

# TI\_GERICHTE 52.2018.482 vom 7. September 2018

TI Tribunale d'appello, 2018-09-07, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_52.2018.482](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2018.482)

FR: TI\_GERICHTE 52.2018.482 du 7 septembre 2018

IT: TI\_GERICHTE 52.2018.482 del 7 settembre 2018

## Regeste

Contributi di miglioria - imposizione di beni pubblici (strade, fiumi e edifici amministrativi)

## Erwägungen

### E. 1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 13 cpv. 3a della legge sui contributi di miglioria del 24 aprile 1990 (LCM; RL 703.100). La legittimazione attiva dell'insorgente, destinataria della decisione impugnata (art. 65 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAmM; RL 165.100), nonché la tempestività del gravame (art. 13 cpv. 3a LCM e art. 68 cpv. 1 LPAmM), sono certe. Lo stesso è dunque ricevibile in ordine e può essere evaso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAmM).

### E. 1.1

i dispositivi 1 e 2 della sentenza 30.2014.9 del 7 settembre 2018 del Tribunale di espropriazione sono riformati come segue: 1. Il ricorso è parzialmente accolto. Di conseguenza la decisione del 29 aprile 2014 del Municipio di \_\_\_\_\_ è annullata limitatamente ai contributi di miglioria a carico del Cantone per i mappali \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_) e per i mappali \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_). Per il resto il gravame è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 600.- e le spese di fr. 50.- sono poste per 1/4 a carico della ricorrente e per 3/4 a carico del Comune di \_\_\_\_\_ . Non si attribuiscono ripetibili.

### E. 1.2

gli atti sono retrocessi al Municipio di \_\_\_\_\_ affinché proceda a ricalcolare ai sensi dei considerandi i contributi di miglioria dovuti dal Cantone relativamente alle sopracitate proprietà cantonali, basandosi su un nuovo piano di ripartizione rispettoso dei principi legali e costituzionali ai sensi dei considerandi. 2. La tassa di giustizia e le spese, di complessivi fr. 3'000.-, sono poste per 1/4 a carico della ricorrente e per 3/4 a carico del Comune. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente \_\_\_\_\_ La vicecancelliera \_\_\_\_\_

### E. 2

LCM). La ripartizione tra gli interessati avviene in funzione del vantaggio particolare (art. 8 cpv. 1 LCM) e si effettua, di regola, secondo la superficie dei fondi e 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). Posto che l'entità del singolo vantaggio è difficilmente determinabile, la prassi ammette l'applicazione di criteri di calcolo schematici fondati su elementi consacrati dall'esperienza e di facile applicazione e comprensione, purché rispettino i principi della parità di trattamento e del divieto di arbitrio (STF 2P.264/2006 del 18 giugno 2007 consid. 5.4, 2P.75/2006 del 19 ottobre 2006 consid. 5.1 e rinvii). I beni imponibili sono individuati mediante un piano del perimetro, con l'eventuale suddivisione in classi di vantaggio (art. 9 LCM). La legge prevede poi che il prospetto dei contributi è elaborato sulla base del preventivo o del consuntivo dell'opera (art. 11 cpv. 1 LCM) e che esso comprende l'elenco dei contribuenti, il piano del perimetro, gli elementi di calcolo dei contributi, il loro ammontare e i termini per il loro pagamento (art. 11 cpv. 2 lett. a-e LCM).

### **E. 2.1**

Il contributo di miglioria rappresenta una partecipazione del privato alle spese per oneri o impianti eseguiti dallo Stato o dai Comuni o consorzi di Comuni nell'interesse generale (pubblica utilità), che viene imposta alle persone o gruppi di persone cui le opere o gli impianti procurano vantaggi economici particolari. Costituisce uno dei mezzi di finanziamento di cui l'ente pubblico dispone per l'adempimento dei compiti affidatigli dalla legge, in particolare per l'urbanizzazione tempestiva dei fondi di cui lo stesso è responsabile (STA 52.2013.103 del 23 luglio 2013 consid. 3.3.1, 52.2012.289 del 17 maggio 2013 consid. 2.2.1, 52.2011.299 del 19 luglio 2012 consid. 2.2.1, 52.2010.321 del 7 dicembre 2011 consid. 2.2.1; Adelio Scolari, *Tasse e contributi di miglioria*, Bellinzona 2005, n. 159 e segg.; Marco Brenni/ Gianfranco Sciarini, *Contributi di miglioria, applicazione secondo la nuova legge del 24.4.1990*, in: *RDAT 1993-II pag. 308*).

### **E. 2.2**

Nel Cantone Ticino la LCM stabilisce, tra l'altro, che i Comuni sono tenuti a prelevare contributi siffatti per le opere che procurano vantaggi particolari (art. 1 cpv. 1 LCM). Danno luogo a contributo, segnatamente, le opere di premunizione e di bonifica, come i ripari contro le alluvioni, le frane, le valanghe, i rimboschimenti e le piantagioni (art. 3 cpv. 1 lett. b). Il contributo è imponibile anche per il miglioramento o ampliamento di un'opera esistente, esclusi i lavori di manutenzione (art. 3 cpv. 4 LCM). Un vantaggio particolare è presunto specialmente quando la redditività, la sicurezza, l'accessibilità, la salubrità e la tranquillità dei fondi, tenuto conto della loro destinazione sono migliorate in modo evidente (art. 4 cpv. 1 lett. b LCM), rispettivamente quando sono eliminati o ridotti inconvenienti e oneri (art. 4 cpv. 1 lett. c LCM). Nella determinazione del vantaggio particolare si devono considerare gli inconvenienti connessi all'opera ed eventuali restrizioni di diritto pubblico gravanti i fondi (art. 4 cpv. 2 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). Il contributo di miglioria è un debito personale dovuto da colui che, in base alle risultanze del registro fondiario, risulta essere proprietario del fondo al momento della pubblicazione del prospetto (art. 5 cpv. 2 LCM; *RDAT II-1991 n. 55; II-2005 n. 24*). Per le opere di premunizione la quota a carico dei proprietari è fissata in base al vantaggio particolare presumibile (art. 7 cpv.

