

TI_GERICHTE 30.2012.33 vom 5. August 2014

TI Tribunale d'appello, 2014-08-05, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_30.2012.33

FR: TI_GERICHTE 30.2012.33 du 5 août 2014

IT: TI_GERICHTE 30.2012.33 del 5 agosto 2014

Volltext

Incarto n.30.2012.33

Lugano

5 agosto 2014

Sentenza

In nome della Repubblica e Cantone Ticino

Il Tribunale di espropriazione

Composto

dalla Presidente

Margherita De Morpurgo

e dai membri

arch. Bruno Buzzini

ing. Paolo Barberis

segretaria giurista

Annalisa Butti

statuendo sul ricorso presentato in data 12 ottobre 2012 da

RI 1

RA 1

contro

la decisione su reclamo emessa l'11.9.2012 dal Municipio di _____ nell'ambito della procedura di imposizione di contributi di costruzione per opere di canalizzazione e depurazione delle acque, relativamente al mapp. no. 3824 RFD _____,

letti ed esaminati gli atti, udite le parti ed assunte le necessarie prove,

considerato in fatto e in diritto

1.1.1. Nel settembre del 1974 è stato approvato il Piano generale delle canalizzazioni (PGC) del Comune di _____. Con risoluzione del 10.5.1982 il Consiglio Comunale ha autorizzato il Municipio a prelevare contributi di costruzione nell'ordine dell'80% dei costi. L'esecutivo ha quindi avviato, nel 1984, una procedura di prelievo di contributi provvisori giusta gli art. 96 ss della Legge d'applicazione della legge federale contro l'inquinamento delle acque (LALIA). In quell'ambito il mapp. no. 3824 è stato imposto

con un contributo di fr. 5'937.-. Nel 1990 il Municipio ha proceduto ad una nuova emissione di contributi imponendo solamente i fondi che a seguito di un intervento edile avevano subito un incremento del valore di stima rispetto al 1984; tra le proprietà imposte non figurava il mapp. no. 3824.1.2. Con risoluzione del 16.4.1996 il Consiglio Comunale di _____ ha adottato il Piano generale di smaltimento delle acque (PGS) approvando contestualmente il progetto di massima, il piano finanziario ed il piano di attuazione; il tutto come proposto nel messaggio municipale no. 5/1996 del 27.2.1996. In data 11.9.1997, il PGS ha ottenuto l'approvazione del Dipartimento del territorio, Sezione per la protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo. Dopo l'entrata in vigore il 1°1.2005 delle nuove stime immobiliari ed in seguito alle modifiche pianificatorie intervenute nel corso degli anni, il Municipio ha eseguito un ricalcolo completo ed avviato una nuova procedura di prelievo di contributi provvisori pubblicando il prospetto dal 1°6 al 2.7.2012 (cfr. FU 43/2012 del 29.5.2012) ed inviandone un estratto ad ogni singolo contribuente. RI 1, in veste di proprietaria del mapp. no. 3824, è stata assoggettata al pagamento di un contributo di fr. 63'306.65. Il reclamo tempestivamente interposto contro il prospetto è stato respinto dal Municipio con decisione del 11.9.2012. Da ciò il ricorso in esame, nel quale la proprietaria postula l'annullamento del contributo sollevando diverse censure che saranno riprese nel seguito dell'esposizione. Il Municipio, dal canto suo, chiede la reiezione del gravame. L'udienza di conciliazione si è svolta il 23.4.2013 con esito infruttuoso.

2.2.1. 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 via eccezionale 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, in RVGC 1975, XXII, p. 1170). I contributi a carico dei privati devono coprire i costi di costruzione in misura non 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). Il Municipio delimita il comprensorio d'imposizione (art. 98 LALIA). Sono soggetti all'imposizione il proprietario di fondi serviti o che possono essere serviti dall'opera, ed il titolare di diritti reali limitati che trae dall'opera un incremento di valore del suo diritto (art. 97 LALIA). 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. 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; esso deve inoltre adeguare il contributo provvisorio qualora il fondo subisca un incremento del valore di stima a seguito di nuova edificazione, di trasformazione o riattazione di un edificio (art. 99 cpv. 2, 2a LALIA; Messaggio del Consiglio di Stato no. 5090 del 20.2.2001 per la modifica degli art. 99 e 100 LALIA nonché successivo Rapporto del 23.5.2001).

