

# **BGer 2C\_697/2017 vom 15. November 2018**

Bundesgericht, 2018-11-15, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_2C\\_697\\_2017](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_697_2017)

FR: TF 2C\_697/2017 du 15 novembre 2018

IT: TF 2C\_697/2017 del 15 novembre 2018

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

La novella legislativa in discussione costituisce un atto normativo cantonale che non poteva essere oggetto di nessun ricorso nel Cantone Ticino (sentenze 2C\_1105/2016 del 20 febbraio 2018 consid. 1.1 non pubblicato in DTF 144 I 81 e 2C\_428/2016 dell'11 luglio 2017 consid. 1.1). Essa è pertanto direttamente impugnabile con ricorso in materia di diritto pubblico davanti al Tribunale federale (art. 82 lett. b in relazione con l' art. 87 cpv. 1 LTF ).

### **E. 1.2**

Benché l'esito della votazione popolare del 21 maggio 2017 sia stato reso noto già sul Foglio Ufficiale del 2 giugno 2017, la pubblicazione della modifica legislativa sul Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti normativi, che costituisce l'azione determinante da cui comincia a decorrere il termine di 30 giorni stabilito dall' art. 101 LTF , ha avuto luogo soltanto il 20 giugno 2017 (art. 146 cpv. 3 della legge ticinese sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 [LEDP; RL/TI 150.100]; DTF 135 I 28 consid. 3.3.1 e 3.3.2 pag. 33 segg.; sentenza 2C\_1194/2013 del 30 marzo 2015 consid. 2.2 non pubblicato in DTF 141 I 78 ; HEINZ AEMISEGGER/KARIN SCHERRER REBER, Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2a ed. 2011, ad art. 101 n. 1). Di conseguenza, data è anche la tempestività del gravame (art. 46 cpv. 1 lett. b in relazione con l' art. 101 LTF ; 2C\_1194/2013 del 30 marzo 2015 consid. 2.2 non pubblicato in DTF 141 I 78 ).

### **E. 1.3**

Per giustificare la propria legittimazione ad agire, il Comune ricorrente si richiama all'art. 89 cpv. 2 lett. c LTF.

#### **E. 1.3.1**

Secondo l'art. 89 cpv. 2 lett. c LTF, i Comuni e gli altri enti di diritto pubblico hanno facoltà di ricorrere se fanno valere la violazione di garanzie loro conferite dalla Costituzione cantonale o da quella federale. In questo contesto, hanno in particolare il diritto di lamentare la lesione della propria autonomia, come viene fatto nella fattispecie ( DTF 135 II 156 consid. 3.1 pag. 157 seg.; sentenza 2C\_226/2012 del 10 giugno 2013 consid. 2.2). Per permettere l'entrata in materia sulla base di questa disposizione non è necessario che il Comune sia realmente autonomo; basta che faccia valere in maniera plausibile una violazione dell'autonomia comunale e che sia toccato dall'atto cantonale quale detentore del pubblico imperio. Sapere se, nell'ambito litigioso, l'asserita autonomia è veramente data e se essa è stata lesa è una questione di merito (sentenze 2C\_1105/2016 del 20 febbraio 2018 consid. 1.2.1 non pubblicato in DTF 144 I 81 ; 2C\_880/2015 del 6 marzo 2017 consid. 2.3 non pubblicato in DTF 143 II 120 ; 136 I 404 consid. 1.1.3 pag. 407; 135 I 43 consid. 1.2 pag. 45; sentenza 2C\_949/2013 del 24 marzo 2014 consid. 2.2.1 con ulteriori rinvii).

### **E. 1.3.2**

Nel caso in esame, il Comune di Vernate invoca una violazione dell'autonomia comunale garantita dall' art. 50 cpv. 1 Cost. e dall' art. 16 Cost./TI sostenendo in particolare che, in materia di tasse per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti i Comuni ticinesi dispongono da sempre di un'ampia autonomia, che viene riconosciuta loro sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza cantonale. D'altra parte, esso risulta anche toccato dalla modifica in questione in quanto detentore del pubblico potere. Di conseguenza, le condizioni per un riconoscimento della legittimazione a ricorrere giusta l'art. 89 cpv. 2 lett. c LTF sono date ed occorre entrare nel merito del ricorso.