### **E. 2.3**

Come già rilevato in più occasioni dal Tribunale federale, i Comuni ticinesi dispongono di grande libertà nell'applicazione della legislazione cantonale sui contributi di miglìoria, segnata-mente nella determinazione del perimetro d'imposizione e nel riparto dell'onere complessivo tra le varie proprietà. In tale ambito essi godono pertanto di autonomia protetta (STF 2P.75/2006 del 19 ottobre 2006 consid. 2.2 e rinvii). Perciò, in caso di contestazioni, il Tribunale di espropriazione deve limitarsi a verificare che l'esercizio del potere d'apprezzamento da parte dell'autorità di prime cure sia contenuto nei termini prestabiliti e si fondi su considerazioni serie e pertinenti. I medesimi principi valgono anche per questa Corte. Infatti, il ricorso al Tribunale cantonale amministrativo è proponibile contro la violazione del diritto, compreso l'eccesso e l'abuso del potere d'apprezzamento, e l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti (art. 69 cpv. 1 LPAm). Il controllo dell'apprezzamento da parte di questo Tribunale non è quindi illimitato, ma circoscritto alla verifica che l'autorità decidente non abbia travalicato i limiti del potere discrezionale riservatole dalla legge o l'abbia esercitato in spregio dei principi generali del diritto. L'autorità di ricorso deve in particolare evitare di sostituire il proprio apprezzamento a quello della precedente istanza, limitandosi a censurare quelle decisioni che integrano gli estremi di una violazione del diritto sotto il profilo dell'eccesso o dell'abuso di potere. Ipotesi, quest'ultima, che si verifica unicamente nei casi in cui la decisione appare insostenibile, siccome priva di giustificazioni oggettive, fondata su considerazioni estranee o altrimenti lesiva dei principi fondamentali del diritto, segnatamente di quelli riferiti alla parità di trattamento, al divieto dell'arbitrio o alla proporzionalità (DTF 104 Ia 206; RDAT I-1994 n. 34; Ulrich Haefelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, VIII ed., Zurigo/San Gallo 2020, n. 1148; Adelio Scolari, *Diritto amministrativo, parte generale*, II ed., Cadenazzo 2002, n. 407 segg.; Borghi/ Corti, op. cit., ad art. 61, n. 2d).

### **E. 3.1**

Come accennato in narrativa, la ricorrente contesta gli argomenti sulla base dei quali il Tribunale di espropriazione ha confermato l'assoggettamento delle proprietà cantonali al prelievo di contributi di miglìoria, ritenendo che non vi sia in specie alcun vantaggio particolare per questi fondi. Essa sostiene che i beni di uso comune, essendo inalienabili - rispettivamente senza valore di mercato - e inedificabili, non possano beneficiare di alcun aumento di valore che giustifichi il contestato tributo; inoltre, visto l'uso comune di tali proprietà, non vi sarebbe un vantaggio per il Cantone quanto piuttosto per i loro utenti. In particolare poi per quanto attiene i riali, il fatto di considerarli come dei beni imponibili equivale a tassare l'oggetto stesso dell'investimento effettuato dal Comune. D'altronde, benché dottrina e giurisprudenza ammettano l'imposizione di contributi di miglìoria per i beni patrimoniali e amministrativi in senso stretto, la legge non la prevede per i beni demaniali di uso comune. Si tratterebbe nello specifico di un silenzio qualificato del legislatore in linea con quanto espresso in materia dalla dottrina e dalla giurisprudenza, le quali escluderebbero il sussistere di un vantaggio particolare per beni come i riali e le strade. La ricorrente osserva poi che l'esecuzione di opere volte a prevenire danni derivanti da eventi naturali costituisce un compito fondamentale dell'ente pubblico, sancito a livello pianificatorio da norme suscettibili di generare la responsabilità delle autorità competenti; tuttavia, sempre a suo dire, nella STF 2C\_767/2008 del 2 luglio 2009 il Tribunale federale avrebbe negato l'esistenza di un vantaggio particolare nel caso in cui grazie alla realizzazione di un'opera di premunizione il proprietario di un fondo si trovi liberato da possibili oneri di risarcimento verso terzi. Sostiene altresì che nella prassi cantonale non vi

sarebbero mai stati casi di imposizione di contributi di miglioria a carico di strade pubbliche o corsi d'acqua, a dimostrazione che il legislatore non abbia mai voluto assoggettare questo tipo di beni; prassi che, quandanche la si volesse ritenere illecita, siccome condivisa e pacifica, sarebbe vincolante per le relazioni tra Cantone e Comuni. L'insorgente afferma infine che una strada pubblica, che viene costruita secondo standard progrediti, dispone già delle necessarie protezioni da acque e detriti.

