

1968 R
OPERE SOCIALI

RAPPORTO

della Commissione speciale per la nuova legge di applicazione della legge federale sulla protezione delle acque dell'8 ottobre 1971 e le relative ordinanze di esecuzione

(del 13 marzo 1975)

1. INTRODUZIONE

1.1. La legge federale contro l'inquinamento delle acque dell'8 ottobre 1971 (detta LIA) fa parte dei provvedimenti legislativi federali adottati per proteggere l'ambiente.

Dice Baldinger (Protection de l'environnement en Suisse, pag. 11): « Jusq'à maintenant, les économistes s'imaginaient qu'il y aurait toujours assez de ressources dans le sous-sol, que les biens de l'environnement, l'eau et l'air en particulier, pouvaient être utilisés plus ou moins gratuitement et que les déchets de la production et de la consommation pouvaient être rendus à la nature sans difficultés. On croyait aussi qu'il était possible de construire n'importe où à volonté. Les dégâts de tous genres perceptibles à l'heure actuelle nous prouvent que ce calcul était faux ».

Le affermazioni del direttore dell'UPA sono forse troppo assolute, ma è certo che soltanto in questi ultimi anni si è preso coscienza della necessità di adottare adeguate misure per proteggere l'ambiente al fine di garantire alle generazioni attuali e future sopportabili condizioni di vita.

La fortuna del termine « ecologia » è forse, in parte, un fatto di moda; è però anche la dimostrazione che in tutti gli strati della popolazione si è diffuso il convincimento che non è più possibile assistere passivamente all'inquinamento dell'aria e dell'acqua, all'accumulo di detriti di ogni sorta, alla distruzione dei boschi, all'indiscriminato e disordinato uso del suolo a fini edificatori. Si impongono misure idonee a regolare l'uso del territorio, che rimane sempre uguale, mentre l'uomo occupa sempre maggior spazio per l'abitazione, il lavoro, lo svago.

L'aumento vertiginoso delle spese che la collettività deve assumere per l'attrezzatura del territorio ha di certo in rilevante misura contribuito a convincere il cittadino della necessità di disciplinare l'uso del suolo.

La LIA si aggiunge a precedenti leggi federali che pure hanno per scopo di metter ordine nell'uso del suolo nazionale.

Basti accennare, a questo proposito, alla Legge federale concernente l'alta vigilanza della Confederazione sulla polizia delle foreste dell'11 ottobre 1902, e, in ispecie, al suo art. 31 secondo il quale l'area boschiva della Svizzera non può essere diminuita (e se qualche asprezza di applicazione della norma ha suscitato reazioni e perplessità, non possono non essere ricordati la lungimiranza del legislatore federale e i benefici che detta legge ha portato al paese); alla LF sulle strade nazionali dell'8 marzo 1960, che ha garantito la messa a disposizione del terreno necessario per la costruzione delle strade nazionali, il che pure rientra nell'auspicata ordinata ripartizione del territorio; ai decreti federali urgenti; alla legge federale sulla protezione dell'ambiente.

Altre disposizioni seguiranno, perchè i beni da salvaguardare sono essenziali e il loro uso esige adeguate regolamentazioni.

1.2. La legge sottoposta all'attenzione del Parlamento è una legge di applicazione di norme di diritto federale.

Qualcuno, memore di certo dell'ammonimento di Montesquieu (L'Esprit des lois, libro XXIX, capitolo 16: « Les lois ne doivent pas être subtiles : elles sont faites pour des gens de médiocre entendement ; elles ne sont point un art de la logique, mais la raison simple d'un père de famille »), ha proposto che nella legge cantonale fossero riprese le nozioni fondamentali previste dalla legislazione federale.

E' certo che la lettura della legge cantonale, così come proposta, non può dare il significato e la portata delle norme sostanziali, ma così non può essere e non deve essere. Infatti, chi voglia conoscere quali siano i vincoli cui è sottoposto il suo fondo deve necessariamente far capo alle leggi e alle ordinanze federali. Non è possibile (lo si facesse, si potrebbe far nascere errori gravi) riassumere la regolamentazione federale, e il legislatore cantonale non può dare una sua interpretazione a qualche norma federale di non facile comprensione, perchè egli non ne ha la competenza.

La LIA e le sue ordinanze contengono minuziose regolamentazioni e non lasciano al Cantone (fatta eccezione dei campi di cui si parlerà più avanti) libertà di legiferare. L'Autorità cantonale è chiamata a designare le Autorità competenti a dare esecuzione alle norme imperative di diritto federale; essa è invece libera di stabilire la misura dei sussidi (anche qui però rispettando un certo limite) e dei contributi dei privati all'esecuzione delle opere. Poco quindi è lasciato alla libertà e alla fantasia del legislatore cantonale.

Nelle grandi linee, la LIA prevede la seguente ripartizione dei compiti

- Confederazione : direzione, vigilanza, coordinamento
 - Cantone : applicazione delle prescrizioni di diritto federale
 - Comuni : esecuzione degli impianti
- (FF 1970. 11.333)

Libertà d'azione è lasciata al Cantone e ai Comuni nella esecuzione delle norme di diritto federale, ad esempio nell'azzonamento del territorio o nell'allestimento dei numerosi piani previsti dalla legge federale.

Nella legge d'applicazione (detta d'ora innanzi LALIA), per l'esecuzione degli impianti, si fa capo in larga misura ai Consorzi di Comuni. E' una soluzione che merita approvazione — anche se non sempre facile sarà stabilire la partecipazione dei Comuni agli obblighi consortili — perchè le stazioni di depurazione delle acque, le canalizzazioni principali, gli impianti per la distruzione di rifiuti, eccetera, interessano di regola, più Comuni. Del resto, l'istituto del Consorzio ha dato buoni frutti in altri campi e non vi è ragione di credere che non lo dia anche nel presente caso.

L'importanza della LIA, la sua influenza sul diritto di proprietà e il fatto che la legge di applicazione non ne possa riassumere o illustrarne il contenuto e gli effetti domandano che le Autorità comunali (e cioè le Autorità chiamate a dare esecuzione alle leggi e alle ordinanze e anche a rispondere alle richieste di raggugli degli interessati) siano adeguatamente informate. La Commissione è dell'avviso che l'Autorità cantonale debba svolgere questo lavoro di informazione, che varrà anche a far conoscere i sempre più complessi meccanismi legislativi che regolano la vita della nostra democrazia. Ciò servirà anche a render trasparente l'attività statale e a far partecipare più intimamente il cittadino alla vita della comunità.

1.3. La LIA è entrata in vigore il 1. luglio 1972 e l'art. 54 OGen impone al Cantone di adottare le norme di esecuzione entro due anni e cioè entro il 1. luglio 1974. Vi è quindi un ritardo nell'adozione della regolamentazione cantonale.

Non è il caso di qui ricercare le cause di questo ritardo; non può però essere dimenticato che la legge è complessa, il che ha esatto parecchio tempo per la sua elaborazione e il suo esame.

Del resto, tutto ciò non ha impedito l'avvio di importanti lavori ed è solo spiacevole che i Comuni si siano trovati a disagio per il fatto di non sapere quale fosse il loro impegno finanziario, non conoscendo con esattezza i sussidi cantonali di cui avrebbero beneficiato.

1.4. L'art. 16 cpv. 1 LIA dispone che

« I Cantoni provvedono affinché tutte le immissioni e dispersioni inquinanti siano, entro dieci anni dall'entrata in vigore della presente legge, adeguate alle esigenze della protezione delle acque o soppresse ».

Questa gigantesca opera dovrebbe quindi essere portata a termine entro il 1. luglio 1982.

Il Cantone è in grave ritardo ed è indispensabile impiegare tutte le risorse possibili per eseguire la depurazione delle acque e ciò non tanto perchè vi è un termine da rispettare, bensì perchè si tratta di un'opera indispensabile per il mantenimento della sanità della popolazione.

Il Cantone, vigente l'or abrogata LF sulla protezione delle acque dall'inquinamento del 16 marzo 1955, ha dato la precedenza ad altre importanti, necessarie e più appariscenti opere pubbliche, neglignendo quelle attinenti al risanamento delle acque. Occorre ora una chiara e precisa volontà di por mano, laddove necessita e di energicamente proseguire, laddove già sono avviate, alle opere necessarie per la protezione delle acque.

La situazione attuale è la seguente :

Dispongono di impianti di depurazione con relative canalizzazioni i Comuni di Airolo, Breganzona, Sorengo, Meride, Isonne, Camorino e St. Antonino per un totale di 10.000 equivalenti di abitanti.

Sono stati avviati i lavori nei Comuni di Chiasso e dintorni (9 Comuni), Mendrisio e dintorni (12 Comuni), Piano del Vedeggio, sponda destra (8 Comuni), Locarno e dintorni (15 Comuni), Lugano e dintorni (15 Comuni), Bissone, Campello-Carl, Someo, Morcote.

Sono pure in corso lavori di canalizzazione in 53 Comuni per un costo complessivo valutato in 28 milioni.

Il preventivo di spesa per tutti i lavori in corso di esecuzione ammonta a 255 milioni.

Le cifre dimostrano che vi è, in realtà, la volontà di affrontare e risolvere il problema.

