

# TI\_GERICHTE 52.2018.497 vom 24. September 2018

TI Tribunale d'appello, 2018-09-24, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_52.2018.497](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2018.497)

FR: TI\_GERICHTE 52.2018.497 du 24 septembre 2018

IT: TI\_GERICHTE 52.2018.497 del 24 settembre 2018

## Regeste

Contributi di miglioria - imposizione di beni di uso comune

## 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. 1.00

non può comunque essere confermato. L'autorità comunale, infatti, ha in questo modo equiparato la situazione dei fondi siti in zona edificabile con le strade pubbliche allorché tra questi due tipi di proprietà vi sono sostanziali differenze che non possono essere ignorate nell'ambito dell'imposizione di contributi di miglioria. Come visto nel considerando precedente, le strade sono beni di uso comune e pertanto esse sono inedificabili, sicuramente non al pari dei terreni destinati a tale scopo, e non hanno un valore di mercato; benché esse traggano un vantaggio dalle opere di premunizione eseguite dal Comune, il beneficio non si configura come un incremento del valore venale del bene. Per i fondi edificabili, invece, oltre che eliminare gli inconvenienti e gli oneri dovuti ad 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. Va poi rilevato che per i fondi non edificati siti in zona non edificabile è stato previsto un fattore di correzione di 0.00; ciò implica che tali proprietà, secondo l'ente impositore, non traggono alcun vantaggio dalla realizzazione delle opere di premunizione a causa dell'impossibilità di costruire sul fondo. Per le strade per contro, l'autorità comunale non ha tenuto in considerazione i limiti edificatori e le ha imposte al pari dei terreni edificabili. Lo stesso discorso vale per il fattore  $f_{is}$ , dove addirittura risulta che le strade hanno un coefficiente di correzione 1.00, ovvero maggiore delle zone residenziali (al pari unicamente con la zona di nucleo, nonostante le NAPR non prevedano affatto per questa un simile indice di sfruttamento e benché sia ben noto che tali zone soffrono di particolari limiti quanto alle possibilità di sfruttamento, cfr. art. 45 NAPR). A titolo di esempio, un fondo posto in zona residenziale speciale, sul quale dunque può essere costruito un edificio di almeno cinque piani (art. 46 cpv. 1 lett. e NAPR), ha un indice di sfruttamento, e dunque un fattore di correzione  $f_{is}$ , pari a 0.60. 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. Ciò appare ancor più iniquo se si considera che il Comune ha trattato diversamente gli edifici e le attrezzature di interesse pubblico; nella tabella di calcolo dei contributi (doc. 7, allegato A) si può infatti evincere che per l'intervento n. 1.4 sono stati imposti quattro fondi (mappali n. \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_) attribuiti a tale utilizzazione, ai quali è stato applicato un coefficiente  $f$  di 0.50. Benché i fattori per queste particolari zone non vengano espressamente definiti nella relazione tecnica, si può ragionevolmente ritenere che a questi mappali sia stato applicato un coefficiente ridotto che tenga in considerazione la loro destinazione di interesse pubblico. Quanto visto non significa che si debba 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 in concreto eseguite 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 i coefficienti massimi previsti per entrambi i fattori di correzione. Per tale ragione, l'operato del Municipio di \_\_\_\_\_ si rivela lesivo del principio di parità di trattamento e non può essere condiviso. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, le decisioni di imposizione relative ai mappali n. \_\_\_\_\_ e n. \_\_\_\_\_ risultano viziate. Esse devono essere annullate e l'incanto retrocesso al Municipio affinché ricalcoli i contributi fondandosi su di un piano di ripartizione ossequioso dei principi legali e costituzionali applicabili in materia.

### **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 miglìoria, Bellinzona 2005, n. 159 e segg.; Marco Brenni/ Gianfranco Sciarini, Contributi di miglìoria, applicazione secondo la nuova legge del 24.4.1990, in: RDAT II-1993 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 miglìoria 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. 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. 2.3**

