza il ruolo del PD nella gestione dello sviluppo degli insediamenti, adotta regole più severe per l'attribuzione alla zona edificabile e provvedimenti che facilitino la disponibilità delle zone edificabili ed il loro impiego per l'edificazione (si vedano gli articoli 1, 3, 8a,15 e 15a del progetto).

Questa revisione lascia per contro immutata la norma sulla compensazione di vantaggi e svantaggi derivanti dalla pianificazione del territorio (art. 5 LPT).

2. La proposta della Conferenza dei Direttori delle pubbliche costruzioni, ripresa dal Consiglio degli Stati e dal Consiglio Nazionale

a.

In occasione dell'esame dell'autunno 2010, il Consiglio degli Stati ha formulato una soluzione nettamente più severa di quella del Governo.
Con l'art. 5 a pLPT i senatori hanno prescritto ai Cantoni un contributo di almeno ¼ del plusvalore, esigibile all'atto della costruzione o della vendita, nei casi di assegnazione di un terreno alla zona edificabile; i proventi vanno destinati alle indennità per espropriazione materiale o ad altre misure di sviluppo territoriale. Gli articoli 38 a/d pLPT rappresentano una normativa federale suppletoria e direttamente applicabile nei casi in cui i Cantoni non adottino, entro due anni, una disciplina almeno conforme all'art. 5 a pLPT.

b.

Nell'autunno 2011, il Consiglio nazionale ha drasticamente ridimensionato il progetto degli Stati, bocciando l'art. 5 a LPT sul prelievo dei contributi. Esso ha anche respinto il compromesso formulato dalla sua commissione, che prospettava la scelta fra la possibilità del prelievo di plusvalore o quella della compensazione reale di ciascuna superficie agricola assegnata alla zona edificabile.

c.

La (DCPA), affrontando il tema con grande determinazione, ha formulato una proposta di modifica dell'art. 5 LPT e di norma transitoria, unanimemente condivisa da tutti i suoi membri e così trasmessa alle camere federali.

La norma prevede di compensare almeno quei vantaggi che risultano dall'assegnazione di un terreno alla zona edificabile, con un contributo pari ad almeno il 20% del plusvalore, esigibile al momento della costruzione o della vendita del terreno; i proventi vanno destinati all'espropriazione materiale o ad altre misure di pianificazione. Il regime della compensazione prescelto va istituito entro cinque anni.

Questo modello lascia liberi i Cantoni nella scelta dello strumento della compensazione, nell'organizzazione del prelievo e nella ripartizione dei proventi; esso sancisce un divieto di istituire zone edificabili, in caso d'inazione entro i cinque anni prescritti. I Cantoni possono inoltre stabilire anche per altre fattispecie.
Proprio per queste caratteristiche, il modello ha incontrato l'accordo di massima di tutti i Cantoni.

d.

Con decisione del 15 dicembre 2011, il Consiglio degli Stati ha sostanzialmente ripreso la proposta della Conferenza dei Direttori cantonali delle pubbliche costruzioni e dell'ambiente.

Il 1° marzo 2012 anche la Camera bassa si è allineata su questo modello, riconoscendo che questo regime minimo della compensazione è un elemento essenziale per conferire alla revisione della LPT il valore di controprogetto indiretto all'iniziativa sul paesaggio.

La decisione finale da parte delle Camere federali è intervenuta il 15 giugno 2012 con l'adozione del nuovo articolo 5 cpv. 1bis-sexies LPT, che regolamenta la compensazione dei vantaggi derivanti da pianificazioni.

Come accennato nella premessa, contro il nuovo disciplinamento della LPT è stato presentato con successo un referendum, per cui la popolazione sarà chiamata ad esprimersi in votazione popolare.

3. Il nuovo diritto federale e il disegno di legge cantonale

a.

Questo il tenore del nuovo articolo 5 cpv. 1bis-sexies e della relativa norma transitoria della LPT:

> *[1bis] I vantaggi derivanti da pianificazioni sono compensati con un'aliquota del 20 per cento almeno. La compensazione diventa esigibile se il fondo è edificato o alienato.*
>
> *Il diritto cantonale imposta la compensazione in modo da compensare quantomeno il plusvalore derivante dall'assegnazione durevole del terreno a una zona edificabile.*
>
> *[1ter] Il prodotto è utilizzato per misure di cui al capoverso 2 o per altre misure pianificatorie di cui all'articolo 3 in particolare ai capoversi 2 lettera a e 3 lettera a[bis].*

[1quater] Per il calcolo della tassa, dal vantaggio derivante da pianificazioni in occasione di un azzonamento è dedotto l'importo che è utilizzato entro un congruo termine per l'acquisto di un edificio agricolo sostitutivo per la gestione in proprio.

[1quinquies] Il diritto cantonale può rinunciare alla riscossione della tassa se:

a. la tassa è dovuta da un ente pubblico; o

b. il prodotto della tassa prevedibile è insufficiente rispetto alle spese di riscossione.

[1sexies] In caso di imposta sugli utili da sostanza immobiliare, la tassa pagata è dedotta dall'utile quale parte delle spese.

Art. 38a - Disposizioni transitorie della modifica del 15 giugno 2012

…

[4] I Cantoni disciplinano entro cinque anni dall'entrata in vigore della modifica del 15 giugno 2012 un'adeguata compensazione di vantaggi e svantaggi rilevanti secondo i requisiti dell'articolo 5.

[5] Scaduto il termine di cui al capoverso 4, non è ammessa la delimitazione di nuove zone edificabili finché il Cantone interessato non dispone di un'adeguata compensazione secondo i requisiti dell'articolo 5. Il Consiglio federale designa tali Cantoni dopo averli sentiti.

Quanto stabilisce il diritto federale configura una soluzione minima che spinge i Cantoni ad adottare una propria legislazione sul prelievo di plusvalenze, sanzionando una loro eventuale inattività nel tempo prescritto.

b.

Il progetto di Lst che qui vi presentiamo è congruente con tale normativa federale.

ba.

Il capoverso 1bis stabilisce che la compensazione deve intervenire quantomeno per i nuovi azzonamenti, con un'aliquota di almeno il 20% e che il credito diventa esigibile nei casi di costruzione o di vendita.

Con gli articoli 93 cpv. 1 e 94 siamo in linea con gli intendimenti del legislatore federale.

bb.

Il capoverso 1 ter stabilisce come deve essere impiegato il contributo.
A mente del legislatore federale esso è anzitutto destinato ad indennità d'espropriazione materiale, poi ad altre misure di sviluppo territoriale, con particolare attenzione al mantenimento di superfici coltive idonee (art. 3 cpv. 2 lett. a LPT), al miglioramento dell'uso di superfici inutilizzate in zona edificabile ed a misure di densificazione (art. 3 cpv. 3 lett. a^{bis} LPT).

L'art. 98 cpv. 2 è perfettamente congruente con questa impostazione.

bc.

Il capoverso 1quater è stato introdotto negli ultimi mesi, nella procedura di appianamento delle differenze.
In base alle discussioni intercorse in Parlamento, la norma mira a "sgravare" il ceto agricolo, consentendo all'agricoltore di dedurre dal vantaggio (plusvalore) l'importo pagato per l'acquisto di un edificio agricolo sostitutivo gestito in proprio.

Il regolamento Lst richiamerà questo capoverso della norma federale, peraltro direttamente applicabile.

bd.

Il capoverso 1quinquies indica i due casi in cui il diritto cantonale può prescindere dal prelievo del contributo e cioè: a. "se la tassa è dovuta da un ente pubblico" oppure b. "se il prodotto della tassa prevedibile è insufficiente rispetto alle spese di riscossione"; con la lettera b il diritto federale stabilisce il principio della possibile rinuncia al prelievo per i casi bagatella.

La norma cantonale d'esenzione (art. 96) concretizza la lettera a, mentre con l'art. 93 cpv. 2 che recita *"L'aumento di valore di un terreno sino a fr. 50'000.- è esente da contributo*" ci inseriamo nella fattispecie dei casi bagatella, stabilendo un valore soglia di fr. 50'000.-.

be.

Il cpv. 1 sexies stabilisce che in caso di imposta sugli utili da sostanza immobiliare, la tassa pagata sia dedotta dall'utile quale parte delle spese.

Gli articoli 99 cpv. 1 e modifica dell'art. 134 cpv. 1 LT hanno concretizzato il principio della deduzione del contributo di plusvalore per il calcolo della TUI.

IV. L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 5 CAPOVERSO 1 LPT NEI CANTONI

Il modello del prelievo di un contributo di plusvalore è praticato da anni in diversi Cantoni, principalmente nella sua forma legislativa.

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.
È oggetto di prelievo l'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 regolamenta 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, che rappresentano i due modelli di base, negli scorsi anni diversi Cantoni hanno esaminato ed approfondito il tema del contributo di plusvalore. Alcuni sono giunti all'adozione di un regime di compensazione, dopo un lungo ed impegnativo iter parlamentare. Fra questi in particolare i Cantoni Ginevra e Turgovia.

Ginevra

Dal 1° gennaio 2011 è in vigore un nuovo regime di compensazione dei vantaggi.
Gli articoli 30 ss. della legge cantonale d'applicazione della LPT (LaLAT) stabiliscono che è dovuto un contributo di plusvalore del 15% 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. La legge istituisce 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

Nel dicembre 2011, il Parlamento turgoviese ha adottato una nuova normativa sul prelievo di plusvalenze, inserita nel progetto di revisione totale della legislazione pianificatoria cantonale (PBG). Gli articoli 66 ss. prevedono che in caso di nuova attribuzione alla zona

edificabile, sia prelevato un contributo del 20% del plusvalore che confluisce in un fondo speciale vincolato, i cui proventi spettano per metà al Cantone e per metà al Comune di situazione del fondo (art. 68 PBG). Il contributo diventa esigibile con la vendita o con la costruzione.

Molto interessante la soluzione posta in consultazione nel giugno 2012 dal Canton San Gallo, nel contesto della revisione totale del suo PGB, che prevede aliquote differenziate.
I nuovi azzonamenti sono infatti tassati con un'aliquota più incisiva delle altre modifiche di piano regolatore (densificazioni e cambiamenti di destinazione).
Attualmente anche il Canton Nidwaldo sta esaminando una disciplina sulle plusvalenze.

In altri Cantoni invece, il Parlamento non ha inteso imporre contributi di plusvalore.
Fra questi Appenzello Interno che ha rinunciato agli articoli 41 ss. della revisione totale del PGB, che prospettavano il prelievo di un contributo del 50% del plusvalore, spettante per metà al Cantone e per metà al Distretto e una interessante possibilità di ristorno parziale del contributo, in caso di costruzione del terreno in tempi brevi.
Anche l'art. 28 a della legge edilizia argoviese del 1° gennaio 2010, che statuiva il prelievo di un contributo di plusvalore del 20% in caso di attribuzione del fondo alla zona edificabile o alla zona AP/EP, è stato stralciato dal Gran Consiglio in seconda lettura.

2. Il contributo di plusvalore nella forma contrattuale

Abbiamo già accennato alle legislazioni dell'area svizzero tedesca, che conferiscono ai Comuni facoltà di praticare il prelievo di plusvalenze in base a convenzioni di diritto pubblico.

Nel Canton Berna si tratta di una pratica frequente.
L'art. 142 della legge edilizia bernese offre infatti la possibilità ai proprietari fondiari che beneficiano 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. 28a cpv. 2 della legge edilizia obvaldese conferisce ai Comuni la possibilità di obbligare i privati a versare una parte del plusvalore, imputabile a nuovi azzonamenti o a densificazioni, per garantire o incrementare la disponibilità di zona edificabile.

L'art. 19 cpv. 3 della legge sulla pianificazione territoriale del Canton Grigioni, con una formulazione più generica, da facoltà agli enti di pianificazione di concludere accordi con privati, per quanto concerne un'adeguata compensazione di vantaggi e svantaggi rilevanti dovuti alla pianificazione.

