



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti,
dell'energia e delle comunicazioni DATEC

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE

**Attuazione del mandato legislativo sulla
compensazione di vantaggi derivanti da
pianificazioni**

(art. 5 e art. 38a cpv. 5 LPT)

Cantone Ticino

Rapporto d'esame

Ittigen, 28 marzo 2019

CONTENUTO

A. Situazione iniziale.....	3
I. Oggetto	3
II. Contesto	3
III. Criterio e rilevanza dell'esame	3
IV. Svolgimento dell'esame.....	4
B. Esame	4
V. Oggetto e calcolo del contributo	4
a) Principio.....	4
b) Deroghe alla riscossione del contributo	4
c) Dettagli del calcolo della tassa	5
d) Problemi di attuazione che potrebbero di fatto portare a rinunciare al contributo	6
VI. Esigibilità e prelievo del contributo	6
VII. Destinazione del contributo	7
C. Richiesta.....	7

A. SITUAZIONE INIZIALE

I. Oggetto

L'esame è volto a chiarire se il Cantone Ticino, con il disciplinamento della compensazione in vigore dal 10 febbraio 2015, abbia attuato il mandato legislativo di cui all'articolo 5 della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) in maniera tale che dal 1° maggio 2019 non sia interessato dalla sanzione di cui all'articolo 38a capoverso 5 LPT.

II. Contesto

Il mandato legislativo ai Cantoni di regolamentare un'adeguata compensazione di vantaggi o svantaggi rilevanti, derivanti da pianificazioni secondo la LPT, esiste dal 1980. I Cantoni non lo avevano attuato, tranne poche eccezioni. Nella revisione parziale della LPT del 15 giugno 2012, nata come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare per il paesaggio, in vigore dal 1° maggio 2014, fu introdotta una disposizione transitoria che doveva offrire ai Cantoni un forte incentivo a disciplinare per legge la compensazione del plusvalore, quanto meno nel quadro dei requisiti minimi specificati nei capoversi 1^{bis}-1^{sexies} dell'articolo 5 LPT: secondo l'articolo 38a capoverso 5 LPT, scaduto il termine di cinque anni, non è ammessa la delimitazione di nuove zone edificabili finché il Cantone interessato non dispone di un'adeguata compensazione secondo i requisiti dell'articolo 5 LPT. Il Consiglio federale designa tali Cantoni dopo averli sentiti.

Va tenuto presente che non è nel senso e nello scopo dell'articolo 38a capoverso 5 LPT delegare al Consiglio federale la verifica conclusiva della legalità delle disposizioni esecutive cantonali dell'articolo 5 capoversi 1-1^{sexies} LPT, competenza che spetta esclusivamente alla giustizia, in particolare al Tribunale federale. Non si esclude che il Tribunale federale, nell'ambito di una verifica normativa astratta o concreta, stabilisca che un disciplinamento cantonale della compensazione non soddisfi i requisiti del diritto federale e che si rifaccia all'articolo 38a capoverso 5 LPT per quanto riguarda le conseguenze giuridiche.

L'intenzione legislativa legata all'articolo 38a LPT non sarebbe rispettata se un Cantone, dopo il 1° maggio 2019, potesse sospendere nuovamente un'attuazione conforme al diritto federale dell'articolo 5 LPT senza dover temere sanzioni. Anzi, la conseguenza giuridica dell'articolo 38a capoverso 5 LPT deve verificarsi anche se un Cantone crea a posteriori una base giuridica contraria all'articolo 5 LPT. Scaduto il termine, il 1° maggio 2019, l'elenco di cui all'articolo 52a capoverso 5 dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1) potrà quindi essere modificato non solo cancellando Cantoni da tale elenco, ma anche inserendovene di nuovi, se hanno modificato la loro legislazione andando contro il diritto federale o se dovesse diventare evidente, a livello di esecuzione, che esistono gravi differenze rispetto alle disposizioni del diritto federale.

