

Messaggio 2826

Concernente una nuova legge sui contributi di miglioria

Onorevoli signori,
Presidente e Consiglieri,

ci pregiamo sottoporvi per approvazione il disegno di una nuova legge sui contributi di miglioria.

SOMMARIO

I. Situazione giuridica presente

1. Generalità

2. La legge di contributi di miglioria del 1971

2.1. Generalità

2.2. Considerazioni critiche

a) Esonero dell' imposizione

b) Misura complessiva del contributo

c) Determinazione dell' utile patrimoniale

d) Stima preliminare

II. Iniziativa parlamentare G. Buffi

III. Avanzoprogetto della Commissione di studio

IV. Procedura di consultazione

V. Scopo della modifica legislativa

VI. Il contributo di miglioria

VII. Il disegno di legge

1. Generalità

2. Le singole disposizioni

VIII. Ripercussioni finanziarie

IX. Ripercussioni sull' effettivo del personale

X. Linee direttive e piano finanziario

XI. Testo del disegno di legge

I. SITUAZIONE GIURIDICA PRESENTE

1. Generalità

1.1. La legge sui contributi di miglioria dell' 8 marzo 1971 disciplina in modo generale il prelevamento dei contributi di miglioria per le opere eseguite dallo Stato, dai Comuni e dai Consorzi di Comuni.

Leggi speciali si occupano parimenti del problema sono:

- la LALIA, che disciplina il prelevamento dei contributi per gli impianti di depurazione e per le canalizzazioni eseguiti dai Comuni o da Consorzi di Comuni (art. 96/108), in modo autonomo e esauriente (l' applicazione della LCM vi è espressamente esclusa, art. 96 cp 6);
- la legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni, che disciplina il prelevamento dei contributi relativamente al raggruppamento dei terreni (ricomposizione particellare) e opere annesse (strade e altre opere di bonifica; art. 39/46);
- la legge sui consorzi, che disciplina il prelevamento dei contributi per le opere di sistemazione dei corsi d' acqua (arginature ecc.), di premunizione (ripari contro le frane, le valanghe, ecc.), piantagioni, rimboschimenti ecc.) e di bonifica fondiaria (prosciugamento di stagni, bonifica di terreni incolti ecc.); ma anche per l' esecuzione di qualsiasi altra opera d' interesse pubblico, da eseguire per mezzo di un consorzio (art. 1-10 e 29).

1.2. I contributi possono essere stabiliti così a favore di un ente pubblico, che debba provvedere soltanto alle spese di un servizio pubblico che interessa particolarmente gli obbligati del tributo, come a favore di enti che attendono pure ad altri servizi. La prima ipotesi ricorre nel caso dei tributi dovuti ai consorzi di bonifica o di difesa contro gli eventi naturali (che è anche la più antica nel diritto ticinese, v. anche legge sulle arginature di fiumi e torrenti, del 9 giugno 1853, art. 1/4).

L' altra ipotesi ricorre nei contributi di miglioria così a favore dello Stato, come dei Comuni e Consorzi di Comuni (nota al diritto ticinese dal 1902; v. Decreto legislativo circa l' espropriazione per cause di pubblica utilità, del 10 gennaio 1902, art. 63).

2. La legge sui contributi di miglioria del 1971

2.1. Generalità

2.1 1. La LCM obbliga lo Stato, i Comuni e i Consorzi di Comuni a prelevare contributi di miglioria per le opere da loro eseguite e dalle quali derivano ai privati vantaggi particolari, salvo la facoltà del Consiglio di Stato di concedere l' esonero dall' imposizione se circostanze eccezionali lo giustificano (art. 1).

La legge precisa che l' imposizione ha luogo a seguito dell' ampliamento o del rifacimento di un' opera pubblica, elencando a titolo esemplificativo le strade, le piazze, i posteggi, le fognature, gli acquedotti, le pavimentazioni, i marciapiedi, i giardini, le attrezzature turistiche (art. 4).

2.1 2. La LCM stabilisce che la misura complessiva dei contributi non può essere inferiore al 30% né superiore al 60% della spesa; questo limite può essere superato quando si tratta di opere destinate a attrezzare zone non urbanizzate (urbanizzazione primaria: strade, condotte d' acqua, canalizzazioni ecc., art. 6 cp 1 e 4). D' altro canto il contributo singolo non può superare il 50% dell' utile patrimoniale che deriva all' interessato dall' esecuzione dell' opera (art. 7). La spesa effettiva e computata sui costi d' esecuzione di un' opera nuova o di acquisizione di un' opera esistente, ivi compreso il prezzo dei fondi necessari e lo studio dei progetti e dedotti gli eventuali sussidi concessi da enti pubblici (art. 6).

2.1 3. L' art. 8 cp 1 stabilisce che per determinare il contributo entrano in considerazione specialmente:

- l' aumento di valore o di reddito del fondo a seguito dell' esecuzione dell' opera. Nel determinare l' aumento del valore devesi tenere equo conto altresì della possibilità di un miglior uso del terreno. Nel caso di fondi edificati, di regola, nel calcolare l' aumento di valore si dovrà tener conto di una media ponderata tra la stima del valore venale e la stima fondata sul reddito;
- lo scopo e la destinazione attuale o futura del fondo;

- le possibilità di sfruttamento secondo il regolamento edilizio e il piano regolatore;
- L'ubicazione del fondo rispetto all'opera tenendo pure conto delle caratteristiche della zona;
- ogni altro elemento oggettivamente accertabile, atto a procurare al soggetto del contributo un vantaggio particolare in conseguenza dell'opera.

Nella determinazione del contributo si deve inoltre tener conto degli inconvenienti subiti, ossia dei fattori che riducono l'utile, e di eventuali restrizioni di diritto pubblico che gravano il fondo (art. 8 cp 2).

2.1 4. Sotto il profilo procedurale, la LCM prevede:

- la pubblicazione delle stime preliminari intese ad accertare il valore dei fondi prima dell'esecuzione dell'opera (art. 10 cp 1);
- la pubblicazione di una seconda stima intesa ad accertare il maggior valore derivante dall'opera in pratica, la differenza tra la stima preliminare e la seconda stima (art. 11 cp 1);
- il reclamo all'ente che impone i contributi contro il principio dell'assoggettamento, l'ammontare del contributo, l'elenco dei contribuenti o il contributo loro imposto (art. 15 cp2);
- il ricorso al Tribunale d'espropriazione contro la decisione sul reclamo.

2.1. 5. Il contributo è esigibile in dieci rate annuali dal giorno in cui è divenuto definitivo; sull'ammontare accertato è dovuto l'interesse composto sulla base di un saggio del 5% annuo (art. 18 cp 1 e 2).

A garanzia del pagamento è istituita un'ipoteca legale, di cui è prescritta l'iscrizione a RF (art. 17).

2.2. Considerazioni critiche

I punti critici della LCM dopo un'esperienza decennale risultano essere essenzialmente:

- l'esonero dall'obbligo di prelevare i contributi (art. 1 cp 2)
- la determinazione della misura complessiva dei contributi (art. 6, 10, 11)
- la determinazione dell'utile patrimoniale (art. 7 e 8)
- la stima preliminare (art. 10)

a) Esonero dall'imposizione

Come visto, la LCM fissa l'obbligo di prelevare contributi, con facoltà del Consiglio di Stato di concedere l'esonero d'imposizione se circostanze eccezionali lo giustificano.

Ma né la legge né le numerose decisioni su analoghe istanze dei Comuni hanno mai chiarito le circostanze per cui l'esonero poteva essere concesso. Ci si è generalmente limitati a dire che le premesse dell'imposizione erano nella fattispecie concreta date (v. per esempio Borghi n. 830 p. 362) o non date (RDAT 1977 n. 72 p. 146).

b) Misura complessiva dei contributi

1. Secondo la LCM, la misura complessiva dei contributi non può essere né inferiore al 30% né superiore al 60% della spesa effettiva; può superare il 60% e salire fino al 100% allorché si tratta di opere destinate ad attrezzare zone non urbanizzate (art. 6 cp 1 e 4). D'altro canto il contributo singolo non può superare il 50% dell'utile patrimoniale che deriva all'interessato dall'esecuzione dell'opera (art. 7).

2. Nel sistema della LCM, l'elemento che determina l'ammontare del contributo complessivo non è in realtà ravvisabile nel costo dell'opera, bensì nell'utile derivante ai proprietari. Accanto all'opera che non genera vantaggio particolare (come scuole, edifici amministrativi, chiese, cimiteri, c'è quella che genera pochi vantaggi per rapporto al costo, per esempio una strada di grande traffico con limitata funzione urbanizzativa dei fondi o un'autostrada che solo eccezionalmente potrà avere anche scopi d'urbanizzazione (ipotesi che in pratica può verificarsi solo agli svincoli dove si trovassero aree industriali, supermercati e simili). Non ha quindi senso decidere che si preleveranno contributi di migliorata in una data percentuale o misura, se non si dispone di dati che permettono di concludere che la percentuale prestabilita è prelevabile effettivamente nella misura consentita dall'utile derivante ai privati.

Nemmeno la misura minima del 30% del costo dell'opera potrà dunque essere fissata

aprioristicamente, dipendendo anch' essa dal verificarsi di una sufficiente quota di utile per i privati.

3. La doppia limitazione della LCM (per cento della spesa, per cento dell' utile) appare comunque assai macchinosa e può condurre a risultati incerti o poco convincenti il presupposto che l' utile deve superare i costi dell' opera costringe non di rado a valutazioni artificiali, poco o punto convincenti, laddove è invece indispensabile una forte semplificazione e schematizzazione.

c) Determinazione dell' utile patrimoniale

1. La doppia limitazione verso l' alto del contributo al 60% della spesa (che per le opere di urbanizzazione può essere superata e raggiungere anche il 100%) e al 50% dell' utile patrimoniale singolo è spiegabile unicamente se l' utile patrimoniale (complessivo) può eccedere il costo dell' opera.

Diversamente, la legge sarebbe contraddittoria già perché la misura del contributo non potrebbe mai raggiungere il 60% della spesa, e tanto meno superarlo per le opere d' urbanizzazione. L' utile patrimoniale non si identifica quindi con la spesa investita per eseguire l' opera ovvero col valore aggiunto ai fondi.

2. Nel Ticino, forse per influenza del diritto italiano, che contemplava un contributo di miglioria specifica e un contributo di miglioria generica, per il computo del quale entravano in considerazione elementi di rendita urbana, come l' espansione dell' abitato e il complesso delle opere pubbliche eseguite dal Comune (Digesto vol. XX 510 ss), si è in effetti via via instaurata l' opinione che il maggior valore o incremento di valore o utile "corrisponde a quell' accrescimento risultante dal rapporto del patrimonio in due momenti diversi: quello anteriore e quello posteriore all' esecuzione dell' opera" (Rep.1936 85); ossia alla differenza tra il prezzo che il fondo avrebbe avuto in una libera contrattazione di compra e di vendita prima dell' esecuzione dei lavori e quello ad opera compiuta, se parimente dovesse formare oggetto di volontaria alienazione. (Crespi 95 ss e riferimenti).

