

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio concernente il disegno di legge sui contributi di miglìoria

(del 9 luglio 1969)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Le norme relative ai contributi formano ora oggetto del capo VI della legge di espropriazione. La necessità di revisione della legge di espropriazione si estendeva anche al capitolo dei contributi, toccato ad esempio nella mozione 8 maggio 1967 degli onorevoli Monetti e Cavagna. Questo tema è stato pertanto attentamente esaminato dalla Commissione di esperti presieduta dal Giudice di appello on. Fernando Gaja, in stretta collaborazione con l'ufficio di consulenza giuridica del Consiglio di Stato.

Il diritto di imporre dei contributi è, in base al regime attuale, intimamente legato al concetto di pubblica utilità, per cui un ente espropriante può essere autorizzato a prelevare dei contributi solo se l'opera è a beneficio di una dichiarazione di pubblica utilità (art. 51 LE). E' questo il presupposto indispensabile affinché la facoltà di prelevare i contributi sia dallo Stato delegata all'ente esecutore dell'opera.

Il progetto di nuova legge di espropriazione crea invece a favore del Cantone e dei Comuni una presunzione di pubblica utilità per le opere di interesse pubblico da loro realizzate. Pertanto ragioni di tecnica legislativa consigliano di trattare la materia dei contributi in una legge separata, ed è ciò che si propone presentando un progetto di legge speciale sui contributi di miglìoria.

Il progetto impone allo Stato, ai Comuni ed ai Consorzi di Comuni l'obbligo di imporre i contributi di miglìoria per le opere da loro eseguite e dalla cui esecuzione derivino ai privati dei vantaggi particolari.

La nozione di « opera » è precisata dall'art. 4 del progetto nel senso che solo le opere aventi un interesse pubblico comportano per lo Stato, il Comune od i Consorzi di Comuni, l'obbligo d'imposizione del contributo. Il cpv. 2 dello stesso art. 4 indica, in modo esemplificativo, talune opere entranti nel concetto di « opera pubblica ».

L'innovazione principale del progetto di legge è costituita dall'*obbligatorietà* — una possibilità di esonero è tuttavia prevista dal capoverso 2 dell'articolo 1 per tener conto di circostanze eccezionali — dell'imposizione del contributo. Essa tende ad assicurare una maggiore giustizia distributiva nel riparto degli oneri derivanti al cittadino dalla realizzazione di un'opera pubblica che normalmente comporta per una limitata cerchia di persone dei vantaggi materiali particolari nei confronti degli altri cittadini chiamati a contribuire indirettamente attraverso l'imposizione fiscale.

« Risponde pertanto ad un criterio di equità e di giustizia distributiva che, per tale circostanza, ai soggetti medesimi che già possono essere contribuenti a titolo di imposta, venga imposto un tributo particolare il quale, diversamente dalla prima, abbia la sua giustificazione nel vantaggio medesimo e la funzione quindi, di un compenso imposto per il particolare vantaggio di cui si tratta (cfr. Crespi: Il contributo di miglìoria e la sua imposizione nel Comune ticinese, 1963, pag. 17) ».

L'obbligo del prelievo dei contributi è previsto anche per i consorzi di Comuni. Questa estensione appare opportuna in considerazione della tendenza sempre più marcata a risolvere determinati problemi di pubblico interesse nell'ambito del consorzio di due o più Comuni, onde ottenere soluzioni più razionali e finanziariamente sopportabili. Il campo di applicazione è però limitato alla giurisdizione comunale, per cui una delega sarà sempre necessaria se un Comune o un Consorzio di Comuni intendono imporre contributi a titolari di diritti posti fuori della loro giurisdizione. La decisione spetterà, in tal caso, al Consiglio di Stato e la delega sarà concessa soltanto in casi eccezionali e cioè quando sarà dimostrata, in modo evidente, la sostanziale valorizzazione di beni posti fuori dalla giurisdizione comunale in seguito alla realizzazione dell'opera (art. 2, cpv. 2).

Ma non ogni vantaggio che dalla realizzazione di un'opera può derivare ad un fondo giustifica l'imposizione del contributo di miglioria. Occorre che il vantaggio si concretizzi in un maggior valore del fondo o dell'azienda. Il contributo sarà poi commisurato all'utile che ne deriva (art. 3 e art. 7 del progetto).