### **E. 2.1**

Con il ricorso in materia di diritto pubblico è tra l'altro possibile lamentare la violazione del diritto federale ( art. 95 lett. a LTF ). Il Tribunale federale applica d'ufficio il diritto federale ( art. 106 cpv. 1 LTF ); nondimeno, tenuto conto dell'onere di allegazione e motivazione posto dalla legge ( art. 42 cpv. 1 e 2 LTF ), si confronta di regola solo con le censure sollevate. Il ricorrente deve pertanto indicare in cosa consiste la lesione del diritto e su quali punti l'atto contestato viene impugnato ( DTF 134 II 244 consid. 2.1 pag. 245 seg.). Esigenze più severe valgono poi in relazione alla violazione di diritti fondamentali; il Tribunale federale tratta infatti simili critiche solo se sono state motivate in modo preciso ( art. 106 cpv. 2 LTF ; DTF 133 II 249 consid. 1.4.2. pag. 254). Nel contesto di un controllo astratto, il Tribunale federale si impone nel contempo un certo riserbo, annullando una disposizione cantonale solo se non si presta ad alcuna interpretazione conforme al diritto costituzionale o al diritto federale di rango superiore ( DTF 135 II 243 consid. 2 pag. 248).

### **E. 2.2**

Le critiche di natura costituzionale che vengono formulate nel ricorso rispettano i requisiti di motivazione previsti dall' art. 106 cpv. 2 LTF solo parzialmente. Nella misura in cui li disattendono, esse sfuggono a un esame del Tribunale federale.

### **E. 3**

La procedura che ci occupa concerne l'impugnazione da parte di un Comune ticinese, di modifiche alla normativa cantonale relativa allo smaltimento dei rifiuti.

#### **E. 3.1**

In base alla legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente, in materia di smaltimento dei rifiuti le "autorità competenti" sono: (a) il Gran Consiglio (art. 14 LALPAmb); (b) il Consiglio di Stato (art. 15 LALPAmb); (c) l'Azienda cantonale dei rifiuti (art. 16 LALPAmb); (d) i Comuni (art. 17 segg. LALPAmb).

I compiti dei Comuni, che il legislatore ticinese ha lasciato invariati, sono elencati nell'art. 17 LALPAmb e consistono in: a) organizzare sul suo intero territorio la raccolta dei rifiuti urbani; b) organizzare la raccolta separata dei rifiuti urbani riciclabili e degli altri tipi di rifiuti per i quali il Consiglio di Stato prescrive questo tipo di raccolta ai fini di un più idoneo smaltimento e disporre del loro smaltimento; c) svolgere gli ulteriori compiti affidati loro dal Consiglio di Stato. Il finanziamento di tali compiti, oggetto del contendere, è invece regolato dagli art. 18, 18a, 18b e 18c LALPAmb, il cui testo è stato riportato nei fatti.

#### **E. 3.2**

Prima di essere disciplinato come lo è oggi, attraverso la percezione di una tassa base accompagnata da quella di una tassa sul quantitativo, i cui minimi e massimi vengono stabiliti ogni anno dal Governo ticinese (art. 18b cpv. 3 LALPAmb), il finanziamento dei compiti elencati nell'art. 17 LALPAmb era oggetto di un'unica norma (art. 18 vLALPAmb), che aveva il seguente tenore:

"I Comuni finanziano i costi sostenuti nel settore dei rifiuti mediante tasse conformi al principio di causalità".

### **E. 3.3**

La soluzione adottata dal Parlamento cantonale l'8 novembre 2016, che corrisponde nella sua sostanza al controprogetto formulato dal Consiglio di Stato ticinese in risposta ad un'iniziativa parlamentare presentata in forma elaborata il 19 ottobre 2009, è stata preferita ad una modifica più limitata, che prevedeva una precisazione della norma esistente, quindi l'attribuzione al Consiglio di Stato ticinese della competenza: 1) di verificare che i singoli Comuni avessero emanato regolamenti conformi al principio di causalità; 2) di emanare esso stesso un regolamento sostitutivo, nel caso in cui un Comune non avesse adottato un regolamento conforme al principio di causalità entro un determinato termine (al riguardo, cfr. rapporto di minoranza n. 6958 e 6958A del 19 ottobre 2016 p.to I segg. e disegno di legge accluso).

Secondo quanto esplicitamente indicato dal Governo ticinese nel suo messaggio, la decisione di proporre una soluzione unificata, valida per tutti i Comuni del Cantone, rispondeva non da ultimo a sollecitazioni provenienti da una serie di Comuni, confrontati con difficoltà nell'adottare regolamenti in grado di conciliare il rispetto del quadro giuridico delineato dalla giurisprudenza federale con il necessario consenso locale (messaggio del Consiglio di Stato n. 6958 del 2 luglio 2014 p.ti II. 2 pag. 4 segg. e IV pag. 10 seg., nei quali l'esecutivo descrive la situazione vigente nel 2013 a livello cantonale, indicando che su un totale di 135 Comuni: 52 prelevavano una tassa mista, 2 coprivano le loro spese unicamente con le imposte, mentre il resto dei Comuni prelevava o solo una tassa base o solo una tassa sul sacco).