### **E. 3.2.1**

Anzitutto, come giustamente rilevato dalla ricorrente, il Tribunale federale ha da tempo stabilito che i beni del patrimonio amministrativo di una corporazione di diritto pubblico possono essere assoggettati a oneri preferenziali in favore di un altro ente pubblico (DTF 118 Ib 54 consid. 2b e 2c, 107 Ib 289 consid. 8a, 94 I 270 consid. 3; RDAT 1977 n. 70; STF 2C\_1001/2020 consid. 2.4.3; Scolari, Tasse e contributi di miglioria, n. 211; Scolari, Diritto amministrativo, n. 477). Da un determinato intervento possono infatti derivare vantaggi di natura economica al proprietario di un fondo indipendentemente dal fatto che il medesimo sia assoggettato alle leggi di mercato; non vi è dunque plausibile ragione di ritenere a priori esenti i fondi appartenenti al patrimonio amministrativo dell'ente pubblico dall'imposizione di contributi di miglioria, sempreché sia realizzato il requisito dell'esistenza di un vantaggio speciale (RDAT 1977 n. 70). Inoltre, quando il tributo è imposto in funzione del vantaggio economico in senso lato che il fondo ritrae da un'opera pubblica, un utile non meramente virtuale di natura economica si concretizza anche per i fondi appartenenti al patrimonio amministrativo di un ente pubblico. Anche questi infatti devono essere urbanizzati per la loro edificazione e l'esecuzione di un'opera di premunizione può ridurre in modo apprezzabile gli oneri di manutenzione o di esercizio di edifici o impianti del patrimonio amministrativo (DTF 107 Ib 289 consid. 8a). Garantendo la sicurezza di un bene amministrativo se ne protegge l'esercizio e si evita all'ente pubblico il danno patrimoniale che esso subirebbe in caso di ripristino (DTF 118 Ib 54 consid. 2b, 107 Ib 289 consid. 8a; RDAT 1977 n. 70; Scolari, Tasse e contributi di miglioria, n. 211). D'altronde l'attuale legislazione cantonale va proprio in questa direzione. A differenza della previgente legge sui contributi di miglioria dell'8 marzo 1977, che non conteneva specifiche disposizioni in merito, l'art. 5 cpv. 1 LCM stabilisce ormai che anche gli enti pubblici, che traggono un vantaggio particolare da un'opera, sono imponibili. Il messaggio del Consiglio di Stato n. 2826 del 13 giugno 1984 concernente una nuova legge sui contributi di miglioria fa infatti esplicito riferimento alla possibilità di assoggettare al tributo in parola i beni immobili facenti parte del patrimonio amministrativo di un ente pubblico. È vero che la dottrina e la giurisprudenza, nonché i materiali legislativi appena citati si riferiscono in generale al patrimonio amministrativo, senza fare alcun accenno specifico ai beni di uso comune. Tuttavia non può essere seguita la ricorrente laddove sostiene che da questo silenzio si possa dedurre che il legislatore abbia inteso escludere quest'ultima categoria di beni dal campo di applicazione della LCM. In primo luogo il chiaro testo di legge sancisce il principio generale secondo cui anche gli enti pubblici sono imponibili senza specificare per quali tipi di bene e ciò nonostante il messaggio governativo faccia riferimento al patrimonio amministrativo (riprendendo letteralmente le tesi giurisprudenziali sviluppate fino a quel momento). Va dunque osservato che, se la volontà del legislatore fosse stata quella di limitare il prelievo di contributi di miglioria su beni appartenenti al solo patrimonio finanziario e amministrativo, escludendo pertanto i beni di uso comune, nella misura in cui esso stava procedendo ad una modifica della previgente regolamentazione tesa appunto anche a chiarire le possibilità di assoggettamento dei beni immobili di proprietà

degli enti pubblici, ne avrebbe fatto esplicita menzione nella formulazione del disposto di legge; ciò che invece non è avvenuto. Tutto questo conduce quindi a ritenere che semmai la volontà del legislatore fosse quella di prevedere l'assoggettamento al tributo in parola di tutti i fondi che traggono vantaggio da un'opera ai sensi dell'art. 3 cpv. 1 LCM, inclusi quelli degli enti pubblici e senza riguardo alla loro classificazione. A questo proposito si deve inoltre considerare che anche la giurisprudenza del Tribunale federale va in sostanza in questa direzione. Benché nel caso specifico confrontato con dei beni di proprietà della Confederazione Svizzera, rispettivamente di suoi istituti, prevalentemente appartenenti a patrimonio amministrativo, il Tribunale federale ha più volte sottolineato che, ai fini del prelievo di contributi di miglitoria, determinante è unicamente stabilire se vi sia o no nel caso concreto un vantaggio particolare per le proprietà immobiliari del contribuente (DTF 118 Ib 54 consid. 2b, 107 Ib 289 consid. 8a; R DAT 1977 n. 70). Ora, in concreto non vi sono valide ragioni per scostarsi da tale giurisprudenza quando, come nel caso di specie, si è in presenza di beni del demanio pubblico artificiale. Sia i fondi appartenenti al patrimonio amministrativo sia quelli di uso comune servono direttamente all'adempimento di compiti pubblici, sono inalienabili fintanto che persiste la loro particolare destinazione e soggiacciono entrambi in parte alle regole del diritto pubblico e in parte a quelle di diritto privato. La distinzione principale tra questi due tipi di beni consiste nelle possibilità di accesso date al pubblico: se i beni di uso comune possono essere liberamente utilizzati da chiunque conformemente alla loro destinazione rispettando i diritti altrui (art. 9 della legge sul demanio pubblico del 18 marzo 1986; LDP; RL 720.100; cfr. Scolari, *Diritto amministrativo*, n. 530; Thierry Tanquerel, *Manuel de droit administratif*, Zurigo 2018, n. 188 e segg. e n. 198 e segg.), i beni appartenenti al patrimonio amministrativo sono innanzitutto a disposizione dell'amministrazione e l'accesso al pubblico è limitato dall'uso al quale gli stessi sono destinati. In questo senso si distingue tra beni che sono utilizzati dagli agenti pubblici e ai quali gli amministrati hanno accesso solo in quanto necessario all'espletamento del compito pubblico (ad esempio gli uffici dell'amministrazione) e quelli che sono regolarmente utilizzati dagli amministrati, o da alcune categorie di questi, con l'intervento di agenti pubblici (ad esempio scuole, ospedali e installazioni sportive; Tanquerel, *op. cit.*, n. 194); è d'uopo osservare che l'uso da parte del pubblico dei beni di uso comune, come le strade, non differisce più di quel tanto da quello di alcuni beni amministrativi che, a determinate condizioni, sono comunque accessibili a un numero indeterminato di utenti (ad esempio le piscine o le biblioteche). Orbene tale distinzione non permette di concludere che, ai fini dell'imposizione di contributi di miglitoria, vi sia una sostanziale differenza tra queste categorie di beni pubblici. In ogni caso, se c'è una differenza, la stessa non appare tale da giustificare l'esenzione a priori dei beni di uso comune, poiché l'accesso in linea di principio illimitato e gratuito a tali beni non esclude che queste proprietà possano trarre beneficio dalla realizzazione di determinate opere pubbliche. La loro specifica destinazione e le modalità d'utenza da parte del pubblico, così come pure le possibilità di sfruttamento, dovranno per contro, di volta in volta, essere presi in considerazione al fine di determinare se e in che misura si sia in presenza di un vantaggio particolare, suscettibile di giustificare il prelievo di contributi di miglitoria. Nulla muta al riguardo il fatto che nessun Comune, né il Cantone, avrebbe mai imposto contributi di miglitoria sulle strade pubbliche o sui corsi d'acqua. Anzitutto, sebbene in un caso concernente un altro Comune e nonostante la questione sia tutt'ora aperta dal profilo materiale, a questo Tribunale è noto che nei confronti del Cantone siano già state avanzate analoghe pretese (STA 52.2015.229 del 22 dicembre 2017). Ad ogni modo poi, quandanche così fosse e si volesse ritenere che una

