

BGE 118 IA 320 vom 9. Oktober 1992

Bundesgericht (BGE), 1992-10-09, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_118 IA 320](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_118_IA_320)

FR: BGE 118 IA 320 du 9 octobre 1992

IT: BGE 118 IA 320 del 9 ottobre 1992

Regeste

Regeste Gemeindeautonomie; Art. 4 BV; Gebühren für die Trinkwasserversorgung. 1. Legitimation der Gemeinde zur Geltendmachung ihrer Autonomie im Bereich der Trinkwasserversorgung; Kognition des Bundesgerichts, wenn gerügt wird, das Gewaltentrennungsprinzip und der Grundsatz der Gesetzmässigkeit öffentlicher Abgaben seien verletzt (E. 2). 2. Öffentliche Abgaben - mit Ausnahme der Kanzleigebühren - bedürfen in der Regel der Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn. Begriff des Gesetzes im formellen Sinn (E. 3a). 3. Die Kompetenz zur Erhebung von Abgaben kann an die vollziehende Behörde delegiert werden, sofern Subjekt, Objekt und Bemessungsgrundlage der Abgabe in einem formellen Gesetz umschrieben sind. Dieser Grundsatz kann aber dort gelockert werden, wo dem Bürger die Überprüfung der Gebühr auf ihre Rechtmässigkeit anhand von verfassungsrechtlichen Prinzipien, insbesondere des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips, ohne weiteres möglich ist (E. 3b). 4. Anwendung der obgenannten Kriterien auf verschiedene Benützungsgebühren für die Trinkwasserversorgung: Notwendigkeit des Vorliegens einer formellgesetzlichen Grundlage (E. 4). 5. Die Gemeinde, welche mit einer staatsrechtlichen Beschwerde ihre Befugnis geltend macht, die Kompetenz zur Erhebung von Gebühren an die vollziehende Behörde delegieren zu können, handelt ohne finanzielle Interessen und ist daher von der Tragung der Gerichtskosten befreit (E. 6).

Erwägungen

E. 1

...

E. 2

a) Il Tribunale federale ha già avuto modo di stabilire che, in materia di distribuzione dell'acqua potabile, la legislazione ticinese concede ai Comuni l'autonomia (DTF 102 Ia 400 consid. 3). Con l'adozione del regolamento per la fornitura d'acqua in esame, il ricorrente ne ha fatto uso. Ne discende che egli può fare valere con ricorso di diritto pubblico che il Governo cantonale ha ecceduto il proprio potere d'esame, che ha applicato in modo arbitrario norme di diritto comunale, cantonale o federale o che ha applicato in modo errato norme di livello costituzionale cantonale o federale (DTF 114 Ia 169 consid. 2a, DTF 113 Ia 206 consid. b e relativi rinvii). Quest'ultima censura è esaminata dal Tribunale federale con libera cognizione (DTF 115 Ia 46 consid. 3c e rinvii). b) Nella fattispecie, il ricorrente non contesta l'estensione del potere d'esame del Consiglio di Stato. Oggetto del litigio è, al contrario, il quesito se l'autorità cantonale citata, allorquando ha stabilito che il regolamento in questione non costituiva una base legale sufficiente per riscuotere le tasse ivi previste, ha applicato correttamente il principio dell'esigenza di una base legale formale per il prelievo di tributi pubblici e quello della separazione dei poteri tra

organi del legislativo e dell'esecutivo (cfr. DTF 112 Ia 43 consid. 2a). Trattandosi dell'applicazione di principi costituzionali, il Tribunale federale dispone di libero potere d'esame (cfr. DTF 103 Ia 374 consid. 3a, DTF 112 Ia 139 consid. b).

