

Messaggio 4112

Concernente la modifica della legge sul demanio pubblico

Onorevoli signore e signori,
Presidenti e Consiglieri ,

con il presente messaggio ci pregiamo sottoporvi l'approvazione dell'annesso disegno di modifica della legge sul demanio pubblico .

1 . Considerazioni generali

La revisione in oggetto , benché coinvolga un numero relativamente importante di articoli , non modifica sostanzialmente l'impostazione della legge vigente voluta a suo tempo per dotare il Cantone di una legge destinata a disciplinare e amministrare in modo accorto e ordinato una grande ricchezza quale é il demanio pubblico e , in particolare , per definirne e delimitarne i contenuti e per determinarne le modalità d'uso (si veda in merito il Messaggio del 17 aprile 1984 no 2808) .

L'esperienza acquisita , la constatazione dell'effettiva importanza dei beni demaniali nel contesto dell'utilizzazione del territorio cantonale nonché , ma non ultima , l'esigenza di razionalizzare la gestione dei beni demaniali , hanno permesso di individuare alcune tematiche meritevoli di intervento a rango legislativo .

Fra queste , che verranno illustrate nell'ambito del commento alle singole modifiche , vi sono la necessità di arginare determinati abusi in materia di derelizioni di proprietà private , di riorganizzare ragionevolmente le competenze esecutive e legislative in materia , di adeguare le tasse d'uso speciale secondo una migliore applicazione del principio di compensazione dei vantaggi e di apportare alcune completazioni e modifiche tecniche al testo vigente .

Il Consiglio di Stato ritiene che la presente modifica costituisca uno strumento necessario per poter operare con accresciuta efficienza nella gestione dei beni demaniali .

2 . Commento ai singoli articoli

Articoli 1 e 5a

La modifica della marginale dell'art . 1 é di natura formale ed ha unicamente lo scopo di precisare che il campo di applicazione della legge sono i beni immobili e non quelli mobiliari , la cui gestione é disciplinata principalmente dalla legge sulla gestione finanziaria e dal relativo regolamento . La modifica della lettera e) dell'art . 1 e l'introduzione dell'art . 5a costituiscono per contro un'innovazione di merito volta ad impedire , nei casi di rinuncia alla proprietà privata , l'automatismo del trapasso nel demanio pubblico e quindi la relativa impossibilità di acquisizione per occupazione da parte di terzi .

Nella prassi si sono riscontrati dei casi ove il proprietario , tramite semplici istanze di servitù e di cancellazione , ha iscritto una servitù di passo sul proprio fondo rinunciando in seguito alla proprietà con conseguente trapasso automatico del fondo gravato allo Stato . Lo Stato deve di conseguenza assumere la responsabilità quale proprietario , sia per l'eventuale manutenzione , sia per le responsabilità civili (ad es . art . 679 , 684 CC o 58 CO) senza poter disporre integralmente del fondo a causa della sussistenza della servitù a favore del precedente proprietario .

La soluzione proposta vuole disincentivare l'interesse a tali operazioni abusive dichiarando , nell'ambito delle competenze riconosciute del diritto privato federale , le cose derelitte cose senza padrone suscettibili di acquisizione per occupazione (art . 658 CC) .

Allo scopo di tutelare l'eventuale interesse dello Stato ad acquisire comunque tali fondi , viene introdotta l'autorizzazione all'occupazione nell'ambito della quale verrà vagliato tale aspetto .

Evidentemente le cose senza padrone richiedono , sino all'eventuale successiva acquisizione da parte di un nuovo proprietario , minime misure di conservazione la cui esecuzione viene affidata ai Comuni .

Considerato che attualmente , a dipendenza dell'assenza di una precisa legislazione prima del 1986, vi sono cose derelitte intavolate quali cose senza padrone e cose derelitte intavolate quale demanio pubblico , appare opportuno e necessario allineare le intavolazioni alla soluzione prospettata tramite la norma transitoria prevista dall'articolo II della presente modifica .

Articolo 4a

Lo Stato , quale proprietario delle acque pubbliche (art . 1 lett . a) , non può essere ritenuto responsabile per gli eventuali danni in nesso causale con interventi da parte di terzi sul deflusso delle acque indipendentemente dall'esistenza o meno di autorizzazioni di polizia per l'esecuzione degli stessi .

