

BGer 2P.261/2006 vom 18. Juni 2007

Bundesgericht, 2007-06-18, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2P.261_2006

FR: TF 2P.261/2006 du 18 juin 2007

IT: TF 2P.261/2006 del 18 giugno 2007

Regeste

contributi di miglioria | Finanze pubbliche & diritto tributario

Erwägungen

E. 1.1

La decisione impugnata è stata pronunciata prima dell'entrata in vigore, il 1° gennaio 2007, della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110; RU 2006 pag. 1069): conformemente all' art. 132 cpv. 1 LTF , alla presente procedura è pertanto ancora applicabile la legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (OG; RU 1969 pag. 784 segg.).

E. 1.2

La sentenza contestata è una decisione di ultima istanza cantonale (art. 86 cpv. 1 OG ; cfr. l'art. 13 cpv. 2 della legge ticinese sui contributi di miglioria del 24 aprile 1990 [LCM] in relazione con l'art. 60 della legge cantonale di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 [LPamm]) resa in applicazione di norme di diritto cantonale autonomo e contro cui a livello federale è esperibile unicamente un ricorso di diritto pubblico (art. 84 cpv. 2 OG).

E. 1.3

Secondo il ricorrente, il giudizio di annullamento litigioso non gli lascia alcuna possibilità di riprendere la procedura di imposizione nei confronti dei proprietari insorti dinanzi alla Corte cantonale. Se così fosse, la pronuncia impugnata costituirebbe una decisione finale, pacificamente impugnabile. In caso contrario, il ricorso sarebbe rivolto contro una decisione incidentale e sarebbe dunque ricevibile soltanto se la stessa cagionasse un pregiudizio irreparabile (art. 87 cpv. 2 OG). Un simile pregiudizio è dato, tra l'altro, quando una decisione di rinvio obbliga un comune ad attenersi, nell'adozione di un nuovo provvedimento, ad indicazioni che esso non condivide (DTF 129 I 313 consid. 3.3; 128 I 3 consid. 1b; 120 Ib 207 consid. 1a). Nella fattispecie questi presupposti sarebbero adempiuti, poiché nell'eventuale nuovo conteggio il Comune non potrebbe tener conto della disponibilità di parcheggi privati. Su questo punto, il gravame è pertanto in ogni caso ammissibile.

E. 1.4

L'annullamento dei tributi da esso stesso imposti tocca il Comune di Giubiasco nella sua qualità di detentore del pubblico potere. Esso è quindi legittimato a ricorrere censurando la violazione della propria autonomia. Sapere se nell'ambito litigioso questa sussista effettivamente e se sia stata disattesa è infatti una questione di merito e non di ricevibilità (DTF 129 I 410 consid. 1.1; 128 I 3 consid. 1c).

E. 2.1

L' art. 50 Cost. garantisce l'autonomia comunale nella misura prevista dal diritto cantonale. Un comune beneficia dunque di autonomia in quelle materie che la legislazione cantonale non regola esaurientemente, ma lascia in tutto o in parte al suo ordinamento, conferendogli una notevole libertà di decisione (DTF 129 I 410 consid. 2.1, 313 consid. 5.2, 290 consid. 2.1). Dati questi presupposti, il comune può far valere che le autorità cantonali di ricorso hanno ecceduto nel loro potere cognitivo o hanno applicato in modo errato il diritto materiale determinante. Se le relative censure sono in stretta connessione con il mancato rispetto dell'autonomia, esso può pure prevalersi, tra l'altro, di una violazione del divieto d'arbitrio (art. 9 Cost.) o del principio di uguaglianza (art. 8 Cost.). Laddove la pretesa violazione dell'autonomia comunale è fondata su norme di rango costituzionale, il Tribunale federale esamina liberamente la decisione impugnata; in caso contrario, il suo potere di cognizione è ristretto all'arbitrio (DTF 131 I 91 consid. 1; 129 I 410 consid. 2.3, 290 consid. 2.3; 128 I 136 consid. 2.2).

