Urteilskopf

107 Ib 289

54. Estratto della sentenza 18 febbraio 1981 della I Corte di diritto pubblico nella causa Confederazione svizzera, Dipartimento militare federale c. Consiglio di Stato del Cantone Ticino e Consorzio raggruppamento terreni di Gorduno (azione di diritto amministrativo - ricorso di diritto pubblico)
Regeste (de):
Befreiung von einer Vorzugslast, die eine Güterzusammenlegungskorporation gemäss den Art. 40 und 57 des Tessiner Gesetzes über die Güterzusammenlegung (GZG) vom Bund verlangt, der Mieter eines dem Zusammenlegungsgebiet benachbarten Schiessplatzes ist.

1. a) Die Vorzugslast, die eine vom Kanton mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraute Korporation auferlegt, ist eine kantonale Abgabe im Sinne von Art. 116 lit. f OG. Soweit der Bund sein Befreiungsbegehren auf Bundesverwaltungsrecht stützt, ist daher seine Eingabe als verwaltungsrechtliche Klage gemäss den Art. 116 ff. OG entgegenzunehmen (E. 1).

b) Die Auflage einer Vorzugslast wird weder durch Art. 10 GarG (E. 3a), noch nur die Art. 31 Ziffer 4 und 164 Abs. 2 und 3 MO (E. 3b bis d), noch durch die Art. 33 MO und 87 des Beschlusses der Bundesversammlung vom 30. März 1949 über die Verwaltung der schweizerischen Armee (VR) ausgeschlossen. Obschon die Vorzugslast für die Ausführung der mit der Güterzusammenlegung verbundenen Bodenverbesserungsarbeiten - zu denen auch der Bau der Korporationsstrassen gehört - auferlegt wird, kann der Bund die von ihm begehrte Befreiung nicht aus der besonderen Regelung der Art. 33 MO und 87 Abs. 2 lit. c VR herleiten, wonach er zu Beiträgen an den Unterhalt von Strassen nicht herangezogen werden darf; das ergibt sich aus der Systematik der die Abgabebefreiung betreffenden gesetzlichen Ordnung und dem besonderen Zweck der MO (E. 4).

2. a) Soweit der Bund sein Befreiungsbegehren aus dem kantonalen Recht (d.h. dem GZG) herleitet, steht ihm die staatsrechtliche Beschwerde nach den Art. 84 Abs. 1 lit. a und 87 OG zur Verfügung (E. 6).

b) Die Grundstücke des Verwaltungsvermögens sind nicht zum vornherein von der Vorzugslast befreit; eine solche darf aber nur verlangt werden, wenn das Grundstück aus der Güterzusammenlegung als solcher oder aus einer einzelnen Massnahme einen besonderen wirtschaftlichen Nutzen zieht (E. 8a).

c) Beitragspflicht aufgrund von besonderen, nicht mit dem Grundbesitz verbundenen Interessen, die der Bund ausserhalb des Zusammenlegungsgebietes hat und für die das Güterzusammenlegungsunternehmen eine besonderen Vorteil bringt (Art. 57 Abs. 2 GZG). Diese Interessen können die Auflage einer Vorzugslast rechtfertigen, wenn sie real vorliegen, wirtschaftliche Bedeutung haben, genügend erheblich sind und sich klar von jenen der Allgemeinheit unterscheiden. Im vorliegenden Fall lässt sich die Beitragspflicht des Bundes deshalb rechtfertigen, weil dieser als Mieter auf Grundstücken, die dem Zusammenlegungsgebiet benachbart sind, einen Schiessplatz betreibt (E. 8b).

Regeste (fr):
Exonération d'une charge de préférence qu'un syndicat de remaniement parcellaire a réclamée à la Confédération, en sa qualité de locataire d'une place de tir voisine du périmètre du remaniement, en vertu des art. 40 et 57 de la loi tessinoise sur le remaniement parcellaire (LRP).

1. a) La charge de préférence prélevée par un syndicat obligatoire constitué par l'Etat pour accomplir des tâches d'intérêt public est une contribution cantonale au sens de l'art. 116 let. f OJ: dans la mesure où elle entend fonder son exonération sur le droit administratif fédéral, la Confédération doit ouvrir une action de droit administratif conformément aux art. 116 ss OJ (consid. 1).

b) Le prélèvement de ladite contribution n'est exclu ni par l'art. 10 LGar (consid. 3a), ni par les art. 31 ch.

4 et 164 al. 2 et 3 OM (consid. 3b, c et d), ni enfin par les art. 33 OM et 87 de l'arrêté de l'Assemblée fédérale concernant l'administration de l'armée suisse du 30 mars 1949 (RA). Bien que la charge de préférence soit prélevée pour des ouvrages d'amélioration foncière réalisés dans le cadre du remaniement parcellaire - ouvrages dont font aussi partie les routes construites par le syndicat -, la Confédération ne peut s'y opposer en se prévalant de l'exonération que lui accordent les art. 33 OM et 87 al. 2 let. c RA en matière d'entretien des routes: cela résulte de la systématique générale adoptée par le législateur lorsqu'il a réglé le problème de l'exonération fiscale de la Confédération et des buts particuliers poursuivis par l'OM (consid. 4).