III. Criterio e rilevanza dell'esame

Tenendo conto di quanto spiegato sopra e della ripartizione delle competenze tra il Consiglio federale e i tribunali, la decisione del Consiglio federale di non designare un Cantone nel relativo allegato dell'OPT conformemente all'articolo 52a capoverso 5 OPT non può essere intesa come una certificazione della legalità di tutte le disposizioni esecutive dell'articolo 5 LPT. Il Consiglio federale dichiara che l'articolo 38a capoverso 5 LPT è applicabile solo ai Cantoni la cui legislazione differisce con una certa severità dalle disposizioni dell'articolo 5 LPT, in particolare riguardo ai capoversi 1^{bis}-1^{sexies}.

IV. Svolgimento dell'esame

Con lettera del 20 luglio 2018 l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) ha informato i direttori cantonali della pianificazione in merito al fatto che il Consiglio federale, in virtù dell'articolo 38a capoverso 5 LPT, è tenuto a designare – entro fine aprile del 2019 – i Cantoni che non attuano una compensazione adeguata conforme ai requisiti di cui all'articolo 5 LPT. Affinché l'esame delle regolamentazioni cantonali possa iniziare per tempo, i Cantoni sono stati sollecitati a trasmettere all'ARE, entro il 30 settembre 2018, i seguenti documenti:

- i decreti cantonali contenenti le pertinenti regolamentazioni;
- una breve motivazione in cui si spieghi perché il Cantone ritiene di soddisfare i requisiti di cui all'articolo 5 LPT;
- la documentazione più importante sulle relative disposizioni.

Con lettera del 21 settembre 2018 il Cantone Ticino ha inoltrato all'ARE le disposizioni cantonali pertinenti e la documentazione più rilevante. Con lettera del 6 dicembre 2018 l'ARE ha confermato la ricezione della documentazione.

Con lettera del 28 dicembre 2018 l'ARE ha presentato al Cantone una bozza del rapporto d'esame, invitandolo a prendere posizione entro il 25 gennaio 2019. Con lettera del 25 gennaio 2019 il Cantone ha comunicato all'ARE di non avere alcuna obiezione a riguardo.

B. ESAME

V. Oggetto e calcolo del contributo

a) Principio

Conformemente all'articolo 92 in combinato disposto con l'articolo 93 capoverso 1 lettera a e l'articolo 94 capoverso 1 lettera a della *Legge del 21 giugno 2011 sullo sviluppo territoriale* del Cantone Ticino (LST; RL 701.100), l'aumento di valore di un terreno che deriva dalla sua assegnazione alla zona edificabile è soggetto a un contributo che ammonta al 30 % del plusvalore. L'articolo 5 capoverso 1^{bis} primo e terzo periodo LPT è quindi di principio rispettato.

b) Deroghe alla riscossione del contributo

Dopo l'abrogazione dell'articolo 93 capoverso 2 LST con sentenza del Tribunale federale 1C_132/2015 del 18 agosto 2017, il diritto cantonale vigente non prevede deroghe ai sensi dell'articolo 5 capoverso 1^{quinquies} lettera b.

Riguardo all'esenzione prevista per gli enti pubblici (art. 5 cpv. 1^{quinquies} lett. a LPT), l'articolo 96 LST prevede che:

«La Confederazione, il Cantone, i Comuni, le loro istituzioni autonome e gli altri enti pubblici non soggiacciono al contributo, relativamente ai loro beni amministrativi.»

All'articolo 98f del *Regolamento del 20 dicembre 2011 della Legge sullo sviluppo territoriale* del Cantone Ticino (RLst; RL 701.110) questo punto viene precisato come segue:

«¹ Sono altri enti pubblici esenti dal contributo giusta l'art. 96 Lst i Patriziati, i Consorzi e le Parrocchie, nonché l'Azienda cantonale rifiuti, l'Ente ospedaliero cantonale, l'Azienda elettrica ticinese, l'Ente ospedaliero cantonale, la Banca dello Stato del Cantone Ticino, le organizzazioni turistiche regionali, e l'Università della Svizzera italiana e la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI) in quanto istituzioni autonome del diritto cantonale.

