Urteilskopf

97 I 67

11. Sentenza del 12 febbraio 1971 nella causa Confederazione svizzera contro Consorzio Airolo per la manutenzione delle strade.
Regeste (de):
Verwaltungsrechtliche Klage betreffend die Befreiung von kantonalen Abgaben (Art. 116 lit. f OG).

1. Die Vorzugslast, die eine vom Kanton für Aufgaben von öffentlichem Interesse errichtete Korporation mit Beitrittszwang den Beteiligten auferlegt, ist eine kantonale Abgabe im Sinne der zitierten Bestimmung (Erw. 1 a und b).

2. Die Klage ist nicht an eine Frist gebunden. Beklagte Partei ist die Korporation, welche die Abgabe erhebt (Erw. 2).

3. Die in Art. 10 BG über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft vom 26. März 1934 vorgesehene Befreiung von den direkten kantonalen Steuern gilt für die Vorzugslasten nicht (Erw. 4).

4. Recht der PTT-Betriebe, in öffentlichen Strassen ohne Entschädigung Kabel zu legen und die Strassen unentgeltlich zu benützen (Art. 5 ElG) (Erw. 5).

Regeste (fr):
Action de droit administratif portant sur l'exonération de contributions publiques cantonales (art. 116 lettre f OJ).

1. 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 la disposition citée (consid. 1a et b).

2. L'action n'est pas soumise à un délai (consid. 1 d). La partie défenderesse est la corporation qui prélève la contribution (consid. 2).

3. L'exonération des impôts directs cantonaux consacrée en faveur de la Confédération par l'art. 10 de la loi fédérale sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération du 26 mars 1934 ne s'applique pas aux charges de préférence (consid. 4).

4. Droit de l'administration des PTT de poser sans indemnité dans les routes publiques les câbles nécessaires et d'utiliser gratuitement ces routes (art. 5 LIE) (consid. 5).

Regesto (it):
Azione di diritto amministrativo concernente l'esenzione da contribuzioni cantonali (art. 116 lett. f OG).

1. Il contributo di miglioria prelevato da un consorzio obbligatorio costituito dallo Stato per adempiere compiti di interesse pubblico è una contribuzione cantonale ai sensi della citata norma (consid. 1a e b).

2. L'azione non è vincolata ad un termine (consid. 1 d). Parte convenuta è l'ente che reclama il contributo (consid. 2).

3. L'esenzione dalle imposte dirette cantonali sancita a favore della Confederazione dall'art. 10 LF sulle garanzie politiche e di polizia in favore della Confederazione del 26 marzo 1934 non si applica ai contributi di miglioria (consid. 4).

4. Diritto dell'Amministrazione dei telefoni di porre senza indennizzo nelle strade pubbliche i cavi necessari, e di percorrerle gratuitamente (art. 5 LIE) (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 68

BGE 97 I 67 S. 68

A.- Nel 1955 venne costituito ad Airolo un Consorzio per il raggruppamento dei terreni ai sensi del diritto cantonale ticinese. Fu chiamata a parteciparvi, sebbene non possedesse alcun fondo nel comprensorio, anche l'Amministrazione dei telefoni: e ciò in virtù dell'art. 6 cpv. 2 della legge cantonale sul raggruppamento e la permuta dei terreni del 13 dicembre 1949 (LRPT), secondo il quale l'autorità può includere nel consorzio persone od enti "aventi proprietà o interessi fuori del comprensorio, quando dall'opera di raggruppamento derivi loro un vantaggio rilevante". La citata Amministrazione partecipò alle spese di raggruppamento con un contributo di fr. 2500.–. Terminate le opere di raggruppamento, la Delegazione chiese al Consiglio di Stato del cantone Ticino di poter costituire un consorzio per la manutenzione delle strade. L'esecutivo cantonale dichiarò, con decreto del 6 settembre 1968, le opere di manutenzione di pubblica utilità, consentì alla costituzione del consorzio e approvò le planimetrie stradali e il piano di finanziamento. Quest'ultimo prevede, per la manutenzione delle strade consortili che non passano nella proprietà del Comune, una spesa annua dell'ordine di fr. 15 000.–. L'Amministrazione dei telefoni è inclusa nel consorzio di manutenzione, e chiamata a partecipare alla copertura delle spese nella misura del 2%: e ciò in virtù dell'art. 4 della legge ticinese sui consorzi del 21 luglio 1913 (LC) secondo il quale devono far parte del consorzio "tutti i privati e le persone giuridiche, comprese quelle di diritto pubblico, ai quali dalle opere ridondi un utile". L'Amministrazione dei telefoni contestò la propria inclusione

