



MM N° 16/2013 concernente la tematica dei contributi provvisori per la costruzione degli impianti di depurazione e delle canalizzazioni, segnatamente la definizione della misura del prelievo

All'onorando
Consiglio comunale di
Minusio

Minusio, 4 giugno 2013

Onorevoli Presidente e Consiglieri,

per il finanziamento delle opere dei servizi pubblici il Comune dispone di diverse fonti di entrata:

- entrate provenienti dai tributi pubblici;
- entrate di carattere economico (redditi del patrimonio, affitti, locazioni, vendite, ecc.);
- entrate provenienti dai procedimenti contravvenzionali (esempio: multe, ecc.).

La prima categoria è di gran lunga la più importante e comprende i tributi non causali (esempio: imposte) e i contributi e le tasse causali o di equivalenza (che corrispondono a un vantaggio particolare che lo Stato concede ad un privato).

Tra questi ultimi tributi causali annoveriamo i contributi di costruzione per opere di canalizzazione regolati dalla Legge d'applicazione della Legge federale contro l'inquinamento delle acque del 08.10.71 (LALCIA del 02.04.75, vedi RL 9.1.1.2), norma applicabile per la realizzazione degli impianti pubblici d'evacuazione e depurazione delle acque di rifiuto.

1. Premessa

Il Consiglio comunale di Minusio si è già occupato a più riprese dei contributi provvisori di costruzione in materia di canalizzazioni sin dal lontano 1986, fissando i parametri principali per l'incasso.



Nel 1987 il Municipio ha fatto intimare i contributi provvisori a tutti i proprietari interessati, in applicazione dei parametri votati dal Legislativo comunale e di cui si dirà in seguito.

Il Municipio ha poi conferito un mandato ad uno Studio d'ingegneria per la preparazione della banca dati necessaria al prelievo dei contributi supplementari provvisori per il periodo dal 1987 ad oggi.

A fronte della complessità della fattispecie l'Esecutivo ha pure consultato la competente Sezione degli enti locali così da raggiungere i convincimenti necessari sulla bontà delle scelte da operare.

Alle difficoltà di tipo procedurale e giuridico, legate anche ad una precisa giurisprudenza che ha interessato altri Comuni del Cantone (esempio Locarno e Stabio), si sono aggiunte difficoltà nell'impiego di mezzi informatici.

Il conferimento di un mandato ad uno specialista per la preparazione di tutta la banca dati e l'elaborazione dei nuovi prospetti pronti per l'intimazione, con ripresa dei dati 1986, è stato indispensabile.

2. I contributi di costruzione >> Norme generali

Il contributo di costruzione previsto dalla LALCIA, artt. 96 e segg., è a carattere obbligatorio.

La sua finalità è quella di finanziare l'esecuzione degli impianti comunali e consortili. La riscossione è possibile dal momento dell'inizio dell'esecuzione delle opere pianificate per la depurazione delle acque (art. 106 cpv. 1), ciò che conferisce la facoltà ai Comuni di prefinanziare le opere con notevoli risparmi sugli oneri del capitale.

In base a disposti della LALCIA il Comune deve imporre contributi di costruzione per l'esecuzione degli impianti comunali e per la partecipazione a quella degli impianti consortili.

La misura complessiva dei contributi non può essere inferiore al 60 %, né essere superiore all'80 % del costo effettivo per il Comune; essa è decisa dal Consiglio comunale (art. 96 LALCIA).

Sono soggetti all'imposizione il proprietario di fondi serviti o che possono essere serviti dall'opera, nonché il titolare di diritti reali limitati che ritrae dall'opera un incremento di valore del suo diritto (art. 97 LALCIA).

Il contributo è esigibile dal momento dell'inizio dell'esecuzione delle opere pianificate, indistintamente per tutti i fondi inclusi nel perimetro d'imposizione, anche quando il fondo non è ancora servito dalla canalizzazione.



Giusta l'art. 98 LALCIA il Municipio delimita il comprensorio d'imposizione dei contributi.

La Legge prevede tre specie di contributi: il contributo provvisorio, quello definitivo e quello supplementare.

Tutti i contributi sono calcolati sul valore di stima ufficiale dei fondi.

Il contributo provvisorio è calcolato sulla base del costo preventivo dell'opera ed in proporzione al valore di stima ufficiale dei fondi o dei diritti reali.

Il contributo definitivo è calcolato in base al costo consuntivo dell'opera e pure in proporzione al valore di stima ufficiale.