pratica - illegale - si sia instaurata in tal senso, il Cantone non potrebbe ancora pretendere di essere per questo esentato, atteso che il suo mancato assoggettamento comporterebbe una lesione del principio della parità di trattamento rispetto agli altri proprietari di fondi che traggono anch'essi un vantaggio particolare dall'opera pubblica e vengono di conseguenza imposti con contributi di miglioria.

### E. 3.2.2

In concreto si tratta dunque di stabilire se i fondi di proprietà del Cantone, e meglio le quattro strade cantonali (mappali \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ [\_\_\_\_\_]) e mappali \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ [\_\_\_\_\_]), i due riali (fondi \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ [\_\_\_\_\_]) e il centro scolastico con il suo posteggio (mappali \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ [\_\_\_\_\_]), abbiano o no tratto vantaggio dalle opere eseguite dal Comune di \_\_\_\_\_. A tal proposito si deve preliminarmente osservare che, in materia di contributi di miglioria, il vantaggio che determina l'inclusione di un fondo o di un comparto nel perimetro di imposizione deve adempiere due requisiti fondamentali: essere "particolare" e di natura "economica". Il vantaggio è "particolare" se concerne una cerchia ben determinata di interessati, che traggono un beneficio specifico decisamente maggiore di quello di cui fruisce in genere la collettività grazie all'attività dell'ente pubblico. È poi "economico" se è realizzabile, ossia se può essere convertito in denaro (STF 2P.75/2006 del 19 ottobre 2006 consid. 4.2 e rinvii). Per giurisprudenza consolidata un intervento di premunizione è un'opera per la quale possono essere prelevati contributi di miglioria (art. 3 cpv. 1 lett. b LCM) in quanto è suscettibile di apportare vantaggi particolari ai fondi adiacenti (STF 2C\_767/2008 del 2 luglio 2009 consid. 4.3; STA 52.2012.289 del 17 maggio 2013 consid. 4.2); vantaggio - presunto - che consiste segnatamente nella soppressione o riduzione di un pericolo o di un danno che comporta dunque l'eliminazione, anche solo parziale, di inconvenienti o oneri (art. 4 cpv. 1 lett. c LCM) quali la soppressione di pericolo come la caduta sassi, le valanghe, gli allagamenti e le alluvioni e, di conseguenza, nel miglioramento dello stato di sicurezza della zona (art. 4 cpv. 1 lett. b LCM; STF 2C\_767/2008 del 2 luglio 2009 consid. 4.3; Scolari, Tasse e contributi di miglioria, n. 271). In quest'ambito si può parlare di opere che impediscono la diminuzione dei valori esistenti in quanto volte alla loro conservazione (Scolari, Tasse e contributi di miglioria, n. 203 e, in particolare, n. 272 ove l'autore afferma che devono essere inclusi nel perimetro di imposizione tutti i fondi protetti dalle opere di premunizione, comprese le strade). La presunzione legale sarà pertanto difficilmente reversibile nel suo principio: contestabili saranno semmai i criteri di imposizione e l'ammontare del contributo (Scolari, Tasse e contributi di miglioria, n. 203 in fine). Tornando al caso in esame, dagli atti di causa emerge che il Comune di \_\_\_\_\_ ha realizzato una serie di opere al fine di mettere in sicurezza i quattro sopracitati corsi d'acqua che attraversano la zona edificabile delle sezioni di \_\_\_\_\_ e di \_\_\_\_\_. Per quanto qui di interesse, per il riale \_\_\_\_\_ è stata realizzata una nuova camera di trattenuta di materiale ed è stato incanalato un tratto di fiume sino all'immissione di questo nel riale \_\_\_\_\_ (interventi 10-1/7). Anche per quest'ultimo è stata costruita una nuova briglia di contenimento (intervento 20-1), in prossimità della quale si è proceduto anche al consolidamento degli argini con massi ciclopici (interventi 20-1 e 20-2); il riale \_\_\_\_\_ è inoltre stato incanalato nella tratta lungo la linea ferroviaria (intervento 20-4) ed è poi stato collegato al riale \_\_\_\_\_. Per il riale \_\_\_\_\_, oltre alla realizzazione di due nuove camere di trattenuta di materiale (interventi 30-1 e 30-3), è stato innalzato il cordolo lungo la strada comunale via \_\_\_\_\_ (intervento 30-2), sono stati potenziati i

