

TI_GERICHTE 30.2005.49 vom 20. September 2006

TI Tribunale d'appello, 2006-09-20, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_30.2005.49

FR: TI_GERICHTE 30.2005.49 du 20 septembre 2006

IT: TI_GERICHTE 30.2005.49 del 20 settembre 2006

Volltext

Incarto n.30.2005.49

Lugano

20 settembre 2006

Sentenza

In nome della Repubblica e Cantone Ticino

Il Tribunale di espropriazione

Composto

dalla Presidente

Margherita De Morpurgo

e dai membri

ing. Eraldo Pianetti

arch. Ferruccio Robbiani

segretario giudiziario

Enzo Barenco

statuendo sul ricorso presentato in data 7 novembre 2005 da

RI 1

rappr. dall'RA 1

contro

la decisione su reclamo emessa il 4 ottobre 2005 dal Municipio di M_____
nell'ambito della procedura di imposizione di contributi provvisori di costruzione per
opere di canalizzazione e depurazione delle acque, relativamente al mapp. no. 931 RFD di
M_____

letti ed esaminati gli atti

considerato in fatto e in diritto

1.1.1. Nella primavera del 1981 il Municipio di M_____, in applicazione degli art. 96
ss della Legge di applicazione della legge federale contro l'inquinamento delle acque
(LALIA), avviò una procedura di prelievo di contributi provvisori per la realizzazione delle
opere di evacuazione e depurazione delle acque previste dal Piano generale delle
canalizzazioni (PGC); questo era stato adottato dal Consiglio Comunale il

27.2.1980. Nell'ambito di quella procedura quattro proprietari interposero ricorso dinanzi al Tribunale di espropriazione sottocenerino il quale, appurato che al PGC mancava la necessaria approvazione dipartimentale, con sentenze del 21.11.1990 accolse i gravami ed annullò i contributi contestati (cfr. inc. no. 14/1986, 1/1988, 35/1988, 1/1990). A quel punto l'esecutivo sospese ogni attività tendente all'incasso di tutti i rimanenti crediti contributivi.

1.2. Con risoluzione no. 1570 del 16.9.1996 il Consiglio Comunale di M_____ adottò il Piano generale di smaltimento (PGS), approvando contestualmente il progetto di massima, il piano di manutenzione delle canalizzazioni, la relazione tecnica, il piano finanziario ed il piano di attuazione nonché il prelievo di contributi di costruzione nell'ordine del 70% della spesa, quest'ultima indicata in fr. 14'537'632.- dedotti i sussidi. Il tutto come proposto dal Municipio con MM no. 12/96 del 17.4.1996. Il PGS ottenne l'approvazione della competente Sezione della protezione dell'aria e dell'acqua del Dipartimento del territorio in data 11.2.1997. Il Municipio impostò quindi una seconda procedura di prelievo di contributi provvisori pubblicando il prospetto dal 5.1 al 3.2.1998. I ricorsi approdati dinanzi al Tribunale di espropriazione furono tutti accolti con sentenze del 28.8.2002 dichiarative di nullità della procedura stessa poiché i contributi rimasti incontestati nella procedura di riscossione del 1981 avevano mantenuto tutta la loro validità e l'art. 99 cpv. 1 LALIA, in vigore nel 1998 al momento della pubblicazione del secondo prospetto, non costituiva una base legale sufficiente per il prelievo reiterato del contributo di costruzione provvisorio. In epilogo il Tribunale rammentò comunque la facoltà di avviare uno o più nuovi procedimenti di imposizione conformemente al nuovo art. 99 cpv. 2 LALIA entrato in vigore il 24.8.2001 (cfr. inc. no. 78-179/98).

1.3. In esito a quanto sopra ed in vista di una nuova emissione di contributi, con scritto del 22.1.2003, il Municipio comunicò a tutti i contribuenti interessati che gli importi già versati negli anni '80 sarebbero valsi quali acconti e che i proprietari che avevano pagato parzialmente o totalmente i contributi emessi nel 1998 potevano chiederne la restituzione oppure considerarli anch'essi come acconti nel qual caso sarebbe stato riconosciuto un interesse annuo del 3%. L'esecutivo diede poi avvio alla procedura in esame pubblicando un nuovo prospetto dal 1° al 30.9.2003 (FU 69/2003 del 29.8.2003) previo invio di un avviso personale.