Il contributo supplementare è invece dovuto qualora, entro 15 anni dal compimento dell'opera, il proprietario proceda all'edificazione del fondo, oppure alla trasformazione o al riattamento di un edificio esistente, inducendo un aumento del valore di stima.

3. Il contributo provvisorio

Il contributo provvisorio è calcolato dal Municipio sulla base del costo preventivo dell'opera e in proporzione al valore ufficiale di stima dei fondi o dei diritti reali limitati, ritenuto che non può superare il 3 % del valore di stima (art. 99 LALCIA).

Il Comune può prelevare più contributi provvisori, ritenuto che la somma dei singoli contributi non può superare il 3 % del valore di stima in vigore al momento dell'ultima pubblicazione del prospetto.

Il contributo dev'essere aumentato o diminuito quando vi sia una manifesta divergenza dal normale rapporto tra il valore ufficiale di stima e gli equivalenti di abitanti (art. 99 cfr. 4 LALCIA).

Quanto alle modalità di pagamento il contributo è dovuto in dieci rate annuali con l'interesse composto del 5 %.

Il contribuente ha tuttavia la possibilità di scegliere di pagare il contributo in un'unica rata (art. 106 LALCIA), nel qual caso senza applicazione degli interessi.

Nel caso di nuova edificazione di un fondo, di trasformazione o di riattazione di un edificio, il Comune deve adeguare il contributo provvisorio all'incremento del valore di stima determinato dall'intervento edile.

Il Municipio provvede all'allestimento del prospetto dei contributi che deve indicare l'elenco dei contribuenti e gli importi dei singoli contributi.



Il prospetto dei contributi è pubblicato per 30 giorni presso la Cancelleria comunale, mentre un estratto del prospetto è notificato al contribuente per la parte che lo interessa, con l'indicazione dei mezzi e dei termini di reclamo.

Il contributo è personale e, a garanzia del pagamento nella misura in cui non viene pagato tempestivamente in rata unica, viene iscritta a Registro fondiario un'ipoteca legale a carico del fondo per il quale è stato imposto il contributo.

Giova qui ricordare che nel 2005 è entrata in vigore la nuova stima ufficiale a livello cantonale nell'intento di armonizzare tutti i valori esistenti sul territorio; disparità di estimo presenti nelle precedenti stime ufficiali sono state così eliminate.

La nuova stima ufficiale 2005 costituisce pertanto una corretta base per il calcolo del contributo di costruzione nell'osservanza del principio di proporzionalità.

4. Breve cronistoria

Oltre alle note in ingresso aggiungiamo alcune informazioni concernenti la prima procedura di prelievo dei contributi di costruzione per opere di canalizzazione.

Nel 1986 il Municipio ha intimato i contributi provvisori di costruzione, sulla base del Piano generale delle canalizzazioni (PGC) precedentemente approvato dal Consiglio comunale, con una misura di prelievo del 60 % ed un'aliquota del 2,22 % sui valori di stima della revisione del 1979.

L'incasso dei contributi computabili ammontava a fr. 10'342'384.60 (su un teorico di fr. 10'680'000.--).

Per quell'incasso erano stati considerati valori di stima dei fondi per fr. 481'588'955.60; il preventivo dei costi totali era indicato in fr. 17'800'000.--.

Contro la prima emissione erano stati interposti 30 ricorsi, risolti bonalmente negli anni nella quasi totalità.

Le ipoteche legali a garanzia dei contributi sono state regolarmente iscritte a Registro fondiario.

Il nuovo PGC (base legale per il prelievo dei contributi di costruzione) è stato approvato dal Consiglio comunale il 04.10.93 e ratificato dal Cantone il 02.02.94.

Esso definisce il perimetro di assoggettamento.

Il limite del bosco legale è stato approvato il 10.10.2000.

Come già precisato poc'anzi il 1° gennaio 2005 sono entrati in vigore i nuovi valori di stima immobiliare a seguito della revisione generale.

Il nuovo Piano regolatore è entrato in vigore il 9 luglio 2008.



In virtù di quanto precede il Municipio ha pubblicato nel 2007 un bando di concorso per un mandato di aggiornamento del calcolo e l'emissione dei contributi, assegnando detto incarico allo Studio d'ing. Andreotti & Partners SA di Locarno, risultato migliore offerente.

La commessa è stata concretizzata però solo dopo che il Consiglio comunale ha concesso un **credito di fr. 255'000.--**, il tutto e meglio come al MM N° 2/2008, approvato nella seduta del 20.10.08.

Quel messaggio ricordava altresì la cronologia dei fatti e dei ritardi accumulati nell'emissione dei contributi, da addebitare ad una complessa giurisprudenza in materia che ha bloccato proceduralmente ogni precedente iniziativa a livello locale.