3. Quest' opinione, nella misura in cui presuppone un maggior valore superiore all' investimento, è da reputare sostanzialmente errata. Essa considera infatti incrementi di valore estranei all' esecuzione e al costo dell' opera, dovuti allo sviluppo edilizio, alla presenza di infrastrutture pubbliche e private, all' idoneità edificatoria del terreno e al mercato, d' altronde molto speciale e a volte persino anomalo, dei terreni. L' imposizione tende così ad assumere i connotati di un' imposta sulle aree edificabili, anziché quelli del contributo, che deve rappresentare invece solo un compenso per l' equivalente di un servizio reso dall' ente pubblico (RDAT 1978 n. 78 p. 165 e rif.; Imboden-Rhinow n. 111 III).

d) Stima preliminare

1. E' sulla base dell' impostazione precedentemente illustrata che è poi maturata l' idea dell' accertamento del contributo secondo una stima preliminare, intesa ad accertare il valore dei fondi prima dell' esecuzione dell' opera, e una seconda stima, intesa ad accertare il maggior valore derivante dall' opera (art. 10 cp 1 e art. 11 cp 1).

2. In verità, la stima che conta è solo una : quella dell' incremento di valore, che deve essere eseguita una volta tutte al termine dell' opera (ma è pensabile anche all' inizio, sulla scorta dei progetti, come già previsto dalla LEspr. 1940).

I punti di partenza e di arrivo sono invece irrilevanti, rilevante essendo soltanto la loro differenza, che è appunto l' incremento di valore (il punto di partenza può coinvolgere unicamente un problema di conservazione di prove, che l' ente impositore deve considerare già perché l' onere della prova a di principio a suo carico).

Tant' è vero che nella prassi viene di solito adottata come stima preliminare quella ufficiale, aggiungendovi poi, ai fini della stima a opera compiuta, la stima del maggior valore, espresso in una percentuale del valore di stima ufficiale oppure direttamente in franchi e centesimi.

Il complicato sistema della legge viene così in parte eluso; non a torto del resto dal momento che, oltre ad essere di difficile attuazione pratica, risulta come detto pressoché inutile.

Un calcolo preciso del maggior valore, fondo per fondo, in base a una stima prima e dopo l'

esecuzione dell' opera risulta d' altronde, quando il numero dei proprietari è molto elevato, assolutamente inattuabile (Borghi 344; RADT 1977 142).

II. INIZIATIVA PARLAMENTARE BUFFI

a) Il 21 aprile 1980 l' on. Giuseppe Buffi per il Gruppo liberale radicale presentava un' iniziativa parlamentare in forma generica con cui chiedeva di riformare la Legge sui contributi di miglioria allo scopo di conferire una più equa aderenza del contributo a carico di ogni singolo proprietario al principio della compensazione fra vantaggio particolare e inconveniente, specialmente mediante una più appropriata e più precisa definizione del concetto di contributo, mediante l' inserimento di una norma derogativa al minimo del 30% o altre modifiche e eventualmente mediante ritocco di norme procedurali.

b) L' iniziativa è stata esaminata dalla Commissione della legislazione, che ha presentato il proprio rapporto al Gran Consiglio lo scorso 27 gennaio.

La Commissione, riconoscendo come fondati i temi sollevati, ha proposto al Gran Consiglio di accettare l' iniziativa, rinviando l' esame delle questioni particolari al momento della presentazione del presente disegno di legge, di cui aveva avuto a disposizione l' avamprogetto elaborato dalla commissione di studio istituita dal Consiglio di Stato con risoluzione dell' 11 febbraio 1981.

Il Gran Consiglio ha approvato la proposta della Commissione nella seduta del 6 febbraio 1984.

III. AVANPROGETTO DELLA COMMISSIONE DI STUDIO

Le linee direttive dell' avamprogetto presentato dalla Commissione di studio nel giugno 1981, assieme con la relazione, possono essere descritte come segue:

- fissazione del contributo minimo prelevabile solo per le opere di urbanizzazione dei terreni edificabili;
- semplificazione del calcolo dei contributi;
- possibilità dei proprietari di contestare il principio dell' esecuzione dell' opera;
- abbandono della stima preliminare;
- facoltà di avviare la procedura di imposizione già sulla base del preventivo, raggruppando le procedure (espropriazione ecc.);
- possibilità d' imposizione posteriore e di restituzione di contributi, ricorrendo certi presupposti.

IV. PROCEDURA DI CONSULTAZIONE

L' avamprogetto e la relazione della commissione sono stati sottoposti al dipartimento per osservazioni, dopo di che il Consiglio di Stato ha disposto per l' avvio di una procedura di consultazione presso le Associazioni di Comuni, l' ASPAN, la CATEF e l' Unione dei contadini. Tutte le persone consultate, ad eccezione dell' Unione dei contadini; hanno dato una risposta. Le risposte ottenute sono state generalmente positive.

Le principali obiezioni riguardavano:

- la delega d' imposizione a persone private;
- le opere che danno luogo a contributo;
- la quota di contributo a carico degli interessati;
- la ripartizione della spesa tra gli interessati.

Il disegno di legge in esame tiene adeguatamente conto di queste osservazioni.

V. SCOPO DELLA MODIFICA LEGISLATIVA

Scopo della modifica legislativa è di eliminare in quanto possibile le difficoltà d' esecuzione delle leggi sui contributi riscontrate nella pratica, tenendo altresì conto del diritto federale nel frattempo entrato in vigore e che specificatamente riguarda il problema dei contributi dovuti dai privati per le opere di urbanizzazione dei terreni edificabili (Legge federale che promuove la costruzione d' abitazione e l' accesso alla loro proprietà, del 4 ottobre 1974, e Legge Federale

sulla pianificazione del territorio, del 22 giugno 1979).

Specialmente avvertita e l' esigenza di semplificazioni riguardo al calcolo dei contributi (in senso conforme cfr. anche Reform des zürch. Bodenrecht 223a; Stüdeli 53), in modo da permetterne una facile elaborazione all' autorità e una più agevole comprensione ai contribuenti. E' stata però esaminata preliminarmente anche la possibilità d' istituire una tassa d' urbanizzazione, che tenesse luogo del contributo di miglioria, come suggerito nel Rapporto della minoranza PSA/PdL della Commissione speciale del Gran Consiglio per una nuova legge urbanistica (v. p. 5bb). Simile istituto è finora sconosciuto nel diritto svizzero.

Esso assomiglia peraltro a quello della tassa d' utilizzazione (tassa d' allacciamento), che può essere percepita al momento dell' utilizzazione effettiva dell' impianto la differenza del contributo di miglioria, imponibile in virtù della semplice possibilità d' utilizzazione; RU 102 la 405 s; ZB1. 1976 386). La tassa d' urbanizzazione è invece nota nel diritto francese (loi orientation foncière n. 67-1253 du 30 décembre 1967) e nel diritto italiano, sia pure sotto diversa nomenclatura (legge 28 gennaio 1977, n. 10, Norme per la edificabilità del suolo).

La tassa d' urbanizzazione del diritto francese aveva per oggetto di tassare i terreni costruiti o suscettibili d' essere costruiti, in vista d' incitare i proprietari alla vendita. Si sperava così di ottenere un aumento dell' offerta sul mercato fondiario e di conseguenza un assestamento dei prezzi dei terreni da costruzione. Ma finora questa disposizione non ha formato l' oggetto di alcuna norma esecutiva (Jacquinon et Danan 398). Secondo il diritto italiano, ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale deve partecipare agli oneri ad essa relativi (art. 1 legge cit.). La concessione del permesso edilizio è in particolare subordinata alla corresponsione di un tributo commisurato all' incidenza delle spese d' urbanizzazione primaria e secondaria e al costo della costruzione (art. 3 legge cit.). Come si vede, il tributo è composto di due elementi: uno relativo al costo dell' urbanizzazione, dalle caratteristiche del contributo, e l' altro relativo al costo della costruzione, dalle caratteristiche dell' imposta (Colella e Spagna Musso 38).

La determinazione degli oneri d' urbanizzazione si effettua con decisione dell' autorità comunale sulla base di tabelle parametriche definite per legge dalle Regioni (art. 5 legge cit.).

Nel nostro contesto internazionale la soluzione della tassa d' urbanizzazione, sostitutiva del contributo di miglioria, appare molto problematica, sia sotto il profilo pratico sia sotto il profilo giuridico, considerando specialmente il diverso grado d' urbanizzazione e d' edificazione del territorio, nonché la situazione creatasi con l' applicazione della LCM e della LA LIA. Una tassa d' urbanizzazione a carico soltanto delle nuove costruzioni, ricostruzioni e riattamenti importanti urterebbe in particolare contro il principio della parità di trattamento, i fondi già edificati beneficiando almeno in ugual misura delle opere di urbanizzazione mentre l' estensione ai fondi gli edificati porrebbe non pochi problemi soprattutto in relazione ad opere eseguite da molto tempo e a contributi e tasse precedentemente percepiti. La tassa d' urbanizzazione sarebbe poi molto probabilmente in contrasto anche con il diritto federale (art. 6 LF che promuove la costruzione d' abitazioni e l' accesso alle loro proprietà e art. 19 cp 2 LPT). Essa non potrebbe comunque sopperire all' istituto della compensazione di vantaggi o svantaggi rilevanti derivante dalla pianificazione secondo la LPT (art. 5 cp 1), istituto questo afferente all' imposta.

VI. IL CONTRIBUTO DI MIGLIORIA

a) Il contributo di miglioria è uno dei mezzi di finanziamento di cui l' ente pubblico dispone per l' adempimento dei compiti affidatigli dalla legge, in particolare per l' urbanizzazione tempestiva dei fondi di cui l' ente pubblico stesso è responsabile (art. 19 cp 2 LPT art. 5 1.F che promuove la costruzione d' abitazioni e l' accesso alla loro proprietà).

Esso rappresenta una partecipazione del privato alle spese per onere o impianti eseguiti dallo Stato o dai Comuni o Consorzi di Comuni ecc. nell' interesse generale (pubblica utilità), che viene imposta alle persone o gruppi di persone cui le opere o gli impianti procurano vantaggi economici particolari. Per le opere di urbanizzazione dei fondi si potrebbe persino parlare di rimborso spese. Ma qual è la ratio legis dell' obbligo di una partecipazione finanziaria dei

proprietari fondiari?