² Non soggiacciono inoltre al contributo gli enti autonomi del diritto comunale ai sensi dell'art. 193c Loc.»

La cerchia dei soggetti esentati dalla tassa è dunque più ampia di quanto non ammetta l'articolo 5 capoverso 1^{quinquies} lettera a LPT. Per esempio, «le loro istituzioni autonome» non possono essere intese come enti pubblici ai sensi della citata disposizione. L'esenzione avviene tuttavia solo «relativamente ai loro beni amministrativi». La questione se la regolamentazione sia applicata conformemente al diritto federale potrebbe dipendere in maniera sostanziale dalla misura in cui le istituzioni autonome nel settore immobiliare dispongono di beni amministrativi ai sensi dell'articolo 96 LST.

Altrimenti è così rispettato l'elenco esaustivo delle deroghe ammesse all'articolo 5 capoverso 1^{quinquies} LPT. È fatta salva un'esenzione più ampia della Confederazione dal versamento del contributo attraverso altre disposizioni del diritto federale, come quella prevista all'articolo 62d della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010).¹

c) Dettagli del calcolo della tassa

L'articolo 5 capoverso 1^{quater} LPT sancisce:

«Per il calcolo della tassa, dal vantaggio derivante da pianificazioni in occasione di un azionamento è dedotto l'importo che è utilizzato entro un congruo termine per l'acquisto di un edificio agricolo sostitutivo per la gestione in proprio.»

Il diritto cantonale non contiene disposizioni d'esecuzione al riguardo. Ci si deve quindi chiedere se ciò rappresenti, nel quadro dell'articolo 38a capoverso 5 LPT, una lacuna inammissibile nel diritto cantonale.

L'articolo 5 capoverso 1^{quater} LPT non prevede un mandato legislativo esplicito. Di principio parrebbe opportuno che il Cantone precisasse il congruo termine nel proprio diritto. Ciò garantirebbe anche certezza del diritto per gli interessati. Tale termine può tuttavia essere determinato e stabilito anche caso per caso o attraverso ordinanza amministrativa. In questo senso pare quanto meno giustificabile considerare questa disposizione come diritto federale direttamente applicabile. Se in un caso specifico la disposizione non dovesse – a torto – essere considerata, i soggetti tenuti a versare il contributo ne sarebbero penalizzati e potrebbero far valere l'applicazione diretta della disposizione mediante ricorso. Se un tribunale dovesse respingere l'applicabilità diretta, si dovrebbe procedere a una nuova valutazione alla luce dell'articolo 38a capoversi 4 e 5 LPT.

Nel diritto cantonale l'articolo 5 capoverso 1^{sexies} LPT è attuato nell'articolo 99 capoverso 1 LST. Ai capoversi 2 e 3 delle citate disposizioni vengono menzionati altri tributi che possono essere detratti dal plusvalore. Si tratta di concretizzazioni di un corretto calcolo di vantaggi derivanti da pianificazioni secondo l'articolo 5 capoverso 1^{bis} primo periodo LPT.

¹ Cfr. DTF 121 II 138.

d) Problemi di attuazione che potrebbero di fatto portare a rinunciare al contributo

Le disposizioni dell'articolo 5 LPT possono essere violate non solo per la mancanza di una base giuridica che disciplini la compensazione del plusvalore o per deroghe inammissibili, ma anche per problemi esecutivi. Teoricamente possono sorgere problemi esecutivi anche nella fissazione del contributo. Tuttavia, è probabile che i rischi maggiori si abbiano nel prelievo del contributo quando diventa esigibile. Simili problemi di esecuzione possono rimettere in discussione il principio della compensazione del plusvalore in maniera altrettanto basilare che alcune deroghe all'obbligo di versare il contributo. I Cantoni dovranno effettuare i controlli del caso e, se necessario, fornire alle autorità federali informazioni al riguardo.