Successivamente alcuni cambiamenti legislativi hanno a loro volta contribuito a migliorare la situazione.

La delibera del mandato esterno è stata subordinata allo stanziamento del relativo credito da parte del Legislativo comunale.

Visto il tempo trascorso dalla prima emissione il Municipio aveva ritenuto preferibile formulare una nuova richiesta di credito, indipendentemente da quanto già votato in passato, così da regolare anche le prestazioni sino a quel momento fornite.

In materia occorre pur sempre ricordare che gli importi richiesti per l'elaborazione di simili progetti rappresentano una stima del lavoro necessario e dei costi per coprire i processi e le analisi.

5. Lavori preparatori

Sul problema dei contributi di costruzione in materia di canalizzazioni si è lungamente discusso in passato in Consiglio comunale, in particolar modo in occasione dell'esame dei conti consuntivi e preventivi, rispettivamente in sede commissionale.

Il Municipio è stato sollecitato nell'intento di trovare soluzioni a una situazione rallentata da motivi diversi, spesso non di carattere amministrativo.

Il Municipio si è però adoperato per trovare soluzioni concrete ed attuabili ed oggi l'Esecutivo ritiene d'aver imboccato la giusta strada per raggiungere l'obiettivo finale.

La presentazione del presente messaggio è stata preceduta pertanto da alcuni lavori preparatori, come ad esempio l'incarico assegnato allo Studio d'ing. Andreotti & Partners SA di fornire un aggiornamento della banca dati concernente l'onere dell'emissione, aggiornamento che ha un costo non indifferente e che giustifica pertanto l'adozione a breve di decisioni formali di competenza del Legislativo comunale.

L'Ufficio tecnico comunale ha nel contempo verificato l'onere delle opere ancora da realizzare, rispettivamente l'entità degli investimenti netti finora realizzati, così da definire il costo totale delle opere su cui calcolare i contributi provvisori.



Lo Studio d'ing. Andreotti & Partners SA ha valutato il valore di stima del comprensorio d'imposizione dei contributi e ha sviluppato alcune ipotesi di prelievo di un nuovo contributo provvisorio.

6. La misura di prelievo dei contributi >> Scenari

I lavori eseguiti dallo Studio d'ing. Andreotti & Partners SA in collaborazione con l'Amministrazione comunale hanno permesso di determinare i seguenti dati aggiornati:

- *valore di stima di tutto il Comune al 1° gennaio 2005*
(fonte: Ufficio cantonale di stima)
> fr. 1'045'728'019.--
- *valore di stima di tutto il Comune al 31 dicembre 2012*
(fonte: geometra revisore)
> fr. 1'121'198'116.--
- *incremento valore di stima in otto anni*
> fr. 75'470'097.--
- *incremento valore di stima annuo*
> fr. 9'433'762.10 circa
- *incremento valore di stima in dieci anni*
> fr. 95'000'000.-- circa

Costi del PGC

- *consuntivo opere eseguite*
> 21,8 mio di franchi circa
- *preventivo opere ancora da eseguire*
> 9,53 mio di franchi circa
- *sussidi cantonali e federali*
> 5,7 mio di franchi circa
- *costo netto a carico del Comune*
> fr. 25'609'653.38



7. Valutazione dell'emissione di un nuovo contributo provvisorio >> Varianti

Descrizione	Misura prelievo	Aliquota prelievo	Totale stima comprensorio fr.	Incasso netto totale fr.	Restituzioni fr.	Totale emissione fr.
Variante 1	60 %	1.25 %	1'105'031'016.00	3'387'233.25	-2'072'790.65	5'460'023.90
Variante 2	70 %	1.46 %	1'105'031'016.00	5'693'812.85	-1'392'902.55	7'086'715.40
Variante 3	80 %	1.67 %	1'105'031'016.00	8'000'393.70	-911'595.15	8'911'988.85

8. Determinazione del coefficiente abitanti equivalenti

Giusta l'art. 99 LALCIA il contributo dev'essere aumentato o diminuito quando vi sia una manifesta divergenza dal normale rapporto tra il valore ufficiale di stima e gli equivalenti di abitanti.

Questa è una situazione classica che si presenta sui fondi adibiti a campeggio.

Nella prima emissione del 1986 il contributo dei campeggi non è stato adeguato sulla base della divergenza tra il valore di stima e gli abitanti equivalenti.