punti di attraversamento delle strade comunali via \_\_\_\_\_ e via \_\_\_\_\_ (intervento 30-4) e si è proceduto alla rinaturazione del tratto di fiume che corre lungo il centro scolastico (di cui al mappale 3) sino alla linea ferroviaria (interventi 30-5 e 30-6). È stato inoltre posato sotto la linea ferroviaria un tubo (spinto, ovvero mediante trivellazione orizzontale senza l'esecuzione di scavi all'interno del segmento) per permettere così alle acque dei tre torrenti, convogliate nel riale \_\_\_\_\_, di attraversare la ferrovia in un unico punto, con sbocco nel torrente \_\_\_\_\_ (intervento 30-8) mediante un nuovo tracciato finale (in parte incanalato [intervento 30-11] e in parte a cielo aperto con arginatura di massi ciclopici [intervento 30-12]). Le proprietà cantonali di cui ai mappali n. \_\_\_\_\_ e n. \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_) e ai mappali n. \_\_\_\_\_ e n. \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_) sono occupati da strade che intersecano, rispettivamente costeggiano, i riali \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ e, dal profilo pianificatorio, erano stati inizialmente inseriti (almeno per una parte della loro superficie) in zona di pericolo debole, medio o elevato di alluvionamento; il mappale \_\_\_\_\_ inoltre presentava anche punti di rischio elevato o medio di colate detritiche. Anche il centro scolastico (di cui al mappale \_\_\_\_\_) e il suo posteggio (mappale \_\_\_\_\_) presentavano dei pericoli d'inondazione di grado elevato, medio o debole (cfr. carte dei pericoli prima degli interventi). In seguito alle opere realizzate dal Comune tali pericoli sono stati eliminati o ridotti (cfr. carta dei pericoli dopo l'esecuzione degli interventi), ciò che implica, di tutta evidenza, che le opere di premunizione eseguite hanno influito in modo marcato sulla sicurezza dei fondi ed eliminato o ridotto inconvenienti e oneri nella misura in cui, quantomeno i costi di ripristino in caso di danni cagionati da eventi naturali, vengono così risparmiati. Poco importa che le strade cantonali siano già dotate di impianti di sicurezza, opere di protezione esterne e di raccolta e evacuazione delle acque e quindi fossero già, almeno in parte, protette dai danni causati da eventi naturali; anzitutto nonostante vi fossero già tali elementi di protezione, come visto, le strade in svariati punti presentavano delle zone di pericolo di alluvione e flusso detritico, rischi poi ridotti se non annullati dall'intervento comunale. In ogni caso le misure tecniche adottate nell'ambito della costruzione di queste strade non sono minimamente comparabili alle opere di premunizione eseguite dal Comune. Ne discende pertanto che a ragione la precedente istanza di giudizio ha confermato l'inserimento nel perimetro di imposizione dei sedimi stradali in parola e del centro scolastico con il suo posteggio.

### **E. 3.2.3**

Un discorso diverso meritano invece i mappali n. \_\_\_\_\_ e n. \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_\_). Queste proprietà cantonali corrispondono a due tratti del riale \_\_\_\_\_ nella parte alta della sezione di \_\_\_\_\_; sulla parte più a valle del mappale \_\_\_\_\_ è stata eseguita una camera di trattenuta di materiale (intervento 20-1) e sul fondo \_\_\_\_\_ le sponde del corso d'acqua sono state consolidate mediante massi ciclopici. Ora, il Tribunale di espropriazione ha ritenuto che anche i riali (invero una porzione del riale \_\_\_\_\_ composto dai due precitati fondi) avrebbero tratto vantaggio dalle opere realizzate poiché la costruzione di una nuova briglia di contenimento a monte del torrente (intervento 20-1) ha permesso di garantire la sicurezza degli stessi favorendo il normale deflusso delle acque e risparmiando così l'ente pubblico dal realizzare interventi atti a impedire situazioni di pericolo. Questa tesi non può essere condivisa. Anzitutto è da escludere che vi possa essere un vantaggio a favore del Cantone per il fatto che esso sarebbe così esonerato dal dover realizzare delle opere di sistemazione del riale \_\_\_\_\_, atteso che il compito di adottare le misure tecniche di premunizione e risanamento volte, come in

specie, alla sicurezza delle zone edificabili spetta in prima battuta ai Comuni (art. 12 cpv. 2 lett. b e art. 13 cpv. 2 lett. a della legge sui territori interessati da pericoli naturali del 29 maggio 2017; RS 701.500; LTPNat). In ogni caso poi non si può ritenere che tali riali fossero soggetti a pericoli di inondazione, ma piuttosto che fossero essi stessi la fonte di rischio. Circostanza, questa, che ha reso necessario intervenire con delle opere di sistemazione. In caso di episodi alluvionali d'altronde non è il fiume in sé ad essere danneggiato poiché le variazioni morfologiche, segnatamente quelle stagionali o dovute a cambiamenti climatici, sono eventi del tutto normali per gli alvei fluviali. Il letto del corso d'acqua può cambiare forma, dimensioni e caratteristiche senza che ciò abbia impatto sul suo valore o sul regime giuridico ad esso applicabile. Nemmeno eventuali interventi di ripristino a seguito di eventi alluvionali, quondanche gli stessi fossero da attuare sul sedime fluviale, possono in realtà dirsi a favore del corso d'acqua; gli allagamenti, le erosioni di sponda e i flussi detritici sono di tutta evidenza pericolose solo per le proprietà limitrofe al fiume, atteso che le acque di quest'ultimo continueranno a defluire da monte a valle indipendentemente dal tipo di flusso o dall'esistenza di ostacoli, rischiando però di arrecare dei seri danni ai fondi siti nelle sue vicinanze. D'altra parte giusta l'art. 12 cpv. 1 LTPNat le adeguate misure di gestione del rischio, tra cui le opere di premunizione, sono adottate sulla base del piano delle zone di pericolo (PZP) e tenuto conto dei potenziali danni a persone e a beni materiali considerevoli e il grado di rischio di ogni tipo di evento naturale è determinato in funzione del pericolo che comporta per le persone e per le proprietà, considerato che il rischio per gli individui si differenzia a seconda che questi ne siano esposti o no all'interno di edifici (art. 5 del regolamento della legge sui territori interessati da pericoli naturali dell'11 luglio 2017; RS 701.510; RLTPNat). In zone inaccessibili alle persone e senza insediamenti, quali possono essere i territori rocciosi di alta montagna, un'eventuale esondazione di un corso d'acqua non avrebbe conseguenze rilevanti che giustificano l'intervento statale. Ne consegue dunque che, in assenza di un vantaggio particolare derivante dalle opere di premunizione eseguite, i mappali \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_) non possono essere inseriti nel perimetro di imposizione. Già solo per questa ragione il ricorso deve essere parzialmente accolto e la decisione municipale, così come quella del Tribunale di espropriazione che la tutela, vanno riformate escludendo l'assoggettamento dei suddetti fondi di proprietà del Cantone.