V. LA SITUAZIONE NEL CANTONE TICINO

1. Il regime della LALPT 1990

In base al diritto previgente, i vantaggi rilevanti che derivavano al proprietario dalla pianificazione del territorio erano considerati compensati *"mediante il prelevamento delle imposte e dei contributi previsti dalle leggi speciali"* (art. 6 cpv. 1 LALPT).

Tra le imposte figura quella sugli utili immobiliari (artt. 123-140 della legge tributaria, LT, del 21 giugno 1994), mentre fra i contributi previsti da leggi speciali si annoverano i contributi di miglioria (artt. 1 cpv. 1 e 3 cpv. 1 della legge sui contributi di miglioria, LCMI, del 24 aprile 1990), quelli di costruzione (artt. 96-108 della legge d'applicazione della legge federale contro l'inquinamento delle acque, LALIA, del 2 aprile 1975), quelli consortili (art. 40 della legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni del 23 novembre 1970) ed il contributo pecuniario sostitutivo della legge sulla conservazione del territorio agricolo (LTagr) del 19 dicembre 1989.

Con la LALPT 1990, il Ticino si era dunque allineato alla posizione di quei Cantoni che, senza ulteriori approfondimenti, consideravano semplicemente compensati dalle imposte anche i grandi plusvalori riconducibili alla pianificazione. Già il messaggio che accompagnava il disegno di LALPT del 1987 lasciava presagire la possibilità di adottare un sistema di compensazione; dai verbali risulta che la commissione parlamentare aveva lungamente dibattuto il tema, concludendo che lo stesso si sarebbe affrontato negli anni a venire.

2. La revisione della LALPT

Al momento della revisione LALPT, il tema della compensazione dei vantaggi era ancora poco definito. Il documento posto in consultazione dal Dipartimento del territorio nel 2006 si limitava ad accennare ad un prelievo puntuale e concordato in via contrattuale, richiamando un analogo modello praticato dai Grigioni.

VI. UN MODELLO TICINESE DI COMPENSAZIONE DI VANTAGGI E SVANTAGGI DERIVANTI DALLA PIANIFICAZIONE (PROGETTO DI LEGGE SULLO SVILUPPO TERRITORIALE, PARTE II)

1. Gli atti parlamentari

Nel nostro Cantone il tema della compensazione dei plusvalori è stato lanciato da alcuni atti parlamentari e dalla città di Lugano.
L'interrogazione 3 settembre 2008 *"A quando una base legale per poter ripensare il territorio?"* chiede una riforma della legislazione pianificatoria, 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"* postula l'elaborazione di basi legali per prelevare i vantaggi derivanti da modifiche dei piani regolatori. Infine, l'interpellanza 20 maggio 2010 *"Misure urgenti per contenere l'irrazionale e galoppante edificazione dei terreni"* chiede "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 Consiglio comunale di Lugano si è espresso pubblicamente in favore di una disciplina cantonale di compensazione dei vantaggi, contestualmente all'adozione del piano regolatore intercomunale di Cornaredo (PR-NQC) del 2008.

2. I lavori preparatori

Il 9 dicembre 2009 il Consiglio di Stato ha adottato il disegno di legge sullo sviluppo territoriale, il cui messaggio preannunciava i chiesti e necessari approfondimenti sul tema

del prelievo di plusvalenze ed indicava i passi per l'elaborazione di una specifica normativa.

Il 2 febbraio 2010 il Governo ha istituito un Gruppo di lavoro interdipartimentale, incaricandolo di elaborare un rapporto riguardo al contributo di plusvalore, ai rapporti fra questo e l'imposta sull'utile immobiliare e ad una stima delle conseguenze finanziarie della proposta; il 22 giugno successivo, il Consiglio di Stato ha incaricato il medesimo gruppo di elaborare un progetto definitivo di norma e commento. Il 7 dicembre 2010 esso ha adottato il progetto, dando avvio alla procedura di consultazione ed al relativo dibattito.

3. La procedura di consultazione

3.1 Gli esiti numerici

La pubblica consultazione, che si è svolta per tre mesi da gennaio ad aprile del 2011, ha preso le mosse dal documento "Compensazione di vantaggi e svantaggi derivanti dalla pianificazione del territorio, Progetto di legge sullo sviluppo territoriale", elaborato dal Dipartimento del territorio nel dicembre del 2010. Il documento presentava un progetto di nove articoli, accompagnati da un commento sull'attuazione pratica di un possibile regime di compensazione.

Alla consultazione hanno risposto 84 partecipanti, cifra oltremodo lusinghiera se si pensa che riguardo alla Legge sullo sviluppo territoriale si sono espressi in una cinquantina.
Sul progetto hanno preso posizione 37 fra Comuni e Città (cui vanno aggiunti i 22 Comuni che si sono espressi per il tramite della Co.re.ti) e 25 fra associazioni di categoria e di protezione, enti, partiti, servizi dello Stato e Tribunali.

La stragrande maggioranza di coloro che hanno preso posizione (60, di cui 45 Comuni) condivide il principio di un regime di compensazione dei vantaggi; 7 partecipanti sono totalmente contrari, 8 esprimono svariate perplessità e 9 non si sono pronunciati sul principio.

3.2 Le osservazioni sugli articoli

Nelle osservazioni generali si chiede una stima delle possibili entrate, l'affinamento delle fattispecie cui si applica il prelievo e la definizione di un importo libero dal prelievo. V'è chi accenna all'ipotesi di un pagamento del contributo in natura. Diversi interventi auspicano lumi riguardo al rapporto fra norma cantonale e revisione LPT, risposte al timore di una concorrenza fiscale fra Cantoni e una maggiore precisione sui rimedi giuridici.

Riguardo ai singoli articoli è emerso quanto segue.
Svariati partecipanti propugnano un ampliamento della casistica dei vantaggi rilevanti sancita dall'art. 93 a tutti gli atti che generano un aumento importante del valore immobiliare. Si invita in particolare a considerare tutti i piani d'utilizzazione (PR, PUC e PP) e a verificare l'opportunità di gravare plusvalori imputabili ai grandi progetti di mobilità (svincoli autostradali o stazioni ferroviarie).

Con riferimento alle fattispecie oggetto di compensazione, rileviamo che tutti concordano con il prelievo in caso di nuovi azzonamenti.
La maggioranza condivide pure la densificazione importante, e tra questi c'è chi suggerisce di calcolare il vantaggio rilevante dell'indice di sfruttamento, non in percentuale ma in punti d'aumento. Diversi partecipanti chiedono di integrare l'aumento rilevante dell'indice di edificabilità, così da poter intervenire anche nelle zone per il lavoro

(artigianali/industriali). Generalmente condivisa anche la fattispecie del cambiamento di destinazione.

I temi dell'aliquota e del modo di calcolo del contributo sono fra i più discussi.
Ai numerosi fautori di una riduzione del tasso proposto si contrappongono i pochi che auspicano un suo aumento al 60%; alcuni partecipanti propongono un tasso differenziato a seconda delle regioni geografiche. L'estimo peritale in procedura pianificatoria è stato diffusamente contestato dai Comuni, che paventano l'aggravio burocratico e l'allungamento dei tempi della pianificazione e chiedono che il Cantone assuma la competenza della stima.

La norma sull'esenzione è condivisa, ma è chiesto un chiarimento riguardo al concetto di "*loro enti".*

L'impostazione data al tema dell'esigibilità è generalmente ben accetta; taluni vorrebbero però stralciare l'esigibilità al momento della costruzione, nei casi di edificazione di una abitazione primaria. Più generalmente contestato è il termine dell'esigibilità assoluta nei dieci anni anche in assenza di realizzazione effettiva, considerato penalizzante in particolare per i piccoli/medi proprietari; pochi contributi auspicano invece una riduzione di questo termine per incrementare l'effetto dissuasivo alla tesaurizzazione.

L'articolo sulla ripartizione dei proventi a metà fra Cantone e Comuni ha suscitato forte malcontento in una maggioranza che chiede una diversa ripartizione a favore dei Comuni. Alcune associazioni auspicano invece un incremento della quota parte del Cantone, invitandolo ad assumere le indennità d'espropriazione materiale per quei Comuni che non fruiscono di entrate dalla compensazione dei vantaggi. Svariati contributi contestano l'uso delle entrate per finanziare la pianificazione direttrice e comprensoriale e chiedono di utilizzarle per l'acquisto di terreni strategici e per misure di protezione del paesaggio e dei beni culturali.

La norma che disciplina il rapporto con gli altri tributi è sostanzialmente condivisa; al riguardo v'è chi auspica che si colga l'occasione per armonizzare il sistema complessivo d'imposizione dei contributi di miglioria, di costruzione e di quelli percepibili in base alla Ltagr.

È condiviso anche il principio dell'ipoteca legale, di cui si auspica l'iscrizione.

Alcuni partecipanti vorrebbero infine una normativa atta a prevenire l'accelerazione di modifiche che sottraggono proprietari al prelievo, altri, al contrario, giungono a postulare un prelievo retroattivo.

3.3 Conclusioni

Le osservazioni presentate, numerose e differenti per contenuto e spessore, hanno convinto gli estensori a perseverare nella proposta di un modello di compensazione e hanno stimolato un lavoro di approfondimento e di rivisitazione della normativa.

Oltre a rispondere con questo messaggio alle sollecitazioni d'ordine generale, si è dunque posto mano ai seguenti elementi:

- ampliamento della casistica dei vantaggi
- quota libera da prelievo
- modifica del criterio per considerare vantaggio rilevante l'IS
- modalità e competenza di calcolo di plusvalore e contributo e relativa procedura (estimo cantonale a cura dell'ufficio stima)

- precisazione dell'esenzione
- destinazione dei proventi
- garanzia

4. Le scelte principali del progetto

4.1 L'oggetto della compensazione

Oggetto della compensazione è ciò che il legislatore considera vantaggio rilevante compensabile.

Il progetto si attesta sulle sole plusvalenze d'azzonamento (art. 93), che comportano vantaggi economicamente importanti e un impegno ragionevole d'accertamento. Si è scelto di tralasciare le plusvalenze derivanti da autorizzazioni, perché più numerose e ardue in termini di estimo; si è anche scelto di non considerare i plusvalori d'urbanizzazione, poiché nel nostro Cantone essi sono gravati con i contributi di miglioria.

4.2 I soggetti della compensazione

I soggetti della compensazione sono il debitore e il creditore (quindi il titolare) del contributo.

a.

La dottrina è unanime nel considerare debitore del contributo il proprietario del terreno, in quanto persona che trae di regola vantaggio diretto dalla plusvalenza.

b.

La legislazione cantonale deve stabilire anche il titolare degli introiti, poiché la LPT è silente al riguardo.

Vi sono teoricamente tre diverse possibilità: titolarità del solo Cantone, titolarità del solo Comune di situazione del terreno oppure titolarità congiunta di Cantone e Comune.

I motivi per assegnare la titolarità del contributo al solo Cantone sono di tipo istituzionale ed organizzativo, trattandosi dell'ente pubblico cui compete il prelievo di altri pubblici tributi, in particolare l'imposta sull'utile immobiliare. Si tratta della soluzione praticata da Neuchâtel e da Ginevra, i quali fanno confluire i proventi in un fondo cantonale, destinato a coprire le indennità per espropriazione materiale del Cantone e dei Comuni e ad altre misure di pianificazione.
Una titolarità del solo Comune di situazione del terreno si fonda sull'idea che i proventi di un tributo causale competono all'ente pubblico che principalmente ha attuato e pagato la misura pianificatoria all'origine della plusvalenza. Basilea-Città pratica questa via ed opera di conseguenza anche il prelievo. Questo sistema può rischiare di indurre singoli Comuni a praticare nuovi azzonamenti per soli motivi fiscali: esso andrebbe comunque articolato in modo da garantire una certa perequazione finanziaria.
Il modello della titolarità congiunta riconosce il contributo che ciascun ente pubblico apporta all'elaborazione della pianificazione da cui scaturisce il vantaggio e l'onere assunto per la stima, il prelievo e la ripartizione del contributo pecuniario. Esso favorisce anche una visione più condivisa del disegno pianificatorio.

Il progetto si attesta su questa soluzione (art. 98 cpv. 1), perché tiene conto al meglio delle caratteristiche della nostra realtà territoriale ed istituzionale.

