

TI_GERICHTE 52.2019.262 vom 26. März 2018

TI Tribunale d'appello, 2018-03-26, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2019.262

FR: TI_GERICHTE 52.2019.262 du 26 mars 2018

IT: TI_GERICHTE 52.2019.262 del 26 marzo 2018

Regeste

Contributo sostitutivo per posteggi. Restituzione

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 21 cpv. 1 della legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991 (LE; RL 705.100). La legittimazione attiva del RI 1 insorgente, destinatario del giudizio impugnato, è certa (art. 21 cpv. 2 LE; art. 65 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100). Il ricorso, tempestivo (art. 68 cpv. 1 LPAm), è dunque ricevibile in ordine.

E. 1.2

Il giudizio può essere reso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAm). La situazione dei luoghi e l'oggetto della controversia emergono con sufficiente chiarezza dalle tavole processuali e dalle immagini visibili su Google Map e Google Earth (cfr. a quest'ultimo riguardo, STF 1C_382/2015 del 22 aprile 2016 consid. 6.5, 1C_138/2014 del 3 ottobre 2014 consid. 2.3, 1C_326/2011 del 22 marzo 2012 consid. 2.1). Ad una valutazione anticipata (cfr. DTF 141 I 60 consid. 3.3, 140 I 285 consid. 6.3.1), le prove offerte dai resistenti (richiamo dal Municipio degli incarti relativi alle licenze edilizie e alle decisioni di fissazione dei contributi sostitutivi ai mapp. _____, _____, _____, _____ e _____) non appaiono quindi idonee a portare ulteriori elementi rilevanti ai fini del presente giudizio.

E. 2.1

Per principio possono formare oggetto di ricorso soltanto le decisioni, ovvero i provvedimenti adottati dall'autorità d'imperio, in casi concreti e individuali, per costituire, modificare o sopprimere diritti od obblighi degli amministrati fondati sul diritto pubblico o per accertarne l'esistenza, l'inesistenza o l'estensione (cfr. art. 1 cpv. 1 e 2 LPAm; RDAT II-1994 n. 8; Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 4 ad art. 1; Adelio Scolari, Diritto amministrativo, Parte generale, II ed., Cadenazzo 2002, n. 200). Il concetto di decisione nel diritto pubblico ticinese coincide pertanto con quello ancorato, a livello federale, all'art. 5 della legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968 (PA; RS 172.021) e, più in generale, con la nozione tradizionalmente ritenuta da dottrina e giurisprudenza, ove la decisione è comunemente definita quale atto d'imperio individuale rivolto al privato, mediante il quale un rapporto concreto di diritto amministrativo viene creato o accertato in modo vincolante, tale da poter essere posto in esecuzione (cfr. pure, per tutto quanto precede: STA 52.2018.204 del 22 gennaio 2019 consid. 6.2.1).

E. 2.2

In concreto, rispondendo allo scritto dell'8 giugno 2017 dei resistenti, il 26 marzo 2018 il Municipio ha riconosciuto loro l'importo di fr. 5'866.70 quale restituzione parziale del contributo sostitutivo, precedentemente pagato dal conto bancario intestato a M_____ , a seguito della riassegnazione dei parcheggi ai fondi di loro proprietà. L'Esecutivo comunale ha motivato il rimborso parziale con il fatto che si è voluto detrarre dall'ammontare di 16'000.- il "vantaggio particolare" ricevuto dall'inizio dei lavori (24.01.2011) alla richiesta di riassegnazione (8 giugno 2017) tenendo conto di un periodo totale di 10 anni. L'insorgente contesta che la risposta costituisca una decisione impugnabile, trattandosi a suo dire di una comunicazione interlocutoria, rivolta alla C_____ SA, che non costituisce né modifica o annulla diritti/obblighi dei resistenti. La tesi, sollevata per la prima volta in questa sede, non può essere seguita. Lo scritto in oggetto presenta tutti i requisiti per essere considerato una decisione. Si tratta infatti di un atto di imperio, rivolto ai qui resistenti (... Gentile Signora, Egregio Signore,...in riferimento al vostro scritto del 9 giugno 2017...alla richiesta di riassegnazione (8 giugno 2017) ...), con cui viene creato un diritto/obbligo (restituzione parziale) a loro carico e preannunciato, in assenza di eventuali osservazioni, il versamento dell'importo entro il termine di trenta giorni. Sebbene lo scritto sia sprovvisto della numerazione tipica delle risoluzioni municipali e presenti un passaggio inusuale per una decisione (in assenza di eventuali osservazioni), il testo medesimo indica chiaramente che si tratta di una decisione presa nel corso di una seduta del Municipio (... nella seduta del 21.03.2016 il Municipio ha deciso ...) - come previsto dagli art. 98 e 99 della legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC; RL 181.100) per le risoluzioni municipali - e firmata dal sindaco e dal segretario comunale conformemente agli art. 119 lett. d e 138 lett. a LOC. Del resto, nell'ambito della procedura davanti al Consiglio di Stato, l'insorgente non ha mai contestato il carattere di risoluzione dello scritto in questione, indicando anzi più volte trattarsi di una decisione (cfr. risposta pag. 5 e duplica pag. 3 al Governo). La nuova censura non merita dunque di essere tutelata, anche per il fatto che costituisce un venire contra factum proprium (cfr. sul tema, STF 2C_334/2014 del 9 luglio 2015 consid. 2.5.1; STA 52.2013.405 del 18 settembre 2013 confermata da STF 2C_1037/2013 del 3 aprile 2014; STA 90.2009.29 del 23 maggio 2011 consid. 3, 52.2007.3 del 5 febbraio 2008 consid. 2).

