

Riscossione dei contributi di miglitoria per la realizzazione di un parcheggio pubblico

1. Quesito giuridico

Come da richiesta della Commissione delle Opere Pubbliche, il seguente parere giuridico è volto a chiarire se è possibile derogare alla riscossione dei contributi di miglitoria per la realizzazione di un posteggio e dei relativi collegamenti pedonali.

2. Progetto

Mediante MM N. 04/2021 è stata sottoposta al Consiglio comunale la richiesta di un credito di costruzione, pari a CHF 890'000.-, per la formazione di un posteggio e dei relativi collegamenti pedonali nel nucleo di Ligornetto. La necessità di creare 14 posti auto a Ligornetto è sorta a seguito di un approfondimento promosso dall'ex Municipio di Ligornetto, dal quale è emerso un deficit di 40 posteggi nel solo comparto "nucleo est".

Sul mappale n. 108 RFD (ora mappale n. 1948 RFD Mendrisio/sezione Ligornetto) è stato quindi creato un vincolo di posteggio della capacità di 15 posti auto approvato definitivamente in data 24.06.2014. Ritenuto che nel frattempo non sono stati realizzati altri parcheggi, si parte dal presupposto che i dati siano ancora attuali.

Oltre alla costruzione di posteggi, i cui accessi avverranno attraverso i fondi n.ri 77, 108 e 1948 RFD Mendrisio/sezione Ligornetto, il progetto prevede la realizzazione di *"passaggi pedonali che costituiscono un camminamento sicuro e separato di circonvallazione del nucleo, in alternativa al passaggio da Via Cantun Sota"*. Tali collegamenti interessano fondi n.ri 12, 110, 117 e 118 RFD Mendrisio/sezione Ligornetto. Sia il parcheggio, che i passaggi pedonali saranno provvisti di illuminazione pubblica.

Per il presente progetto il Municipio ha ritenuto che non vi fossero i presupposti per prelevare i contributi di miglitoria poiché l'opera avrebbe una valenza generale e non comporterebbe alcun vantaggio ai singoli mappali. In effetti, secondo il Municipio, analogamente a quanto deciso per altre strutture di posteggio di recente realizzazione, il posteggio da realizzarsi andrà a beneficio di tutta la comunità.

3. Diritto

3.1 A livello federale

A livello federale l'art. 19 cpv 2 della legge sulla pianificazione territoriale (LPT) dispone che il diritto cantonale disciplina i contributi dei proprietari fondiari.

Secondo l'art. 6, cpv. 2, della Legge federale che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP) i costi dell'urbanizzazione particolare devono essere messi completamente o nella maggior parte a carico dei proprietari fondiari.

L'art. 1 cpv. 1 dell'Ordinanza relativa alla legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (OLCAP) precisa che il contributo deve essere pari al 30 per cento dei costi degli impianti d'urbanizzazione generale (lit. a), nonché al 70 per cento dei costi degli impianti di raccordo (lit.b). Il cpv. 4 di tale articolo concede ai Cantoni la facoltà di rinunciare totalmente o parzialmente ai contributi d'urbanizzazione per impianti d'approvvigionamento in energie ed acqua, purché venga dimostrato che l'impianto copre i costi d'esercizio e quelli d'urbanizzazione.

Secondo la giurisprudenza del tribunale federale, queste disposizioni statutarie del diritto federale non costituiscono una base giuridica per la riscossione di tali contributi (sentenza 1A.187/2001 del 19 aprile 2002, punto 1.1); tuttavia, contengono requisiti per il legislatore cantonale per la progettazione della base giuridica (Urteil 2C_1131/2014 vom 05.11.2015, WALDMANN / HÄNNI, loc. cit., N. 58 su Art. 19 RPG).

3.2 A livello Cantonale

A livello cantonale la LST ed il RLST dispongono che le opere di urbanizzazione vengono realizzate dai Comuni e che i privati contribuiscono al loro finanziamento tramite il contributo di migioria, nonché con i contributi di costruzione per impianti di evacuazione e depurazione delle acque. (art 37 cpv. 2 LST e 46RLst).

L'art. 1 cpv. 1 della LCM prevede che il Cantone, i Comuni e i Consorzi di Comuni sono tenuti a prelevare contributi di migioria per le opere che procurano vantaggi particolari.

La legge non permette quindi ai Comuni di poter decidere se prelevare o meno i contributi di migioria. Il Comune che non rispetta tale disposizione viola il diritto Cantonale. (ADELIO SCOLARI, Tasse e contributi di migioria, p.83, n. 168, Vol.18, CFP, 2006).