Il tempestivo compimento delle opere volte a proteggere le acque è però subordinato alla possibilità di disporre dei rilevanti capitali che ciò esige. Le restrizioni imposte al mercato dei capitali e la politica di limitazione delle spese adottata dalla Confederazione non sono idonee a permettere una accelerazione dei lavori. E' necessario, a questo proposito, che la Confederazione abbia ad adottare una politica che tenga conto delle situazioni particolari di ogni Cantone. Il nostro è in ritardo rispetto ad altri Cantoni, i quali, anche perchè hanno potuto risolvere altri problemi prima del Ticino o forse perchè maggior sensibilità hanno avuto, già hanno in buona parte risanato le loro acque; in un ben ordinato sistema federativo si impone un aiuto accresciuto a chi deve ora affrontare quasi dal nulla questo problema, la cui soluzione, o secondo le stesse Autorità federali, è essenziale per la salvaguardia dell'ambiente e per la garanzia di una sana vita del cittadino.

1.5. Il progetto di legge presentato dal Consiglio di Stato, dopo l'attento esame cui è stato sottoposto, ha mantenuto intatta la sua struttura. Un solo capi-

tolo ha subito un mutamento sostanziale e cioè il capitolo dedicato ai contributi di costruzione dovuti dai privati. Di ciò si dirà al momento opportuno. Per la chiarezza del discorso, le modificazioni apportate al disegno di legge saranno presentate e illustrate in ogni singolo capitolo.

1.6. A dipendenza delle aggiunte fatte al disegno di legge presentato dal Consiglio di Stato, la numerazione degli articoli ha subito una modificazione. Ove occorra, si farà riferimento al numero degli articoli del disegno e del testo commissionale.

1.7. Nei discorsi dei tecnici, nelle ordinanze e in questo stesso rapporto è usato il termine di « equivalenti di abitanti »; altre volte, e con lo stesso significato, i termini diventano « abitanti equivalenti » o « equivalenza di abitanti ». Il rapporto a un progetto di legge non è la sede adatta per fare una disquisizione su questi termini o per esporre il loro preciso significato. Da più parti è stato però espresso il desiderio che anche in questo testo si accennasse a ciò non foss'altro che per rendere meno astruso il termine, per il quale i tecnici usano l'abbreviazione AE.

L'AE è una unità di misura corrispondente alla quantità d'acqua e relativi elementi inquinanti necessaria per il fabbisogno di una persona fisica. Il calcolo degli AE per l'industria è complesso e non è il caso di attardarsi su concetti riservati a specialisti.

Più interessante è riportare il numero di AE calcolato per gli appartamenti o per gli stabilimenti pubblici.

Alcuni esempi, tratti dalle « Directives pour l'évacuation des eaux des immeubles », emesse dalla ASPEE (ed. 1973, pag. 14) basteranno a dar di ciò una idea :

- gli AE per un appartamento corrispondono al numero delle stanze abitabili (esclusi cucina, sala da bagno, WC) più uno ; per un appartamento di 4 stanze più cucina e servizi saranno quindi calcolati 5 AE ;
- gli AE per una scuola senza palestra sono calcolati in ragione di 1 per 4 allievi ;
- gli AE per gli edifici amministrativi, commerciali o industriali (senza refettorio, cantina ecc., sono calcolati in ragione di 1 per 3 impiegati ;
- per i campeggi sono calcolati da 50 a 80 AE per ettaro ;
- per gli ospedali, gli AE corrispondono a 2 per ogni letto.

2. NORME GENERALI E AUTORITA' COMPETENTI

2.1. Le norme di diritto federale esigono dal Cantone l'istituzione di alcuni servizi : Servizio tecnico, Polizia di protezione delle acque (art. 5 cpv. 3 LIA), Servizio avarie (art. 32 Oliq.).

Questo apparato burocratico, necessario per una buona applicazione della legge, è quindi imposto al Cantone da imperative norme federali.

La Commissione ha dibattuto il problema delle competenze dell'Ufficio tecnico ; alcune di esse sono previste dalle norme federali (ad esempio, per gli art. 19 e 20 LIA, i permessi di costruzione devono essere approvati da detto Servizio ; per l'art. 10 cpv. 2 OGen, il Servizio deve essere chiamato « a cooperare all'adempimento di tutti i compiti di diritto pubblico concernenti gli interessi della protezione delle acque ») altre, invece, dipendono dalla volontà del legislatore cantonale.

L'Ufficio federale per la protezione dell'ambiente, al quale il Dipartimento delle opere sociali ha preventivamente sottoposto il disegno di legge, con lettera del 30 agosto 1974, dopo aver dichiarato che il servizio tecnico « deve

essere dichiarato competente per tutti i problemi di natura prettamente tecnica » ha consigliato il riesame degli art. 45, 48 e 50 del disegno di legge che, per i sistemi speciali di evacuazione e di depurazione delle acque, prevedono la competenza del Dipartimento, ritenendo che tutto ciò rientri nei compiti del menzionato Servizio.

La Commissione non ha ritenuto di dover seguire questo suggerimento e nemmeno di accettare una estensione dei compiti di detto Servizio.

Essa è dell'avviso che le mansioni del Servizio debbano essere limitate alle questioni di carattere tecnico; essa ha ritenuto che nel nostro ordinamento statale sia opportuno lasciare adeguate competenze al Dipartimento, per il controllo parlamentare cui è sottoposto.

D'altra parte, il Dipartimento dovrà necessariamente far capo ai tecnici per adottare misure che esigono conoscenze speciali, per cui lo spirito e la lettera delle norme federali sono rispettati.

2.2. Alcune norme del progetto sono state completate.

In particolare,

— il cpv. 4 dell'art. 3 è stato modificato nel modo seguente:

« Esso è competente per accollare il costo delle norme di sicurezza a coloro che hanno cagionato l'evento dannoso (giusta l'art. 8 LIA); più obbligati rispondono solidalmente delle spese.

La modificazione è dettata dall'opportunità di evitare le contraddizioni che potevano nascere alla lettura dell'art. 118 (ora 127).

— all'art. 4 è stata aggiunta la lettera e) del seguente tenore:

e) chiedere il parere e la mediazione dell'Ufficio federale per la protezione dell'ambiente (UFPA) giusta l'art. 7 cpv. 3 OGen.

La completazione è dovuta all'opportunità di chiaramente invitare l'Autorità competente a chiedere l'intervento dell'UFPA.

— l'art. 6 è stato completato con un nuovo primo capoverso del seguente tenore:

« Il Consiglio di Stato istituisce il servizio di allarme e il servizio avarie. La Commissione ha voluto con ciò accentuare il fatto che al Governo spetta di costituire questi servizi e ha voluto anche render detto articolo sincrono con il precedente.

2.3. La istituzione del servizio della polizia delle acque ha suscitato parecchie discussioni in seno alla Commissione. Questo servizio non c'è e se ne sente il bisogno. Da più parti è stato infatti osservato che una legge per buona che sia diventa inefficace o poco efficace quando non ne sia controllata l'esecuzione.

D'altra parte la istituzione di un nuovo servizio con l'assunzione di nuovi impiegati, è in urto con la decisione adottata di non aumentare il numero dei funzionari dello Stato. La Commissione è dell'avviso che questo servizio possa essere organizzato facendo capo a funzionari già alle dipendenze dello Stato. E' vero che essi dovranno essere adeguatamente istruiti, affinché abbiano dimestichezza con la materia e con la procedura che la regola, ma questo fatto non dovrebbe essere un ostacolo troppo difficile da superare, posto che si tratta solo di impartire un certo numero di istruzioni a persone che sono di certo in grado di assolvere, con un po' di buona volontà, compiti nuovi.

La Commissione non intende fare suggerimenti e indicare questo o quell'ufficio i cui dipendenti possono assolvere queste mansioni. Lascia alla Autorità esecutiva di esaminare attentamente il problema, che deve essere

affrontato, perchè la mancanza di un adeguato controllo può svuotare o quasi di significato e di effetto le norme di legge ora in discussione.

3. CONSORZI

3.1. E' stato già detto che l'esecuzione degli impianti di depurazione e dei collettori principali è affidata nella grandissima parte dei casi, a Consorzi di Comuni. Il piano cantonale di protezione e di risanamento delle acque del Cantone Ticino dell'ottobre 1971 suddivide il Cantone in zone e prevede la esatta configurazione dei Consorzi di Comuni. La costituzione di quest'ultimi è ormai cosa fatta; essa è avvenuta in applicazione della legge sulla fusione, separazione e consorzio di Comuni del 6 marzo 1945 (RL vol. I a n. 29).

Questa impostazione del problema, che ha come presupposto l'esecuzione di grandi impianti di depurazione, non ha fatto nascere particolari discussioni o obiezioni, anche se qualcuno ha osservato che le opere avrebbero potuto essere eseguite direttamente dallo Stato.

Motivo di dibattito è stato invece il modo di finanziamento del Consorzio e, in particolare, il metodo da seguire per fissare i contributi dei singoli Comuni. Nel disegno di legge si afferma che detti contributi sono calcolati in proporzione alla loro interessenza, tenuto conto segnatamente degli equivalenti di abitanti.

La Commissione non ha ritenuto la norma soddisfacente.

La legge di applicazione alla legge federale 16 marzo 1955 sulla protezione delle acque dall'inquinamento del 21 aprile 1965 (che sarà abrogata con la presente legge) dispone che il Consorzio provvede al suo finanziamento « con i contributi dei Comuni proporzionati all'interessenza di questi ultimi nel Consorzio e alla loro capacità finanziaria » (art. 19 lett. a).