### **E. 4.1**

Giusta l'art. 2 della legge federale sulla protezione dell'ambiente del 7 ottobre 1983 (LPAmb; RS 814.01), intitolato "principio di causalità", colui che è la causa di una misura prescritta dalla legge deve sopportarne le spese. Riprendendo questa norma, l' art. 32a cpv. 1 LPAmb dispone che "i Cantoni provvedono affinché i costi di smaltimento dei rifiuti urbani, per quanto siffatto smaltimento sia stato loro attribuito, siano finanziati mediante emolumenti o altre tasse conformemente al principio di causalità", precisando che l'ammontare delle tasse è fissato tenendo conto in particolare: del tipo e della qualità dei rifiuti consegnati (lett. a); dei costi per la costruzione, l'esercizio e la manutenzione degli impianti per i rifiuti (lett. b); degli ammortamenti necessari a mantenere il valore degli impianti (lett. c); degli interessi (lett. d); degli investimenti pianificati per la manutenzione, il risanamento e la sostituzione degli impianti, nonché per il loro adattamento alle esigenze legali o per l'ottimizzazione del loro esercizio (lett. e).

### **E. 4.2**

L' art. 32a LPAmb costituisce una disposizione quadro; in merito al finanziamento delle installazioni di raccolta e d'eliminazione dei rifiuti, esso indica solo dei principi generali,

che spetta ai Cantoni rispettivamente ai Comuni concretizzare nella loro legislazione ( DTF 137 I 257 consid. 6.1 pag. 268; 129 I 290 consid. 2.2 pag. 294 seg.; 125 I 449 consid. 3b/bb pag. 455; sentenze 2C\_957/2015 del 25 maggio 2016 consid. 4.1 e 2P.231/2005 dell'11 agosto 2006 consid. 1.2). Dato che l' art. 32a LPAmb non impone la percezione di una tassa che sia strettamente proporzionale alla quantità di rifiuti, essi possono in particolare anche combinare la percezione di una tassa legata alla quantità di rifiuti a quella di una tassa base ( DTF 138 II 111 consid. 5.3.4 pag. 127; 137 I 257 consid. 6.1 pag. 268; sentenze 2C\_957/2015 del 25 maggio 2016 consid. 4.1; 2P.187/2006 del 26 marzo 2007 consid. 2.4).

#### **E. 4.3**

La tassa base è volta a coprire i costi delle infrastrutture necessarie alla gestione dei rifiuti e che devono essere mantenute indipendentemente dalla loro utilizzazione effettiva ( DTF 137 I 257 consid. 6.1.1 pag. 269; sentenze 2C\_858/2014 del 17 febbraio 2015 consid. 2.4; 2C\_415/2009 del 22 aprile 2010 consid. 3; 2P.187/2006 del 26 marzo 2007 consid. 2.4). La tassa proporzionale, che può prendere la forma di una tassa sul sacco, è invece destinata a coprire le altre spese legate alla gestione dei rifiuti (sentenza 2C\_858/2014 del 17 febbraio 2015 consid. 2.4). Secondo la giurisprudenza, la proporzione tra l'ammontare della tassa base e quella che dipende dalla quantità deve corrispondere approssimativamente al rapporto esistente tra costi fissi e costi variabili (sentenze 2C\_858/2014 del 17 febbraio 2015 consid. 2.4; 2P.223/2005 dell'8 maggio 2006 consid. 4.4 e 2P.266/2003 del 5 marzo 2004 consid. 3.2).

#### **E. 5**

Davanti al Tribunale federale il ricorrente si richiama innanzitutto alla garanzia dell'autonomia comunale ancorata negli art. 50 Cost. e 16 Cost/TI, facendone valere la lesione.

#### **E. 5.1**

Il Comune fruisce di un'autonomia tutelabile nelle materie che la legislazione cantonale non regola in modo esaustivo, ma lascia in tutto o in parte all'ordinamento comunale, conferendo all'ente locale una notevole libertà ( DTF 143 II 120 consid. 7.2 pag. 133 seg.; 142 I 177 consid. 2 pag. 180; 137 I 235 consid. 2.2; sentenze 1C\_336/2018 del 31 agosto 2018 consid. 1.3; 1C\_257/2017 dell'8 novembre 2017 consid. 2.1 e 1C\_499/2016 del 10 marzo 2017 consid. 2.1).

