

TI_GERICHTE 30.2010.33 vom 14. April 2014

TI Tribunale d'appello, 2014-04-14, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_30.2010.33

FR: TI_GERICHTE 30.2010.33 du 14 avril 2014

IT: TI_GERICHTE 30.2010.33 del 14 aprile 2014

Erwägungen

E. 1

rappr. dall' RA 1 contro la decisione su reclamo emanata il 25 gennaio 2010 dal Municipio di _____ nell'ambito della procedura d'imposizione di contributi di miglioria per le opere di premunizione contro i pericoli naturali in zona _____, relativamente al mapp. no. 1128 RFD di _____, letti ed esaminati gli atti, sentite le parti ed assunte le necessarie prove, considerato in fatto e in diritto

E. 1.1

Il Municipio di _____ ha deciso l'esecuzione di opere di premunizione contro i pericoli naturali nella zona _____; queste comportano tre tipologie di intervento: contro il crollo di roccia, il franamento superficiale e l'alluvionamento generale. A tal fine, con messaggio no. 689/2006, ha sollecitato la concessione di un credito di costruzione di fr. 742'000.- e proposto il prelievo di contributi di miglioria in ragione del 90% della spesa effettiva. Tale messaggio è stato approvato dal Consiglio comunale con risoluzione dell'11.12.2006 cresciuta incontestata in giudicato.

E. 1.2

In applicazione della Legge sui contributi di miglioria del 24.4.1990 (LCM), il Municipio di _____ ha dato inizio alla procedura di prelievo di contributi per le suddette opere pubblicando il prospetto dal 23.3 al 22.4.2009 previo invio di un avviso personale ai contribuenti. RI 1, quale proprietaria del mapp. no. 1128, è stata assoggettata al pagamento di un contributo di miglioria di fr. 2'936.30 per le opere di premunizione contro l'alluvionamento generale. Tale fondo è stato frazionato nel 2011 nelle nuove part. 1128 e 1926, e quest'ultima alienata nel 2012. Non condividendo l'imposizione, la proprietaria ha dapprima impugnato il prospetto mediante reclamo, che il Municipio ha respinto con decisione del 25.1.2010, e quindi interposto il ricorso in esame nel quale chiede l'abbandono della procedura per carenza di presupposti legali. Essa contesta, in sintesi, la natura dell'opera e la quota imponibile, il vantaggio particolare, il piano del perimetro e la spesa determinante. Il Municipio postula la reiezione del gravame. L'udienza di conciliazione si è svolta il 12.11.2010 con esito negativo. Le parti hanno quindi presenziato ad un sopralluogo in data 11.4.2013 ed al dibattito finale del 18.9.2013.

E. 2

La competenza del Tribunale di espropriazione a statuire sui ricorsi in tema di contributi di miglioria è data dall'art. 13 cpv. 2 LCM. Il ricorso in esame, presentato tempestivamente dalla proprietaria imposta, legittimata a ricorrere (art. 5 LCM e 43 LPamm), è ricevibile in ordine. In effetti, ritenuto che il debito per contributi è di natura personale, il frazionamento dell'originario mapp. no. 1128 e l'alienazione della nuova part. no. 1926, entrambi successivi alla pubblicazione del prospetto, sono irrilevanti.

E. 3

I Comuni sono tenuti a prelevare contributi di miglioria per le opere pubbliche che procurano al privato un vantaggio particolare (art. 1 cpv. 1 LCM). Danno luogo a contributo le opere di urbanizzazione generale e particolare dei terreni, le opere di premunizione e bonifica, e le ricomposizioni particellari (art. 3 cpv. 1 LCM). Un vantaggio particolare è presunto quando l'opera serve ad urbanizzare i fondi o a migliorare l'urbanizzazione secondo uno standard minimo, quando migliora in modo evidente la redditività, la sicurezza, l'accessibilità, la salubrità e la tranquillità dei fondi, tenuto conto della loro destinazione, e quando elimina o riduce inconvenienti ed oneri (art. 4 cpv. 1 LCM). Sono imponibili tutti i proprietari, i titolari di diritti reali o di altri diritti, compresi gli enti pubblici, cui dalle opere derivi un vantaggio particolare (art. 5 cpv. 1 LCM). La quota a carico dei proprietari è stabilita nel piano di finanziamento; per le opere di urbanizzazione generale non può essere inferiore al 30% né superiore al 60% e per le opere di urbanizzazione particolare inferiore al 70% della spesa determinante; per le altre opere è fissata in base al vantaggio particolare presumibile (art. 7 LCM). Essa è ripartita tra gli interessati in funzione del vantaggio particolare (art. 8 cpv. 1 LCM). I beni imponibili sono individuati mediante un piano del perimetro con l'eventuale suddivisione in classi di vantaggio (art. 9 LCM). In materia di contributi di miglioria l'ente pubblico gode di un ampio margine di autonomia. Pertanto, in occasione del riesame, il Tribunale di espropriazione si impone moderazione e riserbo limitandosi a verificare che i criteri d'imposizione rispettino la legge ed i principi costituzionali; gli stessi potranno così essere censurati solamente se conducono a risultati tanto insostenibili da costituire un abuso o un eccesso del potere di apprezzamento (RtiD II-2005 no. 25 c. 6.4, I-2007 no. 29 c. 5.1 e rinvii).