E. 3.1

Il contributo sostitutivo per posteggi è una prestazione pecuniaria che sostituisce l'obbligo principale di eseguire posteggi (obbligazione di fare), quando lo stesso risulti oggettivamente impossibile o sproporzionato, in particolare per motivi tecnici, per ragioni ambientali o paesaggistiche, per la manifesta sproporzione tra l'onere a carico dell'obbligato e i vantaggi derivanti alla collettività (cfr. DTF 97 I 792 consid. 6b; Adelio Scolari, Commentario, Cadenazzo 1996, n. 275 segg. ad art. 29 LALPT). Come altre indennità sostitutive (ad esempio quelle per la costruzione di rifugi o per la diminuzione delle aree agricole), si tratta di un tributo causale che non ha un carattere a sé stante, ma accessorio, ovvero dipendente sempre, nell'esistenza e nell'entità, dall'obbligazione di fare principale, ovvero quella di realizzare dei parcheggi su suolo privato (cfr. DTF 97 I 792 consid. 2a; STF 1P.693/2004 del 15 luglio 2005 consid. 2). Il contributo sostitutivo per posteggi non è un'imposta, né un contributo di miglioria, né un tributo che dà diritto a particolari prestazioni da parte dell'ente pubblico (per es. all'uso di posti auto su suolo pubblico o a qualsiasi altra controprestazione). L'indennità in questione deve essere versata poiché

l'obbligato viene liberato dalla prestazione principale in natura che gli compete nei confronti dell'ente pubblico. Il contributo sostitutivo è quindi volto a ristabilire una certa parità di trattamento tra il proprietario che deve provvedere alla formazione di parcheggi e quello che, per motivi oggettivi, ne viene esonerato (cfr. DTF 97 I 792 consid. 6c; STF 2C_541/2008 del 13 novembre 2009 consid. 4.3, 2P.264/2006 del 18 giugno 2007 consid. 5.2; RDAT 1988 n. 40 consid. 3; Scolari, Commentario, op. cit., n. 277 ad art. 29 LALPT). D'altra parte, se non fosse prevista la possibilità di versare tale indennità, la licenza edilizia potrebbe addirittura essere negata a quei proprietari che non sono in grado di adempiere in natura l'obbligo di realizzare i posteggi necessari (cfr. DTF 97 I 792 consid. 6b e rimandi). Il contributo sostitutivo è commisurato al vantaggio derivante dall'esenzione dell'obbligazione primaria. L'indennità viene dunque fissata considerando, da una parte, i costi che il proprietario esonerato dall'obbligo risparmia dalla costruzione dei posteggi; dall'altra, i vantaggi che gli stessi procurano secondo l'esperienza agli interessati (in particolare nei centri cittadini la presenza di parcheggi aumenta il valore degli immobili). Tenendo conto di questi aspetti, nel rispetto del principio della proporzionalità, per giurisprudenza il contributo non deve elevarsi oltre il quarto del costo medio del posteggio all'aperto, incluso il valore del terreno (cfr. DTF 97 I 792 consid. 8; Scolari, Commentario, op. cit., n. 278 ad art. 29 LALPT).