2.2. Come illustrato nella decisione su reclamo, nel 1984 il Municipio di _____ ha dato luogo al prelievo di contributi provvisori coinvolgendo tutti i fondi situati nel perimetro del PGC e sulla scorta dei relativi costi indicati a preventivo. Nel 1990 ha invece emesso dei contributi solamente a carico delle particelle che, rispetto al 1984, avevano subito un incremento del valore di stima determinato da una nuova edificazione, oppure dalla trasformazione o riattazione di edifici

esistenti (contributi cosiddetti supplementari). In questa sede il Municipio procede ad un aggiornamento conseguente alla revisione generale delle stime immobiliari entrata in vigore il 1°1.2005. Trattasi pertanto di un secondo prelievo di contributi provvisori fondato sull'art. 99 cpv. 2 LALIA. Come si evince dagli atti, i contributi sono stati conteggiati sulla base di un costo totale preventivato di fr. 23'035'388.25, importo che è al netto dei sussidi ed include i costi per le opere già eseguite e da eseguire. Posta la partecipazione privata dell'80%, che ammonta a fr. 18'428'310.60, ed accertato un valore di stima complessivo di fr. 743'966'610.40 (calcolato tenendo conto anche dell'incremento delle stime nei prossimi 10 anni) la percentuale applicata è del 2.45%. Eventuali contributi già versati dai proprietari nelle passate procedure d'imposizione del 1984 e del 1990 sono stati considerati quali acconti e posti in deduzione. Su queste basi è stato imposto anche il mapp. no. 3824, fondo edificato di mq 2'617, ubicato in località _____, con accesso da Via _____, ed assegnato alla zona residenziale semi-intensiva R4. Tenuto conto del valore globale di stima riportato nel registro fondiario, il contributo è stato stabilito in fr. 69'243.65. Dedotto poi l'importo già versato (fr. 5'937.-), l'ammontare del contributo a carico della particella risulta essere di fr. 63'306.65. Pertanto il calcolo è corretto.

3.3.1. La ricorrente solleva l'eccezione di perenzione del diritto di imporre i contributi. Essa sottolinea che la giurisprudenza ha già avuto modo di negare in altri casi esaminati l'intervento della prescrizione per il prelievo di contributi provvisori. Ritiene tuttavia che la presente fattispecie sia sostanzialmente diversa. Il Comune ha infatti operato compiendo una suddivisione in settori del PGS, tant'è che l'imposizione del 1990 ha colpito solo un gruppo di proprietari e non altri. Ciò non permette di considerare le opere di canalizzazione come un tutt'uno, ossia una sorta di cantiere sempre aperto come nei casi di riferimento. Non avendo imposto il fondo nel 1990, il Comune deve aver dedotto che le opere di canalizzazioni serventi la proprietà erano ultimate e che i relativi costi erano interamente coperti con il contributo riscosso nel 1984. La ricorrente ritiene inoltre che la prassi cantonale, secondo cui la Legge sui contributi di miglioria (LCM) è inapplicabile nel campo dei contributi di costruzione, debba essere rivista. In effetti il divieto di applicabilità della LCM non è sancito dalla LALIA in una singola norma, bensì introdotto sotto forma di capoverso 6 dell'art. 96 LALIA. Pertanto detto divieto può riferirsi solo al tema trattato dalla norma stessa (ossia l'obbligo di prelievo di contributi di costruzione), non invece a tutti gli altri contesti della LALIA ai quali, per analogia, torna applicabile la LCM, e quindi anche il termine di perenzione di 2 anni dalla messa in esercizio dell'operato di cui all'art. 16 LCM. La ricorrente aggiunge infine che assai raramente il legislatore ha previsto l'imprescrittibilità di alcune norme. Il diritto civile, che funge da supporto al diritto amministrativo, prevede termini di prescrizione per lo più decennali (per le prestazioni uniche) o quinquennali (per le prestazioni ricorrenti). Sfugge quindi il motivo per cui il concetto di prescrizione/perenzione non dovrebbe essere applicato per analogia, rispettivamente per quale motivo l'ente pubblico potrebbe attivarsi a distanza di anni in concreto 28 (1984/2012) a sua totale discrezione. Di conseguenza la pretesa non può che essere prescritta.