E. 2.2

Come già rilevato a più riprese dal Tribunale federale, i comuni ticinesi dispongono di grande libertà, e quindi di autonomia protetta, nell'applicazione della legislazione cantonale sui contributi di miglioria (sentenza 2P.76/2006 del 19 ottobre 2006, consid. 2.2, con riferimenti). Di conseguenza, essi possono insorgere dinanzi al Tribunale federale mediante ricorso di diritto pubblico, in particolare sostenendo che l'autorità cantonale ha corretto in modo arbitrario il calcolo dei contributi da loro effettuato (sentenza 2P.80/1999 del 17 giugno 1999, in: R DAT II-1999 n. 41, consid. 2d).

E. 3

Codificando i principi usuali nella materia, la legislazione ticinese impone ai comuni di prelevare contributi di miglioria per le opere che procurano vantaggi particolari (art. 1 cpv. 1 LCM), segnatamente per le opere di urbanizzazione generale e particolare dei terreni (art. 3 cpv. 1 lett. a LCM). Un vantaggio particolare è presunto specialmente quando l'opera serve all'urbanizzazione dei fondi ai fini dell'utilizzazione prevista, oppure quando l'urbanizzazione viene migliorata secondo uno standard minimo (art. 4 cpv. 1 lett. a LCM). Oltre che per determinare la cerchia dei soggetti imponibili (art. 5 cpv. 1 LCM), il vantaggio particolare è anche il criterio per la ripartizione tra di essi della quota complessiva a loro carico (art. 8 cpv. 1 LCM). La ripartizione si effettua di regola secondo la superficie dei fondi, tenendo conto, per i terreni edificabili, del diverso indice di sfruttamento (art. 8 cpv. 2 LCM). Fattori di correzione e altri metodi di computo sono applicabili se speciali circostanze lo giustificano, in particolare se l'esistente edificazione non rende possibile un miglior sfruttamento del terreno (art. 8 cpv. 3 LCM).

E. 4.1

Nel caso concreto, la Corte cantonale ha annullato il contributo di miglioria a carico del resistente per l'utilizzo, tra i parametri di calcolo, del "fattore posteggi" (x 1, x 0.8, x 0.6, ecc.; cfr. sub A) e del "contributo posteggi mancanti" (fr. 1'500.-- per ogni stallo mancante). Questi criteri, definiti "quantomeno discutibili", evocherebbero infatti il concetto di contributo sostitutivo e porterebbero a tassare la necessità d'uso del posteggio pubblico, trascurando che già solo la possibilità d'uso costituisce un elemento rivalutante ed è quindi fonte di un vantaggio particolare. Per sua natura, il contributo di miglioria non potrebbe venir stabilito in funzione di carenze private, per cui la disponibilità di un numero

sufficiente di parcheggi sui singoli fondi sarebbe del tutto ininfluenza. Ammettendo il contrario si arriverebbe, secondo l'istanza cantonale di ricorso, all'aberrante conclusione che i fondi dotati dei posteggi richiesti dal piano regolatore non trarrebbero alcun vantaggio dalla costruzione di un parcheggio pubblico e verrebbero quindi esonerati dal prelievo. Il Tribunale di espropriazione ha pure rilevato che con l'inserimento dei due elementi di computo censurati le proprietà senza sufficienti posteggi sarebbero doppiamente colpite: per l'aggravio del "contributo posteggi mancanti" e perché il "fattore posteggi" 1 è applicato indistintamente sia ai fondi che ossequiano ai requisiti di piano regolatore sia a quelli che sono carenti di posteggi e, per questi ultimi, a prescindere dal numero di stalli mancanti. Rilevato che per i sedimi con parcheggi in esubero il conteggio è invece differenziato con un fattore variabile in funzione del numero di parcheggi, il calcolo creerebbe un'inammissibile disparità di trattamento a cui il criterio della distanza non porrebbe rimedio, non permettendo di differenziare sufficientemente la situazione di ogni singolo fondo.