1.4. RI 1 è proprietaria del mapp. no. 931 ed in tale veste è stata assoggettata al pagamento di un contributo di fr. 63'993.80. Il reclamo interposto contro il prospetto è stato respinto dal Municipio con risoluzione del 4.10.2005. Da ciò il ricorso in esame, inteso ad ottenere l'annullamento del contributo, nel quale si contesta il fatto che i contributi siano calcolati su opere già oggetto di consuntivo, per le quali, oltretutto, il diritto d'imposizione sarebbe perento, come pure l'addebito agli attuali proprietari dei costi per opere previste in un lontano futuro poiché contrario al principio dell'equivalenza e della parità di trattamento. Con risposta del 12.12.2005 il Municipio ha postulato la reiezione del gravame.

2.2.1. La competenza del Tribunale di espropriazione a statuire sui ricorsi in materia di contributi per opere di canalizzazione e depurazione delle acque è data dall'art. 104 cpv. 1 LALIA. Il gravame, interposto tempestivamente (art. 104 cpv. 1 LALIA) da soggetto legittimato a ricorrere (art. 104 cpv. 1 LALIA e 43 LPamm.), è ricevibile in ordine.

2.1. Nel procedimento in oggetto il Municipio si è pronunciato sui reclami improntando le decisioni su considerazioni analoghe all'occorrenza adeguate al caso concreto ma comunque sufficienti così da consentire ai destinatari di esercitare il diritto di essere sentiti e quindi di deferire la causa all'istanza superiore. I contribuenti ed il Comune hanno ampiamente avuto modo di esprimersi, rispettivamente, nelle memorie ricorsuali e nelle conseguenti risposte. Il Tribunale di espropriazione ha completato l'incarto richiamando d'ufficio alcuni

documenti, tutti atti ufficiali pubblici o comunque consultabili presso la cancelleria comunale. La risoluzione della vertenza, peraltro, non richiede sopralluoghi. Ciò premesso, considerato che il Tribunale giudica con pieno potere cognitivo applicando d'ufficio il diritto (art. 104 LALIA e art. 18 cpv. 1 Lpamm.), per motivi di economia processuale in questa sede si prescinde dall'istruzione formale della causa ritenuto che gli atti formanti l'incarto consentono di pronunciarsi con piena ed adeguata cognizione di causa.

3.3.1. Il Comune deve imporre contributi di costruzione per l'esecuzione degli impianti comunali e per la partecipazione a quella degli impianti consortili di evacuazione delle acque (art. 55 let. c, 96 cpv. 1 LALIA). Il prelievo è d'obbligo indipendentemente dalla situazione finanziaria del Comune che può essere esonerato solo in casi eccezionali e qualora il costo dell'opera fosse già coperto (art. 96 cpv. 5 LALIA; Rapporto del 13.3.1975 per la nuova legge di applicazione della legge federale sulla protezione delle acque, p. 1170 pto. 14.4.1). La legge conosce tre tipi di contributo di costruzione: quello provvisorio (art. 99 LALIA), quello definitivo (art. 99a LALIA) e quello supplementare (art. 100 LALIA). Il contributo provvisorio, calcolato sulla base del preventivo, ed il contributo definitivo, fondato invece sul consuntivo, non possono superare il 3% del valore di stima. L'ammontare complessivo dei contributi a carico dei privati non può essere inferiore al 60% né superiore all'80% del costo effettivo per il Comune. La percentuale è decisa dal legislativo comunale (art. 96 cpv. 2 LALIA) mentre all'esecutivo compete la delimitazione del comprensorio d'imposizione (art. 98 LALIA). Sono soggetti imponibili tutti i proprietari di fondi serviti o che possono essere serviti dall'opera come pure i titolari di diritti reali limitati che ritraggono un incremento di valore del loro diritto (art. 97 LALIA).