3.2. In via introduttiva è doveroso rammentare che la LALIA è stata oggetto di un adeguamento parziale in funzione delle nuove normative istituite con la Legge federale sulla protezione delle acque entrata in vigore il 1°11.1992 (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). Gli emendamenti non hanno coinvolto però il capitolo del finanziamento delle canalizzazioni pubbliche e dei contributi di costruzione sui quali la Confederazione ha rinunciato a legiferare, limitandosi a

crystallizzare il principio della partecipazione ai costi obbligatoria per gli utenti ed il principio di causalità (art. 3a e 60a LPAc; anche art. 2 LPAmb). Pertanto, ad oggi, la LALIA costituisce la base legale autonoma (cfr. RDAT I-1995 no. 16) che stabilisce criteri esaustivi e vincolanti sulle diverse tipologie di tributi ed indica quando e come vanno calcolati (RDAT I-2000 no. 45). I contributi provvisori, in particolare, sono esigibili dalla data d'inizio dei lavori (art. 106 cpv. 1 LALIA) e sono percepiti per l'insieme delle opere previste dal PGS prima della conclusione dei lavori onde consentirne il finanziamento e permettere all'ente pubblico di adempiere il suo obbligo di urbanizzare (art. 19 cpv. 2 LPT e 36 cpv. 2 LSt). A tal fine l'autorità comunale ha la facoltà di prelevare i contributi a seconda dell'esecuzione e della messa in funzione dei singoli impianti (art. 8 DELALIA), ma l'obbligo contributivo poggia sul finanziamento globale della rete perché è solo nel suo complesso che essa avvantaggia il contribuente (cfr. Rapporto cit. del 13.3.1975 p. 1168; RDAT II-1998 no. 33 c. 2bb; RtiD I-2005 no. 33). Da un lato, infatti, l'utilità della canalizzazione non si esaurisce con la costruzione del ramo più vicino ad un certo fondo 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. D'altro lato, per una canalizzazione nuova 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. Di conseguenza la questione se le opere eseguite dopo il 1984 servano o meno la proprietà della ricorrente è irrilevante. Detto questo, la LALIA non prevede alcun termine entro il quale il Comune debba procedere al prelievo di contributi provvisori pena la prescrizione o la perenzione del diritto d'imposizione. Il legislatore non ha ritenuto di dover introdurre tale istituto neppure contestualmente alla modifica puntuale dell'art. 99 entrata in vigore il 24.8.2001 che ha istituito i nuovi cpv. 2 e 2a (cfr. Messaggio del Consiglio di Stato no. 5090 del 20.2.2001 concernente la modifica degli art. 99 e 100 LALIA e il successivo Rapporto del 23.5.2001). E pur vero che, diversamente, la LCM sancisce la perenzione del diritto d'imposizione qualora il prospetto dei contributi non sia pubblicato entro 2 anni dalla messa in esercizio dell'opera (art. 16 LCM). L'applicazione in via analogica di quest'ultima normativa non entra tuttavia in considerazione poiché la stessa LALIA (art. 96 cpv. 6) dichiara testualmente inapplicabile la LCM ai contributi di costruzione. Principio, questo, riconosciuto dalla giurisprudenza, nota alla ricorrente, secondo cui tale inapplicabilità è confortata dai materiali legislativi riguardanti sia l'adozione della LALIA che la nuova LCM del 24.4.1990 (TF 2P.71/2004 del 10.1.2005 parz. pubbl. in RtiD I-2005 no. 33 e rinvii legislativi). Ma non solo. Uno spunto in senso convergente è dato anche dal fatto che la costruzione e la messa in funzione degli impianti di canalizzazione e depurazione delle acque è un'opera che si estende su di un periodo di tempo molto lungo. E pertanto sostenibile che le regole che ne disciplinano il finanziamento siano differenti da quelle applicabili alla riscossione di contributi di miglioria, i quali sono dovuti invece per la realizzazione di una singola opera pubblica portata a termine entro una scadenza prevedibile. Ora, ritenuto che l'obbligo contributivo poggia sul finanziamento globale della rete delle canalizzazioni, considerata come un'opera unica, molto tempo può passare tra la costruzione e la messa in funzione delle singole tratte dell'impianto ed il momento in cui vengono fissati i contributi. Di conseguenza, qualora la riscossione dei contributi non sia