Le due norme precitate fissano nella legge la nozione fondamentale del contributo la cui applicazione pone sempre una premessa di ordine materiale e cioè l'esistenza di un maggior valore del fondo in seguito alla esecuzione di un'opera di interesse pubblico.

E' questo evidentemente anche il criterio sul quale poggia il sistema legislativo attuale. Talvolta però la pratica non si attiene scrupolosamente a quel principio in seguito ad una applicazione troppo formalistica delle norme esemplificative contenute nell'art. 53 LE.

La giurisprudenza non ha mancato di rilevare la difficoltà di esprimere il plus valore del fondo in virtù di semplici calcoli aritmetici « i cui termini sono evanescenti ed il punto esatto della stima è quasi mai determinabile in cifra » (cfr. Rep. 1935, pag. 141).

Il progetto di legge elenca all'art. 8 gli elementi di computo per la determinazione del contributo. Fissa la misura complessiva dei contributi stabilendo un minimo (30 %) assolutamente necessario per un controllo del rispetto dell'obbligatorietà e un massimo (60 %), che già oggi può essere raggiunto « qualora l'opera fosse richiesta dagli interessati ». Fissa la misura singola dei contributi (50 % dell'utile patrimoniale derivante dalla esecuzione dell'opera). Introduce un criterio di calcolo molto più sicuro e coerente al principio fondamentale surriferito con l'obbligatorietà della *stima preliminare* (art. 9). Il concetto di aumento del valore patrimoniale presuppone un raffronto con la situazione precedente alla realizzazione dell'opera che solo una preventiva valutazione rende possibile. Trattasi di una disposizione analoga alla prova a futura memoria prevista dal Codice di procedura civile (art. 273) avente appunto lo scopo di accertare una determinata situazione di fatto ed il valore che dalla stessa deriva nell'impossibilità di poterlo fare successivamente con giusta cognizione di causa in seguito alla trasformazione dovuta alla realizzazione dell'opera. Decisa l'esecuzione dell'opera l'ente esecutore dovrà pertanto provvedere ad una stima preventiva che sarà depositata presso la cancelleria comunale, unitamente ai progetti e preventivi dell'opera, per un periodo di 15 giorni e notificata personalmente agli interessati ai quali è data facoltà nel termine di 15 giorni dalla notifica di presentare eventuali osservazioni sulla stima preliminare.

Ad opera ultimata l'ente esecutore dell'opera dovrà provvedere ad una *seconda stima* e solo dal raffronto dei risultati delle due stime potrà dedurre l'esistenza o meno di un incremento del valore patrimoniale del fondo e quindi l'imponibilità del contributo.

Per l'esecuzione delle stime è lasciata facoltà all'ente esecutore dell'opera di valersi di una Commissione peritale di tre membri nominata dal Municipio

o dal Consiglio di Stato o un solo perito. L'obbligatorietà della consultazione dei periti non è imposta considerata la possibilità degli enti pubblici di far capo anche ai propri organi tecnici.

Il prospetto dei contributi, il cui contenuto è precisato all'art. 10 cpv. 2, dovrà essere pubblicato per trenta giorni presso la cancelleria comunale previo avviso sul Foglio Ufficiale ed un suo estratto notificato al contribuente per la parte che lo interessa, con la indicazione dei mezzi e dei termini di reclamo (art. 12).

Il progetto di legge introduce, sulla falsariga dell'attuale legge di procedura tributaria (art. 40), il sistema del reclamo all'ente che provvede all'imposizione del contributo. L'innovazione appare giustificata dalla natura del contributo che è pur sempre un tributo pubblico in senso lato (cfr. Crespi, op. cit. pag. 18). Il reclamo potrà essere diretto contro il principio dell'assoggettamento, l'ammon-tare del contributo stesso, l'elenco dei contribuenti od il contributo loro imposto.

La decisione sul reclamo è suscettibile di ricorso, in seconda istanza, al Tribunale amministrativo nelle forme previste dalla procedura amministrativa.