I contributi di miglioria, come le tasse di allacciamento e d' uso, devono in primo luogo ristabilire l' uguaglianza distributiva. Se i contributi non vengono percepiti in modo conseguente, si instaura un regime in cui i proprietari possono appropriarsi, almeno in parte, del "plus valore sociale", integrando nei prezzi di vendita o di locazione la remunerazione delle infrastrutture eseguite dalla collettività (Macheret, Droit et politique de la propriété foncière en Suisse, in Festeschrift für H. Hüber, Bern 1981, 410). In secondo luogo i contributi di miglioria costituiscono uno stimolo a utilizzare il suolo conformemente alla destinazione fissata dalla pianificazione: il proprietario fondiario, dovendo sollecitamente pagare il contributo, sarà più incline ad edificare o a vendere il suo fondo per non lasciare improduttivo l' investimento (Zaugg art. 108 N 2; DFGP/UPT Commento LPT art. 19 N 24 e cit.).

Il prelevamento dei contributi di miglioria è dunque anche un mezzo per lottare contro la tesaurizzazione e il rincaro dei terreni edificabili (Aubert, Du renchérissement foncier, RDS 1964 II 40s). Esso è pure idoneo a prevenire un inutile indebitamento della collettività e a permettere così l' urbanizzazione tempestiva delle zone edificabili (art. 19 cp 2 LPT; DFGP/UPT Commento LPT art. 19 N 24 e cit.).

b) Il contributo dev' essere commisurato al costo dell' opera e ripartito a carico degli interessati in proporzione dello specifico vantaggio economico che gliene deriva (Ryser 18; Crespi 17; Imboden-Rhinow n. 111 I e 111 C, RU 99 la 596, 98 la 171, 95 I 507 e riferimenti, 90 I 81; RDAT 1978 164 n. 78 e riferimenti). Il contributo, come la tassa, presuppone una prestazione da parte dell' ente pubblico che è appunto l' esecuzione di un' opera o di un impianto d' interesse pubblico a differenza dell' imposta, che è invece il tributo che il privato versa alla comunità senza correlazione diretta con un servizio o una prestazione pubblica, ma solo quale partecipazione alle spese derivanti dai compiti generali dello Stato e in funzione di una determinata situazione economica (RU 95 I 506).

VII. IL DISEGNO DI LEGGE

1. Generalità

Il disegno di legge è suddiviso in cinque capitoli: disposizioni generali, calcolo dei contributi, procedura, esigibilità e garanzie, disposizioni varie e finali.

Le novità essenziali sono:

- la possibilità di conferire il diritto di imposizione agli enti pubblici (oltre che lo Stato, i Comuni e i Consorzi di Comuni) e anche a persone private abilitate dalla legge a eseguire opere d' interesse pubblico;
- la creazione della presunzione del vantaggio particolare per le opere d' urbanizzazione in una misura minima prestabilita dalla legge;
- la possibilità di eseguire un' opera a tappe, riprendendo per ognuna la quota parte di spesa e evitando il susseguirsi di imposizioni;
- il calcolo del contributo, come regola, secondo la superficie dei fondi, tenendo conto per terreni edificabili, del diverso indice di sfruttamento;
- la facoltà d' imporre contributi posteriori quando ricorrono determinati presupposti, cui si accompagna quella della retrocessione quando, entro un certo termine, venissero meno le premesse che ne avevano determinato l' imposizione;
- la pubblicazione preliminare dell' opera, con facoltà di opposizione degli interessati;
- l' elaborazione del prospetto dei contributi sia sulla base del preventivo sia sulla base del consuntivo dell' opera;
- la possibilità di stipulare convenzioni sui contributi che tengano luogo della procedura d' imposizione;
- la facoltà di agevolazioni di pagamento e condoni;
- le agevolazioni per gli immobili agricoli situati nella zona edificabile.

2. Le singole disposizioni

a) Capitolo I - Disposizioni generali

Le disposizioni contenute nel primo capitolo concernono il campo d' applicazione, l' obbligo d' imposizione, le esenzioni, la delega del diritto d' imposizione, le opere che danno luogo a contributo, il vantaggio particolare, i soggetti imponibili.

Articolo 1

Il primo capoverso stabilisce che la presente legge disciplina l' imposizione dei contributi di miglioria. Non vi è quindi più spazio per l' adozione di norme comunali particolari (v. anche Crespi 39), a differenza di quanto avviene in quasi tutti gli altri Cantoni svizzeri (solo Soletta a quanto ci risulta ha promulgato un regolamento generale sul prelevamento dei contributi di urbanizzazione - Reglement über die Erschliessungsbeiträge - in data 3 luglio 1978). A questo riguardo, la situazione non muta comunque rispetto al diritto anteriore. L' adozione di norme quadro è peraltro auspicata dalla dottrina al fine di unificare il diritto, favorendo l' instaurarsi di una pratica e di una giurisprudenza equilibrate, nell' interesse soprattutto della parità di trattamento e della sicurezza del diritto (Aemissegger 84). Il secondo capoverso riserva le disposizioni delle leggi speciali, che sono: la LALIA, per i contributi concernenti gli impianti di depurazione e le canalizzazioni (art. 96-108); la legge sui consorzi per i contributi dovuti ai consorzi costituiti in base alla legge medesima (art. 3 e 29) o per speciali opere eseguite senza costituzione del consorzio (art. 31 bis); e la legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni, per le opere di raggruppamento terreni (art. 39 - 46).

a) L' unificazione del diritto riguardo ai contributi per le opere di depurazione e le canalizzazioni previste dai piani generali delle canalizzazioni non è possibile senza mettere a soqquadro tutta l' impostazione del problema e della prassi comunali di questi anni. L' imposizione di tali contributi ha d' altronde una sua precisa configurazione nella legge, onde non si vedono ragioni plausibili per una modificazione. Può anche sussistere qualche dubbio riguardo alla qualità di questo contributo, che potrebbe forse classificare anche come contribuzione mista. La questione è peraltro solo accademica, la contribuzione mista essendo ammissibile (RU 106 II 84) e non risultando in concreto violato il divieto costituzionale della doppia imposizione (art. 46 cp 2 Cost. fed.; Crespi 10; Rivier 51). Siccome i contributi della LALIA si articolano attorno agli impianti di depurazione e alle canalizzazioni previste dal PGC, concepiti in definitiva come un' opera unica, è tuttavia prevista l' applicazione della presente legge generale nel caso di esecuzione di opere non contemplate in questo contesto (art. 30). L' imposizione secondo le norme della LALIA appare infatti molto problematica per esempio nel caso dell' inclusione di nuovi territori nelle zone edificabili e della loro successiva urbanizzazione, come anche nel caso della realizzazione di condotte eventualmente non previste dal PGC.

b) Il diritto d' imposizione di contributi secondo la legge sui consorzi e la legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni è intimamente connesso con la costituzione dei consorzi e con la specialità delle opere (v. art. 6 legge sui consorzi e art. 10 legge sul raggruppamento); non risulterebbe perciò agevole l' unificazione specialmente delle procedure.

Articolo 2

a) il principio dell' imposizione per opere eseguite dallo Stato, dai Comuni e dai Consorzi di Comuni è confermato. Esso trova ora appoggio anche nel diritto federale, nella misura cui concerne opere d' urbanizzazione generale e particolare dei fondi edificabili. Secondo l' art. 19 LPT il diritto cantonale deve infatti prevedere l' obbligo dei proprietari fondiari di versare contributi d' urbanizzazione (Messaggio LPT, FF 1978 vol. I 982; Aemissegger 74s). Inoltre, la LF che promuove la costruzione di abitazioni e l' accesso alla loro proprietà contiene disposizioni imperative (art. 6) in materia di contributi d' urbanizzazione per i terreni destinati alla costruzione d' alloggi. Si tratta poi di diritto federale direttamente applicabile anche in assenza di norme d' esecuzione (Aemissegger 77), e prevalente al diritto cantonale (Stèdéli 26; DTF 108 Ib 71).

b) Con il consenso del Consiglio di Stato si può prescindere dall' imposizione quando il

finanziamento dell' opera è adeguatamente garantito da altri tributi causali. Il problema riguarda specialmente il miglioramento d' impianti esistenti, come le condotte d' acqua, d' energia e d' evacuazione del liquami, che possono essere finanziate con contributi di miglioria, tasse d' allacciamento e d' utenza.

Nella valutazione del prelevamento dei contributi entrano qui in considerazione problemi di politica tariffaria, in cui assumono peso particolare le previsioni di sviluppo edilizio e dei consumi, che devono essere esaminati caso per caso al fine di ricercare soluzioni equilibrate.

Non esistono invece ragioni valide per prevedere altri motivi d' esonero. Le buone condizioni economiche del Comune (per esempio un moltiplicatore d' imposta basso) non sembrano in particolare tali da giustificare un esonero, poichè si dovrebbe ritenere lesivo della parità di trattamento il finanziamento di opere con imposte, privilegiando i proprietari che ritraggono vantaggi particolari.

c) Non si giustifica il prelevamento di contributi quando è accertato che il loro ammontare non è in ragionevole proporzione con gli oneri d' imposizione (contributo non redditizio). Questo non è un motivo d' esonero, bensì questione di ragionevole applicazione della legge. L' apprezzamento di queste circostanze spetta all' ente esecutore dell' opera, ovviamente sulla scorta di un' analisi della concreta situazione.

Articolo 3

a) il potere d' imposizione è la possibilità di diritto e di fatto di un ente pubblico territoriale di prelevare tributi secondo il diritto costituzionale. Il potere originario d' imposizione spetta alla Confederazione e ai Cantoni. I Cantoni possono delegare il loro potere d' imposizione ad altri enti pubblici territoriali da essi costituiti e ad essi sottoposti (Blumenstein 35).

b) Ai Comuni e ai Consorzi di Comuni (nella rispettiva giurisdizione) il potere d' imposizione viene delegato per legge (art. 2 cp 1). Il primo capoverso dell' art. 3 prevede invece la possibilità del Consiglio di Stato di delegarlo agli altri enti pubblici del diritto cantonale e ai Comuni fuori della loro giurisdizione, e anche a persone private abilitate dalla legge a eseguire opere d' interesse pubblico. Il disciplinamento è analogo a quello previsto per l' espropriazione (art. 2 LEspr.), cui l' istituto del contributo di miglioria assomiglia.