Di principio, così è anche nella fattispecie. È infatti innegabile che, in base all'art. 18 vLALPAmb (precedente consid. 3.2), in materia di finanziamento dei costi sostenuti nel settore dei rifiuti i Comuni ticinesi hanno finora goduto di un'autonomia rilevante.

#### **E. 5.2**

Come indicato in risposta, in assenza di una norma costituzionale al riguardo, ciò non proibiva però al legislatore ticinese di tornare un giorno sui suoi passi e - preso non da ultimo atto della situazione di fatto descritta nel precedente considerando 3.3 in fine - di regolare la questione del finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani in maniera più dettagliata ( DTF 144 I 81 consid. 3.2.3 pag. 84 e 136 I 265 consid. 2.4 pag. 270 seg. con ulteriori rinvii; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 3a ed. 2013, n. 269 in fine, i quali indicano anch'essi che, in casi come quello in esame, il legislatore cantonale può, modificando la legge, ridurre l'autonomia dei Comuni senza con ciò violarla).

Anche quando una specifica norma di diritto costituzionale cantonale non vi si oppone, una limitazione dell'autonomia comunale come quella appena descritta, è subordinata tuttavia al rispetto della legge. In particolare, deve risultare da una procedura corretta nella forma e non contrastare con il diritto materiale determinante ( DTF 136 I 265 consid. 2.4 pag. 270 seg.; 131 I 91 consid. 1 pag. 93 seg.; 129 I 313 consid. 4.1 pag. 318 seg. e 119 Ia 285 consid. 4c pag. 295 seg.; sentenza 1C\_499/2016 del 10 marzo 2017 consid. 2.2). Nel seguito, occorre quindi procedere all'esame degli argomenti addotti per denunciare la non conformità della novella legislativa al diritto federale e, in particolare, agli art. 32a e 2 LPAmb .

## **E. 6**

Il contrasto con l' art. 32a LPAmb viene denunciato dal Comune ricorrente in relazione all'art. 18b cpv. 3 LALPAmb, norma con la quale il legislativo ticinese concede al Consiglio di Stato di stabilire ogni anno la forchetta, ovvero gli importi minimi e massimi applicabili, per calcolare la tassa sul quantitativo.

### **E. 6.1**

Sempre come indicato in risposta, nell'impugnativa viene in sostanza sostenuto che: (1) in base alla forchetta fissata dal Consiglio di Stato, il Comune non potrà prelevare una tassa sul quantitativo sufficiente a coprire i costi; (2) di conseguenza, il ricorrente dovrà aumentare eccessivamente la tassa base, sino a raddoppiarla; (3) ciò comporterà un rapporto inammissibile fra tassa base e tassa sul quantitativo; (4) le tasse così strutturate non avranno nessun effetto incitativo.

Precisando che, per il 2018, il Consiglio di Stato aveva nel frattempo fissato la forchetta proprio entro i limiti indicati nel ricorso (in caso di tassa sul volume: minimo di fr. 1.--, massimo di fr. 1.30 per ogni sacco da 35 litri; in caso di tassa sul peso: minimo di fr. 0.20, massimo di fr. 0.26 al kg), in replica il Comune di Vernate conferma quindi le proprie riserve.

### **E. 6.2**

L'argomentazione adottata dal Comune ricorrente non può essere tuttavia condivisa e non porta quindi ad accogliere nessuna delle sue conclusioni (precedente consid. B).

#### **E. 6.2.1**

Come già rilevato, nel contesto di un controllo astratto questa Corte annulla infatti una disposizione cantonale solo se non si presta a nessuna interpretazione conforme al diritto federale (precedente consid. 2 ed i rinvii alla giurisprudenza in esso contenuti). Nella fattispecie, proprio un'argomentazione in tal senso non viene però adottata. Tutte le critiche che sono sollevate nell'impugnativa non concernono in effetti né la delega di cui all'art. 18b cpv. 3 LALPAmb in quanto tale, che non viene affatto messa in discussione per come è formulata, né l'applicazione di un'altra delle norme impugnate, ma sono semmai volte a denunciare le conseguenze della fissazione, tramite decisione del Consiglio di Stato e sulla base della delega ricevuta, di una forchetta delimitata da importi troppo bassi.