3.2. Nella fattispecie concreta la procedura è finalizzata al prelievo di contributi provvisori. Come attesta la tabella riassuntiva questi sono stati conteggiati sulla base di un preventivo di fr. 14'537'632 ottenuto deducendo dalla spesa globale per opere eseguite e da eseguirsi (fr. 17'919'714.-) i sussidi (fr. 3'382'082.-); il preventivo non comprende i costi di manutenzione che l'esecutivo ha espressamente dichiarato come recuperabili attraverso la tasse d'uso (MM 12/96 cit. p. 8). Considerata la partecipazione privata del 70%, che ammonta a fr. 10'176'342.60, ed accertato un valore di stima complessivo di fr. 551'339'408.97, calcolato applicando la riduzione lineare del 30% disposta dal Consiglio di Stato ed entrata in vigore il 1° 1.1999, la quota individuale risultante è pari all'1.845749% del valore di stima dei fondi (cfr. tabella riassuntiva; estratti individuali del prospetto). Il contributo non si aggiunge a quello prelevato negli anni '80 poiché i tributi allora soluti oggi sono dedotti quali acconti (cfr. scheda individuale mapp. no. 931; vedi inoltre schede individuali mapp. no. 1079, 534, 53, 277 ecc.) bensì ne è complemento: un'operazione, questa, espressamente consentita dal nuovo art. 99 cpv. 2 LALIA entrato in vigore il 24.8.2001 che ha creato la base legale per il prelievo reiterato di contributi provvisori (cfr. Messaggio del Consiglio di Stato no. 5090 del 20.2.2001 per la modifica degli art. 99 e 100 LALIA e successivo Rapporto del 23.5.2001).

4.4.1. Preliminarmente la ricorrente rimprovera al Municipio una violazione del diritto federale per aver calcolato il contributo sulla base del solo valore di stima fiscale.

4.2. La LALIA è stata oggetto di un adeguamento parziale in funzione delle nuove normative federali istituite con la Legge federale sulla protezione delle acque (LPAC) entrata in vigore il 1° 11.1992. Le modifiche alla legge cantonale hanno coinvolto i capitoli riguardanti i sussidi federali ed il piano cantonale di risanamento e perciò sono irrilevanti ai fini del presente giudizio (cfr. Messaggi del Consiglio di Stato no. 4127 e 4127a del 2.7.1993 e del

16.3.1994 concernenti la modifica della LALIA nonché il successivo Rapporto del 15.4.1994). Conta invece che per quanto concerne il tema del finanziamento delle canalizzazioni pubbliche ■ da eseguire conformemente alle disposizioni imperative fissate in materia di protezione delle acque (art. 10 LPAc, art. 4 ss OPAc) ■ e quello dei contributi di costruzione la Confederazione ha rinunciato a legiferare limitandosi a sancire agli art. 3a e 60a LPAc i concetti base della partecipazione ai costi obbligatoria per gli utenti e del principio di causalità; quest'ultimo è già contemplato, peraltro, dall'art. 2 LPAmb. ed insegna che i costi dei provvedimenti adottati in applicazione della legge devono essere sostenuti da chi ne è causa. I Comuni godono dunque di una certa autonomia nel disciplinare la materia del finanziamento delle installazioni per l'evacuazione delle acque (DTF 128 I 46 c. 1b/bb; Karlen, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht, in URP/DEP 1999/6 p. 540 ss). In particolare, poiché le nuove normative federali non comportano alcuna riforma né dell'obbligo contributivo né delle modalità di computo e di prelievo dei contributi di costruzione, in punto alla metodologia la LALIA costituisce ad oggi la base legale autonoma (cfr. RDAT I-1995 no. 16) che cristallizza criteri esaustivi e vincolanti sulle diverse tipologie di tributi e sul loro conteggio (RDAT I-2000 no. 45).