La nuova legge sul consorzio dei Comuni del 21 febbraio 1974 (finora non messa in vigore) a sua volta prescrive che « i Comuni partecipano alle spese mediante quote proporzionate ai loro interessi nel Consorzio e tenuto conto della loro capacità finanziaria » (art. 27 cpv. 1). Ambedue le leggi pongono quindi quale criterio di ripartizione degli oneri consortili, accanto all'interessenza del Comune, la capacità finanziaria dello stesso.

La realtà, per quanto riguarda i Consorzi costituiti per le opere di depurazione delle acque, è diversa. Buona parte dei Consorzi (e fra questi alcuni fra quelli di maggiore importanza) ha già stabilito, dopo molte discussioni e trattative, una chiave di riparto degli obblighi, applicando criteri non uniformi.

Ad esempio, il Consorzio di Mendrisio e dintorni ha considerato la capacità finanziaria dei Comuni membri; non così il Consorzio di Locarno e dintorni e quello di Bellinzona e dintorni, nei quali i Comuni membri hanno trovato una intesa usando altre regole.

Con metodi diversi è quindi stato raggiunto un accordo, un equilibrio che sarebbe improvido turbare.

Imporre di tener conto della capacità finanziaria dei Comuni significherebbe rimettere in discussione convenzioni già concluse.

Resta nondimeno il fatto che la situazione finanziaria dei Comuni è fattore che, di regola, va tenuto in considerazione per ottenere un'equa e sopportabile ripartizione degli obblighi finanziari.

La Commissione è giunta alla conclusione esser opportuno, da un canto, di non annullare i risultati finora raggiunti in seno ai Consorzi e, dall'altro canto, di ricordare che, di regola, va considerata la situazione finanziaria dei Comuni.

Essa propone pertanto che l'art. 10 cpv. 1, lett. b) sia così modificato :
b) con i contributi dei Comuni, calcolati in proporzione alla loro interesse, tenuto conto, di regola, della loro capacità finanziaria.

3.2. Il Consorzio è disciplinato dal decreto di costituzione e dal suo regolamento.

La Commissione ha però ritenuto opportuno che nel presente rapporto si ricordi che sono possibili due modi di finanziamento da parte dei Comuni. Questi ultimi possono essere chiamati anticipatamente a mettere a disposizione del Consorzio il denaro necessario per il compimento delle opere, oppure il Consorzio può finanziarsi in maniera autonoma (facendo capo a terzi) addebitando ai Comuni i costi della gestione finanziaria (interessi e ammortamenti sui debiti contratti) e della gestione economica.

4. PIANI

La legislazione federale impone al Cantone di apprestare più piani e meglio quelli elencati nel capo II.

4.1. Il piano cantonale di risanamento è già stato allestito e approvato dalla Confederazione.

Per l'art. 14, il piano deve essere notificato ai Comuni, ai quali è data la facoltà di presentare le loro osservazioni.

Questa procedura, esatta dal fatto che in discussione sono gli interessi dei Comuni di cui è giusto si senta la voce, dovrà essere rispettata, per cui il piano, dopo l'entrata in vigore della legge, dovrà essere notificato ai Comuni interessati.

4.2. Il progetto generale delle canalizzazioni (PGC) è di certo quello che è ora in maggior misura conosciuto. Presentemente 105 Comuni ne sono dotati ; per 30 il PGC è definitivo, mentre per 75 è provvisorio. Altri 60 PGC sono in corso di approvazione.

4.2.1. Il PGC ha grande influenza sul diritto di proprietà, perchè, per l'art. 19 LIA edificabili sono i terreni posti entro il suo perimetro, fatta eccezione dei casi in cui è applicabile l'art. 20 LIA.

Molte discussioni sono sorte a proposito della estensione del PGC, per cui la Commissione ha ritenuto opportuno mutare la formulazione dell'art. 19, riunendo i capoversi 2 e 3.

Ciò serve a chiarire che, in conformità dell'art. 15 OGen, per il PGC è determinante il territorio edificabile delimitato nel piano di azzonamento (dal che si deduce l'importanza dell'allestimento di piani di azzonamento nei singoli Comuni) mentre nei Comuni in cui non vi è una pianificazione, è il PGC che determina la zona edificabile. Detto piano non può andar oltre a una previsione del doppio della popolazione residente e di uno sviluppo industriale, artigianale e turistico adeguato alle condizioni ambientali.

Nella già ricordata lettera del 30 agosto 1974 dell'UFPA ci si sofferma anche sull'art. 19 cpv. 4 ; nella stessa si dice che, per l'estensione del PGC, vincolante è la norma di cui all'art. 15 OGen. Vi si soggiunge che, valendo in questa materia il diritto federale, « il diritto cantonale non può considerare altri punti di vista » e si conclude nel senso che la prevista norma è in contrasto con il diritto federale.

Il cpv. 4 dell'art. 19 era stato inserito per dare una direttiva ai Comuni e per impedire che ad essi fosse chiesto di estendere il PGC a piccoli agglomerati per i quali non metteva conto di sopportare le rilevanti spese di esecuzione delle canalizzazioni.

Opportuno è apparso alla Commissione l'abbandono della norma anche per evitare discussioni con l'Autorità federale e conseguenti ritardi nell'approvazione della legge di applicazione cantonale (art. 5 cpv. 4 LIA). Spetterà all'Autorità comunale e a quella cantonale, chiamata ad approvare le decisioni della prima, di adottare ragionevoli e accettabili criteri della delimitazione del PGC.

L'art. 19 assume quindi il seguente tenore :

¹ Per l'estensione del PGC è determinante il territorio edificabile delimitato nel piano di azzonamento ed esclusione delle zone non urbanizzate e simili.

² Se non esiste piano di azzonamento, il PGC dev'essere allestito per il territorio edificato e per quello destinato all'urbanizzazione entro quindici anni al massimo ; in questo caso, va tenuto conto al massimo del doppio della popolazione residente e di uno sviluppo industriale, artigianale e turistico adeguato alle condizioni locali.

4.2.2. L'importanza del PGC è tale per cui, per i Comuni negligenti, il progetto di legge prevede l'intervento coattivo del Consiglio di Stato.

La Commissione ha ritenuto opportuno completare il cpv. 3 dell'art. 22 affermando che, trascorso il termine assegnato al Comune per presentare le sue osservazioni al progetto fatto allestire dall'Autorità cantonale, il Governo adotta il PGC che diventa vincolante per il Comune.

Detto capoverso assume quindi la seguente formulazione :

³ Il progetto del Consiglio di Stato è sottoposto al Comune, il quale può presentare le sue osservazioni entro il termine non prorogabile di sessanta giorni ; trascorso questo termine, il Consiglio di Stato adotta il PGC.

4.3. Per l'estensione del piano direttore delle canalizzazioni, il disegno di legge prevede di prendere in considerazione lo sviluppo edilizio di un periodo di 20 anni.

La Commissione ritiene che questo termine è troppo breve e non proporzionato a quello di 15 anni previsto per il PGC (art. 19 LIA). Si tratta infatti di un piano direttore che indica, in maniera non vincolante, la possibile futura estensione del PGC. Essa reputa che un periodo di 30 anni meglio si addica alla natura e allo scopo del piano.

L'art. 25 è proposto quindi con il seguente tenore :

« Per l'estensione del piano dev'essere considerato il territorio prevedibilmente raggiunto dallo sviluppo edilizio in un periodo di trent'anni ».

5.1. L'art. 29 LIA prescrive ai Cantoni di adottare i provvedimenti necessari per proteggere le falde freatiche utilizzabili e, a tal fine, impone l'allestimento per tutto il territorio di un piano dei settori di protezione delle acque. Si tratta di un piano che è il prodotto di ricerche e di studi idrogeologici, ed è suscettivo di modificazioni e completazioni a dipendenza dei risultati di detti studi.

La Commissione condivide la proposta del Consiglio di Stato nel senso che contro di esso non è proponibile alcun ricorso.

Il piano è approntato dal Dipartimento ; l'art. 32 dispone che i Comuni e le persone fisiche e giuridiche ne possono chiedere la modificazione presentando un'adeguata documentazione.

La Commissione ha voluto modificare il capoverso secondo dell'art. 32 prescrivendo che la decisione del Consiglio di Stato sull'istanza di cui si è detto dev'essere pronunciata entro un anno. Ciò affinché le procedure (della cui lentezza, parecchie volte non a torto, ci si lagna) siano sbrigate con sollecitudine.

Il cpv. 2 dell'art. 32 assume quindi la seguente formulazione :

² La decisione del Consiglio di Stato dev'essere pronunciata entro un anno ed è definitiva.

5.2. Il piano, conformemente a quanto prescrive l'art. 8 cpv. 1 Oliq. deve suddividere il territorio in zone S, A, B e C, per ciascuna delle quali valgono misure di protezione di severità decrescente.

La protezione più rigorosa è prescritta per il settore S, che comprende le zone di protezione delle captazioni attuali (art. 30 LIA) e le aree di protezione delle captazioni future (art. 31 LIA).

La delimitazione di queste ultime dev'essere accurata e la loro adozione esige una procedura che dia agli interessati la possibilità di far valere le loro obiezioni e i loro diritti (art. 34 e segg. ; art. 39 e segg.).

La Commissione condivide la proposta del Consiglio di Stato di inserirle solo provvisoriamente nel piano dei settori di protezione delle acque ; diventano parte integrante dello stesso solo al termine della procedura di approvazione (art. 38 e 42).