E. 4.2

Il Comune ricorrente ritiene violata la propria autonomia già perché l'autorità cantonale di ricorso ha definito i parametri litigiosi "quantomeno discutibili". Non censurando l'illegalità del metodo di computo, tale valutazione costituirebbe infatti un'inammissibile ingerenza nel margine d'apprezzamento lasciato alle autorità comunali per quanto attiene alla determinazione dei criteri di ripartizione. Il ricorrente ravvisa poi la violazione del divieto d'arbitrio (art. 9 Cost. ; cfr. DTF 131 I 217 consid. 2.1; 129 I 173 consid. 3.1, 49 consid. 4, 8 consid. 2.1) nella misura in cui la Corte cantonale statuisce che la rilevanza del contributo di migliona non può dipendere, nemmeno in parte, dalle carenze di posteggi su fondi privati. L'importanza del vantaggio particolare sarebbe infatti legata anche allo scopo per il quale l'opera è stata realizzata, ovvero, per l'appunto, la necessità di supplire alla mancanza di aree di sosta private sui sedimi circostanti. In altri termini, sarebbe del tutto insostenibile non tener conto del fatto che un fondo disponga già dei posteggi necessari, perlomeno quando il contributo di migliona non è determinato esclusivamente da tale criterio. La soluzione contraria condurrebbe tra l'altro anche ad un'inammissibile disparità di trattamento (art. 8 Cost. ; cfr. DTF 131 I 394 consid. 4.2, 1 consid. 4.2; 129 I 346 consid. 6, 113 consid. 5.1) tra i differenti proprietari all'interno del comprensorio di prelievo. Il Comune rileva infine che la carenza di posteggi avrebbe anche potuto venir imposta applicando un fattore di moltiplicazione al calcolo risultante dai fattori di superficie e distanza (ad esempio: x 1,5, x 3, ecc.), ma che la scelta di un contributo forfettario di per sé identico per tutti i proprietari rispetterebbe comunque il precetto di uguaglianza.

E. 5.1

Per quanto concerne la pretesa discutibilità dei parametri di computo adottati dal Comune, la critica, se circoscritta a tale affermazione, potrebbe invero apparire giustificata. In effetti, come brevemente ricordato nella stessa sentenza impugnata, il Tribunale di espropriazione non può di per sé imporre ad un comune determinati criteri di computo piuttosto che altri, ma deve tener conto dell'ampio margine di autonomia di cui lo stesso gode nella materia. In sostanza, esso deve limitarsi a verificare che il sistema d'imposizione scelto sia conforme alla costituzione e alla legge (sentenza 2P.95/2004 del 27 maggio 2005, in: RDAT II-2005 n. 25, consid. 6.4; sentenza 2P.138/1997 del 23 febbraio 1998, in: RDAT II-1998 n. 29, consid. 7c). La semplice opinabilità di taluni fattori applicati non dovrebbe quindi indurre l'autorità di ricorso ad annullare la decisione sulla ripartizione adottata da un'autorità

comunale. Di fatto, nello sviluppo ulteriore della propria motivazione, la Corte cantonale non si è tuttavia limitata a considerazioni di mero apprezzamento, ma ha chiaramente sancito l'illiceità dei parametri adottati. Nel complesso, la censura è dunque infondata.