E. 3

a) Per costante giurisprudenza, il prelievo di tributi pubblici - a eccezione degli emolumenti di cancelleria (DTF 107 Ia 32 consid. c) - è, di regola, unicamente possibile se si fonda su di una legge in senso formale (DTF 112 Ia 43 consid. 2a e rinvii). I diritti costituzionali menzionati al considerando precedente sono di conseguenza violati se il legislatore delega all'esecutivo il compito di regolamentare il prelievo di un tributo senza fissare la delega in una legge in senso formale, la quale determina anche soggetto, oggetto e basi di calcolo del tributo (DTF 114 Ia 11 consid. b, DTF 112 Ia 43 consid. 2a e riferimenti). Tale principio è stato sovente esplicitato nel senso di richiedere che la delega fosse contenuta in una legge sottoposta a referendum (cfr. DTF 112 Ia 43 consid. 2a, DTF 109 Ib 315 consid. 6a, DTF 107 Ia 32 consid. 2c, in merito alla delegazione di competenza all'esecutivo non concernente la regolamentazione del prelievo di tributi cfr. DTF 115 Ia 379 consid. 3a, 290 consid. 7c, DTF 112 Ia 139 consid. 3b, 254 consid. 2a). BGE 118 Ia 320 S. 324 Esso va tuttavia precisato; in effetti, conformemente alla formulazione contenuta in decisioni meno recenti (cfr. DTF 98 Ia 109 consid. 2 e rinvii) è sufficiente che la legge su cui si fonda la delega sia adottata dal legislatore: i Cantoni non sono, infatti, tenuti a sottoporre le proprie leggi al referendum popolare (DTF 118 Ia 247 consid. 3b; cfr. anche ANDREAS AUER, *La notion de la loi en droit cantonal: Carrefour du fédéralisme et de la démocratie suisse*, in: *Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Chur/Zürich 1991*, pag. 22-25, e FN 23; GEORG MÜLLER, *Legalitätsprinzip und kantonale Verfassungsautonomie*, in: *Im Dienst an der Gemeinschaft, Festschrift für Dietrich Schindler, Basel/Frankfurt a. M. 1989*, pag. 747 e segg., 756). Nulla vieta poi che sia il Comune a legiferare in tale ambito, a condizione che il diritto cantonale gli conceda la necessaria autonomia (DTF 97 I 805), requisito adempiuto nella fattispecie. b) Di regola, la legge su cui poggia la delega agli organi del potere esecutivo è sufficientemente precisa se determina perlomeno il soggetto, l'oggetto e le basi di calcolo del tributo (DTF 112 Ia 44). Tale principio è tuttavia applicato meno rigidamente in materia di tasse: segnatamente laddove il cittadino può esaminare la legalità della tassa sulla base di principi costituzionali, come quello della copertura dei costi e quello dell'equivalenza. In simili circostanze, la necessità di tutelare il cittadino, esigendo una base legale chiara fissata in una legge in senso formale, è infatti ridotta: è pertanto possibile tenere conto dell'esigenza del legislatore di delegare all'esecutivo il compito di fissare le basi di calcolo della tassa, soprattutto per quei tributi che presentano un forte carattere tecnico o che sono soggetti a repentini cambiamenti. Per converso, il principio dell'esigenza di una base legale contenuta in una legge in senso formale deve essere ossequiato integralmente nei casi in cui esso adempie la propria funzione di tutela del cittadino e dunque quando, per l'esame della legalità del tributo, non è sufficiente far riferimento ai citati principi giurisprudenziali (DTF 114 Ia 11 , DTF 112 Ia 44 in fine).

E. 4

a) Nella fattispecie, il regolamento comunale in questione prevede tre tipi di tasse: le tasse di allacciamento, le tasse di consumo (suddivise in tassa base e tassa di consumo vera e propria) e le tariffe per la manodopera. Si tratta, come l'autorità cantonale ha constatato e i ricorrenti ammettono, di tasse di utilizzazione, pretese da un'azienda municipalizzata. b) Il Consiglio di Stato ritiene che alle tasse di utilizzazione non si applica il principio della

copertura dei costi, ciò che avrebbe come conseguenza di autorizzare - ma non di obbligare - il Comune a BGE 118 Ia 320 S. 325 stabilire il gettito complessivo delle tasse in un importo superiore all'ammontare globale dei costi (in merito al principio citato cfr. DTF 106 Ia 243). A sostegno di tale tesi riporta due decisioni del Tribunale federale pubblicate, rispettivamente, in DTF 102 Ia 397 e segg. e in RDAT 1979 n. 76 pag. 214 e segg. In dottrina, la questione è controversa (contro l'applicazione del principio menzionato si dichiarano: FRITZ GYGI, *Verwaltungsrecht*, Berna 1986, pag. 272; ANDRÉ GRISEL, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, vol. 2, pag. 611; a favore: HÄFELIN/MÜLLER, *Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts*, Zurigo 1990, pag. 457 nota c.aa; RUDOLF STÜDELI, *Bericht über Grundeigentümerbeiträge und Gebühren an Erschliessungsanlagen*, in: *Schweizerische Vereinigung für Landesplanung*, *Schriftenfolge* Nr. 18, Berna 1975, pag. 26 e segg.; CHRISTIAN LINDENMANN, *Beiträge und Gebühren für die Erschliessung nach zürcherischem Planungs- und Baurecht*, Diss. Zurigo 1989, pag. 69). Va inoltre osservato che in un'ulteriore sentenza, pubblicata in DTF DTF 112 Ia 260 e segg., a pagina 263 consid. a, il Tribunale federale si è pronunciato a favore dell'applicazione del principio della copertura dei costi per le tasse concernenti la fornitura di acqua potabile. La questione non merita tuttavia ulteriore approfondimento. In effetti, anche se si ritenesse applicabile il principio della copertura dei costi, ciò non vieterebbe comunque al Comune di stabilire l'ammontare delle tasse in modo da creare delle riserve finanziarie. Nell'ambito della fornitura dell'acqua potabile, l'ente pubblico deve, infatti, sopportare notevoli costi di manutenzione e di ampliamento, per cui solo grazie alla formazione di fondi di riserva è possibile garantire la continuità delle tariffe e favorire, di conseguenza, la realizzazione del principio della parità di trattamento. La formazione di riserve finanziarie viola il principio della copertura dei costi solo quando non è più obiettivamente giustificata; ciò si avvera in particolare quando l'ammontare delle riserve eccede il fabbisogno finanziario futuro stimato con prudenza (sentenza inedita del 2 giugno 1992 nella causa H. C. consid. 4g). Ne consegue che, nella fattispecie, il principio della copertura dei costi - al quale si richiama peraltro l' art. 48 cpv. 1 e 3 del regolamento sulla fornitura d'acqua in esame - anche se fosse applicabile, non garantirebbe al cittadino un controllo efficiente della legalità della tassa: difetta pertanto uno dei presupposti che giustificano l'allentamento del principio dell'esigenza di una base legale chiara fissata in una legge in senso formale. BGE 118 Ia 320 S. 326 c) Alla medesima conclusione si giunge se si applica al caso concreto il principio dell'equivalenza. Quest'ultimo - valevole anche in materia di tasse d'utilizzazione (cfr. DTF 109 Ib 313 consid. 5 e DTF 101 Ib 468) - sancisce che deve esistere un rapporto ragionevole tra l'ammontare della tassa e la prestazione dell'ente pubblico. Come già ricordato, tale principio, unitamente a quello della copertura dei costi, può facilitare al cittadino la verifica della legalità del tributo e consente, talvolta, di attenuare l'esigenza di una base legale formale per il prelievo di tasse. Senonché, nell'ambito della fornitura di acqua potabile, il Comune dispone di un monopolio di fatto: il cittadino è, di conseguenza, privato della possibilità di confrontare il costo della prestazione dell'ente pubblico con quello di un'uguale prestazione offerta dal libero mercato. Contrariamente a quanto sembra voler indicare il ricorrente, il costo delle acque minerali vendute al dettaglio non può costituire un valido termine di paragone: i loro costi di distribuzione sono, in effetti, troppo diversi da quelli di un acquedotto comunale. Ne consegue che il valore della prestazione comunale può essere stimato unicamente raffrontandolo all'interesse soggettivo del suo fruitore - che è tuttavia difficilmente valutabile - o paragonandolo alle tariffe di altre aziende, che risultano però poco