effettuata a tappe, è possibile che essi inglobino anche costi per opere remote ■ eseguite cioè dopo il 31.12.1968 ed imponibili retroattivamente sempreché non siano già state imposte (art. 133 cpv. 4 LALIA) ■ contro i quali non può essere fatta valere la prescrizione. Tale modo di procedere non implica peraltro una limitazione della sicurezza del diritto poiché i proprietari di immobili devono sapere che i Comuni, dall'entrata in vigore della LALIA, sono tenuti per legge a prelevare contributi per finanziare (fino ad una determinata quota) i loro impianti di evacuazione e di depurazione delle acque. Essi non possono quindi pretendere di ignorare gli obblighi che la legge stessa prevede nei loro confronti, specie quello di corrispondere i contributi per compensare i costi sostenuti dall'ente pubblico (RtiDI-2005 no. 33). La giurisprudenza appena rammentata ha trovato conferma, da ultimo, in una sentenza emessa dal Tribunale cantonale amministrativo il 23.8.2012 (inc. no. 52.2011.150) impugnata senza successo dinanzi al Tribunale Federale (TF2C_967/2012 del 18.1.2013). E non vi è alcun motivo, in concreto, per scostarsene. Intanto, ritenuto che la giurisprudenza ha fissati principi chiari, l'applicazione analogica del diritto civile è esclusa. Inoltre, come già rilevato, l'imposizione risalente al 1990, era finalizzata ad imporre solamente quei proprietari che avevano (dopo il 1984) eseguito interventi edili sui loro fondi con un conseguente aumento del valore di stima. La mancata imposizione del mapp. no. 3824 in quella sede è dovuta al fatto che il fondo non era stato oggetto di alcun intervento costruttivo. Altre congetture o deduzioni che la ricorrente attribuisce al Comune sono prive di fondamento. Di conseguenza l'eccezione di perenzione è respinta.

4.4.1. La ricorrente rimprovera al Comune di aver ■ gestito il dossier in modo pasticciato ed approssimativo ■. Essa rileva in particolare che, secondo il Comune, la prima rata per le opere di canalizzazione sarebbe stata emessa il 31.12.1984 e pagata il medesimo giorno, circostanza che appare impossibile ritenuto che la data di emissione e di pagamento non possono coincidere trattandosi oltretutto di giorno festivo. Il Comune, che ha ammesso di non essere in grado di ricostruire i fatti, ha proceduto in modo semplicistico ed approssimativo, e come ha sbagliato su un aspetto potrebbe aver sbagliato su molti altri. 4.2. Qualora il Comune, come in concreto, proceda al prelievo di un secondo contributo provvisorio, nel fissarne l'ammontare deve tener conto dell'importo già versato in precedenza, eventualmente anche da un altro proprietario (TF 2C_967/2012 del 18.1.2013 c. 5.2.4). Alla luce degli atti di causa tale regola generale risulta pienamente rispettata. Contrariamente a quanto pretende la ricorrente, il Municipio non ha ■ ammesso ■ alcunché, bensì ha spiegato di aver deciso di semplificare il trattamento dei dati anche perché non risultano scoperti relativamente ai contributi emessi in passato a carico del mapp. no. 3824. A tal fine ha inserito nella scheda ■ dettaglio contributi emessi-pagati considerati quali acconti ■ la data del 31.12.1984 quale data unica di riferimento anziché riportare quella dei singoli pagamenti rateali (cfr. doc. 1). Questi ultimi (fr. 593.70 cadauno), per un totale di fr. 5'937.-, figurano sull'estratto conto al 31.12.1996 riguardante il fondo (doc. 2). Pertanto, non ravvisandosi né errori né disordine nella contabilità, la censura è respinta.

5. Secondo la ricorrente il criterio applicato nel 1990 di imporre solo le nuove costruzioni non è convincente poiché di regola tutti i proprietari inseriti in una determinata zona del PGS sono colpiti dal provvedimento. Ciò rafforza il convincimento che il suo fondo fosse escluso ab initio dal prelievo dei contributi e che l'autorità comunale tenti ora di recuperare il recuperabile. La contestazione è da respingere. In effetti la ricorrente confonde il concetto di contributo provvisorio (art. 99 cpv. 1 e 2 LALIA) con quello di contributo provvisorio supplementare (art. 99 cpv. 2a LALIA). Al primo sono assoggettati