E. 5.2

In merito alla presunta confusione tra tributi di differente natura, va rilevato che tra il controverso fattore di correzione per posteggi mancanti ed un contributo sostitutivo vi è effettivamente una certa analogia: entrambi sono infatti imposti allorché un fondo non dispone degli stalli di parcheggio richiesti (cfr., sui contributi sostitutivi, l'art. 49 della norme di attuazione del piano regolatore di Giubiasco [NAPR]). Il contributo sostitutivo ha tuttavia lo scopo di assicurare la parità di trattamento tra i proprietari immobiliari che adempiono l'obbligo primario di dotare gli edifici dei necessari posteggi e quelli che ne vengono liberati e non conferisce in genere alcun diritto alla realizzazione di posteggi pubblici nelle vicinanze o all'attribuzione di determinati posti di stazionamento. Conformemente alle sue finalità, il suo importo deve compensare il vantaggio che rappresenta per l'assoggettato la dispensa dall'obbligo primario. Detto vantaggio equivale essenzialmente al valore dei costi di costruzione risparmiati, da cui va però dedotta la diminuzione di valore, anche importante, risultante dalla mancanza di posteggi sul sedime (sentenza 2P.128/1999 del 18 agosto 1999, in: ZBl 104/2003 pag. 551, consid. 5a; sentenza 2P.338/2005 del 16 novembre 2006, consid. 5.1; Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgaberechts, in: ZBl 2003 pag. 505 segg., in part. pag. 511 e 527). In questo senso, l'art. 49 cpv. 3 NAPR prevede un contributo che, come ammesso dalla giurisprudenza (cfr. DTF 97 I 792 consid. 8), è pari al 25% dei costi di costruzione. Secondo le indicazioni del Comune, ciò si traduce, nella zona del nucleo di Lôro, in fr. 4'500.-- per posto auto mancante. Anche se il "contributo posteggi mancanti" è espresso sotto forma di un importo fisso come il contributo sostitutivo, l'oggetto dell'imposizione è pertanto assai differente. Al di là che non è imposto solo in caso di nuova costruzione o ristrutturazione importante (cfr. art. 49 cpv. 1 NAPR), esso colpisce infatti un aumento di valore diverso ed ulteriore rispetto al vantaggio derivante dal risparmio dei costi per realizzare un parcheggio privato, senza tuttavia alcun diritto alla costruzione di un parcheggio pubblico. In effetti, esso è per l'appunto preteso quando l'ente pubblico edifica nelle vicinanze di una proprietà un'area di sosta a disposizione degli abitanti e dei loro ospiti. I contributi di miglioria possono dunque certamente essere percepiti indipendentemente ed in aggiunta al prelievo di contributi sostitutivi (Marc-Olivier Buffat, Les taxes liées à la propriété foncière, en particulier dans le Canton de Vaud, tesi Losanna 1989, pag. 255; Pierre Moor/Danielle Yersin, in: Michel Fromont [a cura di], Plus-values et moins-values dues à l'urbanisation, Régime juridique et fiscal en Europe occidentale, Bruxelles/Parigi 1984, pag. 321 seg.). Sotto questo profilo, le critiche dell'autorità cantonale appaiono dunque infondate.

E. 5.3

Quanto alle considerazioni sul vantaggio particolare, le ragioni addotte dalla Corte cantonale per annullare le decisioni comunali confondono manifestamente la questione dell'assoggettamento ai contributi, ovvero dell'esistenza di un vantaggio particolare, con il problema della ripartizione, ossia della quantificazione del medesimo. I giudici cantonali hanno infatti evaso il secondo punto con argomentazioni attinenti invece al primo aspetto, come dimostrano peraltro già i riferimenti giurisprudenziali e dottrinali su cui si fondano, che concernono per l'appunto il principio dell'imposizione in quanto tale (cfr. il consid. 3.2 della sentenza del Tribunale di espropriazione del Sottoceneri del 7 ottobre 1998 pubblicata