4.3.L'art. 99 cpv. 1 LALIA contempla un solo criterio di calcolo disponendo che il contributo provvisorio è calcolato in proporzione al valore ufficiale di stima di cui non può superare il 3%. È ammesso un unico correttivo ■ la cui applicazione è soggetta ad un regime assai restrittivo ■ in forma di aumento o diminuzione del contributo nell'ipotesi di una manifesta divergenza dal normale rapporto tra il valore ufficiale di stima e gli equivalenti abitanti (art. 99 cpv. 4 LALIA): ossia qualora a fronte di un alto valore di stima il fondo avesse effetti contaminanti ridotti sulle acque, oppure, al contrario, ad un valore di stima contenuto si contrapponesse un carico inquinante considerevole (cfr. Rapporto del 13.3.1975 cit. p. 1171 no. 14.4.4; RDAT II-1997 no. 41, II-1999 no. 42 c. 2.1). Posto che il vantaggio economico ricavato da un servizio pubblico non è di facile determinazione concreta, la giurisprudenza invalsa riconosce al Comune un'ampia autonomia nel definire l'onere contributivo ammettendo che il contributo per la costruzione delle canalizzazioni possa essere fissato anche ricorrendo a criteri di calcolo schematici fondati su dati di esperienza e di semplice applicazione, purché siano compatibili con il principio della parità di trattamento ed il risultato sia sostenibile, giustificabile e non crei disparità che non siano fondate su motivi ragionevoli (DTF 125 I 1 c. 2b/bb, 128 I 46 c. 4a; RDAT I-2000 no. 45).

4.4. Vero è che pur disponendo di un ampio margine di autonomia nell'elaborazione dei contributi i Comuni sono tenuti, nondimeno, ad istituire un sistema che consideri la quantità d'acqua usata da evacuare. Infatti il criterio del consumo adempie agli obiettivi del principio di causalità laddove l'addebito dei costi all'utente è un deterrente all'inquinamento e quindi concorre a ridurre l'uso delle installazioni e ad accrescere l'efficacia delle misure di protezione dell'ambiente. Questo duplice obiettivo finanziario ed ecologico esige quindi che una tassa d'uso periodica integri un parametro che sia in rapporto con l'utilizzazione effettiva dell'installazione (DTF 128 I 46 c. 5b/bb-c). Nel Comune di M_____ questo parametro trova puntuale riscontro nella tassa d'uso prelevata annualmente in funzione dei quantitativi d'acqua consumati (art. 110 LALIA; art. 38 del Regolamento comunale delle canalizzazioni). In questa sede, tuttavia, è oggetto di prelievo non la tassa d'uso periodica bensì un contributo di costruzione, ossia un onere preferenziale (DTF 121 II 138 c. 3a, 129 I 346 c. 5.1 p. 354; RtiD I-2005 no. 33; Rhinow/Krähenmann, op. cit., Nr. 111 B I/b), motivo per cui il criterio del consumo ha una valenza affievolita ed andrebbe ponderato, semmai, nell'ottica del correttivo sancito

dall'art. 99 cpv. 4 LALIA. La ricorrente non si appella a questa normativa; in realtà a giusta ragione poiché i requisiti non ne sono adempiuti. Infatti è importante sottolineare che non a caso la legge istituisce il valore di stima quale unica base di calcolo prescindendo invece da altri criteri quali, ad esempio, l'indice di sfruttamento o il fatto che un fondo sia o non sia edificato (art. 99 cpv. 1 LALIA; cfr. Rapporto del 13.3.1975 cit. pto. 14.2). L'ovvia ragione è che il valore di stima già considera le peculiarità del fondo (cfr. art. 15 ss della legge sulla stima ufficiale [Lst.] e Regolamento di applicazione) e di conseguenza, nell'ambito del calcolo di un contributo provvisorio, non occorre attuare ulteriori distinzioni a seconda dello stato dei terreni oppure in funzione del loro sfruttamento, siano essi residenziali, industriali, artigianali o prativi. La censura è dunque infondata.