E. 3.2

Dottrina e giurisprudenza riconoscono, in linea di massima, il diritto di chiedere la restituzione di contributi sostitutivi pagati per posteggi mancanti quando l'obbligato è in grado, a posteriori, di soddisfare l'obbligo in modo reale. In questi casi, si tratta solo di esaminare se siano date le condizioni per ritenere soddisfatto in natura l'obbligo di dotare un edificio dei posti mancanti (cfr. RDAT II-1992 n. 38 consid. 3.1 e rimandi; Scolari, Commentario, op. cit., n. 286 ad art. 29 LALPT). In altre parole in questi casi la restituzione è ammessa, poiché l'obbligazione principale, precedentemente determinata, è adempiuta in natura (cfr. pure, per tutto quanto precede: STA 52.2008.217 del 3 settembre 2008 consid. 2 segg.).

E. 3.3

L'insorgente contesta la facoltà dei resistenti di chiedere il rimborso del contributo, in quanto creditore della restituzione sarebbe semmai il precedente proprietario, che lo aveva a suo tempo versato, ovvero M_____ . A torto. A prescindere dal fatto che il ricorrente incorre di nuovo in un venire contra factum proprium, posto che contraddice la propria decisione del 26 marzo 2018 con cui ha aderito, seppur parzialmente, alla richiesta, formulata dai qui resistenti, di restituzione del contributo sostitutivo, la nuova tesi non merita accoglimento anche per il seguente motivo. L'obbligo di eseguire posteggi (obbligazione di fare) non è un'obbligazione ad personam, ma reale (propter rem), connessa cioè al fondo, ovvero alla costruzione che vi sorge e all'utilizzo (abitativo, commerciale, ecc.) che se ne fa. Obbligato è, di principio, il proprietario del fondo al momento in cui insorge l'obbligazione di provvedere alla formazione di parcheggi. In caso di mutamento della proprietà, è il nuovo proprietario che è tenuto a realizzare i parcheggi, rispettivamente a pagare il contributo sostitutivo per quelli mancanti. Di conseguenza, è pure quest'ultimo che, se realizza i parcheggi mancanti, può chiedere la restituzione del contributo sostitutivo.

E. 4.1

Il fabbisogno massimo ed il numero di posteggi privati necessari sono definiti dal regolamento cantonale posteggi privati (Rcpp), integrato negli articoli da 52 a 62 del regolamento della legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011 (RLst; RL 701.110; cfr. art. 51 cpv. 1 RLst). Tale regolamento si applica a tutte le costruzioni - in caso di nuove edificazioni, riattazioni, cambiamenti di destinazione e ampliamenti rilevanti che implicano un cambiamento sostanziale dei parametri di riferimento per il calcolo dei posteggi (cfr. art. 51 cpv. 2 RLst; Commentario Rcpp, versione del 12 aprile 2016, pag. 2) - situate nei Comuni elencati nell'allegato 1, ad eccezione di quelle destinate all'abitazione (cfr. art. 51 cpv. 3 RLst). Restano dunque soggetti alle NAPR i posteggi privati siti nei Comuni non indicati, come nel caso di Morcote, nell'allegato 1, ed i posteggi per contenuti residenziali (cfr. STA 52.2016.533 del 16 agosto 2018 consid. 4.2.3, 52.2015.499 del 17 marzo 2017 consid. 2.3, 52.2013.56 del 22 luglio 2014 consid. 2.3).

E. 4.2

Giusta l'art. 49 n. 2 NAPR per costruzioni o ricostruzioni, riattazioni o ampliamenti che comportano un aumento di unità abitative, commerciali, di esercizio, ecc. è obbligatoria la formazione di posteggi o autorimesse, dimensionate secondo le norme V.S.S.

"Associazione professionisti svizzeri della strada". In particolare: a) Per abitazioni, 1 posto auto per appartamento; per appartamenti superiori a 100 mq, 1 posto auto ogni 100 mq di superficie utile lorda o frazione; b) per uffici e negozi, 1 posto auto ogni 40 mq di superficie utile lorda di uffici e 30 mq di superficie utile lorda di uffici e 30 mq di superficie utile lorda destinata a negozio; (...) Deroghe o eccezioni vengono concesse dal Municipio solo quando la formazione dei posteggi risulta tecnicamente impossibile o vietata. In questo caso il Municipio impone ai proprietari l'obbligo di pagare un contributo pari al 25% del costo di costruzione del posteggio, (compreso il valore del terreno). (...)