2. a) Dans la mesure où elle fonde son exonération sur le droit cantonal, en l'occurrence sur la LRP, la Confédération a qualité pour former un recours de droit public conformément aux art. 84 al. 1 let. a et 87 OJ (consid. 6).

b) Les fonds appartenant au patrimoine administratif ne sont pas à priori exonérés des charges de préférence; il faut naturellement que le fonds en cause retire du remaniement ou de ses ouvrages pris individuellement un avantage économique particulier (consid. 8a).

c) Obligation de contribuer fondée sur des intérêts non liés à la propriété foncière que la Confédération possède en dehors du périmètre du remaniement et pour lesquels les ouvrages issus du remembrement constituent un avantage particulier (art. 57 al. 2 LRP): ces intérêts peuvent justifier le prélèvement d'une charge de préférence s'ils sont appréciables concrètement, ont une portée économique, sont suffisamment importants et se distinguent clairement de ceux de l'ensemble des citoyens. Situation dans le cas particulier où l'obligation de contribuer de la Confédération a été justifiée par l'exploitation d'une place de tir sur des terrains loués, voisins du périmètre du remaniement (consid. 8b).

Regesto (it):
Esenzione da un contributo di miglioria reclamato da un consorzio raggruppamento terreni alla Confederazione, quale affittuaria di una piazza di tiro prossimo al comprensorio, in virtù degli art. 40 e 57 della legge ticinese sul raggruppamento e la permuta dei terreni (LRPT).

1. a) Il contributo di miglioria prelevato da un consorzio obbligatorio costituito dallo Stato per adempiere compiti d'interesse generale è una contribuzione cantonale ai sensi dell'art. 116 lett. f OG: nella misura in cui la Confederazione vuol dedurre l'esenzione dal diritto amministrativo federale, essa deve proporre azione di diritto amministrativo giusta gli art. 116 e segg. OG (consid. 1).

b) L'imposizione del suddetto contributo non è esclusa né dall'art. 10 LGar (consid. 3a), né dagli art. 31 n. 4 e 164 cpv. 2 e 3 OM (consid. 3b, c e d), né, infine, dagli art. 33 OM e 87 del decreto 30 marzo 1949 dell'Assemblea federale concernente l'amministrazione dell'esercito (RA). Anche se il tributo è richiesto per l'esecuzione di opere di miglioria fondiaria nel quadro del raggruppamento, opere nel cui novero rientra la costruzione di strade consortili, la Confederazione non può opporvi l'esenzione che le conferiscono gli art. 33 OM e 87 cpv. 2 lett. c RA in materia di manutenzione di strade: ciò risulta dalla sistematica generale con cui il legislatore ha affrontato il problema dell'esenzione fiscale della Confederazione nonché dai fini particolari perseguiti dall'OM (consid. 4).

2. a) Nella misura in cui la Confederazione vuol dedurre invece l'esenzione dal diritto cantonale, ossia dalla LRPT, essa è legittimata a proporre ricorso di diritto pubblico giusta gli art. 84 cpv. 1 lett. a e 87 OG (consid. 6).

b) I fondi del patrimonio amministrativo non sono a priori esenti dall'imposizione di contributi di miglioria, ove sia beninteso realizzato il requisito del vantaggio economico particolare che il fondo stesso ritrae dal raggruppamento o dalle singole opere (consid. 8a).

c) Obbligo contributivo fondato su interessi non collegati alla proprietà fondiaria che la Confederazione ha fuori del comprensorio e per i quali l'opera

Sachverhalt ab Seite 291

BGE 107 Ib 289 S. 291

Con decreto 29 agosto 1961 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino approvò, salvo l'esito di eventuali ricorsi, il progetto ed il preventivo per il raggruppamento dei terreni ed il risanamento della zona pedemontana castanile in territorio del Comune di Gorduno, il progetto della relativa strada da Gorduno al "Böcc du Gall", nonché il piano provvisorio di