E. 4

Natura dell'opera e quota imponibile

E. 4.1

La ricorrente afferma che, contrariamente a quanto ritenuto dal Municipio, le opere di premunizione non sono opere di urbanizzazione né generale né particolare. Perciò la percentuale imponibile non è né superiore al 70% né compresa fra il 30% e il 60% ma andrebbe determinata in funzione del vantaggio particolare tratto dai vari fondi toccati. Essa potrebbe quindi spaziare da 0, quota che la ricorrente ritiene particolarmente appropriata, ad una percentuale da definire.

E. 4.2

E' indubbio che l'intervento in esame si configuri come opera di premunizione ai sensi dell'art. 3 cpv. 1 let. b LCM. Per questa tipologia di intervento la quota a carico dei privati dev'essere stabilita in base al vantaggio particolare presumibile (art. 7 cpv. 2 LCM) e dunque può situarsi tra lo 0% ed il 100% della spesa, non essendo l'autorità vincolata alle percentuali previste dall'art. 7 cpv. 1 LCM. Nondimeno, per il genere di vantaggi particolari che procurano, le opere di premunizione sono usualmente equiparate a quelle di urbanizzazione particolare, specie quando sono intese a riparare dai pericoli un'area ben circoscritta; perciò, di principio, la quota dovrebbe essere fissata tra il 70% ed il 100% della spesa (cfr. Scolari, Tasse e contributi di miglioria, vol. 10 collana blu CFPG 2005, no. 225; TRAM 52.2005.276 del 13.4.2006). In concreto il Municipio ha proposto di fissare la quota imponibile al 90% della spesa, praticamente equiparando i lavori ad un'opera di

urbanizzazione particolare avente un interesse minimo per la comunità (cfr. MM 689/206). La proposta è stata approvata dal Consiglio comunale con risoluzione dell'11.12.2006 puntualmente pubblicata a norma dell'art. 74 LOC e cresciuta incontestata in giudicato. La ricorrente pretende di rimettere in discussione tale risoluzione trascurando, tuttavia, che il Tribunale di espropriazione giudica con pieno potere cognitivo solo sul prospetto dei contributi (art. 11 e 13 cpv. 2 LCM). In effetti la decisione di principio sul prelievo di contributi di miglioria, la natura dell'opera e la quota imponibile è di competenza esclusiva del legislativo comunale (RDAT II-1998 no. 29 c. 4b), e dunque, se del caso, dev'essere contestata nelle forme ed entro i termini stabiliti dagli art. 208 ss LOC. Le censure al riguardo proposte solo nell'ambito della procedura d'imposizione sono, per giurisprudenza invalsa, considerate tardive e quindi irricevibili (RDAT II-1995 no. 46 c. 3b, II-1998 no. 29 c. 4b; RtiD II-2005 no. 26). In altre parole, le critiche mosse nel ricorso alla percentuale imponibile avrebbero dovuto essere sollevate impugnando tempestivamente la risoluzione legislativa dell'11.12.2006. In questa sede sono irricevibili.

E. 5

Vantaggio particolare

E. 5.1

La ricorrente contesta il vantaggio particolare adducendo, in primo luogo, che i disagi dipendenti da frane o alluvioni potrebbero avere alla base due origini: o gli eventi naturali, i cui danni vengono risarciti dalle assicurazioni che coprono i danni della natura, oppure la manipolazione di proprietà soprastanti da parte dell'uomo, ed in tal caso scatta la responsabilità del proprietario. Di conseguenza nessun pregiudizio rimane accollato al proprietario del fondo invaso da alluvione o frana, e già soltanto per questo motivo non si è in presenza di un vantaggio particolare ed evidente. In secondo luogo la ricorrente rileva che il Municipio ha riferito, nella relazione tecnica annessa al prospetto, della futura stesura di un piano post intervento nel quale saranno caratterizzati i pericoli residui, non esistendo una sicurezza totale; ciò dimostra come la soluzione definitiva non sia stata realizzata, e dunque non vi sia vantaggio. In terzo luogo la ricorrente osserva che le opere sono state realizzate solo nel Comune di _____ senza considerare il pericolo latente che potrebbe esservi nel soprastante Comune di _____ dove, invece, non è stato eseguito alcun intervento; questo rende assurdo il prelievo di contributi per una messa in sicurezza teorica, comunque non totale, e che non offre nessuna garanzia ai fondi a valle.