La possibilità di delega a enti pubblici, per esempio ai Patriziati che spesso si occupano dell' esecuzione di opere e della gestione di servizi pubblici (strade forestali, acquedotti, funivie ecc.) appare senz' altro giustificata e logica, nell' ottica anche di favorire l' esecuzione di opere d' interesse generale. Anche la possibilità di delegare il diritto d' imposizione a persone private non è da escludere di principio già perchè non è raro il caso della gestione di servizi pubblici da parte di persone private, ma anche e specialmente per favorire iniziative d' urbanizzazione di terreni edificabili, senza dover necessariamente far capo alla istituzione di uno speciale consorzio, possibilità questa già ora esistente in base alla legge sui consorzi del 1913 (art. 29; v. anche Stüdeli 32, 62 e riferimento; ZB1. 1974 39s). Contro la decisione di delega è previsto il ricorso al Gran Consiglio.

c) La delega ai Comuni di prelevare i contributi quando sono chiamati a contribuire finanziariamente all' esecuzione d' un' opera dello Stato non rappresenta una novità (v. art. 2 cp 3 LCM). Nuova è invece l' esigenza di indicare nel decreto l' ammontare approssimativo del contributo prelevabile.

ca) L' eventualità di prelevare contributi per opere dello Stato è assai remota. Essa si verifica in pratica solo nel caso d' esecuzione di opere stradali che accanto allo scopo generale dell' urbanizzazione di base del territorio, hanno anche quello secondario e accessorio dell' urbanizzazione generale o particolare di zone o fondi. Ma anche in quest' evenienza lo Stato non ha finora mai prelevato direttamente contributi, limitandosi a delegarne di volta in volta la competenza ai Comuni fissando la loro partecipazione finanziaria a un' opera cantonale, conformemente agli art. 16 ss legge sulla costruzione, sulla manutenzione e sull' uso delle strade cantonali, del 17 gennaio 1951 (disposizioni sostanzialmente riprese nella legge sulle strade, del 23 marzo 1983, art. 26).

cb) La partecipazione dei Comuni alle spese di un' opera cantonale ha il carattere di un contributo in senso lato; essa equivale a una compensazione finanziaria tra lo Stato e i Comuni, casi come analoga funzione hanno i contributi o sussidi che il Cantone versa a titolo di partecipazione finanziaria alla realizzazione degli scopi d' interesse pubblico che competono al Comune stesso (Crespi 232). Il contributo imposto dal Cantone ai Comuni non ha dunque i connotati del contributo di miglìoria. Per determinare lo stesso occorre perciò distinguere la partecipazione finanziaria dai contributi di miglìoria. Altrimenti l' onere a carico del Comune arrischia sia di essere superiore sia d' essere inferiore a quanto effettivamente dovuto secondo i criteri stabiliti dalla legge (art. 26 legge strade cit.).

Articolo 4

Nel primo capoverso sono elencate le opere che danno luogo a contributo, mentre nei capoversi secondo e terzo vien data la definizione di opere di urbanizzazione generale e particolare, come all' art. 4 Legge federale che promuove la costruzione d' abitazioni e l' accesso alla loro proprietà. Nel quarto capoverso si precisa che il contributo è imponibile anche per il miglioramento o l' ampliamento di un' opera esistente, esclusi i lavori di manutenzione. Non viene ripreso il concetto espresso dall' art. 4 cp 1 LCM secondo cui il contributo è imponibile anche a seguito del rifacimento di un' opera pubblica.

a) Per urbanizzazione generale si intende l' allacciamento di un territorio edificabile ai rami principali degli impianti di urbanizzazione, segnatamente alle condotte dell' acqua, dell' approvvigionamento energetico e delle acque di rifiuto, nonchè a strade e accessi che servono direttamente il territorio edificabile (Zaugg art. 73 N 1). L' urbanizzazione particolare comprende il raccordo dei singoli fondi ai rami principali degli impianti di urbanizzazione, nonchè alle strade di quartiere aperte al pubblico e alle canalizzazioni pubbliche (Zaugg art. 73 N 1). Le condotte e gli accessi sui singoli fondi non fanno invece parte dell' urbanizzazione particolare.

L' urbanizzazione di base (impianti principali del traffico e dell' approvvigionamento, come le strade di transito, le installazioni di captazione dell' acqua potabile e gli impianti di depurazione, le centrali elettriche e le condotte di trasporto sino agli impianti di urbanizzazione generale; Studeli 18), non è sottoposta a contributo secondo la presente legge. Sono ovviamente riservate le leggi speciali, come la LALIA. Non è parimente soggetta a contributo l' urbanizzazione comunitaria (asili, scuole, ospedali, case di cura, centri d' acquisto, trasporti pubblici ecc.).

b) I contributi devono essere riscossi soltanto sulle spese per il primo allestimento degli impianti d' urbanizzazione. Le spese per il semplice rifacimento di condotte dell' acqua, dell' approvvigionamento energetico, delle acque di rifiuto ecc. devono invece essere coperte con tasse d' utilizzazione (tasse di allacciamento e tasse d' utenza; v. anche art. 4 Legge sulla municipalizzazione dei servizi Pubblici e art. 110 cp 3 LA LIA).

Le tasse di utilizzazione sono la retribuzione per l' utilizzazione degli impianti d' urbanizzazione. Esse sono esigibili quando il terreno è edificato e gli immobili sono raccordati alle installazioni pubbliche, ossia quando il proprietario fondiario utilizza tali impianti. L' ammontare della tassa deve corrispondere all' intensità dell' utilizzazione e deve coprire le spese per l' amministrazione, la manutenzione, gli ammortamenti e gli interessi dei capitali (RU 99 la 539 s e 598; 97 I 204 s; 95 I 506; 90 I 80 s; RDAT 1977 31; Imboden-Rhinow n. 110 III). Diverso è il caso in cui il servizio viene migliorato secondo uno standard minimo, da considerare come una nuova opera.

b) Il ripristino di un' opera distrutta da eventi naturali è invece da considerare alla stessa stregua di una nuova opera; specialmente quando si tratta di opere per le quali non sono prelevabili tasse d' utilizzazione, come per le strade, i ripari contro le alluvioni ecc.

c) Sono esclusi dall' imposizione i lavori di manutenzione, come finora (art. 4 cp 3 LCM). Sono da considerare tali i lavori prevalentemente intesi a conservare lo stato e l' uso di un' opera o di un impianto esistenti, senza ampliamenti o cambiamento di destinazione apprezzabili, come il

rifacimento del fondo viabile d' una strada, di condotte d' acqua potabile e d' evacuazione delle acque luride (v. anche sopra sub lett. b).

Articolo 5

a) Affinchè il contributo sia imponibile, l' opera deve procurare vantaggio particolare a una determinata cerchia di persone; non è invece sufficiente che la persona imponibile ritragga un vantaggio generico, cioè un vantaggio che in maniera più o meno analoga deriva alla generalità dei cittadini (Crespi 23 e 65 ss; Imboden-Rhinow n. 111 IIa; RDAT 1978 164 ss e riferimenti).

Tale vantaggio deve essere:

- di natura patrimoniale e convertibile in danaro (basta la possibilità di conversione),
- di natura durevole; sono casi escluse dall' imposizione le cose mobili, per loro natura non suscettibili di vantaggio durevole;
- valutato secondo criteri oggettivi; condizioni personali, e quindi soggettive, non hanno rilevanza; (Crespi 24, Borghi 361 s; Imboden-Rhinow n. 111 II c; RDAT 1978 166).

b) Secondo l' art. 22 LPT, autorizzazioni edilizie possono essere concesse solo se gli edifici o gli impianti sono conformi alla funzione prevista per la zona d' utilizzazione e se il fondo è urbanizzato; e un fondo è urbanizzato se vi è accesso sufficiente e le necessarie condotte d' acqua, d' energia e d' evacuazione dei liquami arrivano così vicino da rendere possibile un raccordo senza dispendio rilevante (art. 19 LPT).

Le opere d' urbanizzazione creano quindi le premesse per l' edificazione dei fondi. E' perciò corretto partire dalla presunzione che l' urbanizzazione procura automaticamente a qualsiasi terreno un vantaggio effettivo, corrispondente in principio al costo dell' opera (Messaggio LF sul promuovimento della costruzione d' abitazioni e dell' accesso alla loro proprietà, FF 1973 vol. II 551; Zaugg ZB1. 1979 424 s).

c) La presunzione del vantaggio può agevolmente riconoscersi anche per opere di premunizione e di bonifica fondiaria, come ripari contro le frane e le valanghe, i rimboscamenti e le piantagioni, le ricomposizioni particellari (raggruppamento). Di scorcio, si può osservare che queste opere sono state quasi dovunque eseguite (e mantenute) da consorzi di proprietari (costituiti in base alla legge sui consorzi del 1913 o alla legge sul raggruppamento dei terreni), con assunzione completa di tutte le spese non sussidiate. Ordinando l' esecuzione di tali opere (v. art. 1 e 2 Legge sui consorzi, del 21 luglio 1913; art. 2 Legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni, del 23 novembre 1970 e art. 49 Legge forestale cantonale di applicazione della legge forestale federale, del 26 giugno 1912) il legislatore ha d' altronde riconosciuto il principio della loro pubblica utilità e, conseguentemente, l' obbligo dei proprietari di assumere le relative spese.

d) Un vantaggio particolare può essere dato anche dalla eliminazione o riduzione di inconvenienti o oneri, ad esempio l' eliminazione del pericolo di caduta sassi (ZB1. 1980 177) e valanghe, di allagamenti e alluvioni (Rep. 1970 154 s; v. inoltre ad art. 6, nota c).

e) E' peraltro chiaro che la presunzione legale del vantaggio, e quindi del contributo, può essere annullata dalle contestazioni dell' obbligato, così come può essere annullata, nella procedura d' espropriazione, la presunzione della pubblica utilità di qualsiasi opera pubblica, poichè una cosa è stabilire una prescrizione generale e astratta e una cosa ben diversa è stabilire se in un dato momento e luogo, un interesse pubblico esiste per eseguire un' opera, istituire una restrizione della proprietà, espropriare un fondo ecc. Anche altre legislazioni hanno creato analoga presunzione legale, ad esempio l' art. 6 cp 3 del Decreto concernente i contributi dei proprietari fondiari alle spese di costruzione delle strade dei Comuni del Canton Berna. Del resto, le cose sono già così nella pratica attuale, spettando ai proprietari di contestare l' esistenza delle premesse per l' imposizione dei contributi, rispettivamente l' esistenza di fattori che determinano una loro eventuale riduzione. La procedura istituita negli articoli 12 e ss è d' altronde ampiamente sufficiente a tutelare ogni diritto dei singoli.

f) Nel secondo capoverso vien stabilito che nella determinazione del vantaggio si devono

considerare gli inconvenienti subiti e le eventuali restrizioni di diritto pubblico gravanti i fondi, ossia fattori che riducono l' utile, per esempio immissioni di rumore provocato dal traffico, che sono in relazione diretta con l' esecuzione dell' opera. L' imposizione può cioè aversi solo nella misura in cui il vantaggio particolare supera il minor valore (Imboden-Rhinow n. 111 III a).