BGE 107 Ib 289 S. 292

finanziamento dell'opera. Questo piano di finanziamento prevedeva una spesa di fr. 1'390'000.–. Dedotti i sussidi cantonale e federale ed aggiunti gli oneri per l'amministrazione ed il servizio interessi, restavano a carico del Consorzio fr. 160'000.–. Questo importo era da ripartire in ragione di fr. 77'500.– sui proprietari inclusi nel Consorzio e, per il resto, sotto forma di contributi a carico degli enti interessati, fra i quali il Dipartimento militare federale (DMF) cui è stata richiesta una somma di fr. 20'000.–. A motivazione di quest'ultimo contributo si indicavano "i costosi lavori di premunizione e lotta contro gli incendi (vasche, idranti, stradelle tagliafuoco, impiego di specie forestali speciali in apposita mescolanza, strade d'accesso ecc.) previsti nell'ambito del progetto in tutta la montagna e più particolarmente nella località "Selleorgo", al disopra dello Stand di tiro nel Comune di Gnosca, resi necessari dai frequenti incendi verificatisi nella zona in questi ultimi anni". Contro il contributo di fr. 20'000.– previsto nel piano provvisorio di finanziamento, il Commissariato centrale di guerra interpose ricorso al Consiglio di Stato con atto del 6 ottobre 1961. Chiedeva in via principale che esso fosse stralciato, non essendo la Confederazione proprietaria di beni immobili nel comprensorio e nelle adiacenze; in via subordinata, postulava che il Consorzio fosse rinviato a più dirette trattative con il DMF "appena in possesso del progetto di dettaglio dell'ivi previsto acquedotto agricolo". Sui ricorsi interposti contro il piano provvisorio di finanziamento il Consiglio di Stato si pronunciò con risoluzione del 25 maggio 1962. Nella motivazione esso esponeva che il DMF era chiamato a contribuire nella sua qualità di affittuario della piazza di tiro di proprietà della Città di Bellinzona, sita nel Comune di Gnosca. L'esercizio di questa piazza era all'origine di numerosi incendi nella soprastante località di "Selleorgo", inclusa nel progetto di risanamento. Per la prevenzione di tale rischio dovevano esser addottati particolari e costosi provvedimenti. Il Consiglio di Stato ammetteva tuttavia come fondata la richiesta del DMF di voler conoscere prima in dettaglio il progetto di acquedotto, al quale dovevano esser collegati gli impianti di spegnimento e rinviava quindi le parti a trattative bonali dirette, non appena sarebbero stati pronti il progetto ed il preventivo di dettaglio dell'acquedotto dei monti. Questa decisione del

BGE 107 Ib 289 S. 293

Governo cantonale non fu oggetto d'alcuna impugnativa. Non consta neppure che le previste trattative abbiano avuto luogo. Con risoluzione del 26 ottobre 1977 il Consiglio di Stato, richiamato il precedente decreto

del 29 agosto 1961, ha approvato il piano definitivo di finanziamento, sotto riserva di eventuali ricorsi. Questo piano denuncia un rilevante aumento della spesa (fr. 2'779'000.–). Per questo, dedotti i sussidi ed un contributo volontario di fr. 150'000.– del Patriziato di Gorduno, l'importo a carico degli enti interessati e dei proprietari aumenta dai fr. 160'000.– inizialmente previsti a fr. 270'000.–. Nel piano si rileva che l'aumento rispetto al preventivo del 1961 è stato dell'80% per le piantagioni, del 130% per le strade e del 220% per l'acquedotto. Ciò comporta l'adeguamento dei contributi inizialmente previsti: quello a carico del DMF è portato da fr. 20'000.– a fr. 33'750.–. In data 13 marzo 1978, Confederazione svizzera, rappr. dal DMF, ha interposto ricorso al Consiglio di Stato contro il piano, chiedendo di essere stralciata dall'elenco degli interessati con soppressione del contributo. Questo gravame, dichiarato ricevibile ancorché presentato dopo la scadenza del termine, è stato respinto nel merito con risoluzione n. 7829 del 6 settembre 1978. Per il Consiglio di Stato il contributo si basa sugli art. 40 e 57 della legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni del 23 novembre 1970 (LRPT), ed è giustificato poiché il DMF è interessato alla costruzione degli impianti di prevenzione e difesa contro gli incendi che nella zona di "Selleorgo", situata sopra la piazza di tiro gestita dai militari, sono sovente originati dall'esercizio della stessa. Questo interesse è stato d'altronde riconosciuto dal DMF, che non ha contestato in linea di principio la sua iscrizione nell'elenco degli interessati in sede di adozione del piano di finanziamento provvisorio. La Confederazione, per il tramite del DMF, ha inoltrato al Tribunale federale un esposto intitolato ricorso di diritto pubblico, con il quale chiede l'annullamento della risoluzione del Governo ticinese. Secondo la ricorrente, l'imposizione del contributo dev'essere esclusa in virtù del diritto amministrativo federale [art. 164 cpv. 2 e 3, 31 n. 4 e 33 OM; art. 87 del decreto dell'Assemblea federale del 30 marzo 1949 concernente l'amministrazione dell'esercito (RA)]ed è pure incompatibile con il diritto cantonale e con una convenzione 12 agosto 1958 stipulata fra il Consorzio e il DMF. Dei motivi si dirà nei considerandi.

