

# **TI\_GERICHTE 52.2009.462 vom 9. Juni 2010**

TI Tribunale d'appello, 2010-06-09, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_52.2009.462](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2009.462)

FR: TI\_GERICHTE 52.2009.462 du 9 juin 2010

IT: TI\_GERICHTE 52.2009.462 del 9 giugno 2010

## **Regeste**

Tassa raccolta rifiuti

## **Erwägungen**

### **E. 1**

La competenza del Tribunale è data (art. 208 cpv. 1 legge organica comunale del 10 marzo 1987; LOC; RL 2.1.1.2). Il ricorso è tempestivo (art. 46 cpv. 1 legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966; LPamm; RL 3.3.1.1) e la legittimazione del ricorrente certa (art. 43 LPamm). L'impugnativa è dunque ricevibile in ordine e può essere decisa sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 18 cpv. 1 LPamm).

#### **E. 1.1**

la decisione 28 ottobre 2009 (n. 5493) del Consiglio di Stato è annullata.

#### **E. 1.2**

è confermata la risoluzione 18 settembre 2009 del municipio di \_\_\_\_\_. 2. La tassa e le spese di giudizio di fr. 500.- sono poste a carico della CO 1, la quale rifonderà al comune di RI 1 fr. 500.- a titolo di ripetibili. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. legge sul Tribunale federale, del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il  
vicepresidente  
La segretaria

#### **E. 2.1**

Come esposto anche nella decisione qui dedotta in giudizio, la tassa per il servizio di raccolta ed eliminazione dei rifiuti è una tassa di utilizzazione, vale a dire un compenso particolare imposto al privato per una prestazione della pubblica amministrazione o per un servizio pubblico (cfr. DTF 111 Ia 326 = RDAT 1986 n. 38 consid. 7). Essa deve pertanto poggiare su di una legge in senso formale ed ossequiare inoltre i principi della copertura dei costi (condizione comunque controversa per talune tasse di utilizzazione) e della proporzionalità: principio quest'ultimo che secondo la terminologia comunemente invalsa in materia di tributi causali assume la qualifica di equivalenza (cfr. per tutte le enunciazioni che precedono DTF 118 Ia 320 segg., consid. 3, 4b e 4c rispettivamente; inoltre DTF 111 Ia 326, consid. 7). La fissazione della tassa in rassegna deve indi ossequiare il principio di uguaglianza ancorato all'art. 8 della costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101) ed il divieto d'arbitrio sancito all'art. 9 Cost. (RDAT 1986 n. 38 consid. 6, ancora riferito all'art. 4 della vecchia costituzione federale del 1874).

#### **E. 2.2**

In quanto corrispettivo di una prestazione speciale ai sensi degli art. 31b cpv. 1 e 48 cpv. 1 delle legge federale sulla protezione dell'ambiente del

### **E. 2.3**

Il finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani è regolamentato all'art. 32a della LPAmb. Questa norma concretizza il principio generale di causalità ancorato all'art. 2 LPAmb nel contesto del finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani (Messaggio del Consiglio federale 4 settembre 1996, pubbl. in FF 1996, 1041 segg., 1060). Sebbene l'art. 32a LPAmb fissi taluni precisi criteri che i Cantoni, rispettivamente i comuni, devono osservare nella determinazione delle tasse di smaltimento dei rifiuti urbani, il margine di manovra lasciato loro per soddisfare il principio di causalità rimane pur sempre ampio (Messaggio citato, pag. 1061; DTF 125 I 449 consid. 3 b bb e cc). Il testo dell'art. 32a cpv. 1 lett. a LPAmb, che vincola la fissazione della tassa al tipo ed alla quantità dei rifiuti consegnati, si pone anzi, in una certa misura, in conflitto con le intenzioni di Consiglio federale e Parlamento di limitare al minimo detto margine, creando semplicemente un quadro generale entro cui Cantoni e comuni avrebbero dovuto operare (cfr. Veronika Huber-Wälchli, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren, URP 1999, 35 segg., 42 seg. con rinvii - alla nota 28 - agli interventi del consigliere agli Stati Gian Reto Plattner e della consigliera federale Ruth Dreifuss in BUCS 1996, pag. 1163 seg. e 1166).