Articolo 6

Viene genericamente stabilito che sono imponibili tutti i proprietari, i titolari di diritti reali e di altri diritti, compresi gli enti pubblici, cui dalle opere derivi un vantaggio particolare. Nel secondo capoverso è detto che il contributo è dovuto dal titolare del diritto alla data della pubblicazione del prospetto dei contributi.

a) Un obbligo contributivo non deve essere necessariamente fatto dipendere dal fatto di essere proprietario di fondi o di diritti reali limitati, come l' attuale art. 8 LCM. Anche interessi d' altra natura possono essere presi in considerazione, purchè siano concreti e effettivi, abbiano una portata economica, siano sufficientemente rilevanti e si distinguano in modo chiaro da quelli della generalità dei cittadini; in difetto di che il contributo perderebbe la connotazione causale (Knapp 337). Ciò implica che gl' interessi da prendere in considerazione abbiano un certo carattere durevole; interessi meramente occasionali o saltuari non costituirebbero infatti un sufficiente criterio distintivo rispetto a quello della generalità dei cittadini (RDAT 1982 262 s).

b) Secondo l' art. 1 LCM, lo Stato i Comuni e i Consorzi di Comuni sono tenuti a imporre contributi di miglioria per le opere da loro eseguite e dalle quali derivano ai privati vantaggi particolari. Nulla è detto invece riguardo all' imponibilità degli enti pubblici. Si può arguire che, condividendo l' opinione della dottrina e di una parte della giurisprudenza (Imboden-Rhinow n. 111 V; Crespi 90 s; Rep. 1932 27; ZB1. 1959 479), si siano voluti perlomeno escludere dell' imposizione i beni amministrativi in quanto, essendo inalienabili, farebbe difetto la realizzabilità di un maggior valore.

Stando al tenore letterale della legge si può anzi sostenere che gli enti pubblici sono tout court esentati dal pagamento di contributi nella misura in cui l' imposizione si fonda su questa legge (diverso è il caso dell' imposizione fondata sulla legge sui consorzi e sul raggruppamento dei terreni, che fanno dipendere il contributo unicamente dal verificarsi di un vantaggio o di un utile, senza distinzione di persone o cose; v. al riguardo anche sentenze in RDAT 1977 139 s. con cernente un contributo a carico d' impianti militari; Rep. 1970 145, sull' imponibilità di impianti telefonici; RU 94 I 276, sul prelevamento di contributi per opere di canalizzazione a carico di fondi sia privati sia pubblici). Della presenza di beni amministrativi nel comprensorio si poteva/doveva peraltro tener conto fissando la percentuale complessiva del contributo a carico dei privati (Ongaro-Scolari, Parere 1979 22 e 1980 21 ss).

c) La soluzione proposta appare più adeguata e conforme al diritto dei contributi. Un utile non meramente virtuale di natura economica è infatti configurabile anche per i fondi del matrimonio amministrativo di un ente pubblico. L' attuazione di un' opera d' urbanizzazione può per esempio ridurre in modo apprezzabile gli oneri di manutenzione e d' esercizio di impianti o edifici amministrativi (Knecht 50/53 Bühler 58s; RDAT 1982 260 s), garantendo la sicurezza di un bene amministrativo se ne protegge l' esercizio e si risparmia all' ente pubblico il danno patrimoniale del ripristino (Bo 294 n. 753). E' tuttavia questione politica decidere esenzioni in favore degli enti pubblici trattandosi in definitiva solo di un problema di ripartizione di oneri, essendo chiaro che, in caso d' esenzione, il maggior onere resta a carico dell' ente esecutore dell' opera (non potrebbe cioè essere trasferito sugli altri soggetti imponibili).

b) Capitolo II - Calcolo dei contributi

Il capitolo II. fissa le norme per il computo della spesa dell' opera, la quota a carico degli interessati, la ripartizione della quota medesima tra gli interessati, le norme circa il prelevamento di contributo posteriori.

Articolo 7

Nel primo capoverso è stabilita la spesa determinante ai fini del computo dei contributi.

Corrisponde all' attuale art. 6 cp 3. Nel secondo capoverso è invece previsto che, se un' opera viene eseguita in vista di un futuro ampliamento, per esempio del prolungamento di una strada o di una condotta (esecuzione a tappe, come sovente accade nella pratica), si conteggia solo la quota-parte di spesa, la differenza potendo essere conteggiata al momento dell' ampliamento. Ciò consente di evitare imposizioni a catena per un medesimo fondo. E' infatti auspicabile, nell' interesse di tutti, che un proprietario venga imposto una volta sola, al momento in cui l' opera d' urbanizzazione rende concretamente utilizzabile il fondo per lo scopo previsto, e non anche già al momento in cui le premesse d' una futura utilizzazione sono create (v. anche Zaugg ZB1. 1979 426 e 432).

Articolo 8

Nel primo capoverso è stabilito che, per le opere di urbanizzazione generale, la quota a carico dei proprietari non può essere inferiore al 40% nè superiore al 60% e, per le opere di urbanizzazione particolare, inferiore all' 80% della spesa determinante; con possibilità di fissare una percentuale media se la distinzione tra opere di urbanizzazione generale e particolare non è agevole.

La qualità dell' urbanizzazione, generale o particolare, dovrebbe di regola essere desumibile dal piano regolatore (piano dei servizi pubblici e piano del traffico, art. 11 RLE). Per le altre opere (cp 2) la quota deve invece essere stabilita caso per caso, tenendo conto dell' importanza che l' opera riveste per la collettività da una parte e per i soggetti imponibili dall' altra (Zaugg ZB1. 1979 425 s). In pratica si dovrà procedere a una stima generale del vantaggio particolare ridondante ai privati. Non avrebbe senso decidere il prelevamento di contributi in una data percentuale della spesa, senza disporre dei dati che permettono di concludere che tale percentuale è poi effettivamente prelevabile.

a) La legge federale che promuove la costruzione d' abitazioni e l' accesso alla loro proprietà, del 4 ottobre 1974 e la relativa ordinanza del 20 agosto 1975, definiscono il quadro entro il quale le spese d' urbanizzazione generale e particolare sono poste a carico dei proprietari fondiari interessati; al diritto cantonale e comunale compete soltanto di disciplinare in dettaglio la ripartizione delle spese effettive. La circostanza che il Consiglio federale non abbia ancora emanato le disposizioni quadro, conformemente a quanto prevede il terzo capoverso della legge, è irrilevante (DTF 108 Ib 75ss). Occorre perciò soltanto definire i termini "adeguati" e "maggior parte", ove non si voglia fissare che i costi per le opere di urbanizzazione particolare sono completamente a carico dei proprietari fondiari. E' opportuno lasciare ai Comuni un certo margine di apprezzamento riguardo alla percentuale dei contributi da prelevare, fissando nella legge il minimo del 40% e il massimo del 60% per le opere di urbanizzazione generale e dell' 80% per quelle di urbanizzazione particolare. Con queste percentuali si reputano correttamente interpretate le norme giuridiche indeterminate del diritto federale dinanzi citate.

b) Le norme della LF che promuove la costruzione di abitazioni ecc. sono per vero applicabili solo ai terreni destinati alla costruzione di alloggi; ma non vi è ragione alcuna per disciplinare diversamente i contributi da pagare per zone industriali, artigianali o miste (Aemissegger 78 e rif.). L' esigenza è quella di una disciplina uniforme e della parità di trattamento.

Articolo 9

a) Il primo capoverso stabilisce il principio fondamentale riconosciuto da tutti, secondo cui il contributo a carico di ogni interessato dov' essere fissato in funzione del vantaggio particolare risentito (Imboden-Rhinow n. 111 I e III c. Ryser 18s; Vallender 94 ss; RU 99 la 598 s; 98 la 171s, 95 I 507 e riferimenti). Sarebbe arbitrario escludere a priori dall' obbligo di contributo i proprietari di determinati beni, per esempio fondi nel centro storico, includendovi invece quelli della zona di espansione edilizia (principio della parità di trattamento, art. 4 Cost. fed.; RU 99 la 157, JT 1975 I 15; Imboden-Rhinow n. 111 VII); sarebbe pure arbitrario sottoporre a contributo solo alcuni proprietari, per esempio quelli che chiedono l' esecuzione dell' opera (Borghi 362 n. 829) o quelli che intendono costruire opere o impianti di grande estensione (RU 100 la 93) o solo i fondi non ancora edificati (ZBI. 1980 177).

b) Il secondo capoverso stabilisce che i contributi singoli devono essere fissati di regola in base

alla superficie dei fondi, tenuto conto, per i terreni edificabili, del diverso indice di sfruttamento. Nel terzo capoverso è tuttavia riservata la facoltà di utilizzare fattori di correzione (terreni già costruiti che mettono a maggiore o minore contribuzione le infrastrutture) e di adottare altri metodi (stime ufficiali, stime particolari, fronte stradale ecc.) se particolari circostanze lo giustificano.

ba) La valutazione del vantaggio particolare dipende essenzialmente da un apprezzamento tecnico delle circostanze di fatto, dovendosi stabilire per ciascun fondo l' entità dell' utile procurato dall' opera. La stima del vantaggio particolare Per ogni singolo caso si rivela tuttavia pressochè impossibile, specialmente quando entra in considerazione un elevato numero di proprietari (RU 98 la 174; 93 I 114; RDAT 1977 142; Reform des zürch. Bodenrechts 221).

La prassi ha perciò ammesso l' adozione di metodi schematici, fondati su elementi consacrati dall' esperienza e di facile applicazione e comprensione, come la superficie del fondo, il valore di stima ufficiale o di assicurazione contro gli incendi, il fronte toccato dall' opera (RU 101 la 200; 99 la 600; 98 la 174; 93 I 114 e riferimenti; BVR 1979 145; ZB1. 1976 551; Imboden-Rhinow n. 111 IIIa; Zimmerlin BauG § 31 N 9; Knecht 41 e riferimenti; Wirth 62a; Zaugg ZB1. 1979 423). Ciò non esclude evidentemente di verificare in ogni singolo caso i risultati del sistema adottato, in particolare se i vantaggi concreti non siano eventualmente ridotti o eliminati da corrispettivi pregiudizi (Rep. 1970 127 ss; Borghi 363s).

bb) Moderne tendenze hanno messo in risalto quale elemento fondamentale per il computo dei contributi di miglioria le possibilità di utilizzazione edilizia stabilite dai regolamenti edilizi e dai piani regolatori (Wijnkoop 33s; Vallender 101; Stüdeli 36). In tal senso è pure orientata la legislazione straniera sulle tasse (contributi) d' urbanizzazione (Pagano 241 ss; Delli Santi 15s).

E' questa la scelta che, tra i vari metodi di valutazione, si propone di adottare come regola principale, senza escludere la possibilità di adottare altri metodi, che in casi particolari risultassero più appropriati.

Articolo 10

Il piano del perimetro indica i fondi o la parte di essi sottoposti a contribuzione. La sua fissazione da parte dell' autorità che prestabilisce il contributo costituisce solo una presunzione del vantaggio particolare. E' pertanto possibile che uno o più fondi determinati possano in seguito essere dichiarati esenti da contributo, pur essendo stati inclusi nel perimetro; che i contributi dei fondi di un perimetro possano oscillare da zero a un massimo da accertare (Borghi 363 s).