4.3 La determinazione del plusvalore e del contributo

a.

Il plusvalore, o vantaggio rilevante, è costituito dalla differenza di valore del terreno prima e dopo la misura pianificatoria.

La determinazione del plusvalore e del contributo - quindi il metodo di calcolo - è fra gli aspetti delicati della materia, perché deve adempiere presupposti di per sé contrastanti: garantire una valutazione quanto più possibile realistica del vantaggio e causare il minor dispendio amministrativo possibile.

Una sistematica riconosciuta suddivide le metodologie di calcolo in due gruppi: il metodo del calcolo delle differenze (Differenzermittlungsmethode) ed il metodo dell'estrapolazione (Extrapolationsmethode). Il primo fa capo a due valori e definisce vantaggio pianificatorio la differenza fra il valore del terreno prima dopo la misura pianificatoria; il secondo si fonda su un valore unico del terreno e calcola il vantaggio pianificatorio mediante formule e tabelle. La dottrina, che propende per il metodo del calcolo delle differenze, propone che questo venga praticato con il calcolo simultaneo e individuale dei due valori (cioè calcolo terreno per terreno in un medesimo momento), garantendo così al privato la maggior attendibilità possibile, con un impegno d'estimo generalmente considerato sopportabile.
I due valori del terreno vanno stimati e reperiti rifacendosi al metodo statistico comparativo, praticato in materia espropriativa.

b.

Un quesito interessante è quello che riguarda il momento del calcolo di plusvalore e contributo.
La stima del vantaggio non è dogmaticamente legata ad alcun momento particolare.
Il modello basilese propone di far coincidere la determinazione del plusvalore con il momento della sua concreta realizzazione, i modelli neocastellano e ginevrino determinano per contro la plusvalenza con l'entrata in vigore della misura pianificatoria, assegnando al contributo una certa funzione regolatrice dell'uso del territorio.

In nostro modello parte dall'ipotesi di una stima tendenzialmente contestuale all'entrata in vigore della misura, ma sarà il regolamento a definire i dettagli (art. 95 cpv. 1).

c.

L'importo del contributo va stabilito in base ai principi generali dello stato di diritto, a criteri economici ed alla sua prospettabile fattibilità politica. Le aliquote differenziate del 30% e del 40% che propone il progetto sono ben collocate, come si dirà nel commento all'art. 94 cpv. 1, nella media di quanto praticano gli altri Cantoni.

4.4 L'esigibilità del contributo

Oltre al momento della determinazione del plusvalore e del contributo è importante stabilire il tempo più adeguato per imporlo e poi prelevarlo (tema dell'esigibilità).
L'esigibilità può essere fissata con l'adozione della misura (quando la plusvalenza è solo potenziale o realizzabile) oppure quando il vantaggio si realizza concretamente.

a.

Nel primo caso si esercita una certa pressione verso un uso conforme del territorio, perché il privato, chiamato a pagare, è indotto a costruire o vendere, sfruttando la potenzialità che il suo terreno ha acquisito. Così opera la legislazione neocastellana, per la quale il contributo di plusvalore è anche deputato ad una messa a disposizione rapida di terreni

non edificati. Lo svantaggio consiste nel fatto che il proprietario economicamente fragile si può trovare a dover ipotecare o vendere il terreno, per pagare il contributo.

b.

L'altra soluzione stabilisce l'esigibilità del tributo al momento della vendita o di un uso costruttivo del terreno (costruzione di un nuovo o ampliamento di un edificio esistente); si tratta del modello praticato dal Canton Basilea, che attua il principio secondo il quale un prelievo va operato dove il vantaggio è divenuto reale, cioè monetizzabile.

Il progetto di legge si attesta sulla soluzione basilese (art. 97 cpv. 1).

4.5 L'impiego dei proventi

Poiché l'idea portante del contributo di plusvalore è quella dell'equità giuridica, lo stesso non può avere finalità primariamente fiscali o impositive, né va pensato anzitutto come strumento di orientamento territoriale.

a.

Gli enti pubblici titolari del credito possono scegliere di impiegare i proventi per finalità qualificate di sviluppo territoriale, concentrando gli introiti negli interventi più interessanti di riqualifica e di ridisegno del territorio.
Tutti i Cantoni che praticano il plusvalore hanno optato per una destinazione qualificata.
A Basilea, il contributo deve essere destinato alla realizzazione e al miglioramento di spazi verdi pubblici, come parchi, boschi cittadini, viali e passeggiate (art. 120 cpv. 2 legge cantonale); a Neuchâtel, oltre ai risarcimenti per espropriazione materiale, i proventi sono destinati allo sviluppo territoriale, ivi compreso il pagamento di interessi concernenti i prestiti contratti da gestori per l'acquisto a prezzi non speculativi di terreni agricoli (art. 41 ss. legge cantonale). Il Canton Ginevra (art. 30D legge cantonale) e il Canton Turgovia (che pone l'accento proprio sulla realizzazione di qualificate misure di pianificazione) si muovono allo stesso modo.

b.

Alcuni di questi Cantoni hanno creato un fondo vincolato per i proventi del plusvalore. Una soluzione in apparenza interessante, ma che risulta poco opportuna dal punto di vista di una gestione integrata delle finanze pubbliche basata su una visione complessiva dell'attività pubblica.
L'istituzione di fondi, ma anche di vincoli troppo rigidi, ipoteca infatti una politica basata su dei chiari ordini di priorità, che devono poter cambiare nel tempo a dipendenza delle esigenze che si palesano. La creazione di fondi favorisce in questo senso una visione settoriale dell'attività del Cantone, completamente avulsa dal contesto generale dell'azione politica. La determinazione di nuove priorità sarebbe di conseguenza resa più difficile dall'esistenza di vincoli troppo stretti quanto all'utilizzo di determinate entrate, rispettivamente risorse fissate rigidamente non consentirebbero di soddisfare bisogni variabili. L'esperienza della Confederazione lo dimostra. Il progetto non propone quindi l'istituzione di un fondo, ma prevede l'introduzione di una relazione generale tra gli introiti derivati dal nuovo contributo e le attività che comportano un aumento della qualità del territorio (art. 98 cpv. 2).

4.6 I rapporti con altri tributi, in particolare con l'imposta sugli utili immobiliari

Il prelievo mirato mediante contributo di plusvalore deve essere adeguatamente coordinato con la tassa sull'utile immobiliare, evitando in particolare che si realizzi una doppia imposizione.

Il progetto propone di considerare il contributo di plusvalore come costo d'investimento, da portare in deduzione al prezzo di vendita, per calcolare l'utile imponibile ai fini dell'imposta sull'utile immobiliare (art. 99 cpv. 1 e modifica art. 134 cpv. 1 LT).

L'introduzione del prelievo mirato mediante contributo di plusvalore comporta peraltro una sorta di effetto di sostituzione, in quanto riduce il gettito oggi prelevato in virtù della tassa sugli utili immobiliari; questo aspetto va evidentemente considerato nel valutare gli effetti del nuovo contributo.

4.7 L'indennizzo degli svantaggi

Al momento attuale, i Cantoni che praticano la compensazione limitano l'indennizzo degli svantaggi ai casi espropriazione materiale (cfr. II.5).
Anche il nostro progetto si attesta su questa soluzione semplice e chiara (art. 101).

5. La stima delle conseguenze finanziarie di un contributo di plusvalore

5.1 Le possibili plusvalenze

Per esprimere un giudizio compiuto sulla proposta è utile disporre di una stima delle possibili plusvalenze, in base alle quali valutare i prelievi che rientrerebbero nel campo d'applicazione dell'art. 93.

A tale scopo si sono considerate alcune note modifiche di piano regolatore in corso, per entità e per dimensione particolarmente significative delle possibili fattispecie di prelievo; si tratta di casi che dovrebbero essere portati a termine entro i prossimi quattro anni.
Il calcolo è stato effettuato considerando la superficie interessata dalla modifica pianificatoria, il suo valore venale attuale (stimato in modo approssimativo e prudenziale in base alla destinazione del PR in vigore) e il valore venale futuro della medesima superficie (stimato in modo approssimativo e prudenziale sulla scorta delle accresciute potenzialità edificatorie ingenerate dalla modifica). Il potenziale complessivo delle plusvalenze soggette a prelievo risulta dall'aumento di valore al m2 dei terreni stimati, moltiplicato per la loro estensione.

Il plusvalore totale, per i soli casi considerati è stimato in circa fr. 150 mio; applicando a tale plusvalore le aliquote differenziate del 30% e 40% qui proposte si arriverebbe ad un importo prelevabile nei prossimi quattro anni di circa fr. 47 mio, da ripartire in parti uguali fra Comuni e Cantone (circa fr. 23,5 mio ciascuno; si veda il capitolo VIII.2)

È doveroso ricordare che si tratta di una valutazione di massima, fondata su elementi che possono presentare un margine d'errore ed influenzare i valori, anche a dipendenza dell'esito delle procedure di PR in corso.

Nel valutare questo importo va poi comunque considerato che esso non corrisponde a un'equivalente risorsa supplementare a disposizione del Cantone e dei Comuni, poiché il prelievo di un contributo per la compensazione dei vantaggi pianificatori si ripercuoterà nel tempo in una certa riduzione della TUI. La stima di questo effetto di sostituzione, che potrebbe ridurre le risorse generali a disposizione di Cantone e Comuni, è delicata ma é certamente importante. Da cui la necessità di considerare il vincolo di utilizzo con una certa flessibilità.

5.2 I possibili costi

Accanto ad una stima delle possibili plusvalenze, un giudizio complessivo deve considerare anche i costi di tipo amministrativo.

Questo progetto sceglie di assegnare al Cantone tutti gli oneri legati alla messa in esercizio della compensazione dei vantaggi; in particolare la procedura di stima, la gestione della successiva procedura ricorsuale, l'accertamento e la notifica riguardo alle decisioni di riscossione del contributo, la procedura di riscossione ed il successivo riversamento della quota parte comunale.

Questa assunzione di nuovi compiti da parte del Cantone implica dei costi.
Concretamente la procedura di calcolo del plusvalore e del contributo (estimo peritale relativo al valore del terreno prima e dopo la misura pianificatoria, rapporto peritale, notifica al proprietario del contributo dovuto, eventuale partecipazione nella procedura giudiziaria sul contributo,…) sarà curata dall'Ufficio stima del Dipartimento finanze ed economia.
In base ad una valutazione effettuata dai servizi competenti, il lavoro dovrebbe quantificarsi attorno ai 300 incarti annui, dei quali circa il 20% con problematiche complesse. Ovviamente, il numero di 300 incarti andrà verificato; occorrerà infatti, se del caso, adeguare la dotazione di personale (secondo una proporzione indicativa di un perito per circa 60 incarti annui) a dipendenza della reale incidenza del lavoro.
Alla fase della stima, segue quella della riscossione, con l'accertamento e la notifica al privato della decisione di riscossione (che può intervenire in momenti differenti a seconda delle fattispecie di esigibilità che si realizzeranno); poi la tappa della ripartizione dei proventi fra Cantone e Comuni.
È dunque necessario creare un servizio che assicuri la gestione ed il coordinamento dei diversi passaggi procedurali, garantisca lo scambio di informazioni, il disbrigo dei conteggi e delle notifiche delle decisioni e proceda a far iscrivere e radiare l'ipoteca legale. Inoltre va assegnata all'Ufficio esazione e condoni la nuova incombenza del prelievo del contributo di plusvalore.

Per svolgere questa articolata e complessa nuova mansione della messa in opera del contributo di plusvalore, l'amministrazione cantonale ed in particolare il Dipartimento finanze ed economia necessitano di un potenziamento di 7 unità cosi composte:

- 4 collaboratori scientifici da assegnare all'Ufficio stima e in caso di necessità quale supporto al servizio di coordinamento;
- 2 collaboratori per il servizio di coordinamento (ev. con conoscenze informatiche e tecniche per gestire l'adeguamento fra i programmi informatici e le banche dati dei diversi servizi (ad esempio applicativo "COMPRO");
- 1 unità amministrativa da assegnare all'Ufficio cantonale di esazione e condoni per la procedura d'incasso.