Tutta via ai sensi dell'art. 1 cpv.1 LCM il Comune, con il consenso del Consiglio di Stato, può prescindere dall'imposizione qualora il finanziamento dell'opera è adeguatamente garantito da altri tributi. Per la realizzazione di posteggi può entrare in linea di conto il finanziamento mediante tasse d'uso (parchimetri), vignette di quartiere e concessione d'uso privato.

Secondo l'art 3 cpv. 1 della LCM danno luogo a contributo, in particolare:
*"a) le opere di urbanizzazione generale e particolare dei terreni;
b) le opere di premunizione e di bonifica, come ripari contro le alluvioni, le frane, le valanghe, i rimboschimenti e le piantagioni;
c) le ricomposizioni particellari"*

Ai sensi dell'art. 4 della LCM il vantaggio particolare è presunto specialmente quando l'opera serve all'urbanizzazione dei fondi ai fini dell'utilizzazione prevista, oppure l'urbanizzazione viene migliorata secondo uno standard minimo (lit. a); la redditività, la sicurezza, l'accessibilità, la salubrità e la tranquillità dei fondi, tenuto conto della loro destinazione sono migliorate in modo evidente (lit. b) oppure sono eliminati o ridotti inconvenienti e oneri (lit. c). Nella determinazione del vantaggio particolare si devono considerare gli inconvenienti connessi all'opera ed eventuali restrizioni di diritto pubblico gravanti i fondi.

3.3 Dottrina e giurisprudenza

Secondo dottrina e giurisprudenza la formazione di un posteggio pubblico, la sistemazione di strade, marciapiedi e piazze sono delle opere di urbanizzazione soggette al prelievo di contributi poiché, di principio, da esse derivano indubbi vantaggi particolari per le proprietà servite (REITTER, Les contributions d'équipement, plus particulièrement en droit neuchâtelois, th. 1986, p. 64 ss; Blumer, Abgaben für Erschliessungsanlagen nach dem Thurgauer Baugesetz, Diss. 1989, p. 38 ss; Marantelli-Sonanini, Erschliessung von Bauland, Diss. 1997, p. 93; Crespi, Il contributo di migioria e la sua imposizione nel comune ticinese, 1963, p. 66 e 70).

In particolare è risaputo che per un fondo edificabile, ed a maggior ragione se edificato, la presenza di un parcheggio pubblico nelle immediate vicinanze costituisce un fattore rivalutante. Vero è che la possibilità di disporre di parcheggi in prossimità dell'abitazione rappresenta in genere una condizione ed una comodità irrinunciabili anche per l'acquisto o l'affitto di edifici nei nuclei di villaggio dove, notoriamente, la carenza di posteggi è cronica (TE 30.2006.19 del 18.11.2008, RtiD I-2008 no. 31 c. 5.3).

A titolo di esempio i contributi di miglioria, ed il relativo vantaggio particolare, sono riconosciuti nei confronti della proprietaria di un mappale nelle immediate vicinanze di 16 posteggi pubblici creati a servizio del nucleo residenziale (TE. n. inc. 30.2006.19 del 18.11.2008). Parimenti è stato ritenuto fondato il prelievo dei contributi di miglioria a carico del proprietario di un mappale, nella cui vicinanza sono stati realizzati 16 posteggi per ovviare alle carenze di posti auto nel nucleo (TE n. inc. 30.2007.51 del 22.02.2008).

Inoltre, la circostanza secondo cui il Comune non avesse prelevato i contributi in passato non giustifica una parità di trattamento nell'illegalità. In altre parole il rispetto della legge prevale su quello della parità di trattamento.

Tuttavia, al fine dell'ammontare dei contributi, occorre considerare che la realizzazione di posteggi viene considerata un'opera di urbanizzazione generale qualora gli stessi rispondano a bisogni relativi alla circolazione, mentre se gli stessi vengono posti a servizio di un determinato nucleo o comparto edilizio, si tratta di un'opera di urbanizzazione particolare. L'ente pubblico, di principio, non è tenuto a costruire posteggi che rispondono a bisogni privati, come per esempio quelli volti ad offrire la possibilità di posteggiare durante la notte o le ore di lavoro. In tal caso, trattandosi di un uso speciale (accresciuto), l'ente pubblico non dovrebbe assumersi le spese. Per contro l'ente pubblico è invece tenuto unicamente a costruire posteggi per veicoli che sostano per un tempo limitato, ossia per posteggi che rientrano nella categoria di opere di urbanizzazione generale. In ogni caso i posteggi, oltre che con il prelievo dei contributi di miglioria, possono essere finanziati anche con tasse d'uso (parchimetri) o di concessione d'uso privato, che colpiscono l'utente effettivo dell'infrastruttura e non solo l'utente apparente. Per tale ragione tale soluzione è preferibile. (ADELIO SCOLARI, Tasse e contributi di miglioria, n. 184, Vol.18, CFP, 2006).