BGE 97 I 67 S. 69

nel consorzio davanti al Consiglio di Stato del cantone Ticino; questa autorità, con risoluzione del 23 maggio 1969, respinse tuttavia il gravame. Essa rilevò che la ricorrente utilizza le strade consortili, segnatamente per la posa di un cavo, e che il contributo del 2% posto a suo carico è, nella sua modicità, equo e giustificato.

B.- L'11 novembre 1969 la Confederazione svizzera (Azienda delle PTT) propone davanti al Tribunale federale un'azione di diritto amministrativo ai sensi dello art. 116 lett. f OG. Essa chiede di accertare che l'Amministrazione dei telefoni non deve alcun contributo per l'utilizzazione delle strade del consorzio. Il Consorzio Airolo per la manutenzione delle strade propone di dichiarare l'azione irricevibile, in via subordinata di respingerla.

Erwägungen

Considerando in diritto:

1. Giusta l'art. 116 lett. f OG, il Tribunale federale giudica come istanza unica le azioni fondate sul dirit-

to amministrativo della Confederazione concernenti l'esenzione da contribuzioni cantonali. a) L'onere imposto dal Consorzio Airolo all'attrice, e da cui quest'ultima domanda l'esenzione, è una "contribuzione" ai sensi della citata norma. Esso è infatti reclamato da un consorzio obbligatorio costituito dallo Stato e chiamato ad adempiere compiti di interesse pubblico e generale (v. art. 829 CO, art. 29 LC; cfr. inoltre RU 95 I 45/46). D'altra parte, si riferisce alla manutenzione delle strade consortili, e viene accollato ai soci che traggono vantaggio dall'opera: si tratta quindi di un contributo di miglioria, cui giurisprudenza e dottrina riconoscono il carattere di contribuzione pubblica (RU 71 I 62, 95 I 507; BLUMENSTEIN, Steuerrecht, I, p. 4; BIRCHMEIER, Bundesrechtspflege, p. 458). b) Perché l'azione sia ricevibile, occorre inoltre che la contribuzione sia "cantonale". La giurisprudenza ha tuttavia assimilato a quest'ultima la contribuzione prelevata dal comune (RU 92 I 166), il termine "cantonale" essendo unicamente da contrapporre al termine "federale". Tra le citate contribuzioni rientrano pure i contributi di miglioria imposti dalle corporazioni di diritto pubblico ai loro consorziati: anch'esse determinano infatti le prestazioni sulla base del loro, seppur sotto

taluni aspetti limitato, potere d'imperio (STADLIN, Die Befreiung des Bundes von der kantonalen Steuerhoheit, p. 54). Il suesposto requisito è quindi soddisfatto nella fattispecie. c) Infine, il motivo d'esenzione deve poggiare sul diritto federale. Anche questa condizione è adempiuta, l'attrice fondando appunto la propria conclusione su disposizioni esplicite di tale diritto. d) Nella vertenza ai sensi dell'art. 116 lett. f OG non occorre l'esaurimento delle istanze cantonali; l'azione, d'altra parte, non è vincolata ad un termine, e può anche essere volta alla sola constatazione dello stato giuridico (RU 67 I 49, 87 I 149). É quindi nella fattispecie irrilevante che l'attrice non abbia deferito la decisione governativa al Tribunale cantonale amministrativo. Il ricorso è di conseguenza ricevibile.