#### **E. 4**

Appurato che le proprietà cantonali sopra citate, ad eccezione dei due sedimenti fluviali, hanno effettivamente tratto beneficio dalle opere di premunizione realizzate dal Comune di \_\_\_\_\_, occorre a questo punto verificare se la loro imposizione sia avvenuta tenendo correttamente conto dell'effettivo vantaggio particolare che ne è derivato.

#### **E. 4.1**

Il metodo di riparto della quota di contributi a carico dei proprietari è illustrato nella relazione tecnica annessa al prospetto (allegato 1) e il Tribunale di espropriazione ne ha brevemente riassunto il meccanismo al considerando 5.2 della sentenza impugnata. Da questo profilo emerge anzitutto che le spese determinanti sono suddivise per intervento. Il comprensorio di imposizione comprende tutti i mappali che risultano coinvolti da potenziale pericolo, sulla base delle carte dei pericoli di alluvionamento e di flusso detritico fatte allestire dal Comune, le quali attribuiscono i differenti gradi di rischio secondo una combinazione dell'intensità del potenziale evento e della sua probabilità di accadimento. Per ogni singolo mappale viene considerata la superficie teorica massima interessata dai

potenziali pericoli alla quale viene applicato un fattore di adeguamento in funzione del grado di pericolo esistente prima dell'intervento pubblico e del rischio residuo dopo l'esecuzione delle opere, ciò che permette dunque di tener conto dell'ampiezza in mq delle superfici risanate. Viene poi considerato un fattore di correzione basato sull'indice di sfruttamento. Per quanto qui di interesse, ai mappali in zona residenziale viene assegnato un coefficiente pari all'indice di sfruttamento previsto dalle norme di applicazione del piano regolatore (fattori da 1.50 a 0.50); per i mappali a carattere industriale-commerciale, siano essi all'interno o fuori dalla zona edificabile, e per la zona AP/EP delle Scuole \_\_\_\_\_, il coefficiente è dato dal quoziente tra l'indice di edificabilità, che a sua volta esprime il rapporto tra il volume fuori terra della costruzione e la superficie edificabile, e l'altezza media di un piano ipotizzata di 3.25 metri. Ai mappali edificati con abitazione primaria che figurano a PR fuori zona edificabile, così come ai campi sportivi o alle zone prative AP/EP, è stato considerato l'indice di sfruttamento della zona edificabile più prossima. Alle strade, in considerazione dell'importanza che riveste la praticabilità delle vie di comunicazione, sono stati assegnati dei valori virtuali corrispondenti a 1.50 se la strada serve una zona edificabile o edificata, rispettivamente di 0.50 se serve una zona non edificabile e non edificata; i posteggi, i piazzali e i sentieri sono trattati come le strade. Per le zone agricole e per i riali è stato applicato un fattore di 0.05; la zona boschiva viene infine trattata come un terreno non edificabile con un fattore pari a zero.

#### **E. 4.2**

Nel dettaglio, per quanto attiene al fattore  $f$  is di 0.60 attribuito al centro scolastico e al suo posteggio - ricavato a partire dall'indice di edificabilità come per gli altri fondi che non dispongono di un indice di sfruttamento - nemmeno il Cantone solleva, se non in modo del tutto generico, particolari censure al riguardo. Anzitutto va considerato che il calcolo per il passaggio dall'indice di edificabilità al fattore di sfruttamento è, tutto sommato, condivisibile poiché basato su criteri oggettivi comunemente ammessi e facilmente verificabili. Si tratta, in sostanza, di trasformare il volume fuori terra (dividendo nel rapporto che determina l'indice di edificabilità) in superficie utile lorda di modo da ottenere un valore comparabile all'indice di sfruttamento (rapporto appunto tra la superficie utile lorda e quella edificabile) e imporre tutte le proprietà sulla base del medesimo criterio; a tal fine il volume fuori terra viene diviso per l'altezza media di un ipotetico piano della costruzione. Ora, in concreto, tutti i fondi assoggettati per gli interventi 30-3/5 hanno ricevuto quale fattore di correzione il coefficiente 0.50, ad eccezione dei mappali n. \_\_\_\_\_ e n. \_\_\_\_\_ per i quali è stato previsto il fattore 0.60. Quest'ultimo valore è dovuto all'indice di edificabilità del fondo su cui è sito l'edificio scolastico pari a 2.00, il quale tiene conto appunto del volume massimo degli edifici in rapporto alla superficie edificabile e che in specie riflette il fatto che si tratta di ampi spazi destinati all'insegnamento pubblico con rilevanti possibilità di sfruttamento. A titolo di paragone, per l'edificio scolastico e la palestra i parametri edificatori prevedono la possibilità di erigere degli edifici con un'altezza massima di 12.50 metri (cfr. art. 35 n. 2 NAPR di \_\_\_\_\_), mentre per la zona residenziale estensiva - il cui indice di sfruttamento massimo è di 0.50 - l'altezza massima delle costruzioni è di 8.50 metri. Né la destinazione dell'immobile, di manifesto interesse pubblico, né il fatto che lo stesso sia prevalentemente accessibile ad una ristretta cerchia di utenti (studenti e insegnanti), permettono di giungere a diversa conclusione, atteso come questi aspetti non pongono limiti alle potenzialità di sfruttamento edilizio della proprietà cantonale e non permettono di rilevare, rispetto agli altri fondi imposti, differenze tali da necessitare dei correttivi particolari ai fini del calcolo del presente