Nel settore S può essere negato ogni permesso di costruzione e ciò, come è detto nel rapporto del Consiglio di Stato, « per non pregiudicare l'adozione definitiva del piano delle zone, rispettivamente delle aree di protezione delle acque sotterranee ».

Da ciò la necessità di tutelare gli interessi del privato, il quale non può essere costretto ad attendere per tempo indeterminato che siano preparati i piani definitivi e precisi.

La Commissione ha rilevato che il Consiglio di Stato ha dimostrato sensibilità a questo problema, ponendo dei termini entro i quali, quando il proprietario abbia presentato una domanda di costruzione interessante un fondo posto in zona S, devono essere allestiti i piani delle zone o aree di protezione delle acque sotterranee, pena l'obbligo di accordare il permesso di costruzione.

Essa ha però voluto, da un canto, abbreviare il termine entro il quale i piani devono essere allestiti, riducendo quello proposto da un anno a sei mesi, e dall'altro canto dar la possibilità al Consiglio di Stato, in casi speciali (e cioè, ad esempio, quando occorrono studi e indagini particolarmente laboriosi) di sospendere la decisione per un periodo massimo di due anni. Questa decisione dev'essere motivata e, per quanto riguarda la sua estensione nel tempo, corrisponde all'art. 50 LE che dispone poter il Municipio sospendere le trattazioni di una domanda, quando appaia in contrasto con uno studio pianificatorio in atto. Il Tribunale federale ha del resto confermato la validità di siffatta procedura (RU 87. I. 512 ; 89. I. 26).

Inoltre, ha voluto sanzionare il principio che, nel caso di mancato tempestivo allestimento dei piani, l'Autorità deve e non solo può (come è proposto dal Consiglio di Stato) accordare il permesso di costruzione. Questo obbligo e le conseguenze che possono derivare alla mancata protezione di captazioni esistenti o future dovranno indurre l'Autorità a affrontare i problemi con le necessarie attenzioni e rapidità.

La Commissione ha voluto semplificare il testo togliendo il proposto capoverso secondo e facendone riferimento, per quanto riguarda gli effetti del piano e quindi i provvedimenti che l'Autorità può adottare sulla sua scorta, agli art. 14 e segg. Oliq.

Per l'art. 33 è quindi proposta la seguente formulazione :

¹ Il piano fa stato per i provvedimenti dell'Autorità competente (art. 14 e segg. Oliq.).

² Nel settore S provvisorio può esser negato ogni permesso di costruzione.

³ Il proprietario può tuttavia esigere che entro sei mesi dalla presentazione di una domanda di costruzione, cui non osti altro vincolo, venga allestito e notificato il piano delle zone di protezione o delle aree di protezione delle acque sotterranee.

⁴ Se questo termine non fosse rispettato, il permesso di costruzione dev'essere accordato.

⁵ Qualora circostanze speciali la giustificano, il Consiglio di Stato può, con decreto motivato, sospendere la decisione per un periodo massimo di due anni; decorso questo termine è applicabile il cpv. 4.

6.1. Il capitolo dedicato al piano delle zone di protezione delle acque sotterranee non ha dato motivo a modificazioni di qualche rilevanza.

L'art. 35 è stato completato con l'aggiunta di « di regola » per permettere l'uso della scala più appropriata al caso concreto.

Condizioni e situazioni particolari possono infatti giustificare l'uso di altra scala.

Detto articolo assume il seguente tenore :

Il piano indica, di regola alla scala 1 : 1000, le zone I, II, III secondo le direttive federali.

6.2. All'art. 36 la Commissione propone sia previsto un termine entro il quale il Consiglio di Stato deve giudicare; si tratta di un termine d'ordine, che ha per scopo di mettere l'accento sul desiderio dei commissari e dei cittadini che le decisioni siano pronunciate con la dovuta celerità.

Per il capoverso secondo dell'art. 26 è proposta quindi la seguente formulazione :

² Il Consiglio di Stato decide entro sei mesi i ricorsi e approva definitivamente il piano.

7.1. Anche le norme riguardanti il Piano delle aree di protezione delle acque sotterranee (e cioè il piano previsto per salvaguardare le zone destinate a future captazioni) hanno subito solo alcuni perfezionamenti.

All'art. 40 (in consonanza con l'art. 35) è stato aggiunto « di regola », per dar la possibilità di usare in casi speciali, altra più opportuna scala.

L'articolo è proposto quindi con la formulazione seguente :

Il piano indica, di regola alla scala 1 : 1000, le zone I, II, III relativamente alle aree che presentano interesse per la futura utilizzazione e rialimentazione artificiale delle falde freatiche.

7.2. L'art. 41 è stato completato con un termine d'ordine pari a quello previsto per l'art. 36 e l'ultimo capoverso ha assunto una nuova formulazione, dalla quale appare con maggior chiarezza che l'espropriante è il Cantone.

I capoversi secondo e terzo sono quindi proposti con il tenore seguente :

² Il Consiglio di Stato decide entro sei mesi i ricorsi ed approva definitivamente il piano.

³ Espropriante è il Cantone.

7.3. All'art. 43 è stato sostituito il termine « di uso » con « praticato » : si tratta di una modificazione redazionale; lo stesso carattere ha il mutamento della marginale che da « Rifusione degli indennizzi » è divenuta « Rifusione delle indennità ».

8. EVACUAZIONE E DEPURAZIONE DELLE ACQUE DI RIFIUTO

8.1. Il capo riguardante l'evacuazione e la depurazione delle acque di rifiuto non ha dato origine a emendamenti importanti.

Va notato che, entro il perimetro del PGC vi è l'obbligo, per ogni proprietario, di allacciarsi alla rete delle canalizzazioni e di immettervi tutte le acque di rifiuto (art. 44) mentre, fuori del perimetro, l'ordine di allacciarsi, quando sia opportuno e ragionevolmente esigibile, è dato dal Dipartimento (art. 45). Le spese per queste opere sono a carico esclusivo del proprietario (art. 46 cpv. 3).

8.2. L'art. 46 cpv. 2, così come previsto dal Consiglio di Stato, contiene norme sostanziali, che si è preferito tralasciare. L'art. 34 OGen è stato modificato il 6 novembre 1974 e lo stesso precisa quando un collettore fuori del PGC sia sussidiabile. Facendo riferimento a detta norma si sono volute evitare possibili errate interpretazioni. Dal testo proposto appare ora chiaramente che, quando siano raggiunte le condizioni poste dal diritto federale per il sussidiamento, l'opera è eseguita dal Comune; negli altri casi dai proprietari.

8.3. All'art. 55 lett. c, ai termini « contributi di miglioria » sono stati sostituiti quelli di « contributi di costruzione »; ciò perchè, come sarà più avanti detto, la Commissione propone che non sia applicata la legge sui contributi di miglioria, di conseguenza improprio sarebbe stato usare i termini del disegno di legge.

9. RIFIUTI

9.1. Anche le norme che disciplinano il risanamento delle discariche esistenti e la raccolta e eliminazione dei rifiuti non hanno subito emendamenti importanti; modificazioni sono state apportate solo agli art. 65, 66, 67.

9.2. L'art. 65 cpv. 1 è parso alla Commissione troppo estensivo; essa ha voluto che l'obbligo per i Comuni di rimuovere le discariche pubbliche di detriti solidi fosse limitata ai detriti che inquinano le acque. L'imposizione di togliere tutte le discariche, indipendentemente dalla natura dei materiali, va oltre lo scopo della legge ed è, del resto, di difficile e forse impossibile applicazione.

L'art. 65 cpv. 1, con la proposta della Commissione, ha la seguente formulazione:

I Comuni devono rimuovere indilatamente le discariche pubbliche di detriti solidi inquinanti nelle acque, nelle loro vicinanze e nei settori S - A di protezione delle acque, ripristinando lo stato naturale.

9.3. L'art. 66 ha pure subito una modificazione con la quale è precisato che l'ordine di rimozione ai proprietari deve essere dato quando le discariche e i depositi siano importanti e pericolosi per le acque. Quando vi sia pericolo di inquinamento, è evidente che l'ordine dovrà essere impartito anche se il deposito è di piccole dimensioni; ciò è esatto dal fine perseguito dalla legge. Nel nuovo testo non si parla più di ripristinare « lo stato naturale » bensì di « sistemare il terreno ». Rimettere un terreno al suo stato naturale è opera che può essere molto costosa e anche, in qualche caso, impossibile; per la buona applicazione della legge è sufficiente che al terreno sia data una conveniente sistemazione e a ciò si limita la norma ora proposta. Si sono volute con ciò evitare inutili asprezze.

La Commissione propone quindi che la norma abbia il seguente tenore :

Art. 66

I Municipi devono ordinare ai proprietari di rimuovere indilatamente, a loro spese, le discariche e i depositi privati, importanti o pericolosi per le acque, di detriti solidi nonchè di sistemare il terreno.

- 9.4. Per quanto riguarda i depositi di materiale di demolizione e di rottami, l'art. 67 del disegno di legge prescrive l'obbligo dei Municipi di ordinarne la rimozione.

Non sempre ciò sarà necessario, per cui la Commissione ha ritenuto opportuno lasciare al Municipio la facoltà, a seconda delle circostanze, di ordinare la rimozione o la sistemazione dei materiali.

L'ordine diventa senza effetto se all'obbligato non è indicato, nel caso di rimozione, dove debba depositare il materiale. Il nuovo secondo capoverso della norma precisa che esso deve essere trasportato nelle discariche o nei depositi autorizzati. Tutto ciò esige evidentemente che l'Autorità abbia a tempestivamente designare e approntare i depositi.