E. 4.3

L'obbligo di formare posteggi può essere soddisfatto anche su fondi staccati da quello su cui sorge la costruzione che lo genera (cfr. RDAT II-1992 n. 38 consid. 2.2; Scolari, op. cit., n. 271 segg. ad art. 29 LALPT). In particolare, può essere adempiuto anche mediante la messa a disposizione degli spazi necessari su fondi di terzi (cfr. Scolari, Commentario, op. cit., n. 271 segg. ad art. 29 LALPT; Adrian Haas, Staats- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der Regelung des Parkierens von Motorfahrzeugen auf öffentlichem und privatem Grund, insbesondere im Kanton Bern, Diss., Berna 1994, pag. 63; Fritz Frey, Die Erstellungspflicht von Abstellplätzen für Motorfahrzeuge nach zürischem Recht, Diss., Zurigo 1987, pag. 57 segg.), ad esempio mediante l'iscrizione di una servitù prediale o, quantomeno, la sottoscrizione di un contratto di locazione di lunga durata (cfr. STA 52.2016.453 del 21 luglio 2017 consid. 4, 52.2012.107 del 23 aprile 2013 consid. 3.2; Scolari, Commentario, op. cit., n. 272 ad art. 29 LALPT; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985 - Kommentar Band I, IV ed., Berna 2013, ad art. 16-18 n. 24; Haas, op. cit., pag. 63; Frey, op. cit., pag. 59). In questi casi, è tuttavia necessario che i posteggi si trovino ad una distanza utile, ovvero che permetta di presumere che l'obligato utilizzi effettivamente lo spazio destinato a posteggio (cfr. sentenza Verwaltungsgericht Zürich VB.2005.00226 dell'8 dicembre 2005 consid. 8.2; RDAT II-1992 n. 38 consid. 2.2 e rimandi). Talune legislazioni cantonali hanno fissato tale distanza a 300 m (cfr. § 11 cpv. 1 della Verordnung über die Erstellung von Parkplätzen für Personenwagen del 22 dicembre 1992 del Canton Basel-Stadt; PPV; RL 730.310). In Ticino, alcuni ordinamenti comunali contengono esplicite norme al riguardo (cfr. STA

52.2012.107 del 23 aprile 2013 consid. 3.2, concernente una distanza di 200 m - stabilita dalle NAPR - tra il posteggio e la costruzione da esso interessata). Ove manchino chiare disposizioni legali, devono essere valutati la situazione dei luoghi e la natura della costruzione (cfr. in tal senso la sentenza del Verwaltungsgericht di Aargau del 1° aprile 1987 consid. 2b/aaa, in: ZBl 89/1988 pag. 175; Andreas Kapp, in: Alain Griffel/Hans Ulrich Liniger/Heribert Rausch/Daniela Thurnherr [curatori], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zurigo 2016, n. 3.651). Una distanza di circa 200 m tra un posteggio e la costruzione da esso servita, è stata considerata da questo Tribunale come utile nel senso sopraindicato (cfr. RDAT II-1992 n. 38 consid. 2.2). Trattandosi di valutare situazioni locali, meglio conosciute dall'autorità locale, al Municipio va riconosciuto un certo margine di apprezzamento, il cui esercizio può essere controllato dall'autorità di ricorso soltanto con riserbo (cfr. art. 69 cpv. 1 lett. a LPAm; cfr. pure Borghi/ Corti , op. cit., n. 2d ad art. 61).