Il Consiglio di Stato, con riferimento ad un esposto del Dipartimento dell'economia pubblica, conclude alla reiezione del gravame. Il Consorzio raggruppamento terreni di Gorduno postula che il ricorso sia dichiarato inammissibile.

Erwägungen

Considerando in diritto:

1. Giusta l'art. 116 lett. f OG, il Tribunale federale giudica come istanza unica, riservato l'art. 117, le azioni fondate sul diritto amministrativo della Confederazione concernenti l'esenzione da contribuzioni ("Abgaben", "contributions publiques") cantonali. Il "contributo" che il Consorzio raggruppamento terreni di Gorduno esige dalla Confederazione, e da cui questa domanda di esser esentata, è un pubblico tributo ai sensi della citata norma, poiché è reclamato da un consorzio obbligatorio costituito dallo Stato per l'adempimento di un compito di interesse pubblico e generale (DTF 97 I 69 consid. 1a e rif.). Benché richiesto da un consorzio, e non dal Cantone, esso costituisce inoltre una contribuzione cantonale, poiché con tale qualifica sono designati tutti i tributi fondati sul diritto cantonale, nozione che, in questo contesto, si contrappone unicamente a quella di diritto federale (DTF 100 Ib 235 consid. 1 e 2a; DTF 99 Ib 228 consid. 1a; DTF 97 I 69 /70 consid. 1b e rif.). Nella misura in cui, per motivare l'esenzione, la Confederazione si fonda su disposizioni del diritto amministrativo federale, essa avrebbe pertanto dovuto proporre - non ricorrendo nessuno dei casi di esclusione contemplati dall'art. 117 OG - un'azione di diritto amministrativo ai sensi dell'art. 116 OG e non un ricorso di diritto pubblico, irricevibile per la sussidiarietà sancita dall'art. 84 cpv. 2 OG. Tuttavia, essendone adempiute le ulteriori condizioni formali d'ammissibilità (cfr. art. 19 segg. PC, applicabili per analogia in virtù dell'art. 120 OG), nulla s'oppone a che il ricorso di diritto pubblico venga trattato, sotto questo risvolto, come un'azione di diritto amministrativo (cfr. DTF 96 I 167 consid. 1; DTF 94 I 275): il Consorzio - che in tale procedura, come ente che reclama la prestazione, è parte (DTF 97 I 70 consid. 2) - è stato sentito.

2. Ciò stante, giova anzitutto esaminare se l'imposizione del contestato tributo debba esser esclusa già in virtù del diritto amministrativo federale: se ciò si verificasse, diverrebbe infatti superfluo ricercare se essa, come la Confederazione pretende, sia incompatibile anche con il diritto cantonale o con una convenzione.

BGE 107 Ib 289 S. 295

3. a) A giusta ragione la Confederazione non invoca, per motivare l'esenzione, l'art. 10 della LF 26 marzo 1934 sulle garanzie politiche e di polizia in favore della Confederazione (LGar). Come risulta dalla giurisprudenza, l'esenzione accordata da questa norma concerne soltanto le imposte dirette (DTF 100 Ib 235 consid. 2a, 238 consid. 2a; DTF 99 Ib 230 segg. consid. 4; DTF 72 I 385 segg.). Manifestamente, il tributo richiesto non costituisce un'imposta diretta (cfr. DTF 99 Ib 225): ciò esclude l'applicabilità dell'art. 10 LGar. b) La Confederazione invoca però l'art. 164 cpv. 2 OM. L'esenzione che questa norma accorda per gli stabilimenti, le officine militari e qualsiasi proprietà destinata a scopi militari è più larga di quella istituita dall'art. 10 LGar. Essa abbraccia infatti, oltre le imposte dirette, anche quelle indirette (DTF 64 I 298 segg.; DTF 72 I 393 segg.; STADLIN, Die Befreiung des Bundes von der kantonalen Steuerhoheit, tesi Zurigo 1943, pag. 186 segg.). Ma, come segnatamente si desume dalla seconda delle sentenze testé citate, l'esenzione dell'art. 164 cpv. 2 OM non concerne però le tasse. A pari ragione essa non concerne neppure la seconda categoria dei tributi causali, il cui motivo di percezione risiede in un vantaggio speciale che al contribuente ridonda dall'esecuzione di un'opera pubblica. Senza che per il momento sia necessario pronunciarsi sull'esatta natura giuridica del contributo richiesto (questione che sarà esaminata più innanzi), basta rilevare, per escludere l'applicabilità dell'art. 164 cpv. 2 OM nella fattispecie, che esso è indubbiamente causale. c) A torto la Confederazione invoca inoltre quale motivo d'esenzione l'art. 164 cpv. 3 OM. Secondo questo disposto, non può esser soggetta ad alcuna tassa o autorizzazione cantonale l'esecuzione di lavori che servono alla difesa nazionale (cfr. DTF 101 Ia 315 /17). I lavori di cui si tratta non sono stati eseguiti dalla Confederazione ma dal Consorzio, ed il Cantone non intende imporli fiscalmente come tali; essi non concernono neppure - almeno direttamente - la difesa nazionale. L'art. 164 cpv. 3 OM è dunque inoperante.
d) Pure a torto la Confederazione richiama l'art. 31 n. 4 OM, cioè l'obbligo dei comuni di mettere gratuitamente a disposizione le piazze di tiro. Tale disposto, come emerge dall'espresso rinvio in esso contenuto, ha tratto al tiro obbligatorio fuori servizio in una società di tiro previsto dall'art. 124 OM. Esso non ha quindi relazione con la fattispecie in esame.