### **E. 2.4**

Nel Canton Ticino, il primo gennaio 2006 sono entrati in vigore la legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente del 24 marzo 2004 (LALPAmb; RL 9.2.1.1.) e il suo regolamento generale di applicazione del 17 maggio 2005 (RLALPAmb; RL 9.2.1.1.1.) che riprendono i principi fino ad allora ancorati nella legge cantonale di applicazione della legge federale contro l'inquinamento della acque dell'8 ottobre 1971 (LALIA; RL 9.1.1.2). La legislazione ticinese affida ai comuni la competenza di organizzare la raccolta dei rifiuti urbani (art. 17 LALPAmb). I comuni devono disciplinare mediante regolamento i compiti di loro competenza (art. 17 cpv. 3). I comuni sono autorizzati a fissare delle tasse, conformi al principio di causalità, per il finanziamento dei relativi costi (art. 18). Fatto salvo per eventuali direttive emanate dalla Sezione della protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo in conformità con l'art. 3 cpv. 1 lett. b) del regolamento di applicazione dell'ordinanza tecnica sui rifiuti del 17 maggio 2005 (ROTR; RL 9.2.1.1.2.), la LALPAmb lascia al legislatore comunale ogni decisione circa i criteri di imposizione, limitandosi a fissare il limite superiore della stessa. Ne discende che, sicuramente almeno per quanto concerne il prelievo delle tasse, i comuni ticinesi dispongono di una notevole libertà di decisione: godono pertanto di autonomia costituzionalmente protetta (RDAT 1986 n. 38 consid. 4; 1989 n. 39 consid. 3b; I-1991 n. 30 consid. 4b; I-1996 n. 51, consid. 7).

### **E. 2.5**

Come illustrato in narrativa, nel comune di \_\_\_\_\_ il servizio di nettezza urbana è disciplinato dal regolamento comunale sulla gestione dei rifiuti del 15 dicembre 2008 (RGR). Il servizio è organizzato dal comune (art. 3 RGR) e la consegna dei rifiuti è di principio obbligatoria (art. 2). Per quanto attiene al finanziamento del servizio, l'art. 29 istituisce il prelievo annuale di una tassa riscossa in base a parametri diversificati per categoria, in ossequio al principio di causalità, per cui il municipio determina tramite

ordinanza, nei limiti della forchetta tariffale indicata nel RGR, l'ammontare definitivo. Con ordinanza municipale pubblicata all'albo comunale dall'8 al 22 aprile 2009, il municipio di \_\_\_\_\_ ha fissato tali importi, quantificando in fr. 200.-, pari alla tariffa minima prevista dal RGR, il tributo imposto alla categoria "attività indipendenti con una produzione di rifiuti limitata (anche solo il domicilio fiscale)", in cui è stata inserita la resistente. Né il RGR né la relativa ordinanza sono state impugnate.

3. 3.1. Il ricorrente censura la lesione dell'autonomia comunale laddove l'esecutivo cantonale, pur ritenendo il domicilio fiscale un valido criterio per l'imposizione della querelata tassa, paralizza l'applicazione di questo criterio d'imposizione se disgiunto dall'accertamento relativo all'idoneità dell'utente di produrre immondizia. La tesi del ricorrente non può essere condivisa, sebbene che su questo punto la decisione impugnata non vada del tutto esente da critiche.