significative, in quanto anch'esse non scaturiscono direttamente da regole di mercato, ma sono stabilite da un monopolista, che può essere tentato di fissarle diversamente da quanto dettato dal principio dell'equivalenza. d) Da quanto esposto discende che, in materia di tariffe per l'erogazione dell'acqua potabile, né il principio della copertura dei costi né quello dell'equivalenza permettono al cittadino di valutare la legalità della tassa: i criteri di calcolo di quest'ultima vanno pertanto fissati in una legge in senso formale e non possono essere delegati più o meno globalmente agli organi del potere esecutivo. Il Consiglio di Stato del Cantone Ticino non ha dunque interpretato in modo errato il principio della legalità, imponendo al ricorrente di fissare nel proprio regolamento debitore, oggetto e modalità di calcolo di ogni singola tassa. In particolare, per la tassa di allacciamento non è sufficiente l'indicazione di uno dei suoi coefficienti di calcolo (diametro del tubo): devono invece venire definiti chiaramente anche i criteri impositivi e gli ulteriori parametri di calcolo, nell'ambito dei quali può, poi, essere riservato al Municipio il diritto di fissare l'esatto ammontare del tributo. Le medesime considerazioni valgono per la tassa base, quella di consumo e, in linea di principio, per le tariffe per la manodopera, per ognuna delle quali, come BGE 118 Ia 320 S. 327 indicato nella decisione impugnata, bisognerà specificare chiaramente oggetto, soggetto e basi di calcolo.

E. 5

Infine, va ancora osservato che il fatto che le tariffe delle Aziende industriali della Città di Lugano sono soggette a pubblicazione e possono essere impugnate dinanzi al Consiglio di Stato nulla muta a quanto testé esposto. Né tale elemento né la circostanza che i conti delle citate aziende devono essere approvati dal legislativo comunale permettono, infatti, di fare astrazione dall'esigenza di una chiara base legale fissata in una legge in senso formale. Basta al proposito rilevare che una delega troppo ampia di poteri all'esecutivo non può essere sanata mediante l'approvazione della tariffa da parte di un ulteriore organo dell'esecutivo, quale è il Consiglio di Stato, né dall'approvazione dei conti da parte del Consiglio comunale, approvazione che non permette comunque a quest'ultimo di rivedere i criteri di percezione dei singoli tributi (cfr. pure DTF 105 Ia 4 consid. 1b e DTF 100 Ia 69 e seg.).

E. 6

Considerato che la lite oggetto del presente giudizio non verte sul diritto del Comune di prelevare le tasse previste nel citato regolamento, bensì sull'ammissibilità della delega di competenze al Municipio, il Comune ha agito senza interesse pecuniario e va pertanto dispensato dal pagamento di spese processuali (art. 156 cpv. 2 OG). Non si assegnano ripetibili ad autorità vincenti (art. 159 cpv. 2 OG).