Articolo 7

La disposizione vuole sciogliere l'incertezza giuridica volta a stabilire se i beni acquisiti per una destinazione pubblica e parzialmente non utilizzati a tale scopo costituiscono dei beni amministrativi (ovvero demaniali) oppure dei beni patrimoniali , con la conseguenza che , segnatamente , nella prima ipotesi la loro alienazione é di competenza del legislativo (art . 8 L . Demanio e 29 cifra 6 della Costituzione) e nella seconda tale alienazione é di competenza dell'esecutivo (art . 33 lett . e della Legge sulla gestione finanziaria) .

Occorre rilevare che nella prassi la presenza di scorpori residui é relativamente frequente , in particolare nella costruzione di strade o di altre opere di una certa importanza territoriale .

La soluzione proposta intende sostanzialmente attribuire la gestione degli scorpori residui di secondaria importanza al Consiglio di Stato e lasciare , come sinora , la competenza parlamentare per beni di maggiore importanza . Il regolamento definirà , in funzione della superficie e/o del valore , i beni soggetti alla competenza dell'esecutivo . Ciò corrisponde peraltro allo scopo della soluzione proposta dalla Commissione speciale che ha elaborato il progetto di revisione totale della Costituzione cantonale , la quale postula la delega al Consiglio di Stato per casi minori quale adeguamento del regime attuale risalente addirittura alla Costituzione del 1814 (cfr . RDAT , ed . speciale , ad art . 59 no 59 . 8) .

Articolo 10

L'introduzione della forma contrattuale in alternativa agli atti , essenzialmente unilaterali , dell'autorizzazione e della concessione , costituisce in realtà la semplice codificazione di una prassi vigente e già ritenuta implicitamente ammissibile dal testo del 1986 (cfr Messaggio del 17 aprile 1984 no 2808 ad art . 9 e 10) . La codificazione ovvia a problemi interpretativi che sarebbero da sciogliere in relazione ad ogni singola fattispecie .

I vantaggi della forma bilaterale sono segnatamente quelli di rendere anticipatamente note al beneficiario le condizioni d'uso speciale , di permettere la chiara definizione di condizioni specifiche adeguate alla varietà delle singole fattispecie e , se del caso , di stabilire consensualmente condizioni più vantaggiose per lo Stato (cfr in merito al Messaggio citato ad art . 9 e 10 i . f .) .

Articolo 11

Nell'ambito della razionalizzazione della ripartizione delle competenze , analogamente a quanto stabilito nell'art . 7 , appare opportuno portare il limite temporale delle concessioni di competenza dell'esecutivo a trent' anni ritenuto che , comunque , per durate inferiori che dovessero comportare disposizioni importanti del demanio resta come sin' ora la competenza del legislativo .

La proposta é conforme all'assetto proposto dalla già citata Commissione speciale incaricata del progetto di revisione totale della Costituzione , che prevede l'introduzione della competenza del Gran Consiglio in materia di concessioni importanti con delega all'esecutivo per le altre (cfr RDAT , ed speciale , ad art . 59 no 59 . 8 .) .

Articolo 12

La modifica dipende essenzialmente dall'entrata in vigore della Legge edilizia del 13 marzo 1991 , che ha trasferito ai Comuni le competenze in materia di licenza edilizia sopprimendo l'autorizzazione cantonale , nell'ambito della quale poteva essere definito l'uso speciale del demanio pubblico .

Occorre rilevare che già in precedenza , salvo casistiche particolarmente semplici , l'autorizzazione cantonale a costruire si limitava a porre quale condizione il successivo ottenimento dell'autorizzazione o della concessione d'uso speciale del demanio pubblico .

Nello spirito della razionalizzazione si prevede comunque l'obbligo di coordinamento fra le diverse procedure in modo da evitare decisioni contraddittorie , quali ad esempio il rilascio dell'autorizzazione di polizia a costruire e il diniego dell'autorizzazione potestativa d'uso speciale o viceversa .

Articoli 16 e 17

Le modifiche riguardano aspetti formali circa l'obbligo di autorizzazione preventiva al trasferimento (art . 16) e la definizione del tema delle indennità in materia di revoca di autorizzazioni , attualmente non disciplinato dal vigente art . 17 .

Articoli 20 , 20a e 21

Le tre disposizioni riguardano il merito dell'aspetto economico dell'uso speciale del demanio pubblico che viene disciplinato secondo il principio della compensazione dei vantaggi .

Esse fissano rispettivamente : la base legale per la percezione delle tasse (art . 20) , la base legale per il mantenimento del valore reale delle tasse periodiche (art . 20a) e , infine , i criteri di commisurazione delle singole tasse (art . 21) . Il criterio generale che ha presieduto la revisione dei limiti delle tasse d'uso speciale é quello della ponderazione fra un prudente adeguamento al valore commerciale delle singole forme di utilizzazione e la necessità , imposta dall'aspetto generale e astratto della normativa , di disciplinare le ubicazioni più disparate , dai centri delle città sino ai fondi rurali .