BGE 107 Ib 289 S. 296

4. Più delicato è invece il problema di sapere se un'esenzione possa esser fondata sugli art. 33 OM e 87 RA. a) Secondo l'art. 33 OM, i proprietari di fondi non possono opporsi a che il loro terreno venga utilizzato per gli esercizi militari (cpv. 1), ritenuto che la Confederazione indennizza i danni che ne derivano in una procedura stabilita dall'Assemblea federale (cpv. 2). L'art. 87 cpv. 2 lett. c RA - decreto emanato dall'Assemblea federale in attuazione tra l'altro dell'art. 33 OM - precisa che non v'è obbligo di risarcimento da parte della Confederazione per l'uso di strade e sentieri aperti alla circolazione pubblica, per quanto il danno non sia la conseguenza di un'utilizzazione di straordinaria intensità (cfr. in materia, BINSWANGER, Die Haftungsverhältnisse bei Militärschaden, tesi Zurigo 1969, pagg. 236/250 e la letteratura e giurisprudenza ivi citate). Dal disposto dell'art. 33 OM risulta che - nel quadro degli esercizi militari - la Confederazione ha il diritto ad un'utilizzazione gratuita dei fondi privati, salvo il risarcimento dei danni e fatta altresì riserva di quei casi che, poiché implicano la costituzione di un onere permanente a carico dei fondi e ne comportano la svalutazione, cadono nell'ambito di un'applicazione specifica della legge federale sull'espropriazione (cfr. in proposito DTF 76 I 269 segg. consid. 3; DTF 66 I 141 segg.; OFTINGER, Schweiz. Haftpflichtrecht, II ediz., vol. II/2, pag. 880 e nota 136; BINSWANGER, op.cit., pag. 238 e nota 200; HESS, Das Enteignungsrecht des Bundes, pagg. 429/30 e rinvii). Per quanto concerne poi le strade aperte alla circolazione, si desume dai combinati disposti degli art.

33 OM e 87 cpv. 2 lett. c RA che la loro utilizzazione per gli esercizi militari non solo è gratuita, ma che il proprietario della strada deve sopportare anche quei danni che non siano la conseguenza di un'utilizzazione di intensità straordinaria (cfr. BINSWANGER, op.cit., pag. 248 e nota 237; GAAC 19/20 (1948-1950), n. 119). b) Il Tribunale federale ha già giudicato che, se un disposto del diritto federale (in concreto: l'art. 5 della LF del 24 giugno 1902 concernente gli impianti elettrici a corrente forte e a corrente debole - LIE) accorda ad un'amministrazione federale (in concreto: quella dei telefoni e telegrafi) la facoltà di porre senza indennità cavi nelle strade pubbliche e di percorrerle gratuitamente, ciò implica che la Confederazione è esentata dal pagamento di un qualsivoglia contributo per la loro manutenzione (DTF 97 I 71 /72 consid. 5).