Va comunque ricordato che, nel rispetto del principio dell'equivalenza, il contributo non deve superare i costi che il fondo soggetto ad applicazione di un coefficiente abitanti equivalenti (AE) dovrebbe sostenere per un impianto di smaltimento privato (cfr. giurisprudenza pubblicata in RDAT I - 1992 N° 28).

La questione, estremamente tecnica, rientra nelle competenze dell'Esecutivo e non viene qui ulteriormente approfondita.

9. Proposte del Municipio

Con riferimento alle indicazioni precedenti gli incassi netti nelle diverse varianti presentate si situano tra i 3,3 mio di franchi e gli 8 mio di franchi, a dipendenza della misura di prelievo.

Gli storni ammontano per contro tra i fr. 910'000.-- e fr. 2'100'000.-- circa.

Nei dieci anni successivi alla pubblicazione si stimano contributi supplementari dovuti all'adeguamento del contributo ordinario provvisorio per un ulteriore incasso complessivo situato tra fr. 1'200'000.-- e fr. 1'600'000.--.

Lo spirito della Legge è volto al finanziamento delle opere secondo il principio della causalità che, con l'avanzare dello stato di realizzazione delle opere, dovrebbe avvicinarsi alla soglia dell'80 %.

L'aumento della misura del prelievo, oltre ad aumentare l'incasso netto, diminuisce gli importi di restituzione e meglio come indicato nella tabella al punto 7.



Anche la residenza secondaria è chiamata a partecipare in modo proporzionale al finanziamento delle opere.

Conseguentemente la misura di prelievo dell'80 % ossequia il principio della causalità meglio dell'attuale aliquota del 60 %.

Questo discorso vale però sostanzialmente al momento dell'applicazione dei contributi definitivi.

Con l'attuale procedura di prelievo riteniamo equa la misura seguente:

▪ misura prelievo	= 70 %
▪ aliquota prelievo	= 1.46 %
▪ incasso netto totale	= fr. 5'693'812.85
▪ restituzioni	= fr. -1'392'902.55
▪ totale emissione	= fr. 7'086'715.40

In modo semplificato il Municipio propone l'applicazione della variante N° 2 (risoluzione municipale N° 455/13).

10. La nuova emissione 2013

Il Municipio, visti tutti i cambiamenti intervenuti, ha deciso di procedere con una nuova emissione dei contributi di costruzione, sempre di carattere provvisorio, considerato che la rete delle canalizzazioni indicata sul PGC non è ancora stata completata.

L'emissione deve tener conto delle nuove zone fissate dal Piano regolatore, dei nuovi valori di stima aggiornati e di tutti gli interventi edili effettuati nel Comune fino ad oggi.

In pratica si tratta di eseguire il ricalcolo dei contributi provvisori, tenendo conto di tutti i cambiamenti intervenuti nel nostro Comune nel corso di tutti questi ultimi 27 anni.

Il lavoro di ricalcolo è assai complesso e necessita di conoscenze approfondite della materia, nonché di programmi informatici particolari.

Rispetto alla prima emissione occorre tener conto di svariati fattori quali la modifica dei valori di stima (revisione generale del 2005), il nuovo parco immobiliare realizzato dal 1986, i pagamenti precedenti, le modifiche della superficie di molte particelle, in seguito a rettifiche di confine, espropriazioni, frazionamenti, ecc., tutte operazioni che richiedono un lavoro preciso e accurato.

Il Municipio, alla luce delle precedenti decisioni del Legislativo, ha confermato la massima fiducia allo Studio d'ing. Andreotti & Partners SA il quale vanta una notevole esperienza nel settore dei contributi di costruzione, considerato anche che si occupa di tale problematica per conto di numerosi altri Comuni del Cantone, oltre ad occuparsi direttamente della gestione catastale del nostro territorio.



Tutto il lavoro preparatorio necessario per la nuova emissione è stato parzialmente finanziato con i crediti votati a tutt'oggi dal Consiglio comunale; s'impone comunque un aggiornamento e questo lo facciamo in questa sede, dando modo al Consiglio comunale di esprimersi anche sugli indispensabili parametri di prelievo per la nuova emissione.

11. Programma dei lavori preparatori, elaborazione dei dati

In sintesi il lavoro d'emissione deve seguire il seguente programma:

- a) lavori preparatori
- b) ripresa pagamenti emissione 1986
- c) elaborazione atti per la nuova intimazione dei contributi ai proprietari + aggiornamento regolare della banca dati
- d) pubblicazioni
- e) fase contenziosa
- f) emissione della prima rata
- g) gestione dei contributi dopo l'emissione della prima rata

Se il programma di lavoro viene rispettato, cresciute in giudicato le decisioni del Consiglio comunale, il Municipio auspica di poter procedere celermente alle pubblicazioni di Legge.