La fissazione del perimetro dipende da un apprezzamento di fatto, di natura prevalentemente tecnica (Vallender 116).

Articolo 11

Nell' articolo 11 viene stabilito il principio secondo cui un contributo posteriore, ossia dopo la chiusura della procedura generale d' imposizione, e dovuto quando, nel termine di 10 anni dalla pubblicazione del prospetto dei contributi, la possibilità di utilizzazione di un fondo viene aumentata per il fatto di una modificazione del diritto applicabile, per esempio con l' inclusione di un fondo nel territorio edificabile o con l' abbandono di una restrizione di piano regolatore (terreni riservati dal piano regolatore per l' esecuzione di opere pubbliche non possono in particolare essere imposti come terreni da costruzione, ma solo secondo l' uso che il proprietario può effettivamente fare del fondo; BVR 1979 162; Stüdeli 38, il relativo onere restando a carico della collettività nella misura in cui non si tratta d' opera riservata esclusivamente ai bisogni del perimetro considerato).

Contributi posteriori non possono tuttavia essere imposti allorchè la spesa è completamente coperta (cp 2), la misura complessiva non potendo eccedere il costo dell' opera (principio della copertura dei costi; Imboden-Rhinow n. 111 III b; Crespi 100; RU 98 la 174 e 179; 97 I 204 e 334; 95 I 507).

c) Capitolo III - Procedura

Il capitolo III. stabilisce la procedura per l' imposizione dei contributi, la quale si suddivide in due fasi: la prima riguarda la decisione d' esecuzione dell' opera e il suo finanziamento (in particolare la fissazione della quota di spesa da prelevare con contributi); la seconda la determinazione dei contributi dovuti da ogni interessato.

a) La criticatissima procedura di stima preliminare (nella pratica pura finzione legale) viene abbandonata e sostituita da una pubblicazione preliminare degli atti concernenti l' opera e il suo finanziamento, offrendo ad ogni interessato l' occasione di sollevare le proprie eccezioni prima che la decisione venga adottata dall' organo competente. Questo diritto non è dato dalla legge vigente, secondo la quale la stima preliminare è pubblicata decisa l' esecuzione dell' opera (art. 10 cp 1 LCM) e il diritto degli interessati si risolve in un semplice reclamo contro la stima, reclamo che sarà evaso decidendo quello contro il prospetto dei contributi (art. 15). Esso era invece previsto dalla legge anteriore nel quadro della procedura tendente al conseguimento della dichiarazione di pubblica utilità (art. 51 IEspr. 16.1.1940), procedura necessaria anche laddove non si facesse luogo a espropriazione (Crespi 142 s).

b) La procedura prevista può apparire un tantino complicata; ma nessuno può contestare il fatto che sia equo riconoscere a coloro che vengono chiamati a sopportare persino tutti i costi d' un' opera il diritto di manifestare la propria opinione e far valere i propri legittimi interessi prima che le decisioni siano prese. Tale diritto non restringe peraltro la responsabilità dell' autorità quanto alle sue scelte politiche; esso permette semplicemente un' informazione più completa e l' adozione di decisioni meglio ragionate e meglio accettate dai destinatari. Anche il rischio di veder cadere il progetto dell' opera in votazione popolare tende a diminuire.

Da notare infine che una procedura d' informazione tempestiva è raccomandata dalla dottrina (Stüdeli 30, 55); la procedura proposta è d' altronde in perfetta sintonia con quella prevista dalla Legge sulle strade, del 23 marzo 1983 (art. 20 ss risp. 33 ss).

c) La vigente procedura di pubblicazione del prospetto dei contributi viene invece sostanzialmente confermata.

Articolo 12

a) Il piano di finanziamento deve in particolare stabilire la quota di spesa che si intende mettere a carico dei privati.

b) Il piano del perimetro indica i fondi o la parte di essi che saranno sottoposti a contributo. La sua fissazione rappresenta solo un atto preparatorio del prospetto dei contributi; è quindi in quella sede che saranno decise le contestazioni circa l' obbligo di contribuire (Zaugg ZBl. 1979 426).

Articolo 13

L' opposizione permette in particolare all' autorità di conoscere l' opinione degli interessati rispetto all' opera che si intende eseguire. In essa è da ravvisare un atto di partecipazione e di collaborazione del cittadino nella formazione delle decisioni.

Articolo 14

a) La determinazione dell' ammontare complessivo dei contributi è chiaro attributo dell' organo competente ad approvare l' opera; essa deve aver luogo al momento in cui vengono stanziati i crediti necessari. Decidendo l' esecuzione di un' opera non è infatti indifferente conoscere l' estensione dell' impegno finanziario dell' ente pubblico (Zaugg ZBl. 1979 426).

b) La decisione sulle opposizioni a opere dello Stato può opportunamente essere riservata al Consiglio di Stato, per non ingombrare il Gran Consiglio con affari minori. Il potere del Consiglio di Stato è peraltro più apparente che reale, al Gran Consiglio spettando pur sempre di approvare l' opera, di votare i crediti e di stabilire il piano finanziamento.

c) Trattandosi di decisioni di carattere prevalentemente politico, non appare opportuno il ricorso ai Tribunali contro le decisioni degli enti pubblici secondari, la decisione del Consiglio di Stato sembrando sufficiente a garantire la tutela di legittimi interessi in questo specifico campo. Per le

opere di privati è invece previsto il ricorso al Gran Consiglio, come nel diritto espropriativo (art. 3 cp 2 LEspr.).

Articolo 15

Prevede il rinnovo della procedura dopo trascorso un certo periodo di tempo dall' approvazione degli atti allo scopo di evitare la messa in cantiere di opere decise da molto tempo, nell' interesse della sicurezza del diritto.

Articoli 16 - 18

a) Costituisce una novità rispetto al diritto vigente la possibilità di elaborare il prospetto dei contributi sulla base del preventivo (com' era però già previsto dalla LEspr. 1940), con ragguaglio al consuntivo, ma senza nuova pubblicazione. E' una eventualità di un certo rilievo in quanto facilita la procedura, specialmente se l' esecuzione dell' opera si protrae per molto tempo. E' anche possibile operare un' imposizione unica per un' opera da eseguire a tappe, esigendo poi il contributo a mano a mano che le opere sono attuate.

b) I termini di reclamo sono convenientemente prolungati, essendo portati dalla scadenza del termine di pubblicazione del prospetto (art. 13 e 15 LCM) a 15 giorni dopo. Viene anche precisato, come nel diritto fiscale in generale, che il reclamo dov' essere motivato. E' lecito pretendere che il contribuente esponga chiaramente le proprie ragioni e le proposte di modifica del contributo. Il reclamo si qualifica come una richiesta rivolta all' autorità per ottenere il riesame di una decisione (nella fattispecie l' imposizione stabilita nel prospetto dei contributi). Essa dov' essere facilmente accessibile a ognuno, quale sia il grado d' istruzione, l' abilità nell' espressione e l' attitudine nei confronti dell' amministrazione (RDAT 1980 269). Ciò non toglie però che il reclamo, per essere ricevibile, adempia a un minimo di motivazione e di domanda.

c) Autorità di ricorso è confermato il Tribunale d' espropriazione della giurisdizione in cui si trova il fondo (art. 16 LCM). Per contestazioni fino a 5'000 fr. la decisione è tuttavia emanata dal presidente del Tribunale come giudice unico; la costituzione di un collegio giudicante per contestazioni minori non si giustifica.

Articolo 19

La possibilità di stipulare convenzioni deriva da un' esigenza pratica, che è quella di dare forma e disciplina giuridica a quanto avviene sovente nella realtà quotidiana specialmente allorché si tratta di migliorie di poco conto e/o interessanti un numero limitato di persone (prolungamento di pochi metri di condotte, miglioramenti viari ecc.). Nell' interesse di una regolare applicazione della legge e della sicurezza giuridica è previsto che le convenzioni richiedono, per la loro validità, l' approvazione del presidente del Tribunale d' espropriazione, come previsto per gli accordi d' espropriazione (art. 43 LEspr.), anche se qui si tratta di vero e proprio contratto amministrativo (RU 103 la 512 e rif., JT 1979 I 361 s).

Articolo 20

Regola la procedura per i contributi posteriori.

Articolo 21

a) L' articolo 21 prevede che il diritto d' imposizione si perime se il prospetto dei contributi non è pubblicato entro un anno dalla messa in esercizio dell' opera. L' art. 14 del diritto vigente prevede invece la decadenza di tale diritto se il prospetto dei contributi non è pubblicato nel termine di tre anni dal compimento dell' opera.

Il termine di tre anni è ritenuto eccessivo, specialmente considerando che l' imposizione può essere fatta, secondo il disegno proposto, già sulla base del preventivo (art. 16 cp 1).

b) Con disposizione che fa coincidere la decorrenza del termine di perenzione del diritto d' imposizione con la messa in esercizio dell' opera si vuole evitare, nell' interesse della sicurezza giuridica, che la perenzione del diritto d' imposizione possa essere elusa ritardando l' esecuzione di piccoli lavori di finitura, di cui si può sin d' ora facilmente tener conto ai fini della spesa computabile. Per un' opera stradale è per esempio fuori luogo ritardare l' imposizione fino

alla posa dello strato d' usura sul campo viabile, che avviene un paio d' anni dopo l' apertura al traffico. La messa in esercizio dell' opera o degli impianti è poi data certa, agevolmente verificabile da parte di ognun.

d) Capitolo IV - Esigibilità e garanzia

Nel IV. Capitolo sono fissate le norme sull' esigibilità del contributo, l' ipoteca legale, la prescrizione del credito, la retrocessione, l' esonero e il condon.