tributo. Si osserva poi che, a giusto titolo, al posteggio di cui al mappale \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_) è stato applicato il medesimo coefficiente dell'edificio di pubblico interesse; l'area di parcheggio - di natura privata - è infatti destinata a servire ed è riservata agli utenti del centro scolastico (cfr RtiD II-2008 n. 17), ciò che giustifica dunque l'applicazione dello stesso regime. Se ne deve dunque concludere che, tenuto conto delle particolarità della proprietà pubblica assoggettata, la differenza - minima - rispetto ai coefficienti applicati alle altre proprietà imposte per il medesimo intervento, si rivela del tutto giustificata e il metodo di riparto applicato dall'esecutivo comunale va pertanto, su questo punto, confermato.

#### **E. 4.3.1**

In merito all'imposizione delle strade cantonali va preliminarmente rilevato che il Comune ha previsto per i terreni fuori zona edificabile e non edificati un fattore di correzione zero, coefficiente applicato anche alle aree boschive indipendentemente dal loro azzonamento (cfr. allegato 1, relazione tecnica pag. 12 ultimo paragrafo). Di conseguenza, nell'ambito del calcolo dei contributi di miglioria dovuti per gli interventi 10-1/7, 20-1 e 30-1, alcuni fondi - benché toccati dai pericoli di alluvionamento e flusso detritico - non sono stati imposti (allegato 1A, spese determinanti e calcolo di dettaglio contributi di miglioria; cfr. mappale \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ per gli interventi 10-1/7, mappale \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ per l'intervento 20-1 e mappali \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ per l'intervento 30-1). Sennonché così facendo l'autorità comunale non ha considerato che, come visto sopra (consid. 3.2), nell'ambito dell'esecuzione di opere di premunizione, il vantaggio che dà luogo al prelievo di contributi non si realizza unicamente sotto forma di un aumento del valore venale della proprietà ma può consistere nella conservazione dei valori esistenti. In caso, ad esempio, di rischio di erosione della sponda di un corso d'acqua il danno causato dall'ablazione del terreno circostante l'alveo (rispettivamente l'erosione delle pareti laterali di contenimento), comporta di tutta evidenza una diminuzione del valore delle proprietà limitrofe, indipendentemente dal fatto che queste siano o no edificabili/edificate, dovuta all'arretramento delle sponde fluviali, alla possibile perdita di terreno e ai danni alla vegetazione; inoltre eventuali costi di pulizia e ripristino possono rendersi necessari anche per un fondo non edificabile e non edificato, così come per una superficie boschiva. Con il suo agire, l'ente impositore ha ritenuto che l'impossibilità di costruire su di un fondo annullerebbe il vantaggio derivante dalle opere di premunizione. Volendo seguire il ragionamento dell'autorità comunale, andava allora considerato che anche le strade non sono, in linea di principio, edificabili, sicuramente non al pari dei terreni destinati a tale scopo, e che esse non hanno un valore di mercato (anche a livello di stima, esse sono valutate grosso modo al pari dei terreni boschivi). Per i fondi edificabili, invece, oltre che eliminare gli inconvenienti e gli oneri derivanti da eventuali eventi naturali, la miglior protezione del territorio permette di conservare le possibilità edificatorie e, di riflesso, di aumentare il valore della proprietà atteso che un fondo non esposto a pericoli, o esposto in maniera limitata, è commercialmente più attrattivo di una proprietà a rischio di esondazioni o di erosioni spondali. In questo senso dunque l'autorità comunale avrebbe dovuto tenere debitamente conto dei limiti edificatori che gravano questa categoria di beni di uso comune, ciò che invece non ha fatto essendosi limitata a escludere i fondi inedificabili e inedificati e ad imporre le strade con coefficienti addirittura superiori ai terreni in zona edificabile. Il mancato assoggettamento delle zone boschive, le quali traggono anch'esse un vantaggio dalle opere di premunizione, benché di tutta evidenza in misura minore rispetto ai fondi edificabili o edificati, risulta pertanto lesivo del principio di parità di trattamento; ne

consegue dunque che per gli interventi 10-1/7, 20-1 e 30-1 il contributo a carico del Cantone va ad ogni modo ricalcolato tenendo conto dell'imposizione dei mappali forestali.