A titolo illustrativo si può indicare che il massimo di fr . 100 . - - il mq l'anno , capitalizzato al tasso dell'8 % per uso a scopo commerciale , corrisponde ad un valore metrico di fr . 1'250 . - - , da tempo inattuale in determinate zone urbane . Con il massimo proposto di fr . 600 . - - il mq l'anno , si ha per contro un valore metrico di fr .

7'500 . - - , che permette di raggiungere valori adeguati in quasi tutto il Cantone .
Eventuali casi particolari eccedenti tali limiti dovranno essere disciplinati tramite contratto come previsto dal cpv 4 dell'art . 20 .

E' ovvio che le singole fattispecie dovranno essere definite nell'ambito dell'art . 21 , che prevede la commisurazione in funzione del valore commerciale , e che l'applicazione concreta verrà fondata su di un tariffario di riferimento elaborato in funzione del valore dei beni ceduti in uso .

La nuova proposta considera inoltre l'esigenza di mantenere il valore reale delle tasse prevedendo, da un lato , la facoltà del Consiglio di Stato di adeguare i limiti delle stesse all'evoluzione del rincaro (art . 20 cpv 2) e , dall'altro , l'indicizzazione potestativa e semplificata delle tasse periodiche (art . 20a) . Quest'ultima allo scopo di garantire la parità di trattamento indipendentemente dalla data di inizio del periodo concessionato .

Articoli 22 , 22a e 24

Le disposizioni regolano aspetti essenzialmente tecnici legati all'esazione delle tasse ed all'eventuale diritto di retrocessione delle stesse .

Disposizioni transitorie

Per la disposizione transitoria relativa ai fondi derelitti si rinvia al commento dell'art . 7 del presente messaggio .

Per gli effetti della modifica della legge sulle concessioni e le autorizzazioni esistenti , si mantiene il testo dell'art . 29 della legge vigente che ne prevede l'adeguamento alla loro scadenza .

3 . Ripercussioni finanziarie, relazione LD e PF, enti locali, eurocompatibilità

La presente modifica non comporta nuove spese ed é eurocompatibile .
Essa si inserisce , per l'aspetto finanziario , nell'ambito delle misure di risanamento senza comportare aumenti di personale .
Ai Comuni viene affidato il compito di gestire le cose derelitte la cui casistica é tuttavia molto limitata .

Vogliate gradire , onorevoli signore e signori Presidente e Consiglieri , l'espressione della nostra massima stima .

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente , G . Buffi
p . o . Il Cancelliere , A . Crivelli

Disegno di
LEGGE

sul demanio pubblico del 18 marzo 1986 ; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 19 maggio 1993 n . 4112 del Consiglio di Stato ,

d e c r e t a :

I.

La legge sul demanio pubblico del 18 marzo 1986 é così modificata:

CAPITOLO I - Norme generali

Art . 1 lett . e)

Demanio pubblico immobiliare

e) i terreni di nuova formazione (art . 659 CC) e le proprietà private estinte con la perdita del fondo (art . 666 CC) ;

Art . 4a (nuovo)

Responsabilità per opere di argiature di terzi

Il Cantone non é responsabile per danni determinati dall'esecuzione di opere di sistemazione o di correzione dei laghi e dei corsi d'acqua da parte di terzi .

Art . 5a (nuovo)

Cose senza padrone per derelizione

1 Le proprietà fondiari estinte per derelizione sono cose senza padrone suscettibili di occupazione previa autorizzazione del Dipartimento competente .

2 I Comuni ne assicurano la manutenzione richiesta dalla tutela dell'ordine pubblico .

Art . 7 cpv . 3 (nuovo)

3 Nei limiti fissati dal regolamento i beni acquisiti per una destinazione pubblica definita e non utilizzati integralmente a tale scopo non costituiscono beni demaniali .

Art . 10 cpv . 2

Uso speciale; autorizzazione , concessione e contratto

2 L'uso di poca intensità soggiace ad autorizzazione e l'uso più intenso e durevole a concessione ; tali atti possono essere sostituiti da un contratto di diritto amministrativo .

Art . 11 cpv . 2

2 Le concessioni che durano oltre trent' anni e quelle che implicano disposizioni importanti del demanio sono di competenza del Gran Consiglio .

Art . 12

1 L' uso speciale viene autorizzato o concesso con atto indipendente da altri permessi nell'ambito di procedure coordinate .