Questo tipo di finanziamento si differenzia dal contributo di miglioria nella misura in cui non compensa un vantaggio particolare, viene riscosso solo in occasione dell'uso effettivo del parcheggio e non soggiace al principio della copertura dei costi (Blumer, op. cit., p. 14, 24; Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, 1990, Nr. 110 B IV e VI; DTF 100 Ia 131 c. 6c).

Ove si opti per non finanziare la costruzione di posteggi mediante tasse d'uso, vignette di quartiere o concessione d'uso privato, occorre riscuotere i contributi di miglioria. In tal caso il vantaggio di un posteggio pubblico è dato dalla possibilità di essere utilizzato nella misura in cui si trovi nelle vicinanze di un fondo, senza che ne sia necessaria l'effettiva utilizzazione. Non rileva altresì che il proprietario del fondo disponga di posteggi propri (ADELIO SCOLARI, Tasse e contributi di miglioria, p.119, n. 166-168, Vol.18, CFP, 2006). Tuttavia, tale elemento va considerato nell'operazione di riparto dei contributi, nell'ambito della quale il numero di posteggi privati esistenti serve per stabilire singolarmente la necessità d'uso e quindi per distribuire proporzionalmente i contributi (TE n. inc. 30.2004.87 del 28.08.2008).

4. Caso concreto

Come sopra esposto, sulla base di uno studio commissionato dall'allora Comune di Ligornetto è emerso un deficit di 40 posteggi nel solo comparto "nucleo est". Si presuppone che tale esame sia ancora attuale e che vi sia effettivamente un ammanco di posteggi in questa zona di nucleo.

Dal MM N. 04/2021 emerge d'altronde chiaramente che i 14 nuovi posteggi verranno messi al servizio del nucleo (zona est), per far fronte all'ammanco di 40 posteggi accertato appunto dall'allora Comune di Ligornetto (p. 2). In tali circostanze, si può pertanto asserire che l'opera che ci riguarda è di urbanizzazione particolare: i posteggi rispondono principalmente ai bisogni dei residenti nella zona nucleo (est).

Sempre a pagina 2 del MM N. 04/2021 si legge inoltre che la *"formazione del posteggio permette la contemporanea realizzazione di alcuni percorsi pedonali, quale valida alternativa rispetto al passaggio sulle strade, molto trafficate e senza marciapiedi, del nucleo"*.

Sotto il profilo dell'art.4 LCM e della relativa giurisprudenza, il vantaggio particolare è presunto e ciò alla luce del fatto che la formazione di passaggi pedonali comporta in particolar modo un'accresciuta sicurezza per l'utenza, nonché un miglioramento dell'accessibilità ai fondi nelle vicinanze.

Di principio non sarebbe quindi possibile ritenere che il progetto in esame non comporti un vantaggio particolare ai singoli mappali, nonostante si sia proceduto in tal senso per altre strutture di recente realizzazione (p. 10, pt. 4 del MM N. 04/2021). Come illustrato al punto precedente infatti rispetto della legge prevale rispetto a quello di parità di trattamento.

Tuttavia, come illustrato nei precedenti considerandi, ai sensi dell'art. 1 cpv.1 LCM, il Comune, con il consenso del Consiglio di Stato, può prescindere dall'imposizione qualora il finanziamento dell'opera venga adeguatamente garantito da altri tributi, come ad esempio, nel caso di posteggi, attraverso tasse d'uso (parchimetro), vignetta di quartiere o concessione d'uso privativo.

Nella fattispecie in esame, non si ha alcuna informazione sulle modalità di gestione / finanziamento dell'opera, segnatamente sull'intenzione o meno di riscuotere delle tasse d'uso (parchimetri). Qualora questi fossero gli intenti del Municipio si potrebbe prescindere dal prelievo dei contributi di miglioria.

5. Conclusione

Nel caso in cui la realizzazione dei posteggi dovesse essere finanziata mediante tasse d'uso (parchimetro), sarebbe possibile prescindere dal prelievo dei contributi di miglioria. In caso contrario, visto che la realizzazione di posteggi costituisce un vantaggio particolare presunto, i contributi di miglioria devono di principio essere riscossi.