Articolo 22

a) Secondo il diritto vigente il contributo è esigibile in dieci rate annuali dal giorno in cui è divenuto esecutivo, con l' addebito di un interesse composto del 5%. Nel primo capoverso dell' articolo in esame viene stabilito che il contributo è esigibile dalla messa in esercizio dell' opera, salva la facoltà di chiedere acconti sin dall' inizio (aspetto materiale). E' peraltro evidente che l' effettiva esigibilità del contributo dipende poi dall' esistenza del titolo di accertamento del contributo (aspetto formale).

b) Il diritto federale prevede l' esigibilità dei contributi entro breve tempo dopo l' ultimazione degli impianti; si deve tener conto dei casi di rigore e delle circostanze speciali (art. 6 LF che promuove la costruzione di abitazioni e l' accesso alla loro proprietà). L' esigibilità entro breve tempo e l' obbligo di tener conto dei casi di rigore (Härtefälle) e delle circostanze speciali non consentono di stabilire in via generale il pagamento rateale (dopo il compimento dei lavori). La protrazione del pagamento deve invece essere esaminata caso per caso, anche per non incorrere in disparità di trattamento, la concessione di deroghe dipendendo sempre dall' accertamento del caso di rigore e delle circostanze speciali (ZB1. 1980 121 e 358; Imboden-Rhinow n. 37 B IV; Stüdeli 29 ss). Se la legge prevede in certi casi la possibilità di concedere deroghe, è inammissibile stabilire una deroga generale o di principio (ZBI. 1980 121, 358; RDAF 1975 38). Il capoverso secondo mira a tener conto delle esigenze del diritto federale, al quale non a dato di derogare; (RU 102 la 375, 101 la 506, 97 I 503). Si deve d' altronde rilevare che il pagamento sollecito dei contributi permette ai Comuni di conseguire obiettivi importanti come:

- una più rapida attuazione delle opere d' urbanizzazione auspicabili, non dovendo immobilizzare importanti capitali;
- una più rapida utilizzazione dei fondi secondo la destinazione prevista, sfavorendo una lunga tesaurizzazione e favorendo il mercato.

Articolo 23

Sono regolate le agevolazioni per i fondi agricoli situati nelle zone edificabili.

a) La qualità di fondi agricoli deve essere individuata per mezzo di una pianificazione vincolante, non potendo evidentemente essere lasciata al beneplacito dei singoli proprietari. La proposta qui formulata va d' altronde nella direzione dello studio elaborato proprio recentemente dall' Unione Svizzera dei contadini: L' agriculture dans l' aménagement du territoire, Brugg 1983 (v. in part. p. 76 ss). I criteri dell' attribuzione del carattere agricolo dei fondi dovranno invece essere stabiliti dalla legislazione speciale.

b) I contributi per immobili agricoli sono esigibili solo nella misura in cui l' opera (specie l' urbanizzazione) è necessaria per l' utilizzazione agricola; se la pianificazione viene successivamente modificata, attribuendo gli immobili alla zona edificabile, divengono però integralmente esigibili.

c) Data la particolarità della situazione, l' esigibilità del contributo in caso di cambiamento di destinazione viene menzionata nel registro fondiario.

Articolo 24

In quest' articolo sono fissate le condizioni per cui un interesse è dovuto quando il contributo non è pagato nel termine prestabilito.

Interessi moratori possono infatti essere imposti solo se sono previsti da una legge (ZB1. 1978 536 e 198 381).

Rispetto al diritto vigente è tralasciato il conteggio di interessi composti (art. 18), che non pare molto opportuno, a prescindere dal fatto che, di regola, il credito è ora esigibile più rapidamente. Il saggio d'interesse non è parimente più fissato dalla legge rinviando a quello usuale di mora, come nel diritto espropriativo (art. 54 cp 1 LEspr).

Articolo 25

A tutela del credito tributario il diritto vigente prevede un'ipoteca legale di rango prevalente ad ogni altro pegno immobiliare, da iscrivere nel registro fondiario entro un anno dal giudizio definitivo sull'importo del contributo. E' pure data la facoltà d'iscrizione di un'ipoteca legale provvisoria dall'inizio della procedura d'imposizione per il presumibile ammontare del contributo (art. 17 cp. 3 e 4). In considerazione del fatto che i termini di pagamento del contributo sono assai più brevi e che la certezza del diritto è salvaguardata da una più ampia pubblicità e informazione, pare adeguato non prescrivere imperativamente l'iscrizione dell'ipoteca legale nel registro fondiario. In senso conforme la legislazione di altri Cantoni, come anche le nostre leggi sui consorzi e sul raggruppamento dei terreni (art. 20 risp. 45). I casi di realizzazione del pegno sono d'altronde molto rari, per cui appare poco giustificato tutto questo meccanismo d'iscrizione d'ipoteca di breve o brevissima durata. Vien comunque lasciata all'avente diritto la facoltà di far iscrivere l'ipoteca, come anche la facoltà di far menzionare nel registro fondiario l'inizio dei lavori che danno luogo a contributo.

La soluzione adottata permette in definitiva di tener adeguatamente conto di tutti gli interessi implicati, e di non ingombrare inutilmente il registro fondiario, che a furia d'iscrizioni finisce per non più offrire l'affidamento che da esso si attende. Il registro fondiario deve d'altronde essere riservato di regola ai rapporti di diritto civile; solo eccezionalmente deve contenere indicazioni concernenti il diritto pubblico (v. d'altronde art. 680 cp 1 e 836 CC).

Articolo 26

Regola la prescrizione come l'attuale articolo 19.

Articolo 27

Ai contributi posteriori si contrappone l'istituto della retrocessione (non previsto dalla legge vigente) nel caso in cui, a seguito di provvedimenti duraturi dell'autorità, specialmente di misure di polizia (divieti di accesso ecc.) o di modificazione del diritto (riduzione del territorio edificabile o attribuzione del fondo a una zona con minori possibilità edificatorie ecc.), il vantaggio particolare che aveva determinato l'imposizione viene annullato totalmente o in gran parte. Anche qui, come per i contributi posteriori, è di evidente necessità fissare un termine trascorso il quale non si fa più luogo a retrocessione.

Articolo 28

a) Il primo capoverso corrisponde all'attuale articolo 5, precisando che l'esonero dev'essere stabilito dal piano di finanziamento. Concedere l'esenzione a enti con fini d'interesse pubblico appartiene al potere discrezionale dell'ente esecutore dell'opera, il quale deve prendere a proprio carico il contributo condonato.

b) L'istituto del condono - che è invece un diritto se sono date le premesse legali - è nuovo nel campo del contributo di miglioria. Esso completa e integra quanto disposto nell'art. 22 cp 2 (pagamenti rateali e altre agevolazioni), nell'ottica d'una compiuta considerazione dei casi individuali gravosi. Non sarebbe per esempio ragionevole obbligare una persona anziana, di modeste condizioni economiche, a vendere la propria casa o a gravarla d'oneri non sopportabili per pagare i contributi.

Il ricorso al Consiglio di Stato contro le decisioni degli enti pubblici secondari e di persone private è senz'altro idoneo a garantire una corretta applicazione della legge, tenuto conto della particolarità delle valutazioni da fare, di natura sociale più che giuridica.

Articolo 29

Concerne l'applicazione della legge di procedura per le cause amministrative quando la legge speciale non dispone diversamente.

Articolo 30

Rapporti con la LALIA. Si veda quanto già esposto ad articolo 1 a). Si aggiunge che l'opportunità dell'applicazione della presente legge nell'evenienza di nuove opere non previste dal PGC è data anche da ragioni d'economia procedurale. E' infatti da presumere che l'urbanizzazione di nuove aree comprenderà l'esecuzione contemporanea anche delle altre infrastrutture necessarie, condotte d'acqua e strade in particolare, onde inadeguate sarebbero procedure d'imposizione separate e diverse, a seconda della qualità dell'opera. Si deve anche rilevare che qualche difficoltà s'incontra già ora a questo riguardo nel caso per esempio di una sistemazione stradale con posa di canalizzazioni, implicante una separazione dei costi e due procedure d'imposizione, per giunta a distanza di tempo l'una dall'altra (per la LCM entro tre anni dal compimento dei lavori, per la LIA al termine dell'esecuzione degli impianti e delle canalizzazioni secondo il PGC, salva la facoltà di prelevare acconti). Si è già rilevata altrove (ad art. 8) l'opportunità di evitare il ripetersi delle imposizioni.

Articolo 31

Concerne l'applicazione del vecchio e del nuovo diritto.

Articoli 32 e 33

Disposizioni abrogative e entrata in vigore.

VIII. RIPERCUSSIONI FINANZIARIE

L'adozione del presente disegno di legge non avrà ripercussioni finanziarie per lo Stato; una più corretta applicazione della legge avrà invece effetti positivi per le finanze comunali.

IX. RIPERCUSSIONI SULL' EFFETTIVO DEL PERSONALE

Il disegno di legge non ha ripercussioni sull'effettivo del personale.

X. LINEE DIRETTIVE E PIANO FINANZIARIO

Il presente disegno di legge era previsto dalle linee direttive della politica del Consiglio di Stato e piano finanziario 1980-1983, Piano delle modifiche legali; data della presentazione: entro il 1984.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il presidente, C. Speziali

Il Cancelliere, A. Crivelli

Disegno di

LEGGE

sui contributi di miglioria

Il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 13 giugno 1984 n. 2826 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

CAPO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1

Campo di applicazione

- 1 La presente legge disciplina l'imposizione dei contributi di miglioria.
- 2 Sono riservate le disposizioni delle leggi speciali.

Articolo 2

Obbligo d'imposizione; eccezioni

- 1 Lo Stato, i Comuni e i Consorzi di Comuni sono tenuti a prelevare contributi di miglioria per le opere che procurano vantaggi particolari.
- 2 Con il consenso del Consiglio di Stato, si può prescindere dall'imposizione quando il finanziamento dell'opera è adeguatamente garantito da tasse di allacciamento e/o da tasse d'uso.

Articolo 3

Delega diritto d'imposizione

- 1 Il Consiglio di Stato può delegare il diritto d'imposizione agli altri enti pubblici ed ai Comuni fuori della loro giurisdizione; il diritto può essere delegato anche a persone private abilitate dalla legge a eseguire opere d'interesse pubblico.
- 2 Contro la decisione di delega è dato ricorso al Gran Consiglio.
- 3 Con il decreto che stabilisce una partecipazione finanziaria all'esecuzione di un'opera cantonale può essere delegata al Comune la competenza d'imposizione dei relativi contributi; il decreto indica l'ammontare approssimativo dei contributi.

Articolo 4

Opere che danno luogo a contributo

- 1 Danno luogo a contributo
 - a) le opere di urbanizzazione generale e particolare dei terreni;
 - b) le opere di premunizione e di bonifica, come ripari contro le alluvioni, le frane e le valanghe, i rimboschimenti e le piantagioni;
 - c) le attrezzature di quartiere, come posteggi e aree per il gioco e lo svago
 - d) le ricomposizioni particellari.
- 2 Per urbanizzazione generale si intende l'allacciamento di un territorio edificabile ai rami principali degli impianti di urbanizzazione, segnatamente alle condotte dell'acqua, dell'aprovvigionamento energetico e delle acque di rifiuto nonchè a strade ed accessi che servono direttamente il territorio edificabile.
- 3 L'urbanizzazione particolare comprende il raccordo dei singoli fondi ai rami principali degli impianti di urbanizzazione, nonchè alle strade di quartiere aperte al pubblico e alle canalizzazioni pubbliche.
- 4 Il contributo è imponibile anche per il miglioramento o l'ampliamento di un'opera esistente, esclusi i lavori di manutenzione.