2 Restano comunque riservati i diritti di terzi .

Art . 16 cpv . 1

1 Le autorizzazioni e le concessioni possono essere trasferite a terzi solo con il preventivo consenso dell'autorità ; il consenso non può essere negato se il nuovo titolare soddisfa tutte le esigenze dell'uso speciale e se al trasferimento non ostano motivi di interesse pubblico .

Art . 17

1 Le autorizzazioni possono essere modificate o revocate in ogni tempo per motivi di

interesse pubblico senza indennità salvo diversa disposizione dell'atto di autorizzazione .

2 Le autorizzazioni sono revocabili senza indennità se sono state ottenute con indicazioni inveritiere o se il titolare non si attiene alle disposizioni legali o alle condizioni cui sono state sottoposte .

Art . 20

1 Per l'uso del demanio pubblico sono dovute le seguenti tasse :

- a) opere , come fabbricati , terrazze darsene , impianti balneari , porti , pontili , piscine , muri , terrazze, giardini , balconi , gronde , tende e copertura di corsi d'acqua , e/o le utilizzazioni di aree per l'esercizio di commerci , fino a fr . 600 . - per mq all'anno ;
- b) darsene e porti sull'area privata fino a fr . 10'000 . - - all'anno ;
- e) lampade , insegne e simili , fino a fr . 1'000 . - - all'anno ;
- f) boe e attracchi per natanti , fino a fr . 1'000 . - - all'anno ;
- g) utilizzazioni di aree per posteggio privato dei veicoli e simili , fino a fr . 600 . - - per mq all'anno ; se l'uso di posteggi é regolato da parchimetri , fino a fr . 2 . - - all'ora ;
- h) esercizio di stabilimenti balneari e campeggi lungo le rive dei laghi o fiumi , a dipendenza della larghezza e della qualità della riva pubblica , fino a fr . 500 . - - per ml all'anno ;
- i) deposito di materiali e macchinari per le costruzioni , formazione di ponteggi e simili , fino a fr . 40 . - - per mq al mese ;
- l) scarico di materiale nei laghi e corsi d'acqua , fino a fr . 50 . - - per mc ;
- m) estrazione di sabbia , ghiaia e altro materiale dall'alveo dei laghi e corsi d'acqua , fino a fr . 50 . - - per mc ; non é dovuta nessuna tassa per estrazioni d'uso privato inferiori a 5 mc .

2 Il Consiglio di Stato é competente per adeguare all'indice nazionale dei prezzi al consumo i limiti delle tasse di cui al cpv . 1 .

3 Per usi speciali non previsti dal presente articolo , la tassa é fissata di volta in volta per analogia dall'autorità competente .

4 Sono riservate deroghe tramite contratti di diritto amministrativo .

Art . 20a (nuovo)

Adeguamento delle tasse periodiche

1 Entro i limiti della legge , le tasse periodiche possono essere adeguate all'evoluzione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo indipendentemente dalla durata dell'atto di autorizzazione o di concessione .

2 L' adeguamento interviene tramite semplice notifica scritta .

3 Per gli atti di concessione rilasciati dal Gran Consiglio l'adeguamento é deciso dal Consiglio di Stato ; per gli altri atti l'adeguamento é deciso dal Dipartimento competente .

4 Sono riservate esplicite deroghe sancite contrattualmente .

Art . 21

Criteri di commisurazione

Le singole tasse sono determinate secondo prudenziali criteri commerciali tenendo in considerazione , in particolare , il vantaggio economico per il richiedente e l'importanza della limitazione dell'uso comune .

Art . 22 cpv . 2

2 Per casi di poca importanza la tassa periodica può essere sostituita da una tassa unica anticipata .

Art . 22a (nuovo)

Prescrizione

1 Il credito per tasse si prescrive in cinque anni da quando sono esigibili .

2 La prescrizione é interrotta da ogni diffida in forma scritta e resta sospesa fintanto che il debitore non può essere escusso in Svizzera .

Art . 24

1 Il titolare ha diritto alla retrocessione proporzionale della tassa se l'autorizzazione o

la concessione viene revocata prima che sia trascorso il periodo di computo .
2 La rinuncia del titolare o la revoca secondo gli art . 17 cpv . 2 o 18 cpv . 2 non danno diritto alla retrocessione della tassa .
3 Il diritto al rimborso si prescrive in un anno dalla crescita in giudicato della relativa decisione .

II.

Le proprietà fondiari estinte per derelizione e acquisite dallo Stato prima dell'entrata in vigore della presente modifica di legge sono cose senza padrone suscettibili di occupazione giusta l'art . 5a della legge modificata .

III.

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