Le unità richieste saranno utilizzate in particolare dall'Ufficio stima, dalla nuova struttura di coordinamento e dall'Ufficio esazione e condoni, con riserva di modifiche in funzione delle necessità pratiche.

Il potenziamento richiesto può essere valutato in un costo annuo pari ad almeno fr. 750'000.-. Ci sarà pure da tener conto dei costi dell'aggiornamento informatico, a questo momento difficilmente stimabili.

Il costo di questi compiti amministrativi a carico del Dipartimento delle finanze e dell'economia sarà evidentemente portato in riduzione delle possibilità di utilizzo del

compenso. In altri termini, il personale supplementare che dovrà essere assunto presso il DFE sarà finanziato interamente tramite una parte del gettito prelevato con questa nuova fonte di entrate.

6. Gli effetti territoriali del contributo di plusvalore

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.

a.

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.

b.

Avendo il pregio di essere riscosso dove la plusvalenza ingenerata è totalmente gratuita per il beneficiario, esso risulta molto meno gravoso di altri tributi; anche in presenza di imposizione e di prelievo, il proprietario beneficia infatti di un cospicuo vantaggio economico.

c.

Si tratta di una soluzione che favorisce una gestione equilibrata del territorio, perché, oltre a consentire agli enti pubblici di impiegare una parte dei proventi in qualificati progetti di sviluppo territoriale, promuove un utilizzo parsimonioso del suolo, contribuendo ad attenuare il fenomeno della tesaurizzazione dei terreni.

d.

Il contributo di plusvalore non comporta infine, come talora si teme, un rialzo dei prezzi dei terreni; al contrario.

d.1

Tutte le fattispecie che il nostro progetto sottopone a prelievo (incremento dell'area edificabile, cambiamento di destinazione o densificazione rilevante) comportano un aumento dell'offerta di possibilità edificatorie e consentono quindi di meglio soddisfare la domanda.

Con questo viene tendenzialmente ridotta la pressione sui prezzi dei terreni.

d.2

Occorre considerare che il prezzo del terreno risponde a leggi di mercato e non viene di principio influenzato da elementi estranei come, ad esempio, un obbligo contributivo.
Se infatti per l'investitore privato la rendita del terreno è il solo criterio determinante, egli sarà portato a non ricaricare sul prezzo del fondo il contributo di plusvalore pagato, per non rischiare di aumentarne il prezzo al punto da non più renderlo accettabile dal mercato (e non trovare quindi più acquirenti o locatari). Bisogna inoltre riconoscere che il contributo di plusvalore non è un costo (al pari di altre tasse o contributi) ma semplicemente un (parziale) minor "guadagno", rispetto ad un grosso vantaggio gratuitamente acquisito con il nuovo e più generoso assetto pianificatorio; anche questa considerazione tende a attenuare l'ipotesi di un riporto della tassa sul prezzo del terreno.

d.3

L'esperienza dei Cantoni nei quali è stato introdotto il prelievo del plusvalore conferma quanto sin qui esposto.
I prezzi dei terreni di Basilea Città - che da trent'anni impone il contributo di PV più alto della Svizzera (50%)! - non sono affatto aumentati, ma si constata invece che, per fattispecie analoghe, essi sono inferiori rispetto a quelli praticati a Zurigo o Ginevra.

Si può quindi ben dire che l'introduzione di un contributo di plusvalore mirato, come quello qui proposto, non contribuisce ad un aumento dei prezzi dei terreni e non ostacola di conseguenza una eventuale politica attiva del parco alloggi di pubblica utilità.

VII. COMMENTO ALLE NORME

Art. 92 - Principio

La formulazione dell'art. 5 cpv. 1 LPT suggerisce una simmetria tra le fattispecie che creano vantaggi e quelle che generano svantaggi rilevanti: la legge prevede infatti che in ambo i casi sia garantita una *compensazione adeguata*.
Entrambi gli istituti mirano alla medesima finalità di ristabilire un'equità fra i proprietari fondiari che sono stati molto favoriti o molto svantaggiati da una misura pianificatoria; per i primi è pensato il prelievo della plusvalenza, per i secondi un indennizzo. Il diritto federale parte quindi da un'ipotesi di messa in relazione di plus- e minusvalenze rilevanti. Per l'art. 5 cpv. 2 LPT poi, quando la minusvalenza rilevante equivale ad espropriazione, è dovuta piena indennità.

Il nuovo articolo 5 cpv. 1bis - sexies LPT adottato il 15 giugno scorso dalle Camere federali, sprona i Cantoni ad elaborare una propria legislazione sul prelievo di plusvalenze, sanzionando l'eventuale inattività nel tempo prescritto (cinque anni dall'entrata in vigore della modifica della LPT).

Con gli articoli da 92 a 100 (e 122) Lst, il progetto di legge si inserisce a pieno titolo nel solco tracciato dal diritto federale.
Esso introduce nel diritto ticinese una regolamentazione del tutto nuova ed inquadra in un sistema di compensazione adeguata il principio dell'indennizzo di svantaggi rilevanti che configurano espropriazione materiale (art. 101, analogo al previgente art. 6 cpv. 2 LALPT).

Il principio federale della compensazione adeguata non impone tuttavia di istituire un meccanismo di compensazione perfettamente simmetrico, nel quale gli introiti delle plusvalenze coprano esattamente le spese dovute agli svantaggi (ciò che sarebbe peraltro concretamente irrealizzabile). Questa novella legislativa si attesta quindi sul modello scelto dagli altri Cantoni e propone una soluzione che limita l'indennizzo degli svantaggi ai soli casi di espropriazione materiale (si veda il commento all'art. 101).

Art. 93 - Compensazione di vantaggi rilevanti

L'articolo 93 definisce l'oggetto del regime di compensazione, cioè le misure pianificatorie che ingenerano un aumento del valore del terreno tanto rilevante da giustificare una compensazione.

Già s'è detto che con l'art. 5 cpv. 1bis LPT, le Camere federali hanno di recente varato una soluzione minima che impone ai Cantoni di compensare quantomeno i nuovi azzonamenti.

L'art. 93 cpv. 1 considera i soli plusvalori d'azzonamento, senza limitarsi però ai vantaggi che derivano dai nuovi azzonamenti.
Il progetto si concentra anche sulle modifiche della zona edificabile esistente, cioè le densificazioni e i cambiamenti di destinazione importanti, partendo dalla constatazione che proprio queste fattispecie, sempre più frequenti in una realtà urbana ed edificata come quella ticinese, ingenerano grandi plusvalenze economiche.

a.

Diversi contributi chiedono di non limitare la casistica degli atti pianificatori al solo piano regolatore, ma di considerare anche i plusvalori ingenerati da PUC, piani particolareggiati, piani di quartiere, norme di regolamento edilizio (già NAPR) che concedono deroghe e abbuoni come pure autorizzazioni eccezionali fuori dalla zona edificabile; d'altro canto è chiesto di aggiungere anche le fattispecie determinate dai grandi progetti di mobilità.
Per quanto interessanti possano essere questi argomenti, occorre mantenere un giusto equilibrio fra la volontà di considerare tutte le plusvalenze più rilevanti e il carico burocratico ed amministrativo che implica il compito dell'accertamento e del prelievo del contributo. Ci si è dunque limitati ai plusvalori d'azzonamento, scegliendo di tralasciare i certamente numerosi plusvalori imputabili alle domande di costruzione (quindi anche i casi di deroghe ed abbuoni) e quelli derivanti da nuove strutture di mobilità, come gli svincoli autostradali e le stazioni ferroviarie, la cui valutazione risulterebbe enormemente complessa, lunga ed impegnativa.

b.

È per contro auspicabile ampliare la casistica a tutti gli atti pianificatori assimilabili al piano regolatore (come il PUC e il PP), non invece al piano di quartiere che comunque si fonda obbligatoriamente su una variante di piano regolatore (art. 54 cpv. 3 Lst). Il progetto propone quindi la seguente nuova formulazione dell'art. 93 lett. b: *"...da una modifica di un piano d'utilizzazione…"*.

Il capoverso 1 considera plusvalore o vantaggio rilevante compensabile ogni incremento di valore di un terreno se è:

- superiore a fr. 50'000 e
- riconducibile ad uno dei provvedimenti pianificatori delle lettere a), b) o c).

b.a

L'art. 93 cpv. 1 lett. a) si riferisce al caso dell'assegnazione di un terreno alla zona edificabile, fattispecie che ingenera, di regola, un cospicuo incremento di valore.

Occorre precisare che i nuovi azzonamenti rappresenteranno in futuro l'eccezione, sia in base al diritto cantonale che a quello federale in elaborazione.
Per il diritto cantonale, l'attuale estensione dei PR non va incrementata. È infatti noto l'eccessivo dimensionamento delle zone edificabili dei piani regolatori ticinesi e l'esistenza di riserve sufficienti, talora sovrabbondanti. La scheda R6 del PD "Sviluppo e contenibilità del PR" affronta la questione con una politica di dimensionamento dei PR che recita: *"Nell'orizzonte temporale del piano direttore (...) le zone edificabili non devono di principio essere ampliate"* (Indirizzi, punto 2.1, lett. a); eccezioni a questo principio sono attuabili solo a severe condizioni. Fra le misure a sostegno di questa politica il PD propone

anzitutto un'adeguata densificazione, tramite una definizione commisurata dell'indice di sfruttamento ed il recupero o la conversione di aree dismesse (Misure, punto 3.2).
Anche la modifica 15 giugno 2012 della LPT dispone un inasprimento delle condizioni per l'assegnazione di un terreno alla zona edificabile. Anzitutto, l'art. 8a cpv. 1 lett. a LPT sancisce che, nell'ambito degli insediamenti, il piano direttore indichi in particolare *"le dimensioni complessive delle superfici insediative, la loro distribuzione nel Cantone e le misure atte a garantire il coordinamento regionale della loro espansione"*. Inoltre l'art. 15 cpv. 3 LPT ammette nuovi azzonamenti solo se sono adempiute cinque condizioni cumulative:

- idoneità all'edificazione;
- prevedibile necessità per l'edificazione anche dopo che sono state esaurite le riserve interne nonché urbanizzazione e costruzione (!) nell'orizzonte temporale dei 15 anni;
- divieto di frazionamento di superfici coltive;
- garanzia giuridica della disponibilità nell'arco dei 15 anni;
- concretizzazione delle prescrizioni del piano direttore.

b.b

L'art. 93 cpv. 1 lett. b) contempla la densificazione di grande portata, cioè quella che eccede un ordinario adeguamento dell'indice di sfruttamento.
Questa densificazione concerne casi in cui le potenzialità edilizie sono tanto accresciute da non poterle più considerare alla stregua di semplice adattamento della facoltà edilizia esistente. Sono qui interessati incrementi che il più delle volte comportano anche un mutamento apprezzabile della tipologia della zona e del suo carattere; in questi casi infatti, l'aumento dell'indice di sfruttamento è di regola accompagnato da un adattamento di altri parametri edilizi, quali le altezze e l'indice di occupazione.

Raccogliendo i suggerimenti della consultazione, si è optato per determinare il vantaggio mediante un valore assoluto espresso in punti, piuttosto che in percentuale; con l'introduzione del vantaggio riferito all'indice di edificabilità si è voluta creare una parità di trattamento fra zone per il lavoro e zone residenziali.

Questa scelta garantisce in particolare l'esenzione per le misure di densificazione classica, che i Comuni sono soliti intraprendere nelle zone estensive,dove si situano perlopiù proprietari che costruiscono la propria abitazione primaria. Sono quindi esclusi dal prelievo gli adattamenti dell'indice di sfruttamento per le zone residenziali estensive R2 (da 0.4 fino a 0.55) e per le zone residenziali semi-intensive R3 (da 0.6 a 0.7), casi in cui il carattere della zona resta di principio immutato. Tali zone estensive si situano peraltro in maggioranza nel territorio collinare degli agglomerati urbani.