I capoversi 1 e 2 dell'art. 67, secondo la proposta commissionale, hanno pertanto la seguente formulazione :

¹ I Municipi devono ordinare ai proprietari di sistemare o rimuovere a loro spese entro congruo termine i depositi di materiale di demolizione e in genere di rottami.

² I materiali rimossi devono essere depositati nelle discariche o nei depositi autorizzati.

10. IMPIANTI PER LIQUIDI NOCIVI

L'unica modificazione delle norme proposte consiste nell'aggiunta, all'art. 79, della competenza del Servizio tecnico all'allestimento e all'aggiornamento del catasto degli impianti (art. 31 OLiq).

La Commissione propone che l'art. 79 abbia il seguente tenore :

Art. 79

Il Servizio tecnico allestisce e tiene aggiornati il catasto degli impianti (art. 31 OLiq), il catasto dei sinistri (art. 34 OLiq), il registro delle imprese (art. 44 OLiq) e l'elenco dei capi-squadra (art. 47 OLiq).

11. PERMESSI

- 11.1. Le norme del disegno di legge destinate a disciplinare i permessi di costruzione furono redatte quando non era ancora in vigore il Regolamento di applicazione della legge edilizia. Esso comprende disposizioni che possono essere abbandonate, perchè già contemplate dal menzionato Regolamento. Norme speciali sono invece necessarie per interventi edili non considerati dalle norme ora in vigore, ma rilevanti dal profilo dell'inquinamento delle acque.

Il progetto governativo è stato modificato di conseguenza, evitando, laddove era possibile, inutili ripetizioni.

Non si riproducono qui gli articoli e per gli stessi si fa riferimento al progetto di legge annesso al presente rapporto.

- 11.2. Un commento merita l'art. 82. La norma di cui al disegno di legge aveva per scopo di permettere, a determinate condizioni, la riattazione e la tra-

sformazione delle costruzioni rustiche poste fuori del perimetro del PGC. Si voleva con ciò dar la possibilità di conservare le costruzioni rustiche e di superare il rigore degli art. 20 LIA e 27 OGen. Nella lettera 30 agosto 1974 dell'Ufficio federale per la protezione dell'ambiente, fu però osservato che la norma era in contrasto con il diritto federale, il quale solo regola la costruzione e la trasformazione di edifici e impianti fuori del PGC.

Il 6 novembre 1974 fu però modificato l'art. 27 OGen e il nuovo testo prevede che può essere riconosciuta l'esistenza di un bisogno oggettivamente fondato giustificante la concessione del permesso quando la trasformazione costituisca « l'unica possibilità di riutilizzare sensatamente un edificio, la cui conservazione sia auspicabile nell'interesse pubblico ». Vi è quindi una estensione dei criteri in un primo tempo prescritti, il che permetterà di conservare le costruzioni rustiche, fatto che da più parti e giustamente è stato ritenuto opportuno e necessario.

L'art. 82 ora proposto, a mente della Commissione, non è in contrasto con il diritto federale, di cui si limita a riassumere i termini (art. 20 LIA, art. 27 cpv. 1 OGen). E' evidente però che, per l'esame di ogni singola situazione, occorrerà far capo alle menzionate norme federali, che costituiscono la base legale sulla quale deve essere fondata la decisione. Non a caso nella norma si parla di « conservazione ». La Commissione ha voluto con ciò metter l'accento sul fatto che gli interventi edili dovranno aver per scopo la conservazione degli edifici; con ciò si intende il mantenimento delle caratteristiche strutturali degli stessi. Il problema del deturpamento del paesaggio esula da quelli che la Commissione è chiamata a risolvere. Le è però parso opportuno ricordare che la conservazione degli edifici rustici non deve tradursi nell'abbruttimento degli stessi e nel deturpamento del paesaggio.

12. DETERSIVI, NATANTI E VEICOLI A MOTORE

Nessuna particolare osservazione esigono questi due capitoli; merita però un breve commento l'art. 92.

Qualcuno avrebbe voluto vietare in maniera assoluta il lavaggio di veicoli a motore nei luoghi ove non fossero garantite l'evacuazione e la depurazione delle acque di rifiuto. Nel disegno di legge questo divieto concerne invece solo il lavaggio professionale.

A maggioranza, la Commissione ha accolto il progetto governativo. Ai più è parso eccessivo un divieto totale, implicando ciò un controllo che l'Autorità non è in grado di svolgere.

Inoltre è stato ritenuto che, benchè il lavaggio di veicoli possa in una certa misura inquinare le acque, inaccettabile fosse una proibizione generalizzata in questo campo, quando la grandissima parte dei Comuni non dispone ancora nè di canalizzazioni nè di impianti di depurazione.

13. REGOLAMENTO DELLE CANALIZZAZIONI

Gli art. 94 e 95 non esigono un particolare commento. Con gli stessi è imposto al Comune di dotarsi del regolamento delle canalizzazioni; non lo facesse, vi sarà l'intervento coattivo del Consiglio di Stato.

14. CONTRIBUTI

14.1. Le norme concernenti i contributi dovuti dai privati (art. 97, 98, 99, 100 del progetto governativo) hanno fatto oggetto di un ampio dibattito.

Va subito detto che non è stato messo in discussione il principio dell'obbligo per i privati di pagare contributi, bensì il metodo da seguire per calcolare gli stessi.

E' apparso infatti evidente alla Commissione che l'esecuzione delle canalizzazioni e degli impianti di depurazione comporta un vantaggio particolare per i proprietari di fondi serviti da dette opere e che, di conseguenza, giusto è chiedere loro il pagamento di una parte delle spese.

Del resto, se la presente legge nulla prevedesse al proposito, sarebbe applicabile la legge sui contributi di miglioria dell'8 marzo 1971 (RL vol. 6 n. 265 b) la quale impone (art. 1) allo Stato, ai Comuni e ai Consorzi di esigere contributi « per le opere da loro eseguite e dalle quali derivano ai privati vantaggi particolari »; fra queste opere sono esplicitamente citate le fognature (art. 4 cpv. 2). Con la presente legge viene quindi solo confermato un obbligo già previsto dall'ordinamento giuridico ora in vigore.

Non può d'altra parte esserci dubbio sul fatto che la costruzione di una stazione di depurazione comporta un vantaggio particolare per i privati: lo ha confermato anche il Tribunale federale nella sentenza pubblicata in STF 93. I. 106.

Il Consiglio di Stato propone di applicare la legge sui contributi di miglioria (detta d'ora innanzi LCM) e si limita a chiedere la codificazione di alcune modificazioni e precisazioni.

La Commissione speciale che ha preparato il progetto di legge aveva invece suggerito di adottare disposizioni speciali, in particolare di commisurare i contributi in base ai valori ufficiali di stima, perchè l'applicazione della LCM, nel concreto caso, era ad essa apparsa troppo complessa (Messaggio del Consiglio di Stato, sub. X, pag. 12).

Il tema è stato riproposto in seno alla Commissione, la quale è giunta alla conclusione che l'applicazione di detta legge per opere così vaste come gli impianti di depurazione e le canalizzazioni, cagionerebbe grandi e insormontabili difficoltà e ritardi; basti pensare al fatto che essa impone la doppia stima (prima e dopo l'esecuzione dell'opera), il che esige l'allestimento di perizie per un gran numero di fondi; da ciò spese molto rilevanti, ritardi considerevolissimi nella imposizione delle opere, nella determinazione dell'incremento di valore.

La discussione è divenuta animata quando si è trattato di stabilire se fosse possibile, dal punto di vista giuridico, adottare un criterio di valutazione del contributo che prescindesse dall'esame, caso per caso, del reale incremento di valore derivante dall'opera e di fissare quali fossero le modalità sostitutive più idonee a ottenere i risultati voluti.

La Commissione ha ritenuto opportuno sottoporre il problema giuridico al prof. dott. Stefano Ghiringhelli, il quale si è espresso nel senso che la misura del vantaggio derivante dall'opera può essere stabilita con criteri schematici, data l'ampiezza delle opere, il gran numero di privati interessati e le difficoltà di valutare il vantaggio stesso.

Questo parere è confortato da sentenze pronunciate dal Tribunale federale e pubblicate in STF 74. I. 222 (225); 93. I. 106 (113/114).

I criteri previsti dalla LCM sono sicuramente validi e giuridicamente ineccepibili, per cui non è qui messa in discussione la validità di detta legge, la quale si fonda su una corretta applicazione della nozione di contributo che è « il tributo imposto dall'ente pubblico a una cerchia di soggetti determinati come compenso per uno specifico, particolare vantaggio di natura patrimoniale che essi ritraggono da un'attività dell'ente medesimo » (dott. Alessandro Crespi - Il contributo di miglioria e la sua imposizione nel Comune ticinese, Giuffrè, 1963).

Soltanto ragioni di ordine pratico, di fronte alle quali si è arreso anche il

Tribunale federeale, inducono a scostarsi, in questo particolare caso, da questi metodi e criteri.

14.2. La scelta del nuovo metodo da usare per stabilire i contributi dovuti è stata molto laboriosa. Più proposte sono state fatte e fra loro raffrontate.

In particolare, è stato proposto di adottare criteri di imposizione diversi per i collettori principali e gli impianti di depurazione da un canto e per le canalizzazioni comunali dall'altro canto.