Il Consiglio comunale gioca pertanto un ruolo determinante nella tempistica delle decisioni.

12. Crediti

In occasione di un recente incontro con una rappresentanza dello Studio d'ing. Andreotti & Partners SA è stato toccato anche l'argomento dei costi del mandato esterno, sulla base dei lavori sin qui eseguiti, di quelli che seguiranno e di quelli eventualmente non compresi nell'offerta di cui al concorso indicato in precedenza.



Il Municipio ha preso atto dell'indicazione del progettista secondo la quale il credito votato dal Consiglio comunale nella seduta del 20.10.08 è a tutt'oggi sufficiente per completare il mandato esterno di consulenza ed elaborazione dei dati necessari all'emissione dei contributi provvisori nei termini della procedura di concorso seguita.

In questa ipotesi e in ogni caso il coinvolgimento dell'Amministrazione comunale sarà importante e i lavori andranno dai regolari rapporti con gli esperti esterni, all'impostazione dei lavori preparatori, alle verifiche giuridiche su questioni legate a possibili reclami, all'emissione fisica dei contributi e il relativo incasso.

La suddivisione esatta dell'onere verrà precisata meglio al momento in cui i lavori saranno entrati nella loro fase operativa.

Questo modo di agire, voluto dal Municipio, s'impone per permettere d'iniziare al più presto tutta una serie di lavori che comportano un elevato dispiego di tempo.

Restano esclusi i costi di un'eventuale assistenza tecnica esterna in occasione dell'evasione del contenzioso che dovesse nascere dopo la pubblicazione del prospetto; nel qual caso l'importo andrà preventivamente indicato e concordato.

Conseguentemente il Municipio non chiede in questa sede un supplemento di credito per il mandato esterno tecnico / amministrativo.

Già abbiamo sottolineato l'importanza e la necessità di procedere mensilmente all'aggiornamento della banca dati sino alla pubblicazione del prospetto dei contributi; per questo lavoro ci è stato segnalato un importo indicativo di fr. 1'000.-- al mese.

Da ultimo attiriamo l'attenzione del Legislativo sull'entità degli importi di restituzione previsti dalle simulazioni eseguite, rilevabili dalle tabelle che precedono; il rimborso avverrà verosimilmente contestualmente all'incasso delle prime rate dei contributi, ragione per cui l'operazione non dovrebbe comportare soverchie difficoltà.

Anche i lavori d'iscrizione delle ipoteche legali, previsti dalla Legge a garanzia del pagamento dei contributi, verrà evaso internamente all'Amministrazione comunale.

13. Conclusioni

Il Municipio ritiene d'aver avviato un importante passo procedurale nell'ottica di un'emissione dei contributi di costruzione in materia di canalizzazione.

L'apporto finanziario richiesto è importante ma assolutamente indispensabile per permettere la concretizzazione dei numerosi investimenti previsti nei prossimi anni in materia di canalizzazioni, come già indicato nel Piano delle opere e nel Piano finanziario.



Come più volte ribadito la complessità della materia presuppone un approccio altamente professionale e un notevole dispendio di tempo che non può essere assicurato dal personale in Organico.

L'intervento di specialisti esterni, che assicurino la necessaria competenza e che dispongano dell'esperienza necessaria per svolgere al meglio i compiti, risulta più che giustificato.

La conferma o la modifica della misura di prelievo, così come deciderà il Consiglio comunale, va interpretata come un'opportunità per verificare la copertura delle spese legate alla realizzazione della complessa rete delle canalizzazioni pubbliche, rispettivamente per dotare il Comune dei mezzi che gli necessitano per eseguire le condotte mancanti.

Per quanto precede, restando volentieri a disposizione per ogni ulteriore informazione, il Municipio invita a

RISOLVERE:

1. Il Municipio è autorizzato a procedere al prelievo dei contributi provvisori di costruzione (ricalcolo) entro i termini previsti.
2. La misura di prelievo dei contributi provvisori di costruzione è così stabilita:

▪ misura prelievo	= 70 %
▪ aliquota prelievo	= 1.46 %
▪ incasso netto totale	= fr. 5'693'812.85
▪ restituzioni	= fr. -1'392'902.55
▪ totale emissione	= fr. 7'086'715.40

Con la massima stima.

p. IL MUNICIPIO DI MINUSIO

Il Sindaco:

Il Segretario:

avv. F. Dafond avv. U. Donati

Va per esame e preavviso alla Commissione della gestione