Nelle zone a carattere intensivo, per contro, un aumento dell'IS di 0.2 punti comporta sempre un significativo plusvalore economico; ad esempio, l'incremento dell'IS dallo 0.8 all'1 implica potenzialità edificatorie tanto accresciute da tradursi in un importante vantaggio. In effetti in questi comparti, gli indici di partenza sono già importanti; inoltre esse ammettono di regola molteplici attività (residenze, commerci e servizi) e sono spesso ubicate in aree urbane centrali, con una qualità di servizi accresciuta. Di fatto, anche se l'aumento in termini percentuali dell'IS (e quindi la potenzialità di SUL) è più contenuto rispetto alle zone estensive o semi intensive, esso implica comunque un vantaggio economico rilevante. Per questa ragione, soprattutto nelle zone intensive, la scelta della soglia assoluta del punto per determinare il vantaggio è più adeguata del criterio percentuale.
Per quanto attiene al rapporto fra aumento dell'IS e plusvalore, è più che verosimile che un aumento dell'IS di 0.2 punti nelle zone estensive non comporti un incremento

significativo del valore del terreno, con la conseguenza che i proventi sarebbero comunque di poco conto rispetto all'onere burocratico ed amministrativo del prelievo. Si tratterebbe quindi di casi che, dal profilo economico, ricadrebbero sotto il principio della quota esente di fr. 50'000.- dell'art. 93 cpv. 2 Lst (che concretizza il nuovo art. 5 cpv. 1quinquies lett. b LPT).

b.c

L'art. 93 cpv. 1 lett. c) riguarda le fattispecie in cui la plusvalenza è da ricondurre a cambiamenti di destinazione rilevanti, che sfociano in un uso del terreno economicamente molto più interessante.

Raccogliendo i suggerimenti della consultazione, abbiamo eliminato il parametro del 20% come elemento di definizione dell'importanza della plusvalenza.
Il regolamento specificherà che ricadono nel campo d'applicazione di questa norma tutti i cambiamenti di destinazione che aprono a usi differenziati un territorio inizialmente destinato ad un utilizzo univoco. Si pensi in particolare al fenomeno di trasformazione di comparti a carattere industriale in comparti commerciali ed amministrativi, con enorme incidenza sul valore e sul costo dei terreni. Si tratta peraltro di una costellazione che già si realizza nei comparti che vengono ridisegnati attorno alle stazioni ferroviarie o nei poli di sviluppo economico, come ad esempio il comparto del Vedeggio, quello del Pian Scairolo e quello di Arbedo Castione.

Il capoverso 2 stabilisce una quota di fr. 50'000.- esente da contributo.
Si tratta di una quota assoluta e fissa totalmente libera da prelievo.
Dal punto di vista operativo, ciò significa che nulla sarà dovuto per gli aumenti di valore del terreno sino a fr. 50'000.- e che, se, ad esempio, il plusvalore ammonta a fr. 60'000, il contributo sarà calcolato e dovuto su soli fr. 10'000.-, considerando quindi imponibile solo ciò che va oltre la quota esente.

La quota libera, che la dottrina chiama "Freibetrag", mira principalmente ad evitare un eccessivo dispendio amministrativo legato all'estimo, nei casi nei quali si prospettano proventi relativamente modesti.
Con questa norma si recepisce e precisa dunque, mediante un valore soglia di fr. 50'000.-, il principio del nuovo art. 5 cpv. 1quinquies lett. b LPT, per il quale il diritto cantonale può rinunciare alla riscossione se "il prodotto della tassa prevedibile è insufficiente rispetto alle spese di riscossione".

Abbiamo qui d'un canto dato risposta positiva a chi chiedeva di regolamentare i casi bagatella e, dall'altro, tenuto conto dell'auspicio dei Comuni di limitarsi alle sole plusvalenze davvero rilevanti.

Art. 94 - Contributo di plusvalore

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

Soggetto e debitore del contributo è il proprietario del terreno al momento dell'entrata in vigore della misura pianificatoria, il quale trae vantaggio diretto dalla plusvalenza.

La norma stabilisce anzitutto un'aliquota differenziata, pari:

a) al 40% del plusvalore nei casi di assegnazione del terreno alla zona edificabile;
b) al 30% del plusvalore nei casi modifica di un piano d'utilizzazione che comporta un aumento di almeno 0,2 punti dell'indice di sfruttamento o di almeno 1,5 punti

dell'indice di edificabilità, oppure nei casi di cambiamento di destinazione che ingenera un plusvalore importante.

a.

Merita anzitutto un cenno la scelta di praticare aliquote diverse per misure pianificatorie che sono fra loro differenti.

Abbiamo già detto che nel nostro territorio le densificazioni di grande momento e i cambiamenti di destinazione importanti ingenerano grandi plusvalori, pur non raggiungendo gli importi che derivano dai nuovi azzonamenti; da questo punto di vista, si giustifica un prelievo per tutti i plusvalori d'azzonamento.
Volendo favorire una più corretta pianificazione del territorio, occorre però gravare con un'aliquota maggiore le fattispecie delle nuove attribuzioni alla zona edificabile. Infatti, secondo la filosofia della LPT e della Lst, una gestione oculata del territorio implica la rinuncia ai nuovi azzonamenti e l'impiego di strumenti che favoriscano il freno alla dispersione degli insediamenti e un miglior utilizzo delle zone edificabili esistenti. Questo progetto, analogamente a quanto propone il Canton San Gallo in sede di revisione della sua legge cantonale sulla pianificazione e le costruzioni, favorisce quindi con un'aliquota inferiore le fattispecie della densificazione importante e del rilevante cambiamento di destinazione, che rientrano entrambe in un concetto largo di miglior utilizzo delle zone edificabili esistenti.

b.

Si tratta comunque, in ambo i casi, di aliquote che rispettano i criteri generali posti dalla dottrina per la definizione di un giusto contributo e cioè l'ossequio dei principi generali della stato di diritto ed una presumibile fattibilità politica.

Anzitutto anche il tasso del 40% si pone ben al di sotto del limite del 60% sancito come confiscatorio dal Tribunale federale; ogni privato potenzialmente gravato è quindi tutelato nel suo diritto di proprietà.
La stima delle conseguenze finanziarie dell'operazione indica inoltre che, con le aliquote differenziate del 30% e 40% e un orizzonte temporale di 4 anni, si prospetta un introito di all'incirca fr. 47 mio - da ripartire fra Cantone e Comuni - a fronte di un chiesto potenziamento di 7 unità (capitolo VIII.2).
La valutazione della fattibilità politica del tasso è forse più ardua, se si considera che 11 partecipanti hanno postulato una riduzione e 6 un aumento al 60%.
Un sicuro argomento a favore della praticabilità delle due aliquote deriva dal fatto che sia quella del 30% che quella del 40% si situano perfettamente nella media, rispetto ai minimi e massimi praticati dagli altri Cantoni. Infatti a livello svizzero le aliquote di plusvalore risultano molto differenziate e passano dal minimo del 15% del Canton Ginevra, al 20% del modello confederale, di Neuchâtel e di Turgovia, al 30%-50% dei Comuni bernesi che operano in via contrattuale, all'aliquota massima del 50% praticata da Basilea Città.
Infine, occorre dire che ambedue i tassi hanno ragion d'essere, se si tiene conto del fatto che il progetto propone una titolarità congiunta degli enti pubblici e quindi una ripartizione a metà dei proventi.

Il capoverso 2 contiene una definizione legale di plusvalore derivante da misure pianificatorie, che è comunemente inteso come la differenza di valore venale del terreno prima e dopo la misura pianificatoria.

Art. 95 - Procedura

Con la nuova disciplina raccogliamo i suggerimenti di chi contestava estimo peritale a carico dei Comuni. La nuova impostazione può essere così riassunta:

a) procedura di pianificazione (misura pianificatoria e principio dell'imposizione del contributo per i terreni avvantaggiati ai sensi dell'art. 93 Lst)
   procedura di stima (calcolo del plusvalore e del contributo)
b) competenza cantonale di estimo (Ufficio stima)
   rimedi giuridici propri (ricorso al Tribunale d'espropriazione e poi al TCA).

Il capoverso 1 abborda anzitutto la questione della competenza e del metodo di calcolo del plusvalore e del contributo.

a.

L'Ufficio stima del Dipartimento delle finanze e dell'economia cura l'estimo.
Esso valuterà il plusvalore intervenuto per ogni singolo terreno, mettendo a confronto i valori del terreno prima e dopo l'entrata in vigore della misura pianificatoria (metodo del calcolo delle differenze).
Per individuare i due valori del terreno, i funzionari cantonali potranno rifarsi alla prassi consolidata in materia d'espropriazione materiale e praticare il cosiddetto *metodo statistico, detto anche comparativo.* In base a questo metodo, il *valore venale* è stabilito per confronti con i prezzi di vendita ufficialmente registrati (di preferenza negli anni immediatamente precedenti il momento determinante per la stima, cioè l'entrata in vigore della misura di pianificazione), riferibili ad oggetti analoghi per posizione, estensione, stato di urbanizzazione e possibilità di sfruttamento (Decisione Tespr. n. 20.2004.43-17 del 30 aprile 2009). Si tratterà dunque di individuare un valore venale reperibile medio e non un valore reale.
Il regolamento definirà i dettagli del calcolo del plusvalore e del contributo.

Il regolamento conferirà anche base legale alla *tabella dei plusvalori*, che indicherà i differenti plusvalori differenziati per tipo di destinazione, densità di sfruttamento ammesso e regione.
La tabella, chiesta in consultazione, dovrà essere di facile lettura e permettere ai Comuni una valutazione orientativa delle plusvalenze ingenerate dalla misura.
I plusvalori medi dovranno infatti essere già noti nel corso della procedura di pianificazione. Basandosi sulla citata tabella, il pianificatore elaborerà una stima di massima dell'aumento del valore dei terreni al m2 per l'intero comparto, così da fornire sia al proprietario sia al Comune (e al suo legislativo) elementi in base ai quali prepararsi, l'uno a far fronte ad un esborso e l'altro a prospettare l'impiego adeguato di un'entrata.

b.

Quanto al momento della determinazione del plusvalore, si ritiene che l'accertamento possa avvenire contestualmente all'entrata in vigore della misura; il regolamento definirà la questione nel dettaglio.

I vantaggi di questa soluzione consistono nel fatto che il plusvalore calcolato sarà effettivamente solo quello imputabile alla misura pianificatoria e non considererà invece fluttuazioni di valore di tipo congiunturale. Essa garantisce un trattamento paritario dei proprietari di una medesima zona, per i quali il calcolo verrà effettuato in un medesimo momento, in base a valori e criteri comuni di valutazione del vantaggio. Si tratta di una scelta che non comporta pressione sul proprietario, perché il contributo diventa esigibile solo al momento della realizzazione della plusvalenza (art. 97 Lst). Inoltre, come diremo

meglio nel commento all'articolo 100, questa soluzione permette una pronta iscrizione a registro dell'ipoteca legale, ancorché a titolo provvisorio (art. 183d LAC CCS).

I capoversi 2 e 3 dell'articolo stabiliscono la procedura di ricorso sulla decisione di contributo, indicando mezzi, termini d'impugnazione e competenze.
Proponiamo un impianto analogo a quello della legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare del 13 novembre 1996 (artt. 34/39), con competenza principale del Tribunale di espropriazione, il quale dispone di un collegio di periti e già tratta gran parte dei temi legati alla stima dei terreni; tralasciando il reclamo all'autorità di stima, per evitare un eccessivo appesantimento dei rimedi giuridici.

Per il capoverso 2, la decisione del Consiglio di Stato (Ufficio stima) stima è impugnabile al Tribunale di espropriazione, la cui decisione è in seguito soggetta a ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

Il capoverso 3 fa esplicito riferimento all'articolo 39 della legge sulla stima ufficiale, che riassume i principi procedurali applicati dalle due istanze giudiziarie:
- si applicano la Legge di procedura per le cause amministrative e gli articoli 36 e 38 cpv. 1 lett. a della legge cantonale d'espropriazione;
- il ricorso non ha effetto sospensivo; si possono addurre fatti nuovi e nuovi mezzi di prova;
- la procedura è retta dalla massima ufficiale, il Tribunale non è vincolato dalle domande del ricorrente e può riformare la decisione a suo danno;
- la tassa di giustizia è a carico del soccombente.