indistintamente tutti i proprietari di fondi inclusi nel comprensorio imponibile delimitato dal PGS. Al secondo invece solo i proprietari di fondi che subiscono un incremento del valore di stima per effetto di una nuova edificazione o della trasformazione o riattazione di edifici esistenti. Ed è a questa tipologia di contributi che si riallaccia l'emissione eseguita nel 1990 come già più volte evidenziato ed illustrato dal Municipio. Lo scopo del prelievo di contributi provvisori supplementari è di assicurare la parità di trattamento tra i proprietari di fondi già edificati al momento del prelievo di contributi provvisori, imposti sul valore di stima complessivo, ed i proprietari di fondi liberi, imposti sul valore di stima del solo terreno, che solo in seguito procedono ad un intervento edilizio. L'imposizione è prevista dall'art. 99 cpv. 2a LALIA introdotto con la modifica legislativa entrata in vigore il 24.8.2001, la quale, in buona sostanza, non ha fatto altro che codificare una pregressa prassi consolidata (cfr. Messaggiocit. no. 5090 del 20.2.2001 e correlato Rapporto del 23.5.2001). Come si evince dalla documentazione prodotta agli atti (cfr. tabella riepilogativa dei costi, sussidi e contributi diversi del 30.4.2012), le opere previste dal PGS di _____ sono tuttora in corso. Pertanto i contributi supplementari prelevati nel 1990 ai quali il mapp. no. 3824 non è stato assoggettato si situano in un contesto di imposizione ancora provvisoria appunto perché l'impianto di evacuazione e depurazione delle acque non è ancora completato.

6.6.1. La ricorrente ritiene non chiarito il problema se tutte le opere compiute a partire dal 1984 consentano di colpire il suo fondo. Essa aggiunge inoltre che se l'imposizione fosse avvenuta a tempo debito avrebbe forse potuto essere corretta e giustificata oltre che rapportata ai valori di stima e si ritiene danneggiata dall'imperizia manifestata dal Comune nella riscossione dei contributi di costruzione, poiché si trova a dover corrispondere dei costi che in condizione di normale efficienza dell'ente pubblico sarebbero stati attribuiti ai proprietari precedenti.

6.2. Ai fini dell'assoggettamento al contributo di costruzione provvisorio occorre, ma è anche sufficiente, che l'opera sia prevista dal PGS e che il contribuente sia proprietario di un fondo incluso nel comprensorio imponibile delimitato dal PGS medesimo. La legge non subordina l'assoggettamento ad altre condizioni, in particolare né all'avvenuto compimento dell'opera o di un singolo tratto di canalizzazione, né all'appartenenza del fondo ad uno specifico bacino imbrifero e nemmeno all'allacciamento effettivo alla canalizzazione (TF 2P.133/2004 del 7.3.2005, c. 4.3). Trattandosi di un debito personale, il contributo provvisorio è dovuto da colui che, in base alle risultanze del RF, risulta essere proprietario del fondo al momento della pubblicazione del prospetto (RDAT II-1994 no. 26 in fine; RtiD II-2007 no. 33c). Nella fattispecie il prospetto dei contributi è stato pubblicato nel periodo dal 1° al 2.7.2012. La ricorrente era già proprietaria del mapp. no. 3824, fondo assegnato alla zona edificabile ed ubicato entro il perimetro del PGS di _____ nel bacino imbrifero H (cfr. estratto del piano PGS). Perciò le condizioni di assoggettamento sono palesemente adempiute. Per il resto si rileva che questo Tribunale è competente a statuire sul prospetto dei contributi (art. 104 cpv. 1 LALIA). Viceversa non è certamente suo compito sindacare l'operato del Comune, specie la questione se e quando prelevare i contributi di costruzione.

7.7.1. La ricorrente rimprovera al Municipio di non aver chiarito il motivo per cui ha applicato un'aliquota del 2.45%, inferiore cioè a quella applicata nella precedente procedura di prelievo (3%). Lo stesso dicasi per quanto riguarda i costi effettivi posti alla base del prelievo ed in particolare la questione se si riferiscano ad opere già eseguite o da eseguire; essa ne contesta inoltre l'ammontare. Tali censure sono prive di fondamento.

7.2.

-

per il Tribunale di espropriazione

la Presidente

Margherita De Morpurgo

la segretaria giurista

Annalisa Butti

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