

INIZIATIVA PARLAMENTARE

presentata nella forma elaborata da Amanda Rückert e cofirmatari per la modifica dell'art. 35 della Legge edilizia - Ipoteca legale in caso di misure di polizia

del 4 novembre 2019

I. L'ipoteca legale

Le ipoteche legali sono strumenti di garanzia i cui principi sono regolamentati dagli art. 824 e segg. CC. L'ipoteca legale serve a garantire tributi di varia natura aventi come oggetto dei fondi ai sensi dell'art. 655 CC e può essere di diritto cantonale o di diritto federale. Tra queste ultime si annoverano quelle di venditore, coeredi o membri di un'indivisione (art. 838 CC) e di artigiani e imprenditori (art. 839-841 CC).

L'ipoteca legale di diritto cantonale trova invece la propria base legale innanzitutto all'art. 836 CC, che stabilisce il principio secondo il quale *“se il diritto cantonale accorda al creditore il diritto alla costituzione di un pegno immobiliare per crediti direttamente connessi con il fondo gravato, tale pegno nasce con l'iscrizione nel registro fondiario”*. I Cantoni godono dunque di un ampio margine di manovra, ma due sono i presupposti fondamentali per la costituzione del citato strumento di garanzia:

1. i crediti devono essere direttamente connessi con il fondo gravato;
2. il pegno nasce con l'iscrizione nel registro fondiario, che ha carattere costitutivo.

L'art. 836 cpv. 2 CC stabilisce i principi per quelle che vengono definite ipoteche legali dirette oppure occulte, ovvero quelle che nascono senza iscrizione contemporaneamente al credito che ne risulta garantito: se sono di importo superiore a fr. 1'000.-, esse non sono opponibili ai terzi che si riferiscono in buona fede al registro fondiario se non vi sono state iscritte entro quattro mesi dall'esigibilità del credito su cui si fondano, ma in ogni caso entro due anni dalla nascita dello stesso.

Giusta il cpv. 3 dell'art. 836 CC ai Cantoni è infine conferita la facoltà di prevedere norme più restrittive. Essi possono, ad esempio, accorciare i termini o ridurre l'importo limite definito al cpv. 2, come pure la determinazione del rango è una questione di diritto cantonale e può dunque essere dichiarato di ordine prevalente sugli altri pegni immobiliari. Alla stessa stregua è di competenza cantonale la possibilità di prevedere delle tasse per l'iscrizione di ipoteche legali¹.

Lo spettro delle pretese che possono essere assistite dall'ipoteca legale è vasta e comprende sia i tributi causali, che le imposte in senso stretto.

L'attuale versione dell'art. 836 CC è stata adottata dal Parlamento federale nel 2009, al quale ha fatto seguito la necessità di adeguare il diritto cantonale, come da messaggio n. 6547 del 12 novembre 2011 *“Adeguamento della legislazione cantonale alla modifica dell'11 dicembre 2009 del Codice civile svizzero in tema di diritti reali”*, approvato dal Gran Consiglio il 28 giugno 2012 (FU 2012/054). In questo contesto sono stati sostanzialmente modificati gli art. 183 e segg. LAC, che regolamentano principio, oggetto e iscrizione, effetti, estinzione, costituzione e radiazione dello strumento dell'ipoteca legale, dando seguito tra l'altro ai correttivi proposti da una precedente mozione del 2002 presentata dall'allora deputato

Filippo Gianoni, che richiedeva l'adozione di norme chiare e uniformi in materia di ipoteche legali

¹Rainer Schumacher in: Peter Breitschmid / Alexandra Rumo-Jungo (Hrsg), Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, Zurigo II ed., art. 8.

dirette e indirette a favore dell'ente pubblico.

E giusta l'art. 183 LAC, i crediti di diritto pubblico cantonale a favore di Stato, Comuni, corporazioni, consorzi e di altri enti di diritto pubblico cantonale aventi una relazione particolare con immobili siti nel Cantone, sono assistiti da ipoteca legale di diritto pubblico solo se il diritto cantonale lo prevede.