Art. 96 - Esenzione

Per l'art. 5 cpv. 1 quinquies lett. a) LPT il diritto cantonale può rinunciare alla riscossione della tassa, se essa è dovuta da un ente pubblico.

A mente dell'art. 96 di questo progetto, Confederazione, Cantone, Comuni, tutte le istituzioni autonome del diritto federale, cantonale e comunale e gli altri enti pubblici 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...).

L'esenzione si fonda dunque sul principio che non si giustifica di imporre un contributo ad un ente pubblico (o ad un'istituzione affine) per beni e nello svolgimento di attività cui è chiamato proprio per adempiere ai suoi doveri. La medesima impostazione nella norma d'esenzione è condivisa da altri Cantoni che hanno elaborato una disciplina sulle plusvalenze (si vedano in particolare Basilea e Argovia).
L'esenzione non ha per contro ragion d'essere quando l'ente pubblico opera sul mercato al pari di un privato, esercitando ad esempio un'attività commerciale.

Con la nuova formulazione abbiamo raccolto il suggerimento che chiedeva di estendere l'esenzione anche ad altri enti pubblici e di precisare il concetto di *"loro enti"* dell'art. 4 proposto in consultazione.

Sono quindi da considerare enti pubblici ai sensi del diritto cantonale in particolare il patriziato (art. 1 cpv. 1 legge organica patriziale del 24 aprile 1992), il consorzio (art. 1 cpv. 3 legge sul consorziamento dei Comuni del 22 febbraio 2010) e la parrocchia (art. 8 cpv. 1 legge sulla chiesa cattolica). Fra le istituzioni autonome che beneficiano di principio

dell'esenzione relativamente a beni deputati ad un compito pubblico occorre considerare, a livello federale, ad esempio la SUVA e la Posta, a livello cantonale, l'Azienda cantonale dei rifiuti, l'Ente ospedaliero cantonale, l'Azienda elettrica ticinese, la Banca Stato, l'Ente ticinese del turismo e l'Università della Svizzera italiana (USI/SUPSI) e a livello locale tutti gli enti autonomi di diritto comunale ai sensi dell'art. 193c legge organica comunale del 10 marzo 1987.

Il regolamento potrà disciplinare i dettagli dell'esenzione.

Art. 97 - Esigibilità e prelievo

Il nuovo disposto federale stabilisce che "La compensazione diventa esigibile se il fondo è edificato o alienato" (art. 5 cpv. 1bis, seconda frase LPT)

Come anticipato, nella scelta del momento dell'imposizione e del prelievo abbiamo adottato il modello basilese, che si attesta sulla realizzazione effettiva del plusvalore.

Per il capoverso 1 l'imposizione interviene al momento della nuova costruzione (che concretizza il plusvalore) o della vendita del terreno (che pure consente di beneficiare del maggior valore); eventi entrambi che rendono effettivo il plusvalore.

Si tratta di una soluzione che considera in particolare gli interessi del proprietario del terreno, chiamato a pagare il contributo solo quando può beneficiare del vantaggio. All'obiezione che il dover pagare il tributo e contestualmente effettuare investimenti di rilievo (nuova costruzione) può configurare una durezza eccessiva, si può rispondere ipotizzando la pratica del differimento o della rateazione del pagamento, che verrà sancita mediante regolamento (si veda il commento al seguente capoverso 2).
La scelta di non imporre il prelievo a ridosso della misura pianificatoria (come fanno ad esempio i Cantoni Neuchâtel e Ginevra) muove dalla constatazione che nei comparti che saranno soggetti al contributo di plusvalore, l'attività d'edificazione e di vendita é già alquanto intensa e non occorre dunque esercitare una pressione verso un uso conforme del terreno.

Il termine dell'esigibilità assoluta nei dieci anni, anche in assenza di vendita o di costruzione, è stato giudicato da diversi troppo penalizzante.

Proponiamo qui di allungare questo termine a quindici anni, come chiesto da alcuni partecipanti alla consultazione, volendo almeno in parte considerare le obiezioni di chi deplora il sentirsi costretto a pagare, pur senza aver realizzato concretamente la plusvalenza. Questo termine si rivela opportuno anche dal punto di vista di una gestione oculata del territorio, perché i 15 anni corrispondono alla durata di un piano regolatore e perché un maggior lasso di tempo può ulteriormente favorire la messa sul mercato dei terreni.

Il capoverso 2 stabilisce anzitutto che il prelievo avvenga a cura del Cantone, il quale provvederà poi a riversare la quota parte al Comune o ai Comuni coinvolti; i dettagli operativi del prelievo (accertamento, notifica della decisione di riscossione, incasso, eventuali casi di rateizzazione o differimento del pagamento, eccetera) saranno definiti mediante regolamento.

Questo capoverso propone anche un'indicizzazione del contributo di plusvalore, stabilito mediante stima. Al riguardo, si è scelto di applicare l'indice nazionale dei prezzi al consumo, che è uno degli indicatori economici più importanti e maggiormente utilizzati.

Con l'indicizzazione, si mira ad adeguare all'evoluzione generale dei prezzi un importo calcolato al momento dell'entrata in vigore della misura pianificatoria, che può poi di fatto essere prelevato in momenti differenti, a seconda della fattispecie di esigibilità che si concretizza (costruzione, vendita, 15 anni dall'entrata in vigore della misura). L'indicizzazione permette di mantenere quanto più possibile inalterato nel tempo il valore calcolato e garantire una certa parità di trattamento fra chi paga in lassi temporali così distanti tra loro, evitando ad esempio di privilegiare il debitore che decide di pagare quindici anni dopo l'entrata in vigore della misura. Il regolamento stabilirà i dettagli.

Osserviamo infine che, per la fattispecie della vendita, occorrerà coordinare il prelievo del contributo di plusvalore con quello della tassa sull'utile immobiliare, dettaglio che verrà ulteriormente stabilito mediante regolamento.

Art. 98 - Titolarità e impiego

Il capoverso 1 statuisce la titolarità congiunta fra Comune di situazione del terreno e Cantone.

a.

Questa soluzione è quella che meglio si addice alla nostra realtà territoriale.

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 non sarebbe corretto, né equo, far beneficiare questo solo ente pubblico dei proventi del tributo.

Anzitutto praticamente tutti i grandi progetti che ingenerano le più rilevanti plusvalenze sono da ricondurre ad un disegno territoriale ed a precise condizioni ed indirizzi formulati sia a livello regionale che cantonale, segnatamente con i programmi d'agglomerato e con il piano direttore. Le misure pianificatorie che ingenerano i maggiori vantaggi non sono semplice frutto dell'iniziativa comunale, ma si inseriscono in una visione comprensoriale e sovracomunale, nella quale il Cantone riveste un ruolo primario di coautore e partner; una constatazione dalla quale discende la conclusione che lo sforzo merita di essere onorato in maniera condivisa. Al Cantone spetta inoltre il compito di sostenere una politica di valorizzazione, tutela e recupero di territori e paesaggi discosti, nei quali non sussistono le condizioni per operare i rilevanti interventi di densificazione o di cambiamento di destinazione che ingenererebbero plusvalenze. In questi casi il Cantone potrà fornire un aiuto finanziariamente significativo, destinando i proventi del contributo di plusvalore ad un incremento di qualità territoriale (si veda il commento al seguente capoverso 2 lett. b).
Si tratterebbe della messa in pratica di un meccanismo virtuoso, che riscuote dove il vantaggio è molto rilevante e reimpiega in termini di qualità di cui possono beneficiare tutti.

b.

La proposta di una ripartizione dei proventi a metà fra Cantone e Comune è stata contestata dai Comuni, con l'argomento che la maggior parte dei costi della pianificazione incombe loro. Nel documento posto in consultazione, la procedura di estimo ed i relativi costi erano inoltre assegnati ai Comuni.

Con questo progetto, si sceglie ora di assegnare al Cantone ed ai suoi servizi l'intera messa in esercizio della compensazione dei vantaggi.

Concretamente la procedura di calcolo del plusvalore e del contributo (estimo peritale relativo al valore del terreno prima e dopo la misura pianificatoria, rapporto peritale, notifica al proprietario del contributo dovuto, eventuale partecipazione nella procedura giudiziaria sul contributo,…) sarà curata dall'Ufficio stima del Dipartimento finanze ed economia. Alla fase della stima seguirà quella della riscossione del contributo (ordinaria ed eventualmente forzosa), con l'accertamento e la notifica al privato della decisione di riscossione (a dipendenza delle tre fattispecie di esigibilità e dei diversi momenti in cui si realizzeranno); poi la tappa della ripartizione dei proventi fra Cantone e Comuni. Sarà dunque necessario creare un servizio che assicuri la gestione ed il coordinamento dei diversi passaggi procedurali, garantisca lo scambio di informazioni, il disbrigo dei conteggi e delle notifiche delle decisioni e proceda a far iscrivere e radiare l'ipoteca legale; andrà inoltre assegnata all'Ufficio esazione e condoni la nuova incombenza del prelievo del contributo di plusvalore.
Sarà naturalmente il regolamento a stabilire i dettagli operativi e procedurali.

Con questa assunzione di compiti, il Cantone lascia praticamente ai Comuni i soli benefici dell'operazione della compensazione dei vantaggi e risponde in maniera oltremodo generosa alle contestazioni sollevate. Ben si giustifica, pertanto, una ripartizione a metà dei proventi.

Il capoverso 2, che disciplina l'impiego del tributo, è pure riformulato cogliendo gli spunti emersi dalla consultazione.
Il nuovo diritto federale stabilisce i principi dell'impiego del "prodotto" del contributo (si veda il capitolo III.3.bb).

La norma cantonale chiarisce, di conseguenza, che i proventi del contributo sono destinati a misure di sviluppo territoriale e non a finanziare la pianificazione direttrice, quella comprensoriale o a studi di base. L'idea è quella di misure ed interventi concreti, che incrementino la qualità del territorio e realizzino un assetto ordinato e armonioso.

a.

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

b.

Per il Cantone v'è l'impegno a concretizzare, beninteso con i Comuni e con gli enti regionali per lo sviluppo, i numerosi e qualificati progetti urbanistici negli agglomerati.
Si pensi alle iniziative del Luganese (Nuovo quartiere di Cornaredo, Comparto del Pian Scairolo, il Piano del Vedeggio, il comparto della stazione FFS di Lugano-la Città alta), del Mendrisiotto (comparto di Valera, comparto della stazione di Mendrisio, comparto di Villa Argentina), 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 Arbedo Castione, comparto di via Tatti).
Il Cantone, chiamato a promuovere ed incrementare la politica cantonale del paesaggio sancita dal piano direttore e dalla legge sullo sviluppo territoriale (articoli 102-116) destinerà i proventi del contributo di plusvalore anche a misure di valorizzazione del paesaggio (interventi a favore di elementi del paesaggio tradizionale quale carraie, cappelle, muri a secco, mulini, splüi, selve castaniali, ecc.; recupero di superfici prative in

ambito montano ed in contesti di pregio; riqualifica di percorsi e di vie storiche, di singole componenti naturali, delle acque, ecc.) Esso sosterrà altresì concrete misure di tutela dei beni culturali.

Eventuali dezonamenti che mirano ad una riqualifica e valorizzazione del territorio sono da collocare nel novero di questi interventi; il Cantone potrà quindi eventualmente sostenere economicamente interventi anche in comparti territoriali che non fruiscono delle plusvalenze (si veda il commento al precedente capoverso 1 lett. a).

c.

La possibilità di indennizzare i casi di espropriazione materiale con i proventi delle plusvalenze, attenuerà, in particolare nei confronti dei Comuni, il peso della minaccia dell'indennizzo espropriativo sulle scelte pianificatorie più coraggiose.

Art. 99 - Rapporti con altri tributi

Il capoverso 1 disciplina il rapporto fra contributo di plusvalore e l'imposta sull'utile immobiliare, di cui già s'è detto.

a.

Qui basti ricordare che in materia di imposta sull'utile immobiliare 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, dall'attività del proprietario e al momento attuale anche quelle riconducibili a misure di pianificazione; semplicemente queste ultime non sono particolarmente identificate. L'imposizione della TUI ha 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.

b.