5.5.1. Nel ricorso è criticato il fatto che i contributi siano calcolati su opere già oggetto di consuntivo e risalenti a periodi remoti nel tempo. Sostanzialmente se ne contesta l'imponibilità. La ricorrente evidenzia, innanzitutto, che gli art. 99 e 99a LALIA non offrono alcuna definizione del concetto di "opera". Quindi, ricorrendo all'interpretazione teleologica e grammaticale della normativa, essa sostiene che con il termine "opera" il legislatore ha inteso qualificare ogni singola tratta di canalizzazione e sancire, per ognuna di esse, l'imponibilità separata ed in fasi ben distinte sulla base del preventivo e del consuntivo. Perciò, in concreto, per le opere già realizzate si giustificerebbe un contributo definitivo anziché provvisorio. La ricorrente è dell'avviso, peraltro, che quando anche si privilegiasse un'interpretazione estensiva del concetto di "opera" ampliandolo all'intera rete delle canalizzazioni, per la parte dei costi esposti a consuntivo il prelievo comunque non sarebbe conforme alla LALIA poiché i contributi provvisori sono prelevati sul preventivo. Infine, ed in ogni caso, i contributi per le opere compiute calcolati su costi consuntivi non sarebbero esigibili perché perenti.

5.2. Il contributo di costruzione appartiene alla famiglia degli oneri preferenziali (sul concetto si veda DTF 106 Ia 241 c. 3b, 112 Ia 260 c. 5b, 121 II 138 c. 3a, 129 I 346 c. 5.1. p. 354) e, in effetti, è un tributo di miglìoria nella misura in cui è finalizzato a compensare il vantaggio derivante dalla costruzione a nuovo o dal risanamento degli impianti comunali di evacuazione e depurazione delle acque. Tuttavia, diversamente da quanto è previsto nella Legge sui contributi di miglìoria (LCM), che non è applicabile ai procedimenti di prelievo dei contributi di costruzione (art. 96 cpv. 6 LALIA; TF 10.1.2005 N. 2P.71/2004 parz. pubbl. in RtiD I-2005 no. 33), questi ultimi non sono percepiti in rapporto ad un particolare intervento, ossia per la realizzazione di un singolo tratto di canalizzazione, bensì indistintamente per tutte le opere incluse nel PGS poiché solo nel loro complesso esse avvantaggiano il contribuente (cfr. Rapporto del 13.3.1975 cit. p. 1168; RDAT II-1998 no. 33 c. 2bb; TF 10.1.2005 cit.). Ciò considerato la tesi della ricorrente, secondo cui il concetto di "opera" sarebbe riferibile solo ad un singolo tratto o impianto di evacuazione, è priva di fondamento. Infatti, da un canto, l'utilità della canalizzazione non si esaurisce con la costruzione del ramo più vicino ad un certo fondo ed inteso ad urbanizzarlo, ma si estende ovviamente anche alle condotte di trasporto cui quel fondo è allacciato, ai collettori principali ed all'impianto di depurazione dove sono convogliate le acque di rifiuto, senza i quali il singolo tratto di fognatura non potrebbe funzionare. Dall'altro canto, per una canalizzazione nuova, ripristinata o potenziata il vantaggio non solo è riconducibile alla possibilità di sfruttare l'impianto, ma risiede anche nel fatto che, per i fondi inclusi nel PGS, esso è fonte di urbanizzazione e quindi di edificabilità (rispettivamente miglioramento dell'urbanizzazione), mentre per le proprietà escluse ma edificate è indispensabile ai fini del mantenimento della loro destinazione. Ne consegue che il comprensorio imponibile non è circoscritto ad un numero ben determinato