in: RDAT I-99 n. 42 e Adelio Scolari, tasse e contributi di miglioria, Basilea/Ginevra/Monaco 2005, n. 268). È infatti sotto il profilo della definizione del perimetro d'imposizione che l'esistenza di parcheggi privati può apparire ininfluenza e che l'effettiva necessità d'uso degli stalli pubblici può essere trascurata poiché le proprietà imposte traggono in ogni caso un beneficio economico specifico dall'opera realizzata. Del resto, il Comune non lo contesta. D'altro canto, è però innegabile che l'aumento della redditività derivante dalla costruzione, nelle vicinanze, di un posteggio pubblico è ben maggiore per i fondi edificati sprovvisti di posti auto propri rispetto a quelli che ne dispongono. Già in generale, l'oggettiva necessità d'uso, in funzione segnatamente dell'edificazione esistente (cfr. art. 8 cpv. 3 LCM), costituisce un criterio essenziale per valutare la rilevanza dei singoli vantaggi (Buffat, op. cit., pag. 261; Werner Otzenberger, Die Grundeigentümerbeiträge im Kanton Luzern, tesi Berna 1976, pag. 76). Ciò non può che valere a maggior ragione per la realizzazione di un parcheggio pubblico, dove per stabilire l'aumento di valore appare addirittura imprescindibile considerare il numero di posteggi privati esistenti. In effetti, al giorno d'oggi, la possibilità di disporre di parcheggi in prossimità dell'abitazione rappresenta in genere una condizione ed una comodità irrinunciabili anche per l'acquisto o l'affitto di edifici nei nuclei di villaggio. In assenza di aree di sosta proprie, la realizzazione di un'infrastruttura pubblica collettiva apporta quindi un beneficio marcato alle proprietà che hanno necessità di usufruirne. Visto il ricorso ai parametri di piano regolatore, tale necessità è peraltro stabilita non in maniera soggettiva, secondo la situazione personale di ciascun proprietario, bensì secondo criteri oggettivi, in funzione dell'utilizzazione del sedime. La disponibilità di aree private corrisponde in sostanza ad un fattore correttivo di interesse all'opera, criterio a cui, secondo la giurisprudenza, si deve far capo ad esempio anche in relazione ai contributi relativi alla costruzione o al miglioramento di strade (cfr. sentenza 2P.76/2006 del 19 ottobre 2006, consid. 5.4 e 5.5.1, con riferimenti). È d'altronde eloquente che persino la sentenza cantonale citata nel giudizio impugnato, laddove si sofferma realmente sul calcolo dei singoli contributi, avalla l'utilizzo di un criterio di interesse, stabilito proprio in funzione della possibilità di disporre di posti auto privati (cfr. RDAT I-99 n. 42, consid. 4.2). Detta sentenza sembra pure confermare l'allegazione dell'insorgente secondo cui il criterio dei posteggi esistenti non sarebbe un parametro inabituale, essendo tra l'altro raccomandato da un commentario curato dall'allora Tribunale di espropriazione del Sopraceneri. La disponibilità di posteggi privati è comunque soltanto uno dei fattori di ponderazione su cui si basa il metodo di computo adottato dal Comune ricorrente, non l'unico. Pertanto tale metodo non conduce ad un esonero totale per i fondi con parcheggi in esubero né omette di considerare che i contributi di miglioria vanno prelevati già per la semplice possibilità d'uso di un'infrastruttura pubblica. Le relative considerazioni della Corte cantonale risultano dunque manifestamente insostenibili. Ne segue che l'annullamento dei contributi a causa dell'utilizzo di parametri legati alla necessità d'uso si fonda su un'interpretazione sprovvista d'ogni fondamento, e quindi arbitraria, dell'art. 8 LCM. In mancanza di tale fattore non è in effetti possibile stabilire una chiave di ripartizione realmente rapportata al vantaggio particolare tratto da ciascun proprietario. La conclusione della Corte cantonale risulta parimenti lesiva del principio di uguaglianza. Senza il contestato elemento di computo non si vede infatti come si potrebbe garantire un'adeguata differenziazione di situazioni che presentano tra loro delle diversità rilevanti e che esigono perciò un trattamento distinto.