Un prelievo mirato mediante contributo di plusvalore è compatibile con l'imposta sull'utile immobiliare, ma va con questa ben coordinato.
Occorre cioè evitare che in caso di vendita del terreno che ha fruito di un vantaggio ai sensi dell'art. 93 Lst (anche successiva ad una sua costruzione, fattispecie che ingenera il prelievo del plusvalore) si realizzi una doppia imposizione a causa della tassazione della plusvalenza come contributo di plusvalore prima e come utile immobiliare, poi.

ba.

Il nuovo diritto federale stabilisce che in caso di imposta sugli utili da sostanza immobiliare, la tassa pagata sia dedotta dall'utile quale parte delle spese (art. 5 cpv. 1sexies LPT).

bc.

Questo primo capoverso si allinea al diritto superiore e stabilisce che il contributo di plusvalore venga dedotto come costo d'investimento, nel calcolo dell'utile imponibile ai fini della TUI. Viene di conseguenza completato anche l'articolo 134 cpv. 1 LT, introducendo il principio che il contributo di plusvalore sia considerato costo d'investimento (si veda il commento alla modifica dell'art. 134 cpv. 1 LT).
Una soluzione analoga è praticata dalla legislazione fiscale neocastellana.

c.

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 più mirata. Si osserva peraltro che un'aliquota di CPV del 40% sarebbe più elevata dell'aliquota massima TUI del 31%, praticata nei casi di vendite molto ravvicinate; in questo senso si può affermare che quanto andrebbe perduto in termini di gettito TUI, verrebbe certamente recuperato dal Cantone a titolo di sua quota parte, con il contributo di plusvalore.

Il capoverso 2 stabilisce che restino riservati i contributi di miglioria e di costruzione.
Si tratta in ambo i casi di contributi causali dovuti, i primi, 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 secondi, 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. Entrambi i contributi sono dovuti per vantaggi che il privato trae dalle opere e dagli interventi infrastrutturali descritti, non assimilabili al vantaggio ingenerato dalle misure pianificatorie dell'art. 93; essi devono quindi continuare ad essere percepiti.

Giusta il capoverso 3, il contributo eventualmente pagato dal proprietario in base alla Legge sulla conservazione del territorio agricolo (LTagr) va considerato nel calcolo del plusvalore. L'assegnazione di un terreno alla zona edificabile, qualora avvenga in diminuzione di aree agricole, configura invero un caso d'applicazione della LTagr, per il quale è prevista una compensazione (art. 8 LTagr), reale (art. 9 LTagr) o - in via sostitutiva - pecuniaria (art. 10 LTagr). L'ente pianificante ha il diritto di rivalersi sul proprietario del terreno per recuperare fino alla metà del contributo versato (art. 11 LTagr). Tale contributo non viene calcolato sulla base dell'incremento di valore del fondo derivante dalla misura pianificatoria, ma in funzione del valore definitivamente sottratto alla lavorazione agricola; l'accento è posto dalla LTagr non sui benefici economici di cui il proprietario può avvantaggiarsi, ma dagli inconvenienti cagionati all'agricoltura.

Evidenti ragioni di equità impongono che, per evitare la doppia imposizione, il contributo per il compenso agricolo (eventualmente) pagato dal proprietario venga considerato nel calcolo del plusvalore e portato quindi in deduzione allo stesso.

Art. 100 - Garanzia

La norma stabilisce che il contributo di plusvalore sia garantito da un'ipoteca legale ai sensi dell'articolo 836 CCS, che sussiste, a carico del terreno che beneficia dell'aumento di valore, anche senza iscrizione nel registro fondiario (capoverso 1) e a cui si applicano gli articoli da 183 a 183e della Legge di applicazione e complemento del codice civile svizzero (LAC) del 18 aprile 1911 (capoverso 2).

Per il tipo di garanzia, ci siamo orientati alle scelte effettuate dalla maggioranza dei Cantoni che hanno elaborato una disciplina sul prelievo di plusvalenze, optando per un'ipoteca legale che nasce per legge contemporaneamente al credito fiscale che ne risulta garantito. Questa ipoteca legale garantisce un credito di plusvalore derivante dalla pianificazione, che nasce con l'entrata in vigore della misura pianificatoria, atto formale che conferisce il maggior valore al terreno.
A questa garanzia, detta anche ipoteca legale diretta, si applicano i nuovi articoli 183 ss LAC, elaborati per dar seguito alla nuova disciplina dell'articolo 836 del Codice civile svizzero, dell'11 dicembre 2009.

L'art. 836 cpv. 2 CC prescrive in particolare che le ipoteche legali del diritto cantonale che nascono senza iscrizione, vengano iscritte nel termine di quattro mesi dall'esigibilità del credito, rispettivamente di due anni dalla nascita dello stesso, onde renderle opponibili ai terzi acquirenti in buona fede, per crediti di importi superiori ai fr. 1'000.-.

Oltre all'opponibilità dell'ipoteca al terzo acquirente in buona fede, a tutela di Cantone e Comune in quanto beneficiari del contributo (art. 183a cpv. 2 LAC), la nuova disciplina della LAC consente di provvedere ad un'iscrizione dell'ipoteca in via provvisoria, anche in caso di ricorso contro il calcolo del plusvalore e del contributo (art. 183d cpv. 2 LAC).
Dopo che l'Ufficio stima avrà eseguito il calcolo del plusvalore ed intimato al proprietario la decisione sul contributo, il servizio competente (da definire mediante regolamento) si attiverà per chiedere all'Ufficio registri un'iscrizione dell'ipoteca in via provvisoria, la quale sarà sufficiente a garantire i diritti di Cantone e Comune.

Art. 101 - Indennizzo di svantaggi rilevanti

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

Come si diceva nel commento all'art. 92, il principio dell'indennizzo di svantaggi rilevanti è ora inquadrato un sistema completo di compensazione di vantaggi e svantaggi; inoltre, il progetto sceglie di limitare l'indennizzo degli svantaggi ai casi di 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.

Art. 122 - Contributo di plusvalore (Norma transitoria)

Il tema dell'ammissibilità di una compensazione retroattiva dei vantaggi è stato sollevato anche in consultazione.
Per la dottrina, che applica la giurisprudenza del Tribunale federale sulla retroattività delle norme, la compensazione di plusvalenze è praticabile solo per quei vantaggi rilevanti che si sono avverati dopo l'entrata in vigore della disciplina sulla compensazione. In base a questi principi, sono dunque imponibili i soli vantaggi imputabili ad atti pianificatori successivi alla norma. Viceversa, è ammissibile un calcolo della plusvalenza e del contributo che si fondi su fattispecie che si sono avverate nel passato; il metodo del calcolo delle differenze, che richiede anche la stima del terreno prima della misura pianificatoria, non viola dunque il divieto di retroattività delle norme.

Questo articolo evita ogni possibile malinteso riguardo al campo d'applicazione della disciplina sulle plusvalenze. Il prelievo del contributo si applicherà, se del caso, ai soli atti pianificatori adottati dai Legislativi comunali dopo l'entrata in vigore di tutta la normativa sulla compensazione dei vantaggi.

Modifica dell'art. 134 cpv. 1 della Legge tributaria

L'articolo 99 cpv. 1 impone di detrarre il contributo di plusvalore dall'utile imponibile per il calcolo della TUI, in applicazione dell'art. 5 cpv. 1sexies LPT.
Con questa modifica dell'articolo 134 cpv. 1 della Legge tributaria, 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.
La determinazione dell'utile imponibile ai fini della tassazione dell'utile immobiliare avverrà quindi secondo lo schema seguente (cosiddetto metodo dell'eliminazione):

+ prezzo di vendita
- prezzo d'acquisto
- costi d'investimento
  a) costruzione
  b) costi di miglioria
  c) contributi di miglioria
  d) tasse d'allacciamento
  e) *contributo di plusvalore derivante da pianificazione*
- spese di acquisto e vendita
= Utile imponibile TUI

VIII. RELAZIONI CON IL PIANO DIRETTORE, LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

1. Piano direttore e Linee direttive

Il progetto di legge che vi presentiamo è in sintonia con gli obiettivi del Piano direttore, segnatamente con l'obiettivo no. 12, rete urbana, del Decreto legislativo concernente l'adozione degli obiettivi pianificatori cantonali del piano direttore del 26 giugno 2007, volto a promuovere un uso parsimonioso del suolo.

Esso assume tutta la sua importanza con riferimento al contenimento dell'estensione degli insediamenti, all'uso razionale dei terreni non edificati, ma già attribuiti alla zona edificabile, all'incremento della densità insediativa e alla riqualifica delle aree e degli impianti in disuso. Si tratta peraltro di temi oggetto delle seguenti schede del piano direttore: R6 "Sviluppo e contenibilità del PR", R7 "Poli di sviluppo economico" e R10 "Spazi pubblici e qualità dello spazio costruito".

Il progetto è anche previsto dalle Linee direttive 2012-2015, al capitolo "Energia, ambiente, territorio". La scheda programmatica no. 27, lettera g) stabilisce infatti:

"*Introdurre nella Legge sullo sviluppo territoriale i principi e le modalità per la compensazione dei vantaggi economici derivanti dalla pianificazione (plusvalore) e incentivare, con gli introiti, progetti di recupero e valorizzazione del territorio.*"

2. Incidenza finanziaria ed effetti sul personale

Riguardo alle conseguenze finanziarie del progetto ci siamo espressi al capitolo VI. 5.

La stima di massima elaborata in base elle prospettabili fattispecie di prelievo nei prossimi 4 anni indica una plusvalenza totale di circa fr. 150 mio (precisione della stima +/- 30%). Considerando le aliquote differenziate qui proposte del 30% e 40% ne risulterebbe un gettito di circa fr. 47 mio, con una media annuale di circa fr. 11,75 mio.
Tale introito sarà registrato quale entrata di gestione corrente del Dipartimento del territorio, Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità.

Sulla base delle cifre sopra indicate e tenuto conto di una ripartizione degli introiti a metà, il progetto comporterebbe sia per il Cantone che per i Comuni un introito stimabile in fr. 23,5 mio nei prossimi 4 anni, ossia circa fr. 5,87 mio l'anno, ciascuno.

Come detto al capitolo VI. 5.2, l'impegno tecnico-amministrativo legato alla messa in opera del progetto ricade in larga parte sul Dipartimento finanze ed economia; in particolare sull'Ufficio stima (che assume l'estimo), sul nuovo servizio di coordinamento e sull'Ufficio esazione e condoni per la procedura d'incasso.

L'organico di queste unità amministrative va dunque potenziato con sette unità (si veda il dettaglio ad VI. 5.2), con un costo annuo che può essere valutato in circa fr. 750'000.-.
Tale costo corrisponde all'incirca al 6,4% dell'introito globale annuo di fr. 11,75 mio.

La copertura finanziaria di queste spese supplementari di personale per il Cantone sarà evidentemente assicurata dal gettito dei contributi di plusvalore. Contabilmente saranno quindi introdotti degli addebiti interni a carico della Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità per un importo equivalente ai nuovi costi di personale e degli accrediti interni a favore dei vari servizi del DFE che saranno aggravati amministrativamente.

Il riversamento degli introiti a metà fra Cantone e Comuni (art. 98 cpv. 1) sarà naturalmente effettuato al netto delle spese amministrative e di gestione.

IX. ATTI PARLAMENTARI

Con questo messaggio sono da considerare evasi i seguenti atti parlamentari:

- mozione 27 novembre 2006 *"Ridimensionare le zone edificabili"* di Mario Ferrari e cofirmatari (ripresa da Bruno Storni);
- mozione 3 dicembre 2007 *"Istituzione di un fondo a favore del riordino di situazioni edificatorie (costruzioni e utilizzazioni) in netto contrasto alle funzioni di zona e del paesaggio agricolo in generale"* di Cleto Ferrari e Carlo Lepori;
- interrogazione 3 settembre 2008 *"A quando una base legale per poter ripensare il territorio?"* di Manuele Bertoli, Raoul Ghisletta e Pelin Kandemir Bordoli;
- iniziativa parlamentare generica 22 settembre 2008 *"Modifiche di piano regolatore: compensare non solo gli svantaggi, ma anche i vantaggi"* di Lorenzo Quadri (ripresa da Michele Guerra);
- interpellanza 20 maggio 2010 *"Misure urgenti per contenere l'irrazionale e galoppante edificazione dei terreni"* di Raoul Ghisletta.