2. Il consorzio contesta la propria veste passiva, adducendo che la ripartizione delle spese è stata operata dal Consiglio di Stato. Quest'ultima affermazione è esatta, e corrisponde al vero che l'esecutivo cantonale ha approvato il piano di finanziamento elaborato dagli organi del costituendo consorzio. Tuttavia, errata è la conclusione che il convenuto ne intende trarre. Il Cantone non è infatti autorizzato a prelevare i contributi, questo compito e questo diritto spettando solo al consorzio. Ora, nella procedura ai sensi dell'art. 116 lett. f OG, parte convenuta è l'amministrazione che reclama la prestazione (BIRCHMEIER, loc.cit.). A ragione, quindi, l'azione è stata proposta contro il consorzio.

3. Il convenuto obietta poi che l'imposizione del contributo litigioso è una conseguenza dell'inclusione dell'Amministrazione dei telefoni nel consorzio e adduce che questa avrebbe, semmai, dovuto contestare il suo consorziamento. L'obiezione è infondata. L'azione prevista dall'art. 116 lett. f OG è ammissibile sempre che una persona, rispettivamente un ente, pretenda, in virtù del diritto federale, d'essere esentata da una contribuzione. L'azione è indipendente dai motivi sui quali il Cantone si basa per istituire l'obbligo del contributo. Ciò risulta già dal fatto che l'azione è possibile in ogni tempo, anche quando l'obbligo contributivo non sia stato in precedenza, per un qualsiasi motivo, contestato. L'attore che, in virtù del diritto federale, ha diritto all'esenzione da un contributo, non dev'essere tenuto a rivolgersi innanzitutto alle istanze cantonali.

4. L'art. 10 della legge federale sulle garanzie politiche e di polizia in favore della Confederazione del 26 marzo 1934 dispone, in linea generale, che la Cassa federale e tutti i fondi amministrati dalla Confederazione sono esenti da ogni imposta diretta cantonale. Questa esenzione, ribadita egualmente dall'art. 6 della legge

federale sulle ferrovie federali svizzere del 23 giugno 1944, non si applica tuttavia ai contributi di miglioria (cfr. RU 94 I 276 consid. 2; STADLIN, op.cit., p. 52). Leggi speciali della Confederazione possono comunque estendere la citata esenzione generale, oppure limitarla (RU 64 I 298/299). Occorre pertanto in concreto esaminare se norme speciali esentano l'attrice dal pagamento dei contributi preferenziali litigiosi.

5. La sovranità sulle strade spetta, di massima, ai cantoni (art. 37, 37 bis, 36 bis cpv. 6 CF). Nell'ambito di tale potere, al cantone incombe pure l'obbligo di provvedere alla loro manutenzione, e di sopportarne le relative spese. Questa circostanza non impedisce tuttavia ai cantoni di addossare l'onere della manutenzione ai comuni, o una parte delle spese ai confinanti nella misura in cui traggono un vantaggio dall'opera (v., per es., KÜTTEL, Das Strassenrecht des Kantons St. Gallen, p. 147 e segg.). Ci si può chiedere a questo punto se sia ammissibile, e conciliabile con l'art. 37 cpv. 2 CF, chiamare alla partecipazione delle spese terzi cui, senza essere confinanti, l'opera arrechi un utile: ma il quesito può rimanere aperto perché, in concreto, all'Amministrazione dei telefoni non possono in ogni caso essere imposti contributi di miglioria. L'Amministrazione non possiede alcuna proprietà fondiaria nel comprensorio. Il consorzio la chiama alla partecipazione delle spese di manutenzione per il semplice fatto ch'essa utilizza le strade, e vi pone dei cavi. Ma il consorzio medesimo non contesta che le strade sono aperte al libero transito di chicchessia; e il Consiglio di Stato, nel decreto del 6 settembre 1968, dichiara esplicitamente che le strade devono essere adattate alle "esigenze del traffico agricolo e non agricolo". Ora, l'art. 5 LIE dispone che la Confederazione ha il diritto di utilizzare gratuitamente le piazze e le strade pubbliche per stabilire linee telegrafiche e telefoniche aeree e sotterranee, nel rispetto dello scopo cui la proprietà pubblica è destinata, e dietro risarcimento dei danni cagionati dai lavori di costruzione e di mantenimento. Ne consegue che l'Amministrazione dei