E. 5.4

Le considerazioni del giudizio impugnato appaiono tutt'altro che convincenti pure laddove si riferiscono al metodo concretamente applicato per tener conto della carenza o dell'esubero di parcheggi, anche perché sono evidentemente formulate nell'ottica della pretesa irrilevanza di tale aspetto. Confutata questa tesi, è infatti infondato affermare che le proprietà con un ammanco di parcheggi sono doppiamente colpite. Esse sopportano semplicemente un contributo maggiore degli altri proprietari, poiché ritraggono un maggior vantaggio dall'opera. Inoltre dal momento che il Comune ha scelto di tener conto della carenza di posteggi mediante l'importo fisso di fr. 1'500.-- per posto auto, è del tutto logico che il "fattore posteggi" sia stato considerato mediante il valore neutro 1. È altresì normale che tale valore sia stato assunto indipendentemente dal numero degli stalli mancanti ed applicato anche ai fondi che rispettano i dettami del piano regolatore. Pure questi argomenti adottati dalla Corte cantonale sono dunque inconferenti. Ravvisato l'arbitrio nell'argomentazione fondamentale dell'autorità cantonale di ricorso, il fatto di sapere se il criterio della distanza dovrebbe incidere in maniera maggiore sul peso complessivo dei mappali, come essa genericamente pretende, assume poi il carattere di una questione di puro apprezzamento. Esaminato il prospetto dei contributi ed il loro relativamente modesto ammontare, lo stesso dicasi per la differenza nel sistema di computo utilizzato per imporre la mancanza di posteggi rispetto all'esubero, aspetto che la Corte cantonale peraltro non critica in maniera puntuale e dettagliata, ma a cui semplicemente accenna in relazione alla pretesa penalizzazione dei fondi senza sufficienti posteggi. Va in ogni caso ribadito che il Tribunale di espropriazione non può imporre ad un comune determinati criteri di computo piuttosto che altri, ma deve tener conto dell'ampio margine di autonomia di cui lo stesso gode nella materia (cfr. consid. 5.1, con riferimenti). Laddove la decisione impugnata rientra nei limiti delle facoltà discrezionali dell'autorità comunale, l'istanza di ricorso può dunque censurarla soltanto se la chiave di ripartizione adottata conduce a risultati tanto insostenibili da costituire un abuso o un eccesso del potere d'apprezzamento (DTF 110 Ia 205 consid. 4c; sentenza 2P.76/2006 del 19 ottobre 2006, consid. 5.1; Scolari, op. cit., n. 244). Inoltre, ferma restando la verifica in ogni singolo caso del risultato ottenuto, la giurisprudenza ammette senz'altro che i contributi di miglioria siano stabiliti in maniera schematica secondo parametri forfetari dedotti dall'esperienza (DTF 125 I 1 consid. 2b/bb; 122 I 61 consid. 3b; 109 Ia 325 consid. 5; 106 Ia 241 consid. 3b e 4d). Il giudizio contestato non può dunque essere tutelato nemmeno per le conclusioni che trae sul sistema di computo dei parcheggi assunto dall'autorità comunale.

E. 6.1

Sulla base delle considerazioni che precedono il ricorso si rivela fondato e va perciò accolto. La causa torna di conseguenza allo stadio in cui si trovava prima dell'emanazione della sentenza impugnata (sentenza 2P.76/2006 del 19 ottobre 2006, consid. 7.1), senza che occorra peraltro soffermarsi sulla questione di sapere se quest'ultima avrebbe permesso al Comune di riprendere la procedura d'imposizione. Giova comunque rilevare che la formulazione utilizzata dai giudici cantonali può perlomeno lasciare dei dubbi (cfr. anche sentenza 2P.76/2006 del 19 ottobre 2006, consid. 6).

E. 6.2

Secondo soccombenza, le spese vanno poste a carico del proprietario della particella n. xxx di Giubiasco, che ha di fatto chiesto la conferma del giudizio impugnato (art. 156 cpv. 1, 153 e 153a OG). Non si assegnano ripetibili ad autorità vincenti (art. 159 cpv. 2 OG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.