In linea di principio il prelevamento del contributo spetta all'ente esecutore dell'opera, essendo ovvio, già per il vocabolo stesso che il contributo vada a favore di chi ha realizzato e finanziato l'opera. Tuttavia da decenni lo Stato ha instaurato la prassi di delegare ai Comuni l'incasso dei contributi per le opere stradali da lui eseguite nei limiti delle rispettive giurisdizioni.

La prassi suaccennata non ha una base giuridica chiara in quanto l'art. 51 LE concede la facoltà di prelevare il contributo «all'ente che eseguisce l'opera» e non contempla esplicitamente la possibilità della delega. La sua legittimità è stata tuttavia riconosciuta dalla Camera di diritto pubblico del Tribunale federale con sentenza 29 maggio 1968 su ricorso Jelmini, con riferimento all'art. 60 LE, alla delega contenuta abitualmente nei decreti legislativi sulle opere di sistemazione della rete stradale cantonale, e infine al fatto che la prassi risale a parecchi decenni.

Il progetto di legge intende togliere ogni dubbio introducendo esplicitamente (art. 2, cpv. 3) la facoltà per lo Stato di delegare ai Comuni il diritto di imporre e incassare i contributi per le opere da lui eseguite. Questa norma va messa in relazione con le disposizioni degli art. 16 e seguenti, 23 e seguenti della legge cantonale del 17 gennaio 1951 sulla costruzione, sulla manutenzione e sull'uso delle strade cantonali che concedono allo Stato il diritto di far partecipare i Comuni alle spese di costruzione o di sistemazione della rete stradale cantonale.

A garanzia del pagamento del contributo l'ente esecutore dell'opera ha facoltà di chiedere l'iscrizione di una ipoteca legale di rango prevalente ad ogni altro pegno immobiliare entro il termine di un anno dal giudizio definitivo sull'importo del contributo (art. 16). E' confermata l'esigibilità in dieci rate annuali del contributo. Decennale è pure il termine di prescrizione.

Il progetto non ripropone più, il *contributo suppletorio* previsto dall'art. 55 dell'attuale legge di espropriazione, che stabilisce l'assoggettamento al contributo anche dei fabbricati costruiti, ampliati o restaurati «dopo il compimento dell'opera».

Questa norma appare in netto contrasto con l'impostazione del progetto di legge e con il concetto medesimo del contributo.

Il contributo è determinato dal valore obiettivo dei fondi presi come entità economica, nelle loro diverse manifestazioni, *al momento della fissazione del contributo*. Non appare giustificato l'aggravio di un onere contributivo sulla valorizzazione ulteriore del fondo derivante non più dall'opera realizzata dall'ente pubblico ma dall'iniziativa del privato proprietario.

La norma dell'art. 55 della legge attuale appare estranea ai connotati concettuali del contributo che è un tributo causale (cfr. Crespi, op. cit. pag. 10), che

presuppone cioè una relazione di causa ad effetto tra l'opera realizzata dall'ente pubblico e l'incremento di valore del fondo. Esso costituisce, in altre parole, un compenso per uno specifico, particolare vantaggio di natura patrimoniale che il proprietario di un fondo, di un'azienda o di un diritto reale limitato, ritrae dall'attività dell'ente pubblico.

Il progetto di legge che vi sottoponiamo regola in modo più moderno e razionale l'importante materia dei contributi di miglìoria, materia che richiede una chiara impostazione dei suoi principi fondamentali, dei casi di applicazione e della relativa procedura raggruppandone le relative norme in una legge a sè stante.

Per le esposte ragioni vi preghiamo di dare la vostra adesione all'allegato disegno di legge.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del nostro migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :

A. Lafranchi

p. o. Il Cancelliere :

A. Crivelli

Disegno di

LEGGE sui contributi di miglìoria

(del.....)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 9 luglio 1969 n. 1601 del Consiglio di Stato,

decreta:

Art. 1

**Principio
dell'imposizione**

¹ Lo Stato, i Comuni e i Consorzi di Comuni sono tenuti a imporre contributi di miglìoria per le opere da loro eseguite e dalla cui esecuzione derivino ai privati vantaggi particolari.

² Il Consiglio di Stato può concedere l'esonerazione dall'obbligo di imporre contributi se circostanze eccezionali lo giustificano.

Art. 2

**Limiti
giurisdizionali**

¹ I Comuni e i Consorzi di Comuni, di regola, possono imporre contributi solo nella loro giurisdizione.