Analogamente, dai diritti di utilizzazione gratuità delle strade pubbliche, conferiti alla Confederazione per gli esercizi militari dall'art. 33 OM in relazione con l'art. 87 cpv. 2 lett. c RA, si deve dedurre che la Confederazione non può esser astretta a solvere tributi destinati alla loro manutenzione, a motivo dei vantaggi che da queste strade derivassero per gli esercizi militari. c) Il tributo qui in contestazione non è però richiesto per la manutenzione di strade consortili, bensì per l'esecuzione delle opere di miglioria fondiaria nel loro complesso nel quadro del raggruppamento, opere nel cui novero rientra invero anche la costruzione delle strade consortili. Ci si può chiedere, pertanto, se nella misura in cui il contributo richiesto si riferisce anche alla costruzione delle strade consortili, la Confederazione non vi possa opporre l'esenzione che, in materia di manutenzione di strade, le conferiscono gli art. 33 OM e 87 cpv. 2 lett. c RA. Nella già citata sentenza apparsa in DTF 97 I 68 segg., in part. 72, il Tribunale federale ha espressamente lasciata aperta la questione di sapere se l'esenzione accordata dall'art. 5 LIE all'Amministrazione dei telefoni in materia di manutenzione si estenda anche a contributi che fossero richiesti per la costruzione di strade consortili. La questione lasciata aperta per il caso dell'art. 5 LIE deve qui esser risolta: una risposta affermativa, infatti, consentirebbe di accogliere l'azione di diritto amministrativo nella misura in cui il contributo richiesto si riferisce alle spese per la costruzione delle strade consortili nel raggruppamento. d) A questo quesito va tuttavia risposto negativamente.
Come il Tribunale federale ha già rilevato, la legislazione federale disciplina il problema dell'esenzione fiscale della Confederazione in modo generale nella legge sulle garanzie, la quale - come si è visto - prevede l'esenzione unicamente per le imposte dirette. L'ulteriore legislazione speciale regola i casi di singole istituzioni della Confederazione in relazione con situazioni particolari: tali ordinamenti non hanno il significato di una mera (e superflua) conferma del principio generale istituito dalla LGar, ma ne costituiscono deroghe, generalmente nel senso di un'estensione, ma possibilmente anche in senso restrittivo (DTF 64 I 298/99 consid. 1). Ora, se è vero che l'art. 164 cpv. 2 OM estende l'esenzione della LGar alle imposte indirette, e se è consentito dedurre per interpretazione dall'art. 33 OM in relazione con l'art. 87 cpv. 2 lett. c RA che questa esenzione abbraccia anche i tributi causali reclamati per la manutenzione di strade aperte alla circolazione, non è però lecito - tenendo conto della

sistematica generale con cui il legislatore ha affrontato il problema delle esenzioni e dei fini particolari perseguiti dall'OM - andare oltre, ed estendere l'esenzione per gli interessi militari a tutti i contributi causali richiesti per la costruzione di strade. Se il legislatore, in considerazione degli interessi della difesa nazionale, fosse stato dell'opinione che giovasse affrontare nell'OM il problema dell'esenzione della Confederazione da tributi causali, lo avrebbe fatto - analogamente a quanto è accaduto all'art. 164 cpv. 2 OM per le imposte indirette - con una formulazione inequivocabile di carattere generale. Mal si vede d'altronde - atteso che il diritto federale non osta in generale al prelevamento di contributi di miglioria a carico della Confederazione (purché

esista la necessaria base nel diritto cantonale) - per quale impellente motivo in materia militare dovrebbe farsi un'eccezione proprio ed unicamente per quanto concerne i contributi per la costruzione di strade, e non invece per altre opere di miglioria altrettanto importanti, frequenti e non meno onerose. Ad identica conclusione è del resto pervenuto il Dipartimento federale di giustizia e polizia in un parere apparso in GAAC 19/20 (1948-1950), n. 126, ove tra i motivi che possono giustificare un contributo a carico di impianti militari è annoverata proprio la costruzione di strade. Dalla disposizione particolare dell'art. 33 OM in rel. con l'art. 87 cpv. 2 lett. c RA non è quindi consentito dedurre l'esenzione fatta valere dalla Confederazione.

5. La Confederazione non invoca altre disposizioni del diritto amministrativo federale da cui possa esser dedotta un'esenzione: l'azione di diritto amministrativo deve quindi essere respinta.

6. Per quanto attiene alle ulteriori censure sollevate nell'esposto della Confederazione, occorre preliminarmente pronunciarsi sulla ricevibilità del ricorso di diritto pubblico. La decisione impugnata include la Confederazione nell'elenco degli interessati al consorzio e le impone pertanto di parteciparvi e di pagare dei contributi. Sotto questo risvolto, la Confederazione è quindi trattata alla stessa stregua di un privato, al quale sia imposto di partecipare ad un consorzio - vuoi perché è proprietario di fondi nel comprensorio, vuoi per altri affermati utili speciali che gli ridonderebbero dall'opera - ed al quale è richiesto il pagamento d'un tributo compensativo. In simili casi eccezionali anche l'ente pubblico ha la facoltà di avvalersi del ricorso di diritto pubblico, altrimenti esclusivamente riservato ai privati cittadini (DTF 104 Ia 387 consid. 1; DTF 103 Ia 63 /64 consid. 1; DTF 99 Ia 110 e rif.): il gravame è quindi per principio ricevibile.