3.2. Come esposto sopra, al considerando 2.4., in materia di tasse per il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti il comune ticinese gode di una certa autonomia che prende forma, nel caso specifico, attraverso il RGR e la relativa ordinanza. Entrambi questi atti normativi sono rimasti inimpugnati al momento della loro pubblicazione e non sono stati oggetto di referendum; essi sono quindi validamente entrati in vigore. Ciò non significa ancora che gli atti resi in loro applicazione possano sfuggire alla verifica circa la conformità ai principi di causalità ed equivalenza. L'autorità giudicante non può infatti annullare o modificare una norma operandone un controllo astratto, ma, nell'esame di atti concreti, può paralizzare l'applicazione di una disposizione ritenuta anticostituzionale, annullandone gli atti resi in sua applicazione. Il legislativo di \_\_\_\_\_, stabilendo che le "attività indipendenti con una produzione di rifiuti limitata" possono essere assoggettate alla tassa rifiuti già solo per il fatto che sono svolte da persone fisiche o giuridiche con domicilio fiscale nella circoscrizione comunale, ha violato il principio di causalità. Infatti, se è pur vero che - come esposto al consid. 2.2. - quando un servizio pubblico come quello in esame è obbligatorio (art. 2 RGR) la tassa può essere imposta anche a chi non utilizza il medesimo, essendo sufficiente l'esercizio di un'attività suscettibile di produrre rifiuti (RDAT I 1997 n. 47 e riferimenti), e che, inoltre, il principio di causalità non può essere interpretato nel senso che è lecita solo una ripartizione dei costi proporzionale alla quantità di rifiuti effettivamente prodotta dovendosi riconoscere, per irrinunciabili motivi di praticabilità dell'imposizione, la possibilità per il legislatore di far capo a criteri schematici, dedotti dall'esperienza (STF 2P.298/2003 del 10 settembre 2004, consid. 6, pubblicata in: RtiD I-2005 n. 32; RDAT II-1995, N. 23 consid. 4.2. rispettivamente), ciò non significa che il legislatore possa fissare le condizioni di imposizione facendo capo a dei criteri che nulla rilevano circa la commisurazione della quantità (potenziale) di rifiuti prodotta, né riguardo all'idoneità dell'attività esercitata di produrre scarti. Presupposto fondamentale per poter prelevare una tassa di questo genere è infatti l'esistenza di un'attività suscettibile di produrre rifiuti. Il fatto di avere un domicilio fiscale in un comune non implica che nel medesimo luogo sia esercitata un'attività di questo genere. Non è raro, infatti, il caso in cui un'impresa con sede fiscale in un comune abbia poi la propria sede operativa in un altro. Contrariamente a quanto esposto dal ricorrente, non si intende quindi imporre al comune l'accertamento del quantitativo effettivo di rifiuti prodotti da ogni singola attività: quando il legislatore comunale intende risparmiare questa incombenza alle autorità esecutive incaricate della percezione delle tasse, esso deve però nel contempo adottare criteri alternativi, di più facile attuazione per l'imposizione di questa specifica categoria, che permettano di conseguire un onere tributario rispettoso del principio di causalità, nonché di quello di equivalenza. Ad esempio - perché altre soluzioni sono possibili - chiedendo all'utente di allegare un estratto

dei fogli contabili dell'impresa e di compilare un formulario con l'indicazione, tra le altre cose, della sede operativa, del genere di attività svolta e del numero di collaboratori. Ciò presuppone, infatti, l'esperienza di un solo e semplice accertamento, attuabile senza eccessivo dispendio di lavoro dell'apparato amministrativo comunale. Non appare quindi giustificata da alcun motivo serio ed oggettivo l'estensione dell'assoggettamento alla tassa sui rifiuti in ragione del solo domicilio fiscale dell'utente, criterio per nulla pertinente per la sua commisurazione. Limitatamente al passaggio che disciplina l'assoggettamento alla tassa sui rifiuti della categoria in parola "anche solo in base al domicilio fiscale" la base legale posta a fondamento del tributo litigioso non può dunque essere considerata valida, in quanto l'assoggettamento della resistente in funzione della medesima appare contrario al principio di causalità. In questo senso toccherà al legislatore comunale correggere questa situazione adottando una modifica dell'art. 29 RGR (e della relativa ordinanza) che non contempli più la possibilità di prelevare la tassa in questione già in virtù dell'esistenza di un semplice domicilio fiscale da parte di una persona fisica o giuridica. A torto, quindi, il Consiglio di Stato, nella decisione qui dedotta in giudizio, ha ritenuto il domicilio fiscale quale valido criterio di assoggettamento. D'altro canto, il comune di RI 1 non può legittimamente avvalersi della tutela offerta dal principio dell'autonomia comunale, avendo su questo specifico punto adottato una regola che oltrepassa i margini di manovra che gli sono imposti in questo ambito dal diritto federale e cantonale.