Il diritto cantonale ticinese stabilisce in particolare le seguenti ipoteche legali:

- ipoteca legale del fisco (art. 252-254 LT)
- ipoteca legale per contributi in seguito a vantaggi derivati dal raggruppamento o da singole opere ai sensi della Legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni (art. 45 cpv. 2 LRPT);
- ipoteca legale a garanzia del contributo ai sensi della Legge sui contributi di miglioria (art. 19 LCM);
- ipoteca legale prevista dalla Legge sulla protezione dei beni culturali (art. 12 cpv. 2 LBC);
- ipoteca legale prevista dalla Legge sui consorzi (art. 20);
- ipoteca legale a garanzia della restituzione dei sussidi concessi secondo la Legge sul promovimento e il coordinamento delle colonie di vacanza (art. 18);
- ipoteca legale per il recupero delle spese sostenute in caso di esecuzione coattiva e sostitutiva ai sensi della Legge di applicazione della legge federale sulla protezione contro le sostanze e i preparati pericolosi (art. 8 LaLPChim);
- ipoteca legale prevista dalla Legge edilizia, a garanzia delle spese dell'esecuzione d'ufficio della demolizione delle opere abusive (art. 43 cpv. 4);
- ipoteca legale prevista dalla Legge di applicazione della legge federale sugli stupefacenti (art. 28);
- ipoteca legale a garanzia della restituzione di sussidi nell'ambito della Legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi (art. 20);
- ipoteca legale a garanzia della restituzione del sussidio ai sensi della Legge sul turismo (art. 34 cpv. 3 LTur);
- ipoteca legale a garanzia della restituzione delle prestazioni concesse nell'ambito del campo di applicazione della Legge sull'agricoltura (art. 42);
- ipoteca legale ai sensi della Legge sulla conservazione del territorio agricolo (art. 11 cpv. 2);
- ipoteca legale a garanzia del pagamento del contributo di compensazione ai sensi della Legge cantonale sulle foreste (art. 9 cpv. 4 LCFO);
- ipoteca legale a garanzia del recupero delle spese anticipate nel campo di applicazione della legge cantonale sulla protezione della natura (art. 44 cpv. 2).

Per tutte le ipoteche legali previste dal diritto cantonale valgono in particolare le seguenti disposizioni comuni, salvo diversa indicazione esplicitamente indicata dalla singola legge:

- l'ipoteca legale sorge unitamente al credito da essa garantito, indipendentemente dall'iscrizione nel registro fondiario;
- le ipoteche legali a garanzia di importi superiori a fr. 1'000.- non sono opponibili a terzi in buona fede se non sono iscritte a registro fondiario entro quattro mesi dall'esigibilità del credito garantito, rispettivamente entro due anni dalla sua nascita;
- per la garanzia di crediti dal valore inferiore a fr. 1'000.- non è necessaria l'iscrizione a registro fondiario;
- l'ipoteca legale prevale sugli altri pegni solo nei casi espressamente previsti dalla legge;
- l'ipoteca legale decade se il credito si estingue mediante ammortamento, prescrizione, condono o in altro modo;

- di principio, chi fa valere un'ipoteca legale o vuole impedirne l'estinzione mediante iscrizione a registro fondiario, deve emanare una decisione di diritto impugnabile contenente tutti gli estremi per la sua costituzione;
- l'ipoteca legale può essere iscritta nel registro fondiario in via provvisoria mediante annotazione.