di fondi a dipendenza dell'opera eseguita, bensì si estende a tutta la zona delimitata dal PGS, ossia al territorio edificabile ed a quello destinato all'urbanizzazione entro i 15 anni a venire, come pure alle costruzioni e attrezzature situate al di fuori del PGS con obbligo di allacciamento alla rete (art. 19 LALIA e 5 DELALIA). È vero che, per garantire la copertura immediata dei costi, il legislatore ha previsto la possibilità di prelevare (incassare) il contributo per il tratto di canalizzazione da realizzare ed il corrispondente comprensorio al momento dell'inizio dei lavori, data dalla quale il credito è esigibile (art. 106 cpv. 1 LALIA, art. 8 cpv. 3 DELALIA). Tuttavia il prelievo in fasi successive ed a seconda dell'avanzamento dei lavori non è obbligatorio per il Comune ma è una semplice facoltà che peraltro creerebbe oneri amministrativi non indifferenti. Soprattutto, però, questa facoltà è riferita alla fase dell'incasso dei contributi e non incide né sull'obbligo contributivo, che poggia sul beneficio derivante dall'intera opera prevista dal PGS, né sulla ripartizione che secondo la vigente legislazione avviene in funzione del finanziamento globale della rete delle canalizzazioni. Decisivi per il calcolo dei contributi non sono quindi i costi riferibili alla singola tratta bensì i conti preventivi totali votati dal legislativo comunale nell'ambito dell'adozione del PGS ed approvati dal Dipartimento (art. 20, 96 cpv. 1 e 99 LALIA; TF 10.1.2005 cit.; Rapporto del 13.3.1975 cit. pto. 14.4.3).5.3. Dall'inizio dei lavori e fintanto che la costruzione della rete delle canalizzazioni è in corso, i contributi sono prelevabili solo in forma provvisoria sulla base del preventivo. Quando anche il Comune optasse per la formula dei prelevamenti in fasi successive a seconda dell'esecuzione e della messa in funzione degli impianti, si tratterebbe comunque di contributi provvisori (art. 8 cpv. 3 DELALIA). Considerato che l'obbligo contributivo è fondato sul finanziamento globale della rete e che i programmi di attuazione delle opere sono notoriamente condizionati da contingenze varie protraendosi nel tempo, se il prelievo non avviene a tappe è concepibile che la spesa preventivata annoveri anche i costi riconducibili ad opere remote. Anzi, ciò è espressamente ammesso dall'art. 133 cpv. 4 LALIA stando al quale il Comune può imporre retroattivamente contributi per opere o parte di opere eseguite dopo il 31.12.1968 sempreché non siano già state imposte. Il principio è riconosciuto dalla giurisprudenza cantonale e federale secondo cui l'operazione non costituisce una limitazione della sicurezza del diritto e l'eccezione di prescrizione non è opponibile ai costi che, nel preventivo globale, sono esposti come consuntivi (TF 10.1.2005 cit.). Sempre con riferimento al tema della prescrizione sia aggiunto, per scrupolo di motivazione, che l'art. 108 cpv. 1 LALIA si riferisce alla prescrizione delle singole rate non all'obbligo contributivo e che il rinvio della ricorrente all'art. 16 LCM non è pertinente per l'inapplicabilità della LCM esplicitamente sancita dall'art. 96 cpv. 6 LALIA (cfr. TF 10.1.2005 cit.)5.4. In concreto è noto che nell'ambito della procedura in oggetto i contributi prelevati negli art. 80 sono dedotti quali acconti (cfr. scheda individuale mapp. no. 931) e non risulta né la ricorrente sostiene che il Comune abbia compensato i costi con la riscossione di altri tributi. Perciò le spese per opere già eseguite sono computabili.

6.6.1. La ricorrente censura l'addebito agli attuali proprietari dei fondi di costi per opere soltanto preventivate e previste in un lontano futuro. Essa rileva che il prelievo colpisce di fatto sull'arco di oltre 40 anni solo i proprietari iscritti a RF al momento della pubblicazione del prospetto e dunque non rispetterebbe la giurisprudenza in materia di oneri preferenziali poiché il particolare vantaggio economico non sarebbe proporzionale ai costi che fungono da base di calcolo, specie se si considera che molte delle opere da finanziare non sono ancora state realizzate bensì sono pianificate sul lungo periodo. Ma non solo,

-

per il Tribunale di espropriazione

la Presidente

Margherita De Morpurgo

Il segretario giudiziario

Enzo Barengo

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