Poiché ai sensi dell'articolo 97 capoverso 2 LST sono i Comuni che prelevano il contributo di plusvalore, il controllo da parte del Cantone assume particolare importanza. Il Cantone dovrà garantire che il termine di prescrizione di cui all'articolo 97 capoverso 3 LST non sarà applicato.

VI. Esigibilità e prelievo del contributo

I principi sanciti all'articolo 97 capoverso 1 LST sull'esigibilità del contributo coincidono con quelli di cui all'articolo 5 capoverso 1^{bis} secondo periodo LPT.

L'articolo 97 capoverso 2 LST prevede inoltre che il contributo di plusvalore è indicizzato secondo l'indice nazionale dei prezzi al consumo. Tenuto conto del fatto che il contributo secondo l'articolo 94 capoverso 1 lettera a LST, pari al 30 %, è nettamente superiore al minimo del 20 % previsto all'articolo 5 capoverso 1^{bis} primo periodo LPT, un contributo in linea con questa disposizione non è pregiudicato dall'articolo 97 capoverso 2 LST.

L'articolo 98h capoverso 3 RLst prevede facilitazioni di pagamento:

«Qualora il pagamento del contributo entro il termine stabilito costituisca un grave rigore per il debitore, il Municipio può prorogare la scadenza o concedere pagamenti rateali.»

L'articolo 5 LPT non prevede facilitazioni di pagamento. Si tratta di chiarire in quali casi tali facilitazioni potrebbero essere opportune. In caso di alienazione, chi è tenuto a versare il contributo dispone di sufficienti mezzi per pagarlo. In caso di edificazione, l'ammontare dovuto è generalmente di un ordine di importanza inferiore rispetto all'importo della costruzione.

L'articolo 98h capoverso 3 RLst è una disposizione facoltativa che può in ogni caso essere interpretata come conforme al diritto federale. Se vi si ricorresse nella pratica, la compatibilità con il diritto federale potrebbe, da un lato, essere esaminata da un tribunale e, dall'altro, essere oggetto di una nuova valutazione del disciplinamento cantonale della compensazione alla luce dell'articolo 38a capoverso 5 LPT.

Il problema della garanzia del prelievo è già stato affrontato nel capitolo precedente.

VII. Destinazione del contributo

La destinazione del contributo è disciplinata dall'articolo 98 LST «Titolarietà e impiego» nella maniera seguente:

«¹ I proventi del contributo di plusvalore sono ripartiti fra Comune di situazione del terreno per i 2/3 e Cantone per 1/3.

² Essi sono destinati a misure di sviluppo territoriale qualificate, in particolare interventi di valorizzazione territoriale e del paesaggio o ad indennità d'espropriazione materiale.

³ Il Comune di situazione del terreno ed il Cantone allestiscono periodicamente un rapporto.»

Questa disposizione consente senz'altro un'interpretazione conforme al diritto federale.

C. RICHIESTA

Sulla base dei documenti che ci sono stati sottoposti per esame si chiede di non inserire il Cantone Ticino nell'allegato secondo l'articolo 38a capoverso 5 LPT e l'articolo 52a capoverso 5 OPT.

Si chiede inoltre di imporre al Cantone il seguente obbligo – con effetto in primo luogo per i Comuni: nei casi di assegnazione del terreno alla zona edificabile, le decisioni nelle quali «istituzioni autonome» o «altri enti pubblici» ai sensi dell'articolo 96 della *Legge del 21 giugno 2011 sullo sviluppo territoriale* del Cantone Ticino (LST; RL 701.100) sono esentati dal versamento del contributo devono essere comunicate all'ARE.

Ufficio federale dello sviluppo territoriale
La direttrice

f.to Lezzi

Dr. Maria Lezzi