² Eccezionalmente il Consiglio di Stato può autorizzare un Comune a imporre contributi fuori della sua giurisdizione, quando l'esecuzione dell'opera comporti vantaggi particolari secondo l'art. 3.

E' riservata allo Stato la facoltà di delegare ai Comuni l'imposizione e l'incasso dei contributi per le opere da lui eseguite.

Art. 3

Sono soggetti all'imposizione del contributo di miglioria tutti i proprietari di fondi o i titolari di diritti reali limitati, come pure i titolari d'aziende che ritraggono dall'opera un vantaggio che si traduce in un maggior valore del fondo o dell'azienda.

**Soggetti
dell'imposizione**

Art. 4

¹ Il contributo è imposto a seguito dell'esecuzione, dell'ampliamento o del rifacimento di un'opera pubblica.

**Opera pubblica :
nozione**

² Sono considerate tali, segnatamente: le strade, le piazze, i posteggi, le fognature, gli acquedotti, le pavimentazioni, i marciapiedi, i giardini, le attrezzature turistiche e simili altre opere di miglioria.

³ Non sono considerate opere pubbliche ai fini dell'imposizione i lavori di manutenzione o di semplice riattamento di un'opera esistente.

Art. 5

Possono essere esentati dall'imposizione gli enti con fini d'interesse pubblico.

**Esenzione
facoltativa**

Art. 6

¹ La misura complessiva dei contributi non può essere inferiore al 30 % ed essere superiore al 60 % della spesa effettiva dell'opera.

**Misura
complessiva
dei contributi**

² La spesa effettiva è computata sui costi d'esecuzione di una opera nuova o di acquisizione di un'opera esistente, ivi compresi, particolarmente, il prezzo dei fondi necessari e lo studio dei progetti, dedotti gli eventuali sussidi versati da enti pubblici.

Art. 7

Il contributo a carico di ogni interessato è commisurato all'utile patrimoniale derivantegli dall'esecuzione dell'opera; esso non può essere superiore al 50 % dell'utile medesimo.

**Contributo singolo
a) Misura**

Art. 8

Entrano in considerazione per la determinazione del contributo, in particolare:

**b) Elementi
di computo**

- a) l'aumento di valore o di reddito del fondo o dell'azienda a seguito dell'esecuzione dell'opera;
- b) lo scopo e la destinazione attuale o futura del fondo o dell'azienda;
- c) l'ubicazione del fondo o dell'azienda rispetto all'opera;
- d) ogni altro elemento oggettivamente accertabile, atto a procurare al soggetto del contributo un vantaggio particolare in conseguenza dell'opera.

Art. 9

**Procedura
d'imposizione
a) Stima
preliminare**

¹ Decisa l'esecuzione dell'opera, l'ente che impone i contributi provvede a una stima preventiva intesa ad accertare il valore dei fondi o delle aziende prima dell'esecuzione dell'opera.

² Le stime sono depositate per il periodo di quindici giorni presso la cancelleria comunale, e notificate personalmente agli interessati.

³ Con le stime preventive devono essere depositati il progetto dell'opera, il preventivo di spesa e una relazione tecnica.

⁴ Ogni interessato può presentare le sue eventuali osservazioni sulla stima preliminare entro quindici giorni dalla notifica.

Art. 10

**Stima a opera
compiuta ;
prospetto**

¹ A opera compiuta l'ente che impone i contributi fa eseguire una seconda stima intesa ad accertare il maggior valore derivante dall'esecuzione dell'opera.

² Esso provvede poi all'allestimento del prospetto dei contributi che deve indicare:

- a) l'elenco dei contribuenti;
- b) i valori di stima di cui all'art. 9 e al primo capoverso del presente articolo;
- c) il maggior valore risultante dall'opera per ogni contribuente;
- d) gli importi dei singoli contributi;
- e) l'elenco degli enti esenti da contributo in virtù dell'art. 5, con l'indicazione dei motivi dell'esenzione.

Art. 11

**Commissione
dei periti**

¹ Per l'esecuzione delle stime e per il computo dei contributi l'ente può valersi della consulenza di una Commissione di tre periti, nominati dal Municipio, rispettivamente dal Consiglio di Stato.