7. Il richiesto contributo è stato fondato dal Consiglio di Stato sugli art. 57 e 40 LRPT. Per la verità, allorquando il piano di finanziamento provvisorio fu approvato, era in vigore la precedente legge del 13 dicembre 1949. Ma, a parte il fatto che anche codesta legge conteneva disposizioni analoghe agli art. 57 e 40 LRPT (cfr. art. 6 LRPT 1949), si desume dall'art. 116 LRPT 1970 che il legislatore ticinese ha inteso render applicabili le nuove disposizioni a tutte le procedure di raggruppamento pendenti, fatta eccezione soltanto per i ricorsi contro la pubblica utilità non ancora decisi dal Gran Consiglio. D'altra parte, la questione del diritto applicabile non è evocata dalla ricorrente: il Tribunale federale deve quindi basare il proprio giudizio sulla legge del 1970. Secondo l'art. 57 cpv. 1 LRPT fanno parte del consorzio i privati e gli enti di diritto pubblico aventi "proprietà o interessi nel comprensorio". A mente del secondo capoverso dello stesso articolo, il Consiglio di Stato può chiamare a far parte del consorzio anche privati ed enti pubblici aventi proprietà o interessi fuori del comprensorio, quando dalle opere di raggruppamento derivi loro un vantaggio particolare. Dal canto suo, l'art. 40 cpv. 1 LRPT stabilisce in maniera affatto generale il principio che il contributo è fissato in proporzione al vantaggio derivante all'interessato dal raggruppamento o da singole opere.

8. La Confederazione fa anzitutto valere di non esser proprietaria nel comprensorio di nessun fondo, e di possedere fuori del perimetro solo due magazzini che costituiscono beni amministrativi e che, come tali, non possono esser assoggettati a contributi di miglioria: altri interessi, non collegati a proprietà fondiaria, non possono - secondo la ricorrente - esser tenuti in considerazione. a) È sostenuto in dottrina (IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, n. 111 pag. 787/V) che i beni di una corporazione di diritto pubblico possono esser assoggettati a tributi causali a favore di un'altra corporazione di diritto pubblico solo se si tratta di attivi realizzabili, di fondi cioè del patrimonio finanziario e non del patrimonio amministrativo. Di tale avviso, con riferimento a contributi stradali del diritto zurighese, sono pure il Tribunale amministrativo e l'Obergericht di Zurigo (ZBl 60/1959, pag. 479 segg.; ZR 63/1964 n. 62); anche il Tribunale d'appello ticinese, con riferimento a contributi stradali imposti per un edificio ecclesiale, ha sostenuto la stessa tesi, ed il Tribunale federale, con sentenza 20 giugno 1931 apparsa in Rep. 1932, pag. 27 segg., ha

dichiarato non lesiva dell'art. 4 Cost. tale opinione. Certo, essa può anche apparire fondata, ove il richiesto contributo sia basato sull'incremento del valore venale del fondo: il patrimonio amministrativo essendo per principio inalienabile, fa difetto la realizzabilità di un maggior valore. Sennonché tale modo di considerare le cose appare inadeguato, ove il tributo sia imposto sulla base del vantaggio economico in senso lato che il fondo ritrae dall'opera pubblica. Un utile non meramente virtuale di natura economica è infatti configurabile anche per fondi del patrimonio amministrativo di un ente pubblico. Così, anche fondi del patrimonio amministrativo devono esser urbanizzati per la loro edificazione, e l'esecuzione di un'opera pubblica può d'altra parte ridurre in modo apprezzabile gli oneri di manutenzione o di esercizio di edifici o impianti del patrimonio amministrativo (cfr. KNECHT, Grundeigentümerbeiträge an Strassen im aargauischen Recht, tesi Berna 1975, pagg. 50/53; BÜHRER, Der Mehrwertsbeitrag an öffentlich-rechtliche Erschliessungsbauwerke unter bes. Berücksichtigung des schaffhauserischen Rechts, tesi Zurigo 1970, pagg. 58/59). In DTF 94 I 276 /77 il Tribunale federale ha già espressamente ammesso che un vantaggio particolare giustificante il prelievo di un contributo di miglioria deriva da opere di canalizzazione tanto ai fondi privati quanto a quelli dell'ente pubblico, e in un caso ticinese concernente segnatamente fondi adibiti a scopi militari ha altresì riconosciuto che la concezione espressa nella già citata sentenza del 1931 (Rep. 1932, pag. 27) "è eccessivamente restrittiva e dev'essere attenuata", onde non v'è plausibile motivo per ritenere aprioristicamente esenti dall'imposizione di contributi di miglioria gli immobili amministrativi - inalienabili finché sussiste la loro particolare destinazione - sempreché sia realizzato il requisito del vantaggio particolare (sentenza 24 marzo 1976 in re Confederazione svizzera, apparsa nella Rivista di diritto amministrativo ticinese 1977, n. 70, pagg. 139/40). Di analoga opinione, che contrasta con la tesi ricorsuale, è d'altronde il Dipartimento federale di giustizia e polizia nel già menzionato parere pubblicato in GAAC 19/20 (1948-1950), n. 126. b) La questione dinnanzi evocata non è d'altronde determinante: è pacifico infatti che la Confederazione non è proprietaria entro il comprensorio di nessun fondo, e dalla decisione impugnata si desume pure con chiarezza che l'autorità cantonale non ricollega l'obbligo contributivo alla proprietà dei due magazzini fuori comprensorio. L'inclusione della Confederazione (DMF)