X. CONCLUSIONI

Riteniamo, con questo progetto, di proporre una soluzione per la compensazione di vantaggi e svantaggi derivanti da misure pianificatorie adeguata, moderna ed efficace. Da essa si attendono significativi benefici per una gestione qualitativa di tutto il territorio cantonale.

Vi chiediamo quindi di dare la vostra approvazione all'allegato disegno di modifica legislativa.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori
Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (Lst); modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 18 dicembre 2012 n. 6728 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (Lst) è modificata come segue:

Titolo: Legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST)

TITOLO IV - Finanziamento della pianificazione

Capitolo primo - Norme generali

art. 88 - 91

Invariati

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

Art. 92

Principio

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

Art. 93

Compensazione di vantaggi rilevanti

[1]È considerato vantaggio rilevante soggetto a contributo l'aumento di valore di un terreno superiore a fr. 50'000.- che deriva:

a) dalla sua assegnazione alla zona edificabile,
b) da una modifica di un piano d'utilizzazione che comporta un aumento di almeno 0,2 punti dell'indice di sfruttamento o di almeno 1,5 punti dell'indice di edificabilità,
c) da un cambiamento di destinazione che ingenera un plusvalore importante.

[2]L'aumento di valore di un terreno sino a fr. 50'000.- è esente da contributo.

Art. 94

Contributo di plusvalore

[1]Il contributo è dovuto dal proprietario del terreno e ammonta:

a) al 40% del plusvalore nei casi di assegnazione del terreno alla zona edificabile,

b) al 30% del plusvalore:
   - nei casi modifica di un piano d'utilizzazione che comporta un aumento di almeno 0,2 punti dell'indice di sfruttamento o di almeno 1,5 punti dell'indice di edificabilità, oppure
   - nei casi di cambiamento di destinazione che ingenera un plusvalore importante.

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

Art. 95

Procedura

[1]Il contributo di plusvalore è stabilito dal Consiglio di Stato mediante stima; il regolamento disciplina i dettagli.

[2]Contro la decisione del Consiglio di Stato sul contributo è dato ricorso al Tribunale di espropriazione entro trenta giorni dalla notificazione; contro la decisione del Tribunale di espropriazione è dato ricorso entro trenta giorni al Tribunale cantonale amministrativo.

[3]Per la procedura si applica l'art. 39 della legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare del 13 novembre 1996.

Art. 96

Esenzione

La Confederazione, il Cantone, i Comuni, le loro istituzioni autonome e gli altri enti pubblici non soggiacciono al contributo, relativamente ai loro beni amministrativi.

Art. 97

Esigibilità e prelievo

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

[2]Esso è prelevato dal Consiglio di Stato ed indicizzato secondo l'indice nazionale dei prezzi al consumo; il regolamento disciplina i dettagli.

[3]Il diritto di riscossione del contributo si prescrive in dieci anni dalla sua esigibilità.

Art. 98

Titolarità e impiego

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

[2]Essi sono destinati a misure di sviluppo territoriale qualificate, in particolare interventi di valorizzazione territoriale e del paesaggio o ad indennità d'espropriazione materiale.

Art. 99

Rapporti con altri tributi

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

[2]Restano riservati i contributi di miglioria e di costruzione.

[3]Il contributo pagato dal proprietario in base all'articolo 11 della legge sulla conservazione del territorio agricolo del 19 dicembre 1998 è detratto dal plusvalore.

Art. 100

Garanzia

[1]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.

[2]Si applicano gli articoli 183 - 183e della legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero del 18 aprile 1911.

Art. 101

Indennizzo di svantaggi rilevanti

[1]È considerato svantaggio rilevante soggetto a piena indennità ogni restrizione della proprietà equivalente a espropriazione.

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

Art. 122 (nuovo)

Contributo di plusvalore

La compensazione di vantaggi rilevanti si applica alle misure pianificatorie dell'art. 93 adottate dal Legislativo comunale dopo l'entrata in vigore degli articoli 92 - 101 LST.

A seguito dell'inserimento degli articoli 92-101 vengono rinumerati gli attuali articoli 92-112 LST

TITOLO V - PAESAGGIO

Capitolo primo - Obiettivi e principi

Art. 102

Obiettivi

Il paesaggio cantonale va rispettato, tutelato e valorizzato, garantendone in particolare la varietà, la qualità e il carattere.

Art. 103

Indirizzi

Le schede di piano direttore esprimono gli indirizzi generali e particolari di tutela e valorizzazione del paesaggio.

Art. 104

Principi operativi

[1]Le attività d'incidenza territoriale vanno armonizzate con gli obiettivi di tutela e valorizzazione del paesaggio.

[2]Le costruzioni devono inserirsi nel paesaggio in maniera ordinata e armoniosa.

Capitolo secondo - Misure

Sezione 1 - Misure di tutela

Art. 105

Paesaggi con contenuti e valori importanti

a) classificazione e inventari

[1]I paesaggi con contenuti e valori importanti sono oggetto di tutela; essi sono classificati in oggetti d'importanza nazionale, cantonale o locale.

[2]Il Cantone elabora l'inventario dei paesaggi d'importanza cantonale, i quali vanno per quanto possibile conservati nelle loro caratteristiche.

[3]I Comuni rilevano i paesaggi d'importanza locale nella procedura di pianificazione dell' utilizzazione.

Art. 106

b) istituzione della tutela

Gli strumenti della pianificazione territoriale stabiliscono contenuti e modalità della tutela.

Sezione 2 - Misure di valorizzazione

Art. 107

Progetto di paesaggio

a) contenuti

[1]Il progetto di paesaggio programma interventi mirati di valorizzazione del paesaggio.

[2]Esso è di tipo comprensoriale o locale.

[3]Il Consiglio di Stato definisce le modalità di elaborazione ed attuazione del progetto.

Art. 108

b) ripartizione dei compiti

[1]I Comuni, che possono costituirsi in associazione aperta ad altri enti pubblici, persone giuridiche o privati, o i Patriziati per il progetto di paesaggio locale, fungono di regola da promotori.

[2]Essi coinvolgono la popolazione locale nell'elaborazione del progetto.

[3]Il Cantone fornisce consulenza ai promotori, coordina i progetti di paesaggio comprensoriali e verifica la conformità dei progetti di paesaggio locali; eccezionalmente può fungere da promotore.

Art. 109

Applicazione del principio dell'inserimento ordinato ed armonioso

[1]Il Cantone applica il principio dell'inserimento ordinato ed armonioso nell'esame delle autorizzazioni a costruire che riguardano:

a) i progetti edilizi fuori dalle zone edificabili (art. 24 e 25 LPT),
b) i nuclei, le rive dei laghi ed i paesaggi d'importanza federale e cantonale,
c) le zone edificabili, se il progetto comporta un impatto paesaggistico significativo.

[2]I Comuni applicano, per il resto, il principio dell'inserimento ordinato e armonioso nell' esame delle autorizzazioni a costruire che riguardano la zona edificabile; essi possono richiedere il parere del Cantone.

Sezione 3 - Commissione del paesaggio

Art. 110

Commissione del paesaggio

[1]Il Consiglio di Stato istituisce una Commissione del paesaggio quale organo consultivo.

[2]Essa è composta da sette a nove membri nominati dal Consiglio di Stato.

[3]Nella commissione sono rappresentati i settori interessati alla tutela ed alla valorizzazione del paesaggio.

Art. 111

Compiti

La Commissione del paesaggio esprime un giudizio di qualità paesaggistica sugli strumenti della pianificazione territoriale, sui progetti di paesaggio e su progetti di grande rilevanza territoriale.

Capitolo terzo - Finanziamento

Art. 112

Principio

Il Cantone e i Comuni finanziano, nell'ambito delle rispettive competenze, misure di tutela e di valorizzazione del paesaggio, beneficiando dei sussidi in base alla legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio.

Art. 113

Misure di tutela
a) oggetti d'importanza nazionale cantonale

[1]Il Cantone finanzia misure di tutela di oggetti d'importanza nazionale e cantonale.

[2]Per gli oggetti d'importanza cantonale i Comuni, dopo essere stati sentiti, possono essere chiamati a partecipare alla spesa in base alla loro capacità finanziaria, sino ad un massimo del 25%; il contributo è stabilito dal Consiglio di Stato.

Art. 114

b) oggetti d'importanza locale

I Comuni finanziano misure di tutela di oggetti d'importanza locale, cui il Cantone può partecipare accordando contributi sino ad un massimo del 50% della spesa.

Art. 115

Misure di valorizzazione

[1]I Comuni finanziano l'elaborazione del progetto di paesaggio comprensoriale, cui il Cantone può contribuire nella misura del 50% della spesa.

[2]L'attuazione delle misure decise nel quadro del progetto di paesaggio è finanziata in base alle leggi settoriali.

[3]Il Cantone può eccezionalmente finanziare misure di valorizzazione di oggetti meritevoli, con un contributo massimo del 50% della spesa.

Art. 116

Condizioni del contributo cantonale

[1]Sino ad un importo di fr. 500.000.-, il contributo cantonale è stabilito dal Consiglio di Stato.

[2]Esso è stabilito in base al tipo di intervento, alla capacità finanziaria del beneficiario ed alla copertura proveniente da altre fonti, alla partecipazione della Confederazione ed alla disponibilità dei relativi crediti.

TITOLO VI - Norme transitorie e finali

Art. 117

Procedure in corso

Le procedure in corso prima dell'entrata in vigore di questa legge sono concluse secondo il diritto anteriore.

Art. 118

Tecnici qualificati

Per il riconoscimento della qualifica di tecnici restano riservati i diritti acquisiti.

Art. 119

Geodati

Per un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore di questa legge, il Consiglio di Stato può rinunciare all'obbligo di elaborare i piani in forma di geodati digitali.

Art. 120

Urbanizzazione

[1]Il piano e il programma dell'urbanizzazione di cui agli articoli 21 e 22 devono essere adottati al più tardi entro cinque anni dall'entrata in vigore di questa legge.

[2]Il piano dell'urbanizzazione non è impugnabile se riporta la rete delle opere d'urbanizzazione esistenti.

Art. 121

Piano di quartiere facoltativo

[1]Le norme d'attuazione di piano regolatore in vigore o già adottate e pubblicate dal legislativo, che contemplano un piano di quartiere facoltativo ed enunciano chiari requisiti di qualità paesaggistica, architettonica ed urbanistica vanno uniformate al nuovo diritto entro il termine stabilito dal Consiglio di Stato.

[2]Le domande di piano di quartiere facoltativo pubblicate prima dell'entrata in vigore della modifica legislativa del 19 ottobre 2009 sono decise in base al diritto previgente.

Art. 123

Entrata in vigore

[1]Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, questa legge ed il suo allegato di abrogazione e modifica di leggi sono pubblicati nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

[2]Il Consiglio di Stato ne fissa la data di entrata in vigore.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge, unitamente al suo allegato di modifica di altre leggi, è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.

ALLEGATO

Modifica di leggi

La legge tributaria del 21 giugno 1994 è modificata come segue:

Art. 134 cpv. 1

[1]Sono considerati costi d'investimento:

- i costi di acquisto e di vendita, quali le spese notarili, di iscrizione, di bollo e le provvigioni usuali debitamente comprovate versate a un mediatore;
- i costi che hanno aumentato il valore del fondo alienato quali i costi di costruzione e di miglioria, i contributi di miglioria, le tasse di allacciamento e il contributo di plusvalore di cui agli art. 93 e seguenti della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST);
- le indennità versate per la costituzione di servitù o di oneri fondiari a favore del fondo alienato, rispettivamente quelle versate per liberarlo da servitù e oneri fondiari che lo gravavano al momento del precedente acquisto.