E. 5.2

Di principio è da ritenersi presunto che le opere di premunizione siano atte a conferire vantaggi particolari. In effetti, essendo finalizzate a riparare i fondi dai pericoli dipendenti dalla caduta di materiale franoso e di valanghe, da allagamenti e alluvioni, esse ne migliorano lo stato di sicurezza, eliminando anche inconvenienti e oneri ai sensi dell'art. 4 cpv. 1 let. b, c LCM (Messaggio del Consiglio di Stato no. 2826 del 13.6.1984 concernente una nuova legge sui contributi di miglioria, ad art. 5 del disegno di legge, let. d; Scolari, op. cit., no. 203; TF sentenza del 2.7.2009 N. 2C_767/2008 c. 4.3; TRAM 52.2012.289 del 17.5.2013). La località _____ è una zona pedemontana del Comune di _____ dominata da un canalone stretto e impervio con vegetazione boschiva, nel quale scorre il riale omonimo; sul suo crinale meridionale così come lungo la strada per _____ ed a valle si trovano zone a destinazione d'uso residenziale densamente edificate. Il riale scorre in direzione sud-est ed attraversa l'abitato fino a raggiungere, lungo Via _____, la

strada cantonale _____ - _____ (_____). Le indagini appositamente eseguite hanno evidenziato come il comparto sia caratterizzato da terreno instabile e soggetto ad un rischio idrogeologico legato a tre fenomeni concomitanti: il crollo di roccia, il franamento e l'alluvione (cfr. "Analisi del pericolo di alluvionamento", SUPSI 1999; "Rapporto geologico" CDL Seno-Martinenghi SA-Rovelli SA 1998). Dette indagini hanno fornito le basi per elaborare i piani delle zone soggette a pericoli di caduta sassi, scivolamento superficiale e alluvionamento, illustrati nel corso di una serata pubblica informativa indetta per il 17.1.2001 e pubblicati nel periodo dal 22.1 al 23.4.2001. Il Municipio, in seguito alla caduta di blocchi di roccia e sollecitato da un privato ad intervenire, ha realizzato i primi interventi d'urgenza, conferendo poi all'ing. _____ il mandato di allestire gli studi di dettaglio e proporre le misure atte alla messa in sicurezza della zona. Lo studio preliminare ha ottenuto un preavviso favorevole in data 18.8.2003 dall'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP) ed il progetto è stato approvato in data 17.9.2003 dalla Divisione dell'ambiente del Dipartimento del territorio. Su questa base, previo svolgimento dei lavori forestali preparatori (pulizia e taglio sottobosco, abbattimento di alberi pericolanti), sono state eseguite le opere di consolidamento e sicurezza contro il crollo di roccia (disgaggio e pulizia delle pareti rocciose, posa di ancoraggi e reti di contenimento), le opere contro gli scivolamenti superficiali (consolidamento delle scarpate mediante gabbionate in legno e gabbioni in pietrame assicurati con micropali e ancoraggi, micropalificazione locale) e le opere idrauliche (sistemazione dell'alveo, esecuzione di briglie e fosse di ammortizzamento, di una fossa di ritenzione e restituzione, di un canale interrato, di una camera di decantazione). Una volta terminati i lavori si è proceduto al collaudo delle opere e si è appurato che le situazioni di pericolo sono state praticamente azzerate per quanto riguarda il franamento e l'alluvionamento, mentre per il crollo di roccia sussiste sempre un pericolo residuo dettato dall'imponderabile stacco di blocchi (cfr. relazione di collaudo delle opere del 25.7.2007). Le opere hanno dunque eliminato inconvenienti ed oneri e migliorato lo stato di sicurezza dei fondi esposti a pericolo, così permettendo ai loro proprietari di continuare a sfruttarli conformemente alla loro destinazione edilizia; ed in ciò risiede un vantaggio particolare.