Sono poi stati discussi i criteri da adottare quale base dell'imposizione: valore ufficiale di stima; detto valore con il correttivo di una maggiorazione o diminuzione quando vi sia una manifesta divergenza dal normale rapporto tra detto valore e gli equivalenti d'abitanti; valore ufficiale di stima per metà e equivalenti d'abitanti per l'altra metà; valore di stima ufficiale per metà e superficie utile lorda per l'altra metà; valore di stima per metà e superficie dei fondi per l'altra metà.

Va detto che tutti questi criteri possono essere criticati con validi argomenti. Prendere per base gli equivalenti d'abitanti significa mettere l'accento sull'inquinamento delle acque, ma imporre in misura insoddisfacente i fondi ineditati; adottare quello della superficie utile lorda significa metter l'accento sull'incremento di valore derivante ai fondi dall'esecuzione delle opere, ma può avere per effetto una imposizione eccessiva laddove non vi è lo sfruttamento massimo del terreno e un aggravio troppo elevato per chi ha fondi ineditati dai quali ricava un reddito minimo o nullo.

Possibile è apparso a qualcuno l'uso contemporaneo di due criteri.

La Commissione è giunta alla conclusione che il metodo più adeguato e comunque meno imperfetto è quello consistente nel calcolo del contributo in base al valore ufficiale di stima per tutte le opere, con la possibilità di correggere, in casi speciali, eventuali possibili risultati insoddisfacenti.

A questa decisione essa è giunta sostanzialmente per le ragioni che sono qui riassunte.

Si tratta di un metodo semplice e di facile applicazione.

Sarebbe improvvido e contraddittorio abbandonare gli esatti criteri giuridici previsti dalla LCM (ritenuta troppo complessa e inapplicabile), per adottarne altri pure complicati e esigenti rilevanti spese burocratiche.

Poi, imponendo, come è stato fatto, la revisione generale dei valori di stima, si pongono i proprietari su piede di parità, nel senso che tutti i valori sono riveduti contemporaneamente e con gli stessi criteri. Inoltre, detto valore tiene conto dell'incremento di valore derivante dalle opere eseguite dall'ente pubblico e anche dalla diversità del possibile sfruttamento a fini edilizi dei fondi; una stima ben fatta non può infatti prescindere dal considerare gli indici di occupazione e di sfruttamento dei singoli fondi; i Comuni che ancora non hanno un piano regolatore dovranno provvedervi e a ciò saranno di certo sollecitati dai cittadini che desiderano avere valutazioni corrette e rispondenti alla realtà.

E ancora, in maggior misura pagheranno i proprietari di edifici, ma ciò è giustificato, dato che essi ricavano dai loro fondi un reddito, che invece non hanno o hanno solo in limitata misura i proprietari di fondi ineditati. La parità di trattamento nei confronti di questi ultimi è garantita, come sarà detto più avanti, dalla esazione di contributi supplementari.

14.3. L'adozione di questi nuovi criteri per la determinazione dei contributi ha avuto per effetto l'inserimento nella legge di alcuni nuovi articoli in sostituzione di quelli proposti dal Consiglio di Stato.

La Commissione ha redatto le nuove norme seguendo il primitivo progetto della Commissione extraparlamentare, che le è stato messo a disposizione

e al quale sono stati apportati alcuni emendamenti. Quando è stato possibile, sono state trascritte le norme della LCM.

Per evitare una inutile estensione di questo rapporto i nuovi articoli non sono trascritti; si fa per gli stessi riferimento al testo di legge completo quale è risultato dopo le discussioni commissionali, testo che è annesso al rapporto.

Qui si faranno solo alcuni commenti alle singole disposizioni.

- 14.4.1. L'art. 96 ribadisce e conferma il principio, già previsto dal progetto governativo, che l'imposizione dei contributi è obbligatoria.

Detti contributi vanno esatti sia per gli impianti comunali, sia per la quota dovuta dal Comune al Consorzio di cui è membro.

L'esonero da questo obbligo è possibile solo con il consenso del Consiglio di Stato e solo in casi eccezionali.

Il contributo è dovuto al Comune per le opere comunali e per quelle consortili. La Commissione non ha voluto dare la facoltà al Consorzio di direttamente percepirla per evitare complicazioni burocratiche e spese amministrative: il Comune ha una sua organizzazione, dispone dei dati relativi ai valori di stima ed è in grado di calcolare e esigere i pagamenti senza ampliare l'apparato amministrativo. Qualora questo compito fosse affidato al Consorzio, quest'ultimo dovrebbe darsi una organizzazione amministrativa più ampia dell'attuale, il che appare inopportuno, poichè, laddove è possibile, è sempre conveniente impiegare apparati esistenti e efficienti piuttosto che crearne dei nuovi.

Per dar modo al Comune di calcolare i contributi quando il Comune provveda direttamente al finanziamento dell'opera, è previsto l'obbligo per il Consorzio di eseguire la ripartizione del costo complessivo tra i Comuni membri, usando il criterio di ripartizione previsto dal Regolamento consortile.

La Commissione si è resa conto che possono sorgere parecchi problemi (ad esempio quello della destinazione da dare al contributo incassato dal Comune e fondato sulle spese del Consorzio); essa ha ritenuto di non dover procedere ad una minuziosa regolamentazione. Tutto potrà meglio essere regolato dal Consiglio di Stato con il decreto esecutivo che emanerà in applicazione dell'art. 111.

- 14.4.2. Soggetti all'imposizione (art. 97) sono i proprietari dei fondi serviti o che possono essere serviti dall'opera, nonchè i titolari di diritti reali limitati che ritraggono dall'opera un incremento di valore del loro diritto. Dovranno pagare i contributi quindi i proprietari di fondi edificati e non edificati; i primi, per la più alta stima ufficiale, in maggior misura dei secondi, i quali però, come sarà detto più avanti, sono tenuti a pagare contributi supplementari quando edificano il loro fondo.

L'imposizione per fondi non edificati ha una sua giustificazione, perchè è indubitabile che in conseguenza dell'opera pubblica vi è un incremento di valore: la prova è data dalla grande differenza di prezzo oggi rilevabile fra i terreni posti entro il perimetro del PGC (e quindi edificabili) e quelli non compresi in detto perimetro.

Spetterà al Municipio di delimitare il comprensorio di imposizione dei contributi (art. 98); questa delimitazione è indispensabile, perchè data l'ampiezza delle opere e il loro enorme costo si dovrà necessariamente procedere per tappe.

- 14.4.3. La misura complessiva dei contributi è stabilita dal Consiglio o dall'Assemblea comunale (art. 96 cpv. 2) e non può essere inferiore al 50 % nè superiore all'80 % del costo effettivo da sopportare dal Comune.

Dal costo totale delle opere dovranno quindi essere dedotti tutti i sussidi cantonali e federali (compresi quelli supplementari di cui all'art. 33 cpv. 3, 4 LIA).

E' apparso opportuno lasciare ai Comuni una certa libert  di apprezzamento nella determinazione di detta misura per tener conto della variet  delle situazioni comunali. Non si   voluto stabilire l'obbligo per i Comuni di incassare dai proprietari l'intera parte non coperta dai sussidi, perch  le opere servono non solo ai proprietari, ma anche, in genere, alla collettivit  : basti por mente all'acqua che si raccoglie su strade e piazze e che viene poi convogliata nelle canalizzazioni.

14.4.4. Ampio dibattito hanno suscitato le norme regolanti il calcolo dei contributi dovuti da ogni singolo proprietario.

Per garantire la parit  di trattamento dei proprietari   apparso indispensabile stabilire per tutti una base di calcolo uguale.

L'adozione del PGC ha per conseguenza un mutamento sostanziale dei valori dei terreni per il carattere edificabile e non derivante dal fatto che un fondo si trova o no entro il perimetro del PGC.

Di conseguenza   stato previsto l'obbligo di procedere alla revisione generale delle stime, quando esse siano anteriori alla data di approvazione del PGC (art. 99 cpv. 2). Scompensi possono manifestarsi anche quando i valori di stima risalgono troppo lontano nel tempo, per le inevitabili differenze esistenti fra le valutazioni di edifici vecchi e nuovi e ci  anche tenendo conto dell'intrinseca loro differenza di valore.

E' stato perci  previsto (art. 99 cpv. 2) l'obbligo di eseguire la revisione generale delle stime quando essa risalga a pi  di 10 anni, inteso che il calcolo del termine va fatto tenendo conto del momento in cui il Municipio calcola il contributo (art. 99 cpv. 1).

Per i diritti reali limitati non ancora stimati (e si pensa con ci  ai diritti di superficie) dovr  essere chiesta la valutazione all'Ufficio cantonale di stima.

Il semplice calcolo sul valore ufficiale di stima pu  cagionare risultati inaccettabili quando, ad esempio, l'esercizio di una industria abbia effetti particolarmente inquinanti per le acque e nel contempo il terreno e gli edifici abbiano un valore di stima basso. In questo caso, esistendo una manifesta discordanza fra l'effetto inquinante e la stima, il contributo dovr  essere aumentato.

A questo proposito, va soggiunto che l'inquinamento delle acque va considerato nella misura in cui interessa gli impianti pubblici ; in altre parole, esso va calcolato nella misura in cui si manifesta dopo la predepurazione che la fabbrica   tenuta a eseguire a sue esclusive spese.

Il discorso inverso pu  valere per una industria i cui beni abbiano un alto valore di stima, ma i cui effetti sulle acque siano molto ridotti.