#### **E. 6.2.2**

Ora però, stando così le cose - e cioè rivolgendo le proprie censure non alla delega in quanto tale rispettivamente al modo in cui è definita nella legge, bensì all'uso di questa delega da parte del Governo ticinese - il ricorrente avrebbe dovuto procedere proprio come a torto ha

escluso nella replica. Per perseguire il suo obiettivo, ovvero contestare la fissazione annuale di una forchetta delimitata da importi troppo bassi, l'opzione da seguire non era infatti quella del ricorso contro atti normativi giusta l' art. 101 LTF - censurando disposti nei quali tali importi non sono contenuti - bensì quella di: (a) attendere che il Consiglio di Stato stabilisse la forchetta prevista dalla legge, attraverso l'emanazione di una decisione separata ai sensi dell'art. 18b cpv. 3 LALPAmb, come ha fatto una prima volta l'8 novembre 2017; (b) impugnare la decisione del Governo ticinese davanti al Tribunale cantonale amministrativo, in conformità a quanto indicato nei rimedi di diritto della decisione medesima (cfr. citata decisione dell'8 novembre 2017, pubblicata sul Foglio ufficiale n. 90/2017 del 10 novembre successivo).

### **E. 6.2.3**

Alla luce dei principi che reggono la materia, ciò che può essere rilevato in questa sede è infatti soltanto che - siccome la tassa base è volta a coprire i costi fissi, mentre la tassa proporzionale è destinata a coprire le altre spese legate alla gestione dei rifiuti (precedente considerando 4) - il Consiglio di Stato ticinese deve fissare la forchetta valida per l'anno successivo in una maniera sufficientemente ampia da permettere a ogni Comune di sovvenire effettivamente ai propri eventuali costi variabili con la tassa sul quantitativo. In base al sistema messo in atto dal legislativo ticinese, la verifica concreta del rispetto di questi parametri compete però - in prima istanza - all'autorità cantonale di ricorso designata per l'esame di ogni decisione governativa (annuale) relativa alla forchetta, non al Tribunale federale.

### **E. 7**

Il contrasto con l' art. 2 LPAmb viene invece denunciato poiché, così come regolata, la tassa sul quantitativo sarebbe volta "a coprire i costi del solo incenerimento dei rifiuti presso l'ACR, senza tuttavia considerare le altre voci di spesa".

Già perché si basa su un errato presupposto, nemmeno questa critica può però condurre all'ammissione (anche solo parziale) delle conclusioni formulate con il ricorso. La versione dell'art. 18b cpv. 2 LALPAmb approvata dal Parlamento ticinese, diversa da quella inizialmente proposta dal Consiglio di Stato, prevede in effetti solo che l'ammontare della tassa sul quantitativo "tiene conto della tassa di smaltimento applicata dall'ACR". Inoltre, detto disposto non può che essere letto insieme: da una parte, all'art. 18b cpv. 1 LALPAmb, formulato in maniera assai ampia e che indica, in via generale, come la tassa sul quantitativo sia destinata a finanziare i costi di smaltimento dei rifiuti solidi urbani; d'altra parte, agli art. 18 cpv. 2 e 18a LALPAmb, che indicano invece come la tassa base sia destinata a finanziare unicamente i costi fissi, ovvero quelle voci di spesa che possono anch'esse essere diverse da Comune a Comune, ma che si caratterizzano per il fatto di dovere essere sostenute e coperte indipendentemente dalla quantità di rifiuti trattati. In questo quadro normativo, conformemente alla giurisprudenza in materia (precedente consid. 4 ed i rinvii in esso contenuti), ciò che non può essere considerato come un costo fisso va infatti di principio a ricadere tra le spese variabili.

Per quanto la critica miri nuovamente a denunciare la fissazione - una volta all'anno - della forchetta di cui all'art. 18b cpv. 3 LALPAmb rispettivamente il suo ammontare, occorre invece ribadire ciò che è stato osservato nel precedente consid. 6.2, ovvero che essa va fatta semmai valere impugnando le singole decisioni del Consiglio di Stato davanti all'autorità cantonale competente. Un'inconciliabilità con il diritto federale delle norme in questione

non è quindi dimostrato neanche con l'ultima censura qui esaminata.

#### **E. 8.1**

Il ricorso in materia di diritto pubblico presentato contro la modifica della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente adottata l'8 novembre 2016 dal Gran Consiglio del Cantone Ticino, va pertanto respinto.

#### **E. 8.2**

Ritenuto che il Comune di Vernate è insorto per contestare il modo in cui vengono ora regolate le tasse causali che gli enti pubblici sono tenuti a prelevare in relazione allo smaltimento dei rifiuti, non l'ammontare complessivo di questi tributi, e non ha quindi degli interessi pecuniari specifici nella causa, il Tribunale federale non preleva spese ( art. 65 e 66 cpv. 1 e 4 LTF ). Nemmeno sono dovute ripetibili ( art. 68 cpv. 3 LTF ).

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