4. 4.1. Fatta questa premessa e accertato che la CO 1 non può essere astretta al pagamento del tributo litigioso per il solo motivo che possiede il proprio domicilio fiscale a \_\_\_\_\_, resta da verificare se essa non possa comunque essere assoggettata al medesimo in quanto società che svolge un'attività indipendente con una produzione limitata di rifiuti, così come previsto dallo stesso art. 29 RGR, seppur privato del passaggio menzionato al precedente considerando. Infatti, solo quest'ultimo è lesivo del principio di causalità. Per il resto la norma in questione - su cui si fonda l'assoggettamento della categoria in cui è stata inserita la resistente - rimane perfettamente valida. Entro questi limiti e in applicazione dei principi sopra esposti (consid. 2.2. e 3.1.), va dunque esaminato se l'attività esercitata dalla resistente sia suscettibile di produrre rifiuti e quindi, come già in base al precedente RGR, tassabile.

4.2. Nel suo giudizio l'Esecutivo cantonale ha giudicato carente l'accertamento esperito dal comune in merito all'idoneità della resistente a produrre rifiuti, annullando così la decisione con cui l'esecutivo comunale ne confermava la tassazione. A tal riguardo le critiche addotte dal comune ricorrente non sono prive di fondamento. A fronte dell'asserito carente accertamento dei fatti, il Consiglio di Stato avrebbe dovuto porvi rimedio colmando direttamente le eventuali lacune istruttorie poste in essere dall'istanza precedente al fine di potersi pronunciare sulla legittimità o meno della tassa in questione oppure rinviando a quest'ultima gli atti per gli accertamenti complementari del caso e per una nuova decisione. La questione non merita tuttavia di essere approfondita oltre, in quanto le parti hanno avuto modo di esprimersi al riguardo e la \_\_\_\_\_ ha provveduto a fornire in questa sede ulteriori informazioni in merito all'attività da essa svolta, ciò che permette a questo Tribunale di pronunciarsi sulla legittimità del querelato tributo.

4.3. In primo luogo occorre rilevare che CO 1 è una ditta con sede e recapito a Vernate, il cui scopo è così descritto a Registro di commercio: "Studio di registrazione, realizzazione di sigle, indicativi e colonne sonore originali, sonorizzazioni, doppiaggio, progetti artistici, agenzia artistica, realizzazione di programmi, casa discografica, pubblicità, distribuzione, noleggi, vendita, edizione, produzioni sonore, post-produzione audio, consulenze musicali, broadcasting. La società non svolge operazioni immobiliari." Ora, già in base al fine dichiarato dalla ditta, e