Vi fosse una sproporzione fra questi due elementi, il contributo dovr  essere diminuito. Tutto ci  costituisce un correttivo alle asprezze che pu  cagionare il meccanico impiego del valore ufficiale di stima quale base di calcolo del contributo.

14.4.5. La Commissione ha affrontato il problema della imposizione dopo il compimento dell'opera di nuovi edifici o di trasformazioni di edifici esistenti. La legge di espropriazione del 16 gennaio 1940 (ora abrogata) nel campo dedicato ai contributi, prevedeva, in questi casi, l'obbligo del pagamento dei contributi, definiti suppletori (art. 55), ma limitatamente « al numero dei decimi annuali che rimangono ancora da eseguire dopo la costruzione o l'ampliamento dei fabbricati ».

In altre parole, siccome il contributo era dovuto in dieci rate annuali chi,

ad esempio, costruiva dopo due anni dal compimento dell'opera doveva pagare otto decimi del contributo complessivo.

La LCM dell'8 marzo 1971 non prevede questi contributi supplementari; essa dispone che « Nel determinare l'aumento del valore devesi tener equo conto altresì della possibilità di un miglior uso del terreno » (art. 8 lett. a). Questa norma permette di considerare per la determinazione del contributo un valore superiore a quello rilevabile al momento della stima.

La Commissione ha ritenuto di sanzionare il principio dell'esigibilità di contributi supplementari e ciò per porre su piede di parità tutti i titolari dei diritti reali imponibili (art. 100).

Il valore ufficiale di stima può fondarsi solo sul valore del terreno qual è al momento della valutazione. Esso non può invece tener conto della futura possibile utilizzazione del fondo.

E' parso pertanto ingiusto non imporre chi costruisce dopo il compimento dell'opera, della quale gode i benefici. Il termine entro il quale detti contributi sono esigibili non può però essere indeterminato; la Commissione propone che esso sia di quindici anni, pari cioè a quello che può essere considerato per la estensione del PGC, quando non vi sia una pianificazione zonale (art. 15 OGen). Non ha invece ritenuto di seguire il criterio previsto dall'or abrogata legge di espropriazione del 1940 (nel senso di ridurre l'ammontare del contributo a dipendenza del tempo trascorso dopo il compimento dell'opera) e ciò perchè, in realtà, le canalizzazioni e gli impianti sono dimensionati in modo che abbiano a servire la zona urbanizzata per un periodo ben superiore a quindici anni.

La percezione del contributo ha per effetto il superamento del limite fissato per la singola opera e, forse, in qualche caso, anche di quello massimo dell'80 %.

E' di tutta evidenza che se questi contributi supplementari dovessero avere influenza su quelli già fissati, percepiti o percepibili, si creerebbe uno stato di intollerabile incertezza; si obbligherebbe il Comune a continuamente mutare i calcoli e anche a restituire importi; si cagionerebbe insomma una situazione confusa e inaccettabile.

L'art. 100 cpv. 2 dispone perciò che non vale il limite della misura complessiva prevista per le singole opere e nemmeno quello generale massimo dell'80 %. L'unico invalicabile limite è costituito dalla copertura integrale dei costi; nessuna giustificazione avrebbe infatti l'incasso di contributi per opere interamente pagate.

Il contributo supplementare è esigibile solo in relazione al valore di stima dell'opera edile. Infatti, per il terreno, il proprietario già ha dovuto pagare il suo contributo e, anche qualora nel frattempo vi fosse stato un aumento della stima, non appare equo conteggiarlo, posto che, su questo elemento, egli ha già pagato nella stessa misura di tutti gli altri proprietari e non si giustifica una sua successiva maggior imposizione (art. 100 cpv. 1).

- 14.4.6. La Commissione non ha dimenticato i problemi giuridici relativi all'imponibilità di proprietari di fondi già allacciati alle canalizzazioni, all'imponibilità con effetto retroattivo per opere o parti di esse eseguite prima della entrata in vigore della presente legge e all'ammissibilità della esazione parziale di contributi prima dell'esecuzione degli impianti.

La Commissione ha chiesto a questo proposito un parere giuridico al prof. dott. Stefano Ghiringhelli e a detto attento e motivato parere si farà riferimento nei commenti che seguono.

Sul primo quesito, il perito così si esprime (pag. 18) :

« Reputo indubbio che un fondo già allacciato alla rete pubblica delle canalizzazioni possa essere assoggettato ad un contributo in applicazione delle nuove norme in caso di riedificazione o di tra-

sformazione di uno stabile preesistente oppure in caso di potenziamento degli impianti, specie di messa in esercizio della stazione di depurazione: in entrambe le ipotesi dovrebbe essere tenuto conto di eventuali tributi che fossero già stati soluti in precedenza ».

e soggiunge che

« Nel citato commento dell'avv. B. Hahnloser, pag. 23 (Commento al Regolamento tipo adottato dal Canton Berna) si prospetta addirittura, sviluppando un'argomentazione cui ha accennato il Tribunale federale in STF 92 I 450 (458/459) e 97 I 337 (cons. 2), entrambe anch'esse già citate, che il principio dell'uguaglianza innanzi alla legge potrebbe essere leso se non s'imponessero indistintamente i nuovi tributi a tutti i proprietari, compresi quelli i cui fondi erano già serviti dagli impianti, indipendentemente dal fatto che essi siano già stati chiamati o no a contribuire all'assunzione dei costi degli impianti medesimi, ritenuta soltanto l'imputazione delle eventuali prestazioni finanziarie già effettuate in precedenza.

A questo proposito devo ripetere che nella seconda sentenza, ove questo tema è diffusamente trattato, non viene riconosciuta espressamente tale facoltà all'ente pubblico, senza peraltro che essa venga esclusa: il Tribunale federale, pur senza pronunciarsi, sembra tuttavia propenso a ritenere che l'applicazione di nuove tasse anche ad allacciamenti preesistenti corrisponda ad un'esigenza di parità di trattamento ».

Da questo chiaro parere risulta la legittimità dell'imposizione anche di chi già ha allacciato alle canalizzazioni il suo fondo.

Sulla possibilità di imporre retroattivamente contributi per opere eseguite dopo il 31 dicembre 1968 (art. 132 cpv. 4) il perito è pure esplicito.

Egli afferma (pag. 18):

« Anche la legittimità di questa disposizione non mi sembra possa essere revocata in forse ».

L'accettazione di detta norma ha quindi per effetto l'esigibilità di contributi per opere eseguite dopo il 31 dicembre 1968 e per le quali nessun contributo è stato imposto. Se detta imposizione già fosse stata fatta, varrà ciò che è stato in precedenza stabilito.

Di estremo interesse è apparsa alla Commissione la norma che prevede le possibilità di esigere il pagamento di contributi prima del compimento dell'opera e cioè durante l'esecuzione dei lavori.

L'art. 106 cpv. 1 prevede, a questo proposito, l'esigibilità delle rate annuali a far tempo dalla data di inizio dei lavori.

L'utilità di siffatta norma è evidente: essa permette di parzialmente finanziare l'opera nel corso della sua esecuzione senza far capo a prestiti di terzi e quindi di risparmiare gravosi interessi.

La Commissione ha però voluto sottoporre al perito anche questo quesito e ciò per avere la garanzia della validità giuridica della norma. L'esperto, a questo proposito, così si esprime (pag. 17):

« A mio modo di vedere nulla osta a che ai Comuni venga conferito il potere di prelevare anche prima contributi provvisori, con la riserva della loro definitiva fissazione: faccio riferimento per analogia all'art. 43 della legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni del 23 novembre 1970, il quale consente l'esazione di acconti sui contributi non appena costituito il consorzio, ritenuta l'autorizzazione del Consiglio di Stato nell'ambito dell'approvazione del progetto di massima.

Secondo l'art. 90 cpv. 7 dell'Ordinanza bernese la tassa di allacciamento alla stazione di depurazione può essere prelevata in rate

anticipate, a copertura delle spese già effettuate e di quelle correnti, anche prima che tale stazione sia stata messa in esercizio: notisi che, trattandosi di una tassa, cioè del compenso per una controprestazione dell'ente pubblico, la facoltà di ricorrere a simile prelevamento anticipato è semmai più opinabile che non nel caso di un contributo ».

La validità della norma è pertanto accertata ed essa sarà di certo di grande utilità per il finanziamento delle opere, finanziamento che, come si sa, incontra sempre maggiori difficoltà per le restrizioni del credito imposte dall'Autorità federale.

14.4.7. La Commissione ha affrontato anche il problema a sapere se fosse opportuno prevedere un limite massimo (espresso in per cento) del contributo. Da calcoli effettuati dalla Sezione protezione acque e aria è risultato che il per cento del valore di stima dovuto è molto diverso fra Comune e Comune. Detti calcoli sono però approssimativi non potendo gli stessi essere compiuti su dati di fatto certi.

La Commissione ha rinunciato a prevedere una norma con tale contenuto per più motivi. Intanto i calcoli di cui si è detto sono probabilmente influenzati dal fatto che i valori di stima ufficiali sono vetusti, per cui, siccome il contributo complessivo va ripartito su un determinato valore di stima totale, quanto più basso è quest'ultimo, tanto più alto risulta il per cento dovuto.

Poi la legge già prevede mezzi che tengono conto della situazione economica del Comune. Il maggior per cento si manifesta nei Comuni finanziariamente deboli e per questi sono previsti i maggiori sussidi cantonali e federali.