E. 5.3

La proprietà in esame al mapp. no. 1128 (mq 1'463) è situata in Via _____. Si tratta di un fondo attribuito alla zona R3, edificato con due stabili abitativi, di 3 e 2 piani fuori terra; esso è direttamente confinante con il riale lungo l'intero lato nord (cfr. documentazione fotografica; verbale di sopralluogo). Il Municipio ha ritenuto che la particella ha tratto un vantaggio particolare dalle opere di premunizione contro l'alluvionamento limitatamente ad una superficie di 147 mq interessata da un pericolo di grado residuo; ha quindi applicato fattori di calcolo fortemente ridotti che non sono oggetto di contestazione. Considerate l'ubicazione e la situazione del fondo, tale decisione non è criticabile. In effetti, stando alle indagini ed agli accertamenti effettuati prima dei lavori, le sezioni di deflusso del riale immediatamente a monte e sul limitare dell'abitato erano nettamente insufficienti, tanto da comportare un rischio concreto di fuoriuscita su entrambe le sponde e di allagamento della zona a valle; vero è che il canale inferiore è risultato più volte ostruito fuoriuscendo direttamente sul campo stradale (cfr. "Studi preliminari relazione tecnica", ing. _____ 2002; "Analisi del pericolo di alluvionamento", SUPSI 1999). Quindi, il semplice fatto che sul piano delle zone soggette a pericolo di alluvionamento (piano 1:1000 studio ing. _____) siano indicate solo le aree a monte con pericolo alto e medio, di per sé non escludeva la pericolosità di quelle a valle (cfr. art. 2 cpv. 3 LTPN) stante la possibilità

accertata di esondazioni che, per un naturale deflusso a gravità delle acque, sarebbero andate a colpire anche i fondi a valle. Come già evidenziato, tale pericolo è stato praticamente azzerato grazie alle opere eseguite. Ciò posto, le critiche sollevate dalla ricorrente si riducono a contestazioni generiche prive di consistenza che non spiegano, nello specifico, per quale motivo la part. no. 1128 non avrebbe tratto un vantaggio particolare. E' segnatamente irrilevante che i proprietari di fondi interessati da pericolo siano al beneficio di eventuali coperture assicurative contro i danni della natura o che possano, all'occorrenza, rivalersi sul terzo responsabile di un evento pregiudizievole (art. 58 CO, 679 CC). Queste sono, infatti, pretese di natura civile, peraltro incerte, che esulano dal quadro ben definito della Legge sui contributi miglioria, la quale cristallizza l'obbligo per i Comuni di recuperare almeno in parte gli investimenti prelevando contributi di miglioria presso i privati che dall'opera traggono un vantaggio particolare. Per lo stesso motivo il fatto che sul territorio del Comune di _____ non siano stati eseguiti interventi di premunizione non estingue il beneficio generato dalle opere in esame, né incide quindi sull'obbligo contributivo. Di conseguenza le contestazioni concernenti il vantaggio particolare sono infondate.

E. 6

Piano del perimetro

E. 6.1

La ricorrente contesta il tracciato del possibile alluvionamento rappresentato dal perimetro di prelievo sia per quanto riguarda la metodologia di lavoro applicata che il risultato ottenuto, specie l'incomprensibile esclusione dal perimetro dei mapp. no. 1352, 1339, 1208, 1425, 531, 533, 1666, 1664, 1665, 1423, 1574, 1477, 1500, 855, 859, 1284, 1285 e 1183.

E. 6.2

L'inclusione di un fondo o di un comparto nel piano del perimetro (art. 9 LCM) dipende dall'esistenza di un vantaggio particolare che dev'essere valutato secondo criteri oggettivi (RtiD I-2007 no. 29 c.4.2). Trattandosi di opere di premunizione, il vantaggio risiede nella soppressione o nella riduzione consistente di un pericolo o di un danno. Perciò nel perimetro dovranno essere inclusi tutti i fondi che risultano protetti dalle opere (Scolari, Tasse e contributi di miglioria, CFPG 2005 vol. 10 collana blu, p. 120). In concreto il Municipio ha elaborato il perimetro sulla scorta dei piani delle zone soggette a pericolo, la cui definizione è stata preceduta da indagini scientifiche sulla situazione e i rischi; le opere di premunizione, a loro volta fondate su analisi tecniche, sono state preavvisate favorevolmente e poi approvate dalle autorità competenti. Tali basi metodologiche non si prestano a critiche; del resto, come osservato in dottrina, non esistono metodi infallibili per misurare il grado di probabilità che un rischio si concretizzi; gli studi effettuati da esperti sull'arco di più anni offrono, però, risultati abbastanza affidabili per stabilire se un determinato evento potrebbe verificarsi (cfr. Borghi, La responsabilità dell'ente pubblico nel campo della pianificazione territoriale in caso di catastrofi naturali, in RDAT II-1999 p. 399 ss, 415; Lardelli, Pericoli naturali: prevenzione delle loro conseguenze alla luce delle nuove normative cantonali, in RDAT II-1991 p. 435 ss 443). Il perimetro include i fondi differenziati e imposti – tutti limitatamente alla superficie interessata – a seconda del pericolo accertato, ovvero, nella parte alta in forte declivio, il mapp. no. 1170 per i tre pericoli concomitanti, rispettivamente i mapp. no. 989 e 515 per il franamento, i mapp. no. 1602 e 1470 per il crollo di roccia, nonché, per l'alluvionamento, tutte le particelle ubicate