II. Le ipoteche legali in ambito edilizio nel Cantone Grigioni

Altri Cantoni prevedono altre regolamentazioni. Ad esempio in ambito edilizio e di pianificazione del territorio, la Legge d'introduzione al Codice civile svizzero del Cantone Grigioni (LICC) prevede lo strumento dell'ipoteca legale a garanzia delle spese sostenute dall'ente pubblico per i seguenti provvedimenti sostitutivi in caso d'inadempienza da parte dell'obbligato, previsti dalla Legge cantonale sulla pianificazione territoriale:

1. provvedimenti sostitutivi in caso di costruzione o impianto che deturpa le caratteristiche locali o il paesaggio a causa di manutenzione insufficiente (art. 73 cpv. 3);
2. provvedimenti sostitutivi in caso di edificio o impianto che costituisce una minaccia per persone o animali, oppure se persone o animali sono esposti ad un pericolo derivante dall'utilizzazione di edifici o impianti minacciati, che non corrispondono alle disposizioni in materia di sicurezza e salute sufficienti (art. 79 cpv. 3);
3. in caso di concessione di sfruttamento a terzi, poiché chi ha ricevuto autorizzazione a modificare l'utilizzazione di edifici che caratterizzano il paesaggio non l'ha utilizzata nel termine di cinque anni (art. 84 cpv. 3);
4. misure necessarie per ripristinare lo stato di legalità di edifici o impianti che si trovano in uno stato di illegalità materiale, non conformi alla licenza edilizia (art. 94 cpv. 3).

III. Le ipoteche legali in ambito edilizio nel Cantone Ticino

A) Opere abusive ai sensi degli art. 42 e segg. LE

Nel contesto edilizio in Ticino, la possibilità di ricorrere allo strumento dell'ipoteca legale a garanzia di spese sostenute dall'ente pubblico per supplire all'inadempienza dell'obbligato è limitata al caso delle opere abusive ai sensi degli art. 42 e segg. LE, secondo la procedura di seguito descritta.

Giusta l'art. 42 LE, il Municipio è tenuto a far sospendere i lavori eseguiti senza o in contrasto con la licenza edilizia, a causa di violazioni formali (omissione dell'effettuazione della procedura di domanda di costruzione prima di intraprendere i lavori edili) o materiali (opere che non possono essere autorizzate a posteriori mediante un permesso in sanatoria, poiché in contrasto con la legge). Se è accertato che il contrasto delle opere con le disposizioni legali in vigore non può essere sanato, subentrano le sanzioni, che sono sostanzialmente due:

1. l'ordine di demolizione;
2. la sanzione pecuniaria.

L'ordine di demolizione deve contemplare anche un termine entro il quale l'eliminazione fisica dell'illecito deve essere compiuta, con comminatoria dell'esecuzione d'ufficio a spese dell'obbligato, quando questi non vi provveda nel termine assegnatogli.

In questo secondo caso l'ente pubblico anticipa le spese necessarie per l'eliminazione dell'illecito. In seguito – una volta eseguita la demolizione vera e propria dell'illecito – l'ente pubblico emana una decisione separata, impugnabile, con la quale accerta le spese effettive e ne richiede la rifusione, tenendo conto delle effettive responsabilità di eventuali perturbatori per azione (chi ha effettivamente perpetrato l'illecito) e perturbatori per situazione (il proprietario del fondo).

L'art. 43 cpv. 4 LE stabilisce che le spese dell'esecuzione d'ufficio sono garantite da ipoteca legale, che per sua validità non richiede l'iscrizione al registro fondiario. Solo in caso di realizzazione del fondo, il Comune potrà richiedere la copertura delle spese sostenute.

Secondo il diritto ticinese, è dunque prevista un'ipoteca legale a garanzia delle spese sostenute dall'ente pubblico, solo nel caso quest'ultimo intervenga per ripristinare una situazione conforme al diritto, nella misura in cui alla base vi è un ordine di demolizione rimasto in evaso, cresciuto in giudicato, una successiva diffida ai sensi dell'art. 56 LPAm a chi è gravato dall'ordine di demolizione e una seconda decisione cresciuta in giudicato, nella quale l'ente pubblico constata l'inadempimento della diffida e comunica l'intervento d'ufficio.