Infine, per evitare un eccesso dell'imposizione, il Comune ha la possibilità di usare la sua libertà nella determinazione della misura del contributo (art. 96 cpv. 2).

14.4.8. Il progetto prevede il pagamento del contributo in dieci rate annuali (articolo 106 cpv. 1).

La norma corrisponde a quella della legge sulle espropriazioni del 1940 (art. 56) e della legge sui contributi di miglioria (art. 18). Non è pertanto una novità; del resto, per il calcolo degli interessi (art. 106 cpv. 2) e per gli effetti del pagamento anticipato parziale o totale (art. 106 cpv. 3) sono state riprodotte le disposizioni di quest'ultima legge (art. 18 cpv. 2, 3).

E' esplicitamente previsto che il calcolo definitivo del contributo sarà fatto sul consuntivo dell'opera. Ciò perchè, si sa, molto spesso vi sono differenze rilevanti tra il conto preventivo e quello consuntivo e all'esecutore dell'opera dev'essere garantito l'incasso di contributi corrispondenti all'effettivo costo delle opere.

La norma ha del resto il suo parallelo nella determinazione dei sussidi, che pure devono essere adeguati agli eventuali sorpassi riconosciuti del costo preventivato (art. 114 cpv. 2).

Tutto ciò avrà per effetto un calcolo provvisorio e, eseguita l'opera, uno definitivo. Ciò non cagionerà difficoltà di ordine pratico, poichè, come è stato detto, il Comune potrà chiedere il pagamento del contributo sulla scorta dei calcoli provvisori.

Questa circostanza impone però l'adozione di norme regolanti la procedura di ricorso nella prima e nella seconda fase. Di ciò si dirà più avanti.

La Commissione non ha ritenuto di dover legislativamente prevedere la facoltà di pagare l'eventuale conguaglio in rate; ciò resta nella facoltà del Comune.

- 14.4.9. Nessun particolare commento esigono gli art. 107 e 108: essi sono la riproduzione dell'art. 17 (natura e garanzia del contributo) e 19 (prescrizione) della LCM con lievissime correzioni linguistiche.
Al termine « si perime » è stato preferito quello di « decade », perchè è parso più comprensibile; « del resto » è stato sostituito con « per il resto » che è sembrato più esatto.
- 14.4.10. Per quanto riguarda la procedura di pubblicazione dei prospetti dei contributi, di reclamo e di ricorso sono state riprodotte le norme previste dalla legge sui contributi di miglioria (art. 11, 12, 15, 16) togliendo le norme incompatibili con i criteri adottati per l'imposizione ai fini della presente legge (art. 101, 102, 103, 104, 105).
Siccome due sono i calcoli (il primo provvisorio, sulla scorta del conto preventivo, e il secondo, definitivo, in base al conto consuntivo) si impone l'allestimento, in ogni fase procedurale, dei prospetti dei contributi, per dar modo ai contribuenti di convenientemente far valere le loro ragioni e eccezioni.

15. TASSA DI ALLACCIAMENTO

- 15.1. Presentemente, la tassa di allacciamento è spesso calcolata in modo da costituire un mezzo per finanziare l'esecuzione degli impianti. Come ricorda il perito prof. Ghiringhelli (pag. 3) ad esempio il Comune di Bellinzona si è dato un Regolamento per il Servizio di fognatura secondo il quale (art. 14 lett. A) a partire dal momento in cui la canalizzazione comunale è messa in esercizio, è prelevata una tassa, a carico dei proprietari degli edifici serviti, di una tassa calcolata in ragione del 3% del valore di stima ufficiale dei fabbricati esistenti e del 6% dei fabbricati eretti successivamente. Questa imposizione è stata ritenuta ammissibile dal Tribunale cantonale amministrativo (sentenza 30 novembre 1970 De Kalbermatten / Municipio di Bellinzona).
- 15.2. L'adozione del nuovo ordinamento esclude la possibilità di mantenere questo criterio, poichè, in caso contrario, vi sarebbe una doppia imposizione. La tassa di allacciamento rimane (art. 109) ma deve costituire solo la controprestazione dovuta per l'attività svolta dal Comune. Si tratterà quindi di una tassa in senso stretto, la quale è « un compenso dovuto all'ente pubblico dal privato per una attività amministrativa particolarmente svolta dal primo a favore del secondo » (Crespi, op. cit. pag. 8).
Questa attività comunale può essere intravvista nel fatto che il Comune dovrà allestire un piano o aggiornare i suoi piani per poter in ogni momento accertare il punto esatto dell'allacciamento e dovrà pure compiere attività di ufficio a favore del proprietario.

16. TASSA DI USO

- La tassa d'uso è una tassa in senso stretto e si fa su ciò riferimento a quanto è stato esposto sub. 15.2.
E' una tassa annua proporzionata all'intensità dell'uso degli impianti: base del suo calcolo saranno la quantità di acqua impiegata e gli effetti inquinanti derivanti dall'utilizzazione del fondo.
Non è il caso di qui dare altre precisazioni, perchè i criteri da adottare per la determinazione di detta tassa saranno precisati nel regolamento di esecuzione. Basterà notare che l'unità di misura costituita dagli equivalenti d'abitanti può essere idoneo mezzo per fissare equamente l'ammontare della tassa.
La norma (art. 110) prevede che, di regola, mediante la tassa d'uso si deve

sopperire a tutti i costi di esercizio degli impianti comunali e consortili, ivi compresi gli accantonamenti necessari per la manutenzione straordinaria. Con ciò si è voluto accentare il fatto che, di regola, questi costi non devono andare a carico della gestione ordinaria del Comune.

17. SUSSIDI

17.1. Le norme regolanti i sussidi cantonali non hanno subito modificazioni importanti. Mette conto di ricordare che i sussidi federali sono disciplinati dagli art. 33 e seg. LIA e dall'art. 39 OGen con relativi allegati 2 e 3.

Per l'art. 40 OGen (nel testo modificato il 6 novembre 1974 e in vigore dal 1. gennaio 1975) il sussidio federale « ne presuppone uno cantonale che sia proporzionato alla capacità finanziaria del destinatario ». Sempre a dipendenza della ricordata norma, il sussidio cantonale non può essere inferiore alla metà di quello federale accordato in virtù dell'art. 33 cpv. 3 LIA.

I sussidi proposti soddisfano ampiamente questi limiti.

E' stato proposto di ridurre i sussidi cantonali per tener conto della difficile situazione finanziaria del Cantone.

La Commissione ha però respinto la proposta sia perchè ha ritenuto che occorranno adeguati sussidi per favorire l'esecuzione delle opere, sia perchè la situazione finanziaria dei Comuni non è migliore di quella del Cantone.

17.2. Il sussidio è calcolato in base al preventivo, ma è adeguato ai sorpassi riconosciuti; per gli impianti sussidiati dalla Confederazione è determinante il giudizio dell'Autorità federale. Per chiarire e precisare questi concetti, l'art. 114 è stato modificato ed è proposto con la formulazione seguente:

¹ Il sussidio è calcolato in base al preventivo di spesa.

² Il sussidio è adeguato agli eventuali sorpassi riconosciuti del costo preventivo; per gli impianti sussidiati dalla Confederazione è determinante il giudizio dell'Autorità federale.

17.3. L'art. 116 ha pure subito una modificazione nel senso che, quando il sussidio federale superi il 30 %, quello cantonale va dal 45 % (e non dal 50 %) a un massimo del 90 %.

L'emendamento è dovuto dal fatto che l'ordinamento proposto dal Consiglio di Stato non dava una corretta e accettabile graduazione del sussidio nelle diverse ipotesi prospettate dalla norma.

17.4. All'art. 117 è stato tolto il terzo capoverso, perchè costituiva una inutile ripetizione. Gli allacciamenti alle canalizzazioni devono infatti essere eseguiti a esclusiva spesa del proprietario, per cui è ovvio che per gli stessi non vi siano sussidi.

17.5. Due altre piccole aggiunte sono state fatte; la prima, all'art. 119, (che richiama ora non solo l'art. 116, ma anche l'art. 117) la seconda, all'art. 121, che richiama l'art. 30 LIA.

18. PROCEDURA, DISPOSIZIONI COATTIVE E PENALI

Nessuna osservazione particolare esigono le norme di procedura; l'ordinamento proposto corrisponde alle procedure di ricorso già previste, in casi simili, da altre leggi.

Marginali modificazioni hanno subito le proposte disposizioni coattive e penali. All'art. 127 al Dipartimento, quale Autorità competente a far eseguire i provvedimenti d'urgenza, è stato preferito il Servizio tecnico.

All'art. 128 è stato aggiunto un cpv. che richiama, a proposito delle persone tenute a chiedere l'intervento dell'Autorità giudiziaria, le norme del CPP ora in vigore.

L'art. 129 ha subito correzioni redazionali.

19. NORME FINALI E TRANSITORIE

L'art. 131 ha una nuova formulazione ; il suo contenuto è però rimasto intatto.

La Commissione reputa che la nuova legge sia un mezzo adeguato e idoneo per dare esecuzione alle norme di diritto federale. Essa propone l'accettazione del progetto di legge con gli emendamenti illustrati nel presente rapporto e risultanti dal testo di legge annesso.

Per la Commissione speciale per la nuova legge di applicazione della legge federale sulla protezione delle acque :

F. Ferrari, relatore

Altmann — Bottani G. — Frigerio —
Glattfelder — Lombardi — Pagani L. —
Pedotti — Pedrazzi — Poma — Rezzonico
— Rima — Riva