Articolo 5

Vantaggio particolare

- 1 Un vantaggio particolare è presunto specialmente quando:
 - a) l'opera serve all'urbanizzazione dei fondi ai fini dell'utilizzazione prevista, oppure l'urbanizzazione viene migliorata secondo uno standard minimo;
 - b) la redditività, la sicurezza, la viabilità, la salubrità, la bellezza e la tranquillità dei fondi, tenuto conto della loro destinazione, sono migliorate in modo evidente;
 - c) sono eliminati o ridotti inconvenienti o oneri.
- 2 Nella determinazione del vantaggio particolare si devono considerare gli inconvenienti subiti e le eventuali restrizioni di diritto pubblico gravanti i fondi.

Articolo 6

Soggetti imponibili

- 1 Sono imponibili tutti i proprietari, i titolari di diritti reali o di altri diritti, compresi gli enti pubblici, cui dalle opere derivi un vantaggio particolare.

2 Il contributo è dovuto dal titolare del diritto alla data della pubblicazione del prospetto dei contributi.

CAPO II - CALCOLO DEI CONTRIBUTI

Articolo 7

Spese determinante

1 Per il calcolo dei contributi sono determinanti le spese totali d' esecuzione o di acquisto dell' opera, comprese quelle per i terreni necessari le indennità, i progetti, la direzione dei lavori e gli interessi di costruzione.

2 Se un' opera è eseguita in vista di un futuro ampliamento, come il prolungamento di una strada o di una condotta, si conteggia solo la quota parte di spesa; la differenza vien messa in conto al momento dell' ampliamento.

3 Eventuali sussidi sono da dedurre.

Articolo 8

Quota a carico degli interessati

1 Per le opere di urbanizzazione generale la quota a carico dei proprietari non può essere inferiore al 40% nè superiore al 60% e per le opere di urbanizzazione particolare inferiore all' 80% della spesa determinante; se la distinzione tra opere di urbanizzazione generale e particolare non è agevole, può essere stabilita una percentuale media.

La qualità dell' urbanizzazione, generale o particolare, è di regola dedotta dai piani regolatori.

2 Per le altre opere la quota è fissata in base al vantaggio particolare presumibile.

3 La quota è stabilita nel piano di finanziamento.

Articolo 9

Ripartizione tra gli interessati

1 La quota è ripartita tra gli interessati in funzione del vantaggio particolare.

2 La ripartizione si effettua di regola secondo la superficie dei fondi; per terreni edificabili si deve tener conto del diverso indice di sfruttamento.

3 Fattori di correzione e altri metodi di computo sono applicabili se particolari circostanze lo giustificano.

Articolo 10

Perimetro

I beni imponibili sono individuati mediante un piano del perimetro, con l' eventuale suddivisione in classi di vantaggio.

Articolo 11

Contributi posteriori

1 Un contributo posteriore è dovuto quando, nel termine di 10 anni dalla pubblicazione del prospetto dei contributi, la possibilità di utilizzazione di un fondo viene aumentata per una modificazione del diritto applicabile, come l' inclusione di un fondo nel territorio edificabile o l' abbandono di una restrizione di piano regolatore.

2 Contributi posteriori non possono essere imposti quando la spesa risulta completamente coperta.

CAPO III - PROCEDURA

Articolo 12

Pubblicazione dell'opera

I progetti esecutivi dell' opera, corredati del preventivo, del piano di finanziamento, del piano del perimetro e dell' elenco dei proprietari, sono pubblicati per il periodo di 30 giorni presso la cancelleria comunale, previo avviso nel Foglio ufficiale, negli albi comunali e agli interessati.

Articolo 13

Opposizione

Entro 15 giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione possono fare opposizione tutte le persone che dimostrano un interesse legittimo e tranne che per le opere cantonali, ogni cittadino domiciliato nel Comune toccato dall' opera.

Articolo 14

Decisione opposizioni; ricorso

1 L' organo competente secondo la legge approva l' opera, stabilisce il piano di finanziamento e decide sulle opposizioni.

2 Le opposizioni concernenti opere dello Stato e di privati sono decise dal Consiglio di Stato.

3 Contro la decisione degli enti pubblici secondari è dato ricorso al Consiglio di Stato, che decide inappellabilmente; contro la decisione del Consiglio di Stato sulle opposizioni a opere di privati è dato ricorso al Gran Consiglio.

Articolo 15

Rinnovo procedura

1 La procedura dev' essere ripetuta se i lavori non sono iniziati nel termine di cinque anni dall' approvazione dell' opera.

2 L' apertura della procedura d' espropriazione è equiparata a inizio lavori.

Articolo 16

Prospetto contributi

a) Elaborazione e contenuto:

1 Il prospetto dei contributi è elaborato sulla base del preventivo o del consuntivo dell' opera.

2 Esso comprende:

a) l' elenco dei contribuenti;

b) il piano del perimetro;

c) gli elementi del calcolo dei contributi;

d) i singoli contributi

3 Il prospetto elaborato sulla base del preventivo è raggugliato al consuntivo, senza far luogo a una nuova pubblicazione.

Articolo 17

b) Pubblicazione

Il prospetto e i documenti giustificativi della spesa sono pubblicati per il periodo di 30 giorni presso la cancelleria comunale, previo avviso agli albi comunali e nel Foglio ufficiale; un estratto viene contemporaneamente notificato a ogni contribuente noto, con l' indicazione del termine di reclamo.

Articolo 18

c) Reclamo e ricorso

1 Contro il prospetto è dato reclamo all' autorità che lo ha elaborato entro 15 giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione; il reclamo dev' essere motivato.

2 Contro la decisione sul reclamo è dato ricorso al Tribunale d' espropriazione della giurisdizione in cui si trova il fondo; il Tribunale esamina liberamente il fatto e il diritto.

3 Se il valore litigioso non supera i 5000.- fr. la decisione è emanata dal presidente del Tribunale come giudice unico.

4 Il reclamo e il ricorso non sospendono l' esigibilità del contributo.

Articolo 19

Convenzioni

1 Possono essere stipulate convenzioni sui contributi che tengono luogo alla procedura d' imposizione.

2 Le convenzioni non possono scostarsi dai principi fissati dalla legge; per la loro validità esse richiedono l' approvazione del presidente del Tribunale d' espropriazione.

Articolo 20

Contributi posteriori

- 1 I contributi posteriori sono fissati dall' organo competente a elaborare il prospetto.
- 2 La decisione è notificata al contribuente, con l' indicazione del termine di reclamo di 30 giorni, senza far luogo a pubblicazione.

Articolo 21

Perenzione diritto d' imposizione

Il diritto d' imposizione si perime se il prospetto dei contributi non è pubblicato entro un anno dalla messa in esercizio dell' opera.

CAPO IV - ESIGIBILITÀ' E GARANZIE

Articolo 22

Esigibilità

- 1 Il contributo è esigibile dalla messa in esercizio dell' opera; acconti possono essere chiesti con l' inizio dei lavori.
- 2 Pagamenti rateali o altre agevolazioni possono essere concessi a seconda della particolarità di ogni singolo caso.
- 3 Il credito per contributi può essere compensato con l' indennità d' espropriazione o il prezzo d' acquisizione dei diritti necessari per l' esecuzione dell' opera.

Articolo 23

Agevolazioni per immobili agricoli

- 1 I contributi per Immobili situati nella zona edificabile che una pianificazione vincolante attribuisce a un' azienda agricola sono esigibili solo nella misura in cui l' opera è necessaria per l' utilizzazione agricola.
- 2 I contributi divengono integralmente esigibili se la pianificazione viene modificata attribuendo gli immobili alla zona edificabile.
- 3 L' onere contributivo è menzionato nel registro fondiario.

Articolo 24

Interessi

- 1 Se il contributo non è pagato nel termine stabilito decorre l' interesse usuale di mora.
- 2 L' interesse decorre anche nel caso di reclamo e di ricorso.

Articolo 25

Ipoteca legale

- 1 A garanzia del contributo spetta all' ente che esegue l' imposizione un' ipoteca legale a carico dei fondi sottoposti a contributo.
- 2 L' avente diritto può far iscrivere l' ipoteca nel registro fondiario; l' ipoteca si estingue col decorso di dieci anni dall' esigibilità del contributo.
- 3 L' inizio dei lavori può essere menzionato nel registro fondiario; la menzione dev'essere cancellata col pagamento del contributo e in ogni caso dopo dieci anni.

Articolo 26

Prescrizione

- 1 Il credito per contributi si prescrive in dieci anni.
- 2 Sono per il rimanente applicabili le norme del Codice delle obbligazioni.

Articolo 27

Retrocessione

- 1 Il contribuente ha diritto alla retrocessione del contributo se il vantaggio particolare è annullato o sostanzialmente ridotto a seguito di provvedimenti duraturi dell' autorità, specialmente di misure di polizia o modificazione del diritto edilizio.
- 2 La retrocessione è corrispondente al minor vantaggio; essa è esclusa trascorsi 10 anni dalla pubblicazione del prospetto.
- 3 La domanda dev' essere presentata all' autorità che ha eseguito l' imposizione entro un anno

dall' adozione del provvedimento o, se si tratta di lavori, entro un anno dalla messa in esercizio dell' opera, pena la perenzione.

4 Contro la decisione è dato ricorso al Tribunale d' espropriazione.

Articolo 28

Esonero e condono

1 Possono essere esentati dal pagamento del contributo gli enti con fine d' interesse pubblico; l'esenzione dev' essere stabilita nel piano di finanziamento.

2 I contribuenti in situazione di grave disagio possono chiedere il condon.

3 Contro le decisioni sulla domanda di condono degli enti secondari e delle persone private è dato ricorso al Consiglio di Stato che decide inappellabilmente.

CAPO V - DISPOSIZIONI VARIE E FINALI

Articolo 29

Diritto suppletivo

In quanto non sia diversamente stabilito da questa legge, è applicabile la legge di procedura per le cause amministrative.

Articolo 30

Rapporti con a LA LIA

I contributi per l' esecuzione degli impianti di depurazione e le canalizzazioni sono imposti in base alle norme della legge d' applicazione della LIA; è però applicabile la presente legge quando si tratta di opere non contemplate dal piano generale delle canalizzazioni.

Articolo 31

Procedure pendenti

1 Le procedure d' imposizione di contributi di cui sia già stato pubblicato il prospetto secondo l' art. 13 della legge sui contributi di migloraia dell' 8 marzo 1971 sono continuate secondo il diritto anteriore.

2 Per opere già decise all' entrata in vigore della presente legge è applicabile il nuovo diritto; può essere omessa la procedura preliminare di cui agli art. da 13 a 15 se non sono trascorsi i termini indicati nell' art. 15.

Articolo 32

Disposizioni abrogative

La presente legge abroga la legge sui contributi di migloraia dell' 8 marzo 1971.

Articolo 33

Entrata in vigore

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

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