nell'elenco degli interessati viene giustificata con l'esercizio da parte della Confederazione della piazza di tiro di Gnosca, gestita su terreni presi in affitto dalla Città di Bellinzona, e siti al limite del comprensorio. Per fondare l'obbligo di partecipazione e di contributo, il Consiglio di Stato non si fonda quindi sulla proprietà immobiliare, ma su altri "interessi" ai sensi dell'art. 57 cpv. 2 LRPT, interessi per i quali l'opera di raggruppamento costituirebbe un vantaggio particolare. Contestando che un obbligo contributivo possa esser fondato su simili "interessi", la ricorrente asserisce quindi implicitamente che violerebbe l'art. 4 Cost. far derivare codesto obbligo dal generico elemento di un "interesse", avulso dalla proprietà fondiaria. Chiamato in via accessoria, non principale, ad esercitare un controllo pregiudiziale di costituzionalità, il Tribunale federale deve esaminare tale questione non in modo astratto, ma concreto, fondandosi cioè sull'interpretazione e l'applicazione della norma nel caso specifico (DTF 103 Ia 560 consid. 3a). Esso deve esaminare quindi se, com'è avvenuto in casu, nell'esercizio di una piazza di tiro prossima al comprensorio possa esser scorto un elemento sufficiente per giustificare - ritenuta l'esistenza di un vantaggio particolare - un obbligo contributivo.
Ciò posto, va rilevato che l'art. 4 Cost. vincola anche il legislatore cantonale ad osservare il principio d'uguaglianza ed il divieto dell'arbitrio. Sotto questo profilo, viola l'art. 4 Cost. un atto legislativo che non si fonda su motivi seri ed oggettivi, appare privo di senso o di scopo, o fa distinzioni giuridiche che non trovano ragionevole riscontro nella diversità delle fattispecie sottoposte alla disciplina normativa. Entro tali limiti, i cantoni (e i

comuni) dispongono di una larga libertà d'azione, nella quale il Tribunale federale, quale Corte costituzionale, non può interferire (DTF 103 Ia 84 c; 99 Ia 355 consid. 2c/aa; DTF 96 I 566 consid. 3a). In materia fiscale, i cantoni sono liberi, entro questi limiti e quelli che derivano dall'ulteriore diritto costituzionale e federale, di scegliere il regime fiscale che ritengono il più appropriato: ciò vale anche in materia di contribuzioni causali e per la scelta dei criteri dai quali l'obbligo contributivo vien fatto dipendere. Non è pertanto possibile affermare che in forza dell'art. 4 Cost. un obbligo contributivo debba necessariamente esser fatto dipendere dal fatto di essere proprietari di fondi. Anche interessi d'altra natura possono esser ritenuti, purché essi siano concreti ed effettivi, abbiano una portata economica, siano sufficientemente rilevanti e

si distinguano in modo chiaro da quelli della generalità dei cittadini, in difetto di che il tributo perderebbe la connotazione causale (cfr. KNAPP, Précis de droit administratif, pag. 337). Ciò implica che gli interessi da prendere in considerazione abbiano un certo carattere di durevolezza: interessi meramente occasionali o saltuari, infatti, non costituirebbero un sufficiente criterio distintivo rispetto a quelli della generalità dei cittadini. Se ne deve concludere che anche l'esercizio di una piazza di tiro, purché presenti un carattere di stabilità e durevolezza, può esser assunto senz'arbitrio quale criterio per fondare l'obbligo contributivo, indipendentemente dal fatto che tale duratura attività sia svolta su fondi propri o su fondi di terzi, alla condizione beninteso che tale esercizio implichi (anche) un carattere economico o possa avere comunque delle conseguenze di carattere economico. Nel caso concreto, l'autorità cantonale scorge siffatto carattere nelle conseguenze finanziarie che derivano alla Confederazione dall'obbligo che le incombe di prevenire il pericolo di incendi connesso con l'esercizio della piazza di tiro, rispettivamente di combattere gli incendi che dallo stesso sono provocati e di risarcirne i danni. Nella misura in cui questo interesse ha indubbiamente un rilievo economico, non è pertanto contrario all'art. 4 Cost. prenderlo in considerazione ai fini del prelievo di un contributo. In linea di principio, pertanto, la censura della ricorrente si rivela infondata.

9. (...)

10. (Il Tribunale ha nondimeno accolto il ricorso di diritto pubblico ed ha annullato la decisione impugnata per diniego di giustizia formale e materiale: il Consiglio di Stato ha omesso infatti di pronunciarsi sul quantum del contributo e nella suddetta decisione manca inoltre qualsiasi indicazione circa le opere per le quali la Confederazione può esser chiamata in linea di principio a contribuire.)