in assenza di elementi che provino, ad esempio, che essa ha completamente cessato qualsiasi forma di operatività a \_\_\_\_\_, non appare insostenibile considerare la resistente come una persona giuridica assoggettabile alla tassa comunale in parola. Quest'ultima è in effetti attiva in una serie di settori suscettibili di produrre rifiuti, ragione per la quale non si può escludere che essa debba far capo al servizio pubblico in oggetto per la loro eliminazione, circostanze queste che potrebbero già giustificare il prelievo del tributo litigioso. Ad ogni modo, ai fini del presente giudizio, appare superfluo disquisire sull'attività potenziale svolta dalla resistente, poiché le modalità effettive con cui essa svolge le proprie mansioni societarie fugano ogni eventuale dubbio al riguardo. Dagli estratti contabili da essa prodotti agli atti risulta che la società esercita una certa attività, seppur molto esigua. Per svolgere la medesima essa ha dovuto far capo all'acquisto di carta, di materiale da ufficio, nonché di francobolli, ciò che lascia presumere l'invio e la ricezione di corrispondenza cartacea. Essa possiede poi un computer, una fotocopiatrice, una stampante e un fax, ossia macchinari per i quali vi è certamente una produzione effettiva di rifiuti da smaltire mediante il menzionato servizio pubblico. L'amministratrice unica della CO 1 ha d'altronde ammesso che la società possiede ancora una "modestissima attività", la quale viene svolta presso il suo domicilio, a \_\_\_\_\_. Questo significa dunque che la resistente possiede la propria sede operativa nel comprensorio comunale. In simili circostanze essa deve essere considerata come un'utente effettiva del servizio comunale in questione e pertanto le spetta l'obbligo di contribuire al finanziamento del medesimo, indipendentemente dal quantitativo di immondizia effettivamente prodotto (cfr. STF 2P.298/2003 del 10 settembre 2004 consid. 6 e riferimenti ivi citati). La sua imposizione nella categoria "attività indipendenti con una produzione di rifiuti limitata" appare pertanto del tutto sostenibile. Merita poi tutela l'importo del tributo che le è stato posto a carico, il cui ammontare corrisponde al minimo della forchetta tariffale prevista dall'art. 29 RGR e che, seppur raddoppiato rispetto all'anno precedente, appare ancora ragionevolmente proporzionato per rapporto alla prestazione fornita dall'ente pubblico e, in quanto tale, rispettoso del principio dell'equivalenza (cfr. RDAT I-1995 n. 18 consid. 2.3 e 2.4 con rinvii). Ne consegue che l'assoggettamento della resistente alla querelata tassa in applicazione dell'art. 29 RGR, privato del passaggio lesivo di cui si è detto al precedente considerando, risulta del tutto legittimo. 5. 5.1. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, e seppur con motivazioni differenti da quelle addotte dal ricorrente, il gravame deve essere accolto e la risoluzione governativa impugnata annullata con conseguente conferma del tributo litigioso. 5.2. La tassa e le spese di giudizio seguono la soccombenza della resistente (art. 28 LPamm), la quale rifonderà al comune ricorrente, patrocinato da un avvocato, un'adeguata indennità per ripetibili (art. 31 LPamm). Per questi motivi, visti gli art. 2, 32, 32a LPAmb; 208 LOC; 17, 18 LALPAmb; 1, 2, 3, 29, 31, 34 RGR \_\_\_\_\_; ordinanza municipale in applicazione del RGR \_\_\_\_\_; 3, 18, 28, 31, 43, 46, 60, 61 LPamm; dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è accolto. §. Di conseguenza:

## **E. 7**

ottobre 1983 (LPAmb; 814.01), la tassa per il servizio di raccolta ed eliminazione dei rifiuti deve infine rispettare il principio della causalità sancito all'art. 2 LPAmb medesima (URP 1994 N. 13, pag. 90 segg.; STA 52.2003.291 del 28 ottobre 2003, consid. 2.2 e 3.2.). Come ha avuto modo di affermare in più occasioni il Tribunale federale, il prelievo dei costi concernenti il trattamento dei rifiuti urbani non avviene tuttavia in applicazione diretta dei combinati art. 2 e 48 LPAmb. È infatti necessaria una regolamentazione cantonale, per la cui promulgazione i Cantoni, rispettivamente i comuni ai quali tale compito è delegato

(com'è il caso in Ticino) godono di un certo margine di decisione. In questo ambito, in particolare, il principio della causalità non può venire interpretato nel senso che è lecita solo una ripartizione dei costi proporzionale alla quantità dei rifiuti effettivamente prodotta. Una simile interpretazione obbligherebbe in pratica gli enti pubblici ad introdurre la cosiddetta tassa sul sacco, mentre che il legislatore federale non ha inteso limitare in maniera così importante le competenze dei Cantoni in una materia politicamente tanto discussa (cfr. RDAT I-1996, n. 51 e 52). Il Tribunale federale ne ha concluso che i Cantoni rispettivamente i comuni godono di una notevole libertà nello stabilire le tariffe per il servizio di raccolta e di eliminazione dei rifiuti: le stesse dovranno comunque tendere a conseguire quanto disposto dall'art. 2 LPAmb rispettando nel contempo, com'è già stato detto, il principio della parità di trattamento e il divieto d'arbitrio (ibidem).

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