B) Proposta: Ipoteca legale in caso di misure di polizia ai sensi dell'art. 35 LE

L'art. 35 cpv. 1 e 2 LE dispone che *"il Municipio vigila sulla buona conservazione delle opere edili. Esso può ordinare a seconda dei casi il restauro, il consolidamento o per le opere pericolanti la demolizione"*.

Competente ad ordinare il ripristino di una situazione conforme al diritto è il Municipio, il quale esercita funzioni di polizia locale (art. 107 LOC) ed è tenuto a vigilare che le opere siano conservate in modo conforme al loro scopo ordinando, a seconda dei casi e tenuto conto del principio della proporzionalità, il restauro, il consolidamento o la demolizione delle opere pericolanti.

L'art. 38 RLE specifica che edifici, impianti e ogni altra opera – compreso il terreno annesso – debbano essere mantenuti in modo da non offendere il decoro e da non mettere in pericolo le persone e le cose. In questo contesto il Municipio può nondimeno ordinare misure per impedire il deturpamento dell'estetica delle costruzioni e delle bellezze dell'abitato (es. rifacimento del tinteggio di facciate, opere di cinta, balconi, cancelli, ...) ed esigere che i terreni annessi alle costruzioni siano mantenuti in modo decoroso (*Adelio Scolari, Commentario alla LE, Cadenazzo 1996, art. 35 LE N 1103*).

Secondo l'art. 35 cpv. 3 LE inoltre, il Municipio interviene direttamente in caso di urgenza o d'inadempimento. Qualora ciò dovesse avvenire non è tuttavia prevista l'ipoteca legale quale strumento di garanzia.

La casistica in cui i Municipi del Cantone Ticino sono obbligati ad intervenire ai sensi dell'art. 35 LE è frequente: cantieri abbandonati, case secondarie pericolanti, stabili che versano in un cattivo stato di conservazione.

In pratica quindi, quando l'Autorità comunale ordina a un proprietario di mettere in atto un provvedimento per eliminare una situazione di pericolo, accade che la medesima Autorità debba poi intervenire per sopperire all'obbligato che rimane inadempiente. Il Comune è quindi costretto ad accollarsi anticipatamente i costi del provvedimento (i quali possono ammontare anche a diverse decine di migliaia di franchi), con l'incognita di poter poi effettivamente recuperare le spese sostenute.

Essendo il credito in questione direttamente connesso con il fondo, per permettere all'ente pubblico di recuperare i costi ingenerati nei casi d'interventi sostitutivi ai sensi dell'art. 35 LE, si ritiene pertanto opportuno inserire la garanzia dell'ipoteca legale, con un nuovo cpv. 4 all'art. 35, del tenore analogo a quello dell'ipoteca legale prevista dall'art. 43 cpv. 4 LE. Per una questione di chiarezza e per tutelare potenziali acquirenti del fondo, si ritiene però opportuno che tale ipoteca legale debba essere iscritta a registro fondiario.

IV. Proposta nuovo art. 35 cpv. 4 LE

Art. 35 - Attuale	Art. 35 LE - Nuovo
<p>¹Il Municipio vigila sulla buona conservazione delle opere edili.</p> <p>²Esso può ordinare a seconda dei casi il restauro, il consolidamento o per le opere pericolanti la demolizione.</p> <p>³In caso d'urgenza o di inadempimento, vi provvede direttamente a spese di chi vi è tenuto.</p>	<p>¹Il Municipio vigila sulla buona conservazione delle opere edili.</p> <p>²Esso può ordinare a seconda dei casi il restauro, il consolidamento o per le opere pericolanti la demolizione.</p> <p>³In caso d'urgenza o di inadempimento, vi provvede direttamente a spese di chi vi è tenuto.</p> <p>⁴Le spese dell'esecuzione d'ufficio, accertate con apposita decisione, sono garantite da ipoteca legale, che richiede per la sua validità l'iscrizione nel registro fondiario.</p>

Amanda Rückert
Alberti - Caroni - Corti - Gaffuri - Gendotti -
Marchesi - Speciali - Stephani