² Nei casi di poca importanza può essere designato un perito unico.

Art. 12

**Pubblicazione
dei contributi**

¹ Il prospetto dei contributi è pubblicato per trenta giorni presso la cancelleria comunale, previo avviso nel Foglio Ufficiale.

² Contemporaneamente un estratto del prospetto è notificato al contribuente per la parte che lo interessa, con l'indicazione dei mezzi e dei termini di reclamo.

Art. 13

**Decadenza
del diritto
d'imposizione**

Il diritto d'imposizione decade se il prospetto dei contributi non è pubblicato entro il termine massimo di tre anni dal compimento dell'opera.

Art. 14

Reclamo

¹ Nel termine di pubblicazione del prospetto ogni contribuente può interporre reclamo all'ente che impone i contributi.

² Il reclamo può essere diretto:

- a) contro il principio dell'assoggettamento;
- b) contro l'ammontare del contributo;
- c) contro l'elenco dei contribuenti o il contributo loro imposto.

³ Il reclamo non sospende la procedura di imposizione. Qualora un reclamo possa pregiudicare legittimi interessi di terzi, quest'ultimi devono essere chiamati in lite. La decisione sul reclamo dev'essere motivata e notificata al reclamante e a ogni altro interessato.

Art. 15

¹ Contro la decisione sul reclamo può essere interposto ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, che esamina liberamente il fatto e il diritto. **Ricorso**

² La procedura è disciplinata per il resto dalla legge di procedura per le cause amministrative.

Art. 16

¹ Il contributo è personale.

**Natura e garanzia
del contributo**

² A garanzia del pagamento spetta all'ente esecutore dell'opera un'ipoteca legale a carico del fondo per cui il contributo è stato imposto.

³ L'ipoteca legale è di rango prevalente a ogni altro pegno immobiliare; essa richiede per la sua validità l'iscrizione nel registro fondiario.

⁴ Il diritto di chiedere l'iscrizione si perime entro un anno dal giudizio definitivo sull'importo del contributo.

⁵ L'iscrizione dell'ipoteca legale può essere chiesta in via provvisoria dall'inizio della procedura d'imposizione per il presumibile ammontare del contributo.

Art. 17

¹ Il contributo è esigibile in dieci rate annuali dal giorno in cui è divenuto definitivo. **Pagamento**

² Sull'ammontare del contributo accertato è dovuto un interesse annuo del 5 %.

³ In caso di pagamento anticipato parziale o totale l'interesse corrispondente non viene conteggiato.

Art. 18

¹ Le singole rate di contributo si prescrivono col decorso di dieci anni. **Prescrizione**

² Alla prescrizione sono del resto applicabili per analogia le norme del Codice delle obbligazioni.

Art. 19

Le procedure d'imposizione di contributi per opere già iniziate all'entrata in vigore della presente e per cui sia stata ottenuta la dichiarazione di pubblica utilità ai fini dell'imposizione dei contributi sono rette dalle norme della legge precedente. **Procedure pendenti**

Art. 20

**Disposizioni
abrogate**

La presente legge abroga il Capo VI della legge d'espropriazione del 15 gennaio 1940.

Art. 21

**Modificazioni
di leggi esistenti**

Gli articoli 4 della legge edilizia del 15 gennaio 1940 e 19 della legge sulla costruzione, sulla manutenzione e sull'uso delle strade cantonali del 17 gennaio 1951 sono abrogati e sostituiti dai seguenti :

A. LEGGE EDILIZIA

Art. 4.

**Indennità e
contributi**

Le indennità di espropriazione e i contributi dei privati per le opere del piano regolatore sono determinati secondo la legge cantonale d'espropriazione e la legge cantonale sui contributi di miglìoria e con le procedure ivi indicate.

**B. LEGGE SULLA COSTRUZIONE, SULLA
MANUTENZIONE E SULL'USO
DELLE STRADE CANTONALI**

Art. 19

Contributi privati

Il prelevamento di contributi a carico di privati è regolato dalle disposizioni della legge cantonale sui contributi di miglìoria.

Art. 22

Entrata in vigore

¹ Decorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

² Il Consiglio di Stato ne fissa la data dell'entrata in vigore.