E. 4.4

Nel caso concreto, non è contestato il numero dei posteggi necessari per i vari immobili - da definire in base all'art. 49 NAPR (cfr. consid. 4.1) - in quanto tale. L'insorgente chiede piuttosto l'annullamento della risoluzione governativa e della decisione municipale, con contestuale ritorno degli atti, in quanto non avrebbe ancora formalmente evaso l'istanza di riconsiderazione del 6 dicembre 2013 - con cui CO 1 e CO 2 avrebbero chiesto soltanto il riesame dei contributi sostitutivi e non delle licenze edilizie - e verificato se i resistenti abbiano effettivamente soddisfatto l'obbligo di costruire i posteggi in modo reale . In particolare, i resistenti dovrebbero ancora dimostrare che il regolamento condominiale del mapp. _____ (costituito in proprietà per piani) consente di mettere a disposizione di terzi (non condomini) - ovvero agli inquilini dell'immobile al mapp. _____ - i posteggi dell'autorimessa e che i parcheggi messi a disposizione sono stati realizzati conformemente alle norme VSS in vigore al momento dell'approvazione delle NAPR. Il conteggio presentato dai resistenti sarebbe inoltre errato, in quanto il mapp. _____ sarebbe tuttora gravato dalla servitù (due posteggi) a favore del mapp. _____. Pure queste censure vanno disattese. Intanto, determinante non è l'istanza del 6 dicembre 2013, ma quella dell'8 giugno 2017, con cui i resistenti hanno inteso aggiornare definitivamente la situazione dei posteggi , postulando la restituzione - per saldo - del contributo sostitutivo versato in eccesso, e alla quale si riferisce la decisione municipale del 26 marzo 2018. Poco importa, dunque, se il Municipio non abbia evaso l'istanza del 6 dicembre 2013, ormai superata da quella presentata l'8 giugno 2017. Quanto al fatto se fossero/siano date le condizioni per ritenere soddisfatto in modo reale l'obbligo di dotare gli edifici in questione dei posti auto necessari, occorre anzitutto osservare che con la decisione del 26 marzo 2018 il Municipio nulla ha eccepito sotto questo profilo. La restituzione parziale ivi decisa non era infatti dovuta ad una pretesa (parziale) inidoneità dei posteggi messi a disposizione, ma all'asserito vantaggio particolare che i resistenti avrebbero tratto nel tempo intercorso tra l'inizio dei lavori (24.01.2011) e la richiesta di riassegnazione dei posteggi in questione (08.06.2017). Tesi, quest'ultima, che l'insorgente non ripropone più e che pertanto non merita ulteriore approfondimento. Le contestazioni sollevate per la prima volta in questa sede in merito ai posteggi ai mapp. _____ e _____, oltre che generiche e pretestuose, appaiono d'altronde infondate. Circa il rispetto delle norme VSS, si può presumere, trattandosi di posteggi esistenti ed autorizzati - neppure l'insorgente lo nega - che siano sostanzialmente conformi alle norme VSS. Il ricorrente, che li ha approvati e li conosce, non apporta comunque alcun elemento concreto per dimostrare il contrario. Non vi sono d'altra parte dubbi che siano situati ad una distanza utile, posto che distano dalle part.

_____ e _____ ca. un minuto a piedi, lungo un percorso (Via P _____ e P _____) di facile percorrenza (cfr. Google Map e Google Earth). Nessuno sostiene peraltro il contrario. Per quanto riguarda poi la facoltà di mettere a disposizione del mapp. _____ uno dei posteggi di proprietà dei resistenti presente nell'autorimessa al mapp. _____, non vi è motivo di dubitarne, posto che anche altre persone che non risiedono sulla part. _____, ma che sono proprietarie di unità abitative nel condominio soprastante (part. _____), risultano disporre di stalli nell'autorimessa al mapp. _____ (cfr. SIFTI). Anche in questo caso, del resto, il ricorrente, cui queste circostanze e lo stesso regolamento condominiale (cfr. doc. 10 allegato all'istanza del 6 dicembre 2013) non possono non essere noti, non apporta alcun elemento a dimostrazione del contrario. Infine, per quanto concerne il conteggio presentato dai resistenti, appare illogico pretendere che la cancellazione della servitù a favore del mapp. _____ avvenisse prima di ottenere dal Municipio l'approvazione della proposta di riassegnazione dei posteggi. A seguito dell'annullamento della decisione del 26 marzo 2018, l'Esecutivo comunale dovrà comunque emettere una nuova decisione. Va da sé che in tale ambito, esso potrà prevedere, quale condizione per l'approvazione della riassegnazione dei posteggi e per la restituzione del contributo di fr. 16'000.-, che i posteggi messi al servizio dei mapp. _____ e _____ siano assicurati a tali fondi con una servitù prediale, come peraltro i resistenti avevano indicato di voler fare nell'istanza del 6 dicembre 2013, con contestuale cancellazione della servitù a favore della part. _____. Ciò detto, la risoluzione governativa merita dunque di essere tutelata.

E. 5.1

Sulla scorta delle considerazioni che precedono, il ricorso va respinto.

E. 5.2

La tassa di giustizia è posta a carico del RI 1, intervenuto (anche) a tutela dei propri interessi patrimoniali (art. 47 cpv. 1 e 6 LPAm), che rifonderà inoltre ai resistenti, assistiti da un legale, adeguate ripetibili (art. 49 cpv. 1 LPAm). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'800.-, già anticipata, è posta a carico del RI 1, che rifonderà inoltre a CO 1 e CO 2 un identico importo (fr. 1'800.-) a titolo di 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

vicepresidente

Il vicecancelliere

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