lungo il riale _____ fino alla strada cantonale. Per quanto riguarda le proprietà elencate dalla ricorrente si può osservare che i mapp. no. 1284, 1285 e 1183 sono situati sul declivio est-ovest a monte di Via _____, e sono sopraelevati e retrostanti rispetto al riale, posizione che li sottrae al pericolo di alluvionamento. Bisogna poi considerare che, in relazione all'alluvionamento, sono inclusi nel perimetro solamente i fondi di prima fascia, ossia quelli direttamente esposti a pericolo in quanto confinanti con il riale o con Via _____. In quest'ottica l'esclusione dei mapp. no. 1352, 1339, 1208, 1425, 531, 533, 1666, 1664, 1665, 1423, 1574, 1477 e 1500, 855 e 859 va ricondotta al fatto che sono tutti retrostanti ed appartengono alla seconda fascia di terreni dove, in caso di esondazione, l'acqua non arriva del tutto, o comunque il quantitativo d'acqua si riduce in modo sostanziale. Infine, nessuno nei fondi menzionati risulta esposto a scivolamenti superficiali o crolli di roccia, fenomeni che interessano solo alcuni terreni soprastanti imposti. In definitiva nessuna delle particelle in questione è a contatto diretto con una zona di pericolo o potrebbe essere interessata anche solo indirettamente da una fonte di pericolo. Di conseguenza la loro esclusione dal piano del perimetro non viola i principi della proporzionalità e della parità di trattamento. Perciò la censura è infondata.

E. 7

Spesa determinante – carenze formali La ricorrente pretende infine che si approfondiscano i motivi per cui gli enti sussidiari hanno offerto una partecipazione solo su un importo di fr. 435'000.- quando la quota a carico dei privati ammonta a fr. 583'351.70, e rimprovera al Comune di non aver sufficientemente coinvolto i proprietari nella procedura di prelievo. Sul primo punto si osserva che, stando al prospetto, dal costo totale netto dell'opera (fr. 813'468.55) sono stati dedotti i sussidi della Confederazione (fr. 113'100.-) e del Cantone (fr. 52'500.-) entrambi calcolati su un importo di fr. 435'000.- equivalente al preventivo indicato dal progettista in sede di studio preliminare delle opere di premunizione. Il tutto conformemente alla decisione del 17.9.2003 con la quale la Divisione dell'ambiente ha approvato il progetto ed accordato il sussidio cantonale. Il Municipio non ha quindi fatto altro che applicare una decisione dipartimentale definitiva. In ogni caso esso ha riferito in proposito di aver già chiesto un adeguamento dei sussidi in base al consuntivo e che un eventuale aumento andrà "evidentemente a favore di contribuenti" (cfr. memoriale conclusivo). Per quanto riguarda il secondo punto si rinvia alle riflessioni già svolte al considerando 4.2. La risoluzione del Consiglio comunale dell'11.12.2006 è stata pubblicata all'albo comunale (cfr. avviso di pubblicazione del 12.12.2006; art. 74 LOC). A questo momento gli interessati, rivolgendosi alla cancelleria o all'ufficio tecnico comunale, potevano assumere tutte le informazioni necessarie circa le opere previste, il loro finanziamento ed i preventivi. La legge non contempla l'obbligo di una notifica personale ai proprietari. Pertanto al Municipio non può essere rimproverata alcuna mancanza dal profilo procedurale.

E. 8

Spese processuali e ripetibili La tassa di giustizia e le spese sono addebitate a seconda dell'esito della lite e del grado di soccombenza delle parti (art. 23 LCM, art. 28 e 31 LPamm). Nella fattispecie, visto l'esito del ricorso, le spese sono poste a carico della ricorrente in quanto soccombente. Per lo stesso motivo non si assegnano ripetibili.