telefoni è autorizzata a porre, senza indennizzo, i cavi necessari nelle strade tenute dal consorzio: e a tale riguardo, essa deve evidentemente poterle anche percorrere. Dalla citata disposizione risulta pure che l'Amministrazione dei telefoni ha la facoltà di disporre delle strade pubbliche per le opere di manutenzione delle sue linee e dei suoi impianti. L'Amministrazione deve tuttavia potere percorrere gratuitamente le strade pubbliche anche per la costruzione o la manutenzione di altre opere che non siano direttamente collocate nella strada medesima: sarebbe infatti illogico permetterle la gratuita utilizzazione delle strade per opere che possono incidere in elevata misura sul loro uso, e subordinare invece al pagamento di prestazioni in denaro l'utilizzazione per altri scopi meno incisivi. Ne consegue che l'Amministrazione dei telefoni non può essere chiamata a contribuire alle spese di manutenzione delle strade di cui si tratta. L'imposizione del contributo litigioso viola l'art. 5 LIE, vale a dire un disposto del diritto federale che stabilisce l'esenzione da contribuzioni cantonali. Si può prescindere dall'esaminare se, in virtù della citata esenzione, l'Amministrazione dei telefoni non possa nemmeno esser chiamata a partecipare alle spese di costruzione delle strade in sede di raggruppamento, qualora essa non possegga fondi nel comprensorio, ma le ridondi un utile dall'opera. Infatti, nella fattispecie, l'Amministrazione non solo non ha contestato la propria inclusione nel comprensorio, ma ha pagato il contributo fissato a suo carico. Questa circostanza non pregiudica tuttavia per nulla la decisione oggi litigiosa: l'Amministrazione poteva in realtà benissimo avere allora motivi che non sono più dati per quel che concerne l'attuale imposizione dei contributi per la manutenzione stradale. L'azione dev'essere di conseguenza accolta, ed è accertato che l'attrice non deve versare al convenuto alcun contributo di miglioria per la manutenzione delle strade che gli appartengono.

6. Date le circostanze riferite, e le conclusioni esposte, si può lasciare aperto il quesito di sapere in quale misural'Amministrazione dei telefoni potrebbe reclamare l'esenzione dal contributo litigioso fondandosi sugli art. 36, 37 e 37 bis CF, come pure sull'art. 3 LCStr. Non vien sostenuto che la suddetta Amministrazione compia altri viaggi di servizio all'infuori di quelli richiesti per la costruzione e la manutenzione dei suoi impianti. È non risulta in quale misura altri servizi delle PTT

utilizzano le strade in esame. Egualmente si può prescindere in questa sede dall'esaminare la situazione che si presenterebbe qualora l'Amministrazione dei telefoni possedesse immobili nel comprensorio e fosse chiamata alla partecipazione delle spese nella sua veste di proprietaria. Il fatto che le Ferrovie federali avrebbero accettato l'inclusione nel consorzio e l'imposizione dei contributi per la manutenzione delle strade è d'altra parte irrilevante.

Dispositiv

Il Tribunale federale pronuncia:
L'azione è accolta, e viene accertato che l'attrice non deve versare al convenuto alcun contributo per la manutenzione delle strade che gli appartengono.