#### **E. 4.3.2**

Si osserva poi che la differenza tra il fattore  $f$  is di 1.50, applicato alle strade che servono una zona edificabile o edificata, e quello di 0.50, per le vie che collegano zone non edificabili e non edificate, è molto ampia e la spiegazione fornita al riguardo dal Tribunale di espropriazione per spiegare questa grande differenza è invero poco soddisfacente. La precedente autorità di giudizio ha infatti ritenuto che ciò si giustificerebbe per il fatto che una strada che serve una zona edificabile, oltre che a garantire l'accessibilità ai terreni, grazie alle sue infrastrutture (quali le canalizzazioni) migliora lo stato di urbanizzazione dei fondi e crea pertanto le premesse per la loro edificazione; vi sarebbero inoltre differenze quanto al grado di lavorazione e finitura. Seppur in parte condivisibile, il ragionamento esposto non considera tuttavia che anche le strade che servono le zone non edificabili possono disporre di infrastrutture quali le canalizzazioni e possono avere il medesimo grado di lavorazione e finitura di quelle in zona residenziale; inoltre anche le zone non edificabili e non edificate necessitano di essere collegate alla rete stradale, ed eventualmente alle sue infrastrutture, per essere sfruttate (ad esempio un terreno agricolo destinato alla viticoltura). Le strade pubbliche d'altronde, a livello pianificatorio, non vengono classificate in base dell'azonamento dei sedimi da esse servite, ma piuttosto secondo la loro funzione; esse sono inserite a Piano del traffico quali strade, distinguendo tutt'al più a seconda che si tratti di autostrade, strade principali, di collegamento, di raccolta o di servizio, suddivisione che, ai sensi della LCM, serve piuttosto a definire se le medesime costituiscano delle opere di urbanizzazione generale o particolare. Tale distinzione, inoltre, non attiene al concetto di vantaggio particolare - né tanto meno alle possibilità di sfruttamento - che i fondi imposti, in questo caso le strade, traggono dalle opere di premunizione. Va poi rilevato che, in concreto, alle strade cantonali oggetto di prelievo di contributi è stato applicato il fattore 1.50 per i vari interventi eseguiti e questo nonostante il fatto che dal piano delle zone (cfr. allegato I) risulti che i sedimi stradali di cui ai mappali n. \_\_\_\_\_ e n. \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ non servono zone edificabili. Nessuna spiegazione è stata fornita al riguardo dalle precedenti istanze, con il che non è dato di sapere se vi sia una ragione che giustifichi tale modo di procedere. La questione, invero non di poco conto, non merita tuttavia di essere ulteriormente approfondita, poiché il fattore  $f$  is di 1.50 non può comunque essere confermato. Tale coefficiente infatti risulta maggiore di quello applicato per i fondi situati nelle varie zone residenziali (al pari unicamente con la zona di nucleo, nonostante sia ben noto che tali zone soffrono di particolari limiti quanto alle possibilità di sfruttamento, cfr. allegato F, art. 28.1 NAPR di \_\_\_\_\_ e art. 28 NAPR di \_\_\_\_\_). A titolo di esempio, un fondo posto in zona residenziale intensiva, sul quale dunque può essere costruito un edificio di 13 metri d'altezza (art. 28.4 NAPR di \_\_\_\_\_), ha un indice di sfruttamento, e dunque un fattore di sfruttamento, pari a 1.00. I beni di uso comune, così come i beni amministrativi degli enti pubblici, sono destinati all'adempimento di compiti di diritto pubblico; a differenza dei beni amministrativi poi, il demanio pubblico artificiale comprende quelle opere create e/o vincolate dallo Stato per servire ad un uso collettivo, in linea di principio, in maniera libera, uguale e gratuita per tutti. Le strade di conseguenza non dispongono di alcun indice, sia esso di sfruttamento o di edificabilità, poiché la specifica destinazione di questi manufatti impedisce che siano applicabili loro tali concetti. Va pertanto considerato che per le strade difficilmente si può supporre una possibilità di miglior utilizzo e che l'accesso generale da parte del pubblico rappresenta in questo caso un

limite alle possibilità di sfruttamento atteso che il Cantone è tenuto a garantire che le vie di comunicazione siano utilizzabili in sicurezza. D'altra parte, va in specie scisso quello che è l'interesse - di carattere pubblico e dunque di cui non beneficia il Cantone quanto piuttosto l'utenza - all'esistenza di una rete viaria efficiente, funzionale e capillare, dal vantaggio che invece il Cantone trae dalle opere di premunizione e che si concretizza con il risparmio dei costi dovuti a possibili danni causati da eventi naturali. Come visto anche dal profilo dell'edificabilità, a differenza di quanto avviene per il centro scolastico, va considerato che le strade non sono, in linea di principio, edificabili e che esse non hanno un valore di mercato. Ciò non significa che si possa sottovalutare il vantaggio che questo tipo di opere di premunizione determina anche per i sedimi stradali; è infatti innegabile che la soppressione del rischio di danni causati alla strada e dunque dell'onere del ripristino, non è certo un beneficio da poco e sicuramente risulta maggiore di quello tratto da altri fondi, come ad esempio le aree boschive. Ad ogni modo, la decisione dell'autorità comunale, di ritenere le strade maggiormente avvantaggiate dalle opere di premunizione rispetto ai fondi edificabili, attribuendo alle prime un fattore ben superiore rispetto ai coefficienti applicati ai secondi, senza dunque tenere in debita considerazione i chiari limiti di sfruttamento dettati dal tipo particolare di utilizzo e dall'evidente interesse pubblico che le vie di comunicazione rappresentano, non può essere tutelata. Se, come visto, l'inalienabilità e l'inedificabilità dei beni di uso comune, la destinazione a scopi di pubblico interesse e l'accesso al pubblico non attengono alla questione dell'assoggettamento, ovvero all'esistenza di un vantaggio particolare, una distribuzione della quota imponibile - equilibrata e rispettosa del principio della parità di trattamento - esige per contro la tenuta in debita considerazione delle peculiarità di questi fondi, ciò che l'autorità comunale non ha fatto essendosi limitata ad attribuire alle strade il fattore di correzione massimo. Per tale ragione, l'operato del Municipio di \_\_\_\_\_ si rivela lesivo del principio di parità di trattamento e non può essere condiviso. Le decisioni di imposizione relative ai mappali \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_) e \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_) risultano viziate. Esse devono essere annullate e l'incarto retrocesso al Municipio affinché ricalcoli i contributi fondandosi su di un piano di ripartizione ossequioso dei principi legali e costituzionali applicabili in materia.

### **E. 5.1**

Visto quanto precede, il ricorso deve essere parzialmente accolto. Gli atti sono retrocessi al Municipio affinché proceda ad allestire un nuovo calcolo dei precitati contributi ai sensi dei considerandi.

### **E. 5.2**

La tassa di giustizia e le spese sono poste a carico della Repubblica e Stato del Cantone Ticino e del Comune di \_\_\_\_\_, entrambi intervenuti in causa a difesa dei propri interessi finanziari, in ragione di 1/4 e 2/4 proporzionalmente al rispettivo grado di soccombenza (art. 47 cpv. 6 LPAm). Non si assegnano ripetibili al Cantone, non avendone fatto richiesta, e al Comune, risultando maggiormente soccombente. Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è parzialmente accolto. Di conseguenza:

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