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. 1187; 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 strade cantonali pubbliche al prelievo di contributi di miglìoria, ritenendo che questi si fondino su di un'interpretazione arbitraria del diritto cantonale. Cita al riguardo alcune sentenze del Tribunale federale (DTF 107 Ib 289 consid. 8 e rinvii; STF 2C\_767/2008 del 2 luglio 2009 consid. 3.3) che a suo dire confermerebbero la propria tesi ricorsuale. Sostiene che i beni di uso comune, come ad esempio le strade, essendo inalienabili e inedificabili - e quindi privi di qualsiasi valore di mercato - non possano beneficiare di alcun aumento di valore che giustifichi il contestato tributo. D'altronde benché l'imposizione di contributi di miglìoria sia ammessa per i beni patrimoniali e amministrativi, 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 sul tema 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 di premunizione 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 inoltre che nella prassi cantonale non vi sarebbero mai stati casi di imposizione di contributi di miglìoria a carico di strade pubbliche, 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 sia dalla ricorrente che dal Comune resistente, 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 miglitoria, n. 211; Scolari, Diritto amministrativo, n. 477). Da un'opera pubblica 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 miglitoria, 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 del patrimonio amministrativo di un ente pubblico. Anche questi infatti devono essere urbanizzati per la loro edificazione e l'esecuzione di un'opera pubblica 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 risparmia all'ente pubblico il danno patrimoniale del ripristino (DTF 118 Ib 54 consid. 2b, 107 Ib 289 consid. 8a; RDAT 1977 n. 70; Scolari, Tasse e contributi di miglitoria, n. 211). D'altronde l'attuale legislazione cantonale va proprio in questa direzione. A differenza della previgente legge sui contributi di miglitoria 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 miglitoria 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 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 miglitoria 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 la possibilità di assoggettamento dei beni 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, 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 si trattasse di beni di proprietà della Confederazione svizzera, rispettivamente di suoi istituti, e prevalentemente di beni del patrimonio amministrativo, il Tribunale federale ha più volte sottolineato come, ai fini del prelievo di contributi di miglioria, 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; RDAT 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; 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 miglioria, 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 miglioria. Nulla muta al riguardo il fatto che nessun Comune, né il Cantone, avrebbe mai imposto contributi di miglioria sulle strade pubbliche. 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 due strade cantonali di cui ai mappali \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_), abbiano o no tratto vantaggio dalle opere eseguite dal Comune di \_\_\_\_\_. A tal proposito si deve preliminarmente considerare 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 eseguito nel quartiere di \_\_\_\_\_ una serie di interventi e di opere necessarie alla messa in sicurezza dei corsi d'acqua che scorrono a valle lungo le pendici del \_\_\_\_\_ e meglio opere di ritenzione del materiale detritico (camere di trattenuta e murature in sassi) e opere idrauliche (consolidamento delle sponde in massi ciclopici e potenziamento dei tratti incanalati con insufficienze idrauliche; cfr. doc. 8, allegato B). I mappali n. \_\_\_\_\_ e n. \_\_\_\_\_ di proprietà del Cantone sono occupati da due strade che intersecano i suddetti riali e dal profilo pianificatorio essi erano stati inizialmente inseriti in zona di pericolo medio o debole d'inondazioni, erosioni di sponde e flussi detritici. In seguito agli interventi realizzati dal Comune tali pericoli sono stati eliminati o ridotti (cfr. doc. 9, allegato C, carte dei pericoli), ciò che implica, di tutta evidenza, che le opere di premunizione eseguite hanno influito in modo marcato sulla sicurezza dei due 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 in questo senso 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 zone di pericolo di alluvione medio/basso, rischi ridotti se non annullati

dall'intervento comunale; ad ogni modo poi le misure tecniche adottate nell'ambito della costruzione delle 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 due sedimi stradali in parola.

#### **E. 4**

Appurato che le proprietà cantonali sopra citate 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 (doc. 6) e il Tribunale di espropriazione ne ha riassunto il meccanismo al considerando 6.2 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 vengono applicati dei fattori 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. Vengono poi considerati due fattori di correzione basati sull'edificabilità e sull'indice di sfruttamento del fondo. Il fattore zona edificabile ( $f_e$ ) esprime il grado di importanza che riveste l'edificabilità o l'inedificabilità di ogni mappale e permette di considerare che i fondi siti in zona edificabile sono quelli che traggono più vantaggio dalle opere di premunizione, per cui a questi si applica il fattore di correzione 1.00 (ad eccezione dei mappali boschivi). I coefficienti variano poi, per le proprietà site in zona non edificabile, a seconda che vi siano edifici abitati o no (fattori 0.50 e 0.05) sino ad arrivare a un fattore zero per i fondi non edificati fuori zona edificabile. Alle strade, in considerazione dell'importanza che riveste la praticabilità delle vie di comunicazione, sono stati assegnati dei valori virtuali corrispondenti a 1.00 se la strada serve una zona edificabile, rispettivamente di 0.05 se serve una zona non edificabile. Il fattore indice di sfruttamento ( $f_{is}$ ) permette invece di ponderare ulteriormente il peso di ogni proprietà in funzione delle diverse zone di utilizzazione e, di riflesso, delle concrete possibilità di sfruttamento. Per quanto qui di interesse, ai mappali in zona residenziale viene assegnato un coefficiente pari all'indice di sfruttamento derivante dalle norme di applicazione del Piano regolatore (fattori da 1.00 a 0.40); per la zona di edifici e attrezzature di interesse pubblico (EP-AP) la relazione tecnica si limita a indicare che il fattore dipende dalle diverse tipologie di zona; per la zona forestale, quella agricola e fuori zona edificabile il fattore è infine 0.20. Alle strade si applica invece un valore virtuale di 1.00.

##### **E. 4.2**

Orbene, nel dettaglio, per il fattore  $f_e$  si rileva che la differenza tra il coefficiente 1.00, applicato alle strade che servono una zona edificabile, e quello di 0.05, per le vie che collegano le zone non edificabili, è molto ampia e la spiegazione fornita al riguardo dal

Tribunale di espropriazione per giustificare 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 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 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 edificatorie - che i fondi imposti, in questo caso le due strade, traggono dalle opere pubbliche, ma si riferisce alla funzione che tali proprietà acquisterebbero per rapporto ai fondi ad esse collegati. Va poi rilevato che, in concreto, alle due strade cantonali è stato applicato il fattore 1.00 e questo malgrado che per alcuni interventi sia stato indicato nelle tabelle di calcolo dei contributi che almeno una parte della superficie interessata non era attribuita alla zona edificabile (cfr. doc. 7, allegato A interventi 1.5B e 3.4). 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 e

### **E. 5.1**

Visto quanto precede, il ricorso deve essere parzialmente accolto e il giudizio avverso annullato. 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 1/2 ciascuno (art. 47 cpv. 6 LPAm). Non si assegnano ripetibili alle parti, non avendone fatto richiesta. Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è parzialmente accolto. Di conseguenza: 1.1. la decisione 30.2016.48 del 24 settembre 2018 del Tribunale di espropriazione e quella da essa tutelata del 19 agosto 2016 del Municipio di \_\_\_\_\_ sono annullate; 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 ai mappali \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_). 2. La tassa di giustizia e le spese, di complessivi fr. 1'000.-, sono poste in ragione di 1/2 ciascuno a carico delle parti. Non si assegnano ripetibili. 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 II presidente  
vicecancelliera

La

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