

TI_GERICHTE 52.2011.194 vom 22. Mai 2012

TI Tribunale d'appello, 2012-05-22, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2011.194

FR: TI_GERICHTE 52.2011.194 du 22 mai 2012

IT: TI_GERICHTE 52.2011.194 del 22 maggio 2012

Regeste

Tassa d'esame per domanda di costruzione preliminare

Erwägungen

E. 1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo, la tempestività del gravame e la legittimazione attiva di RI 1 sono date dagli art. 21 LE, 43 e 46 cpv. 1 della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 (LPamm; RL 3.3.1.1), applicabile in forza del rinvio di cui all'art. 40 LE. Il ricorso, ricevibile in ordine, può essere evaso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 18 cpv. 1 LPamm).

E. 2.1

La presente causa verte sulla corretta applicazione dell'art. 19 LE, il quale stabilisce che per l'esame delle domande di costruzione è dovuta una tassa del 2‰ della spese prevista, al massimo fr. 10'000. e al minimo fr. 100.-; il municipio preleva tale tassa e ne riversa la metà al dipartimento (cpv. 1). Le spese per l'esecuzione di perizie, misurazioni, pubblicazione e altre prestazioni di questo genere, soggiunge la norma (cpv. 2), sono poste a carico dell'istante a cura dell'autorità che le ha anticipate.

E. 2.2

L'attuale formulazione dell'art. 19 LE è il frutto di una modificazione approvata dal Gran Consiglio il 17 dicembre 2008 (BU 2006, pag. 434). In particolare, essa ha comportato il raddoppio della tassa minima (in precedenza fr. 50.-) e di quella massima (prima fr. 5'000.-), nonché del fattore di calcolo (originariamente l'1‰) per l'esame delle domande di costruzione. Inoltre, essa ha introdotto la suddivisione del tributo, metà ciascuno, tra municipio e Dipartimento, in modo che anche quest'ultimo percepisce ora un corrispettivo per l'attività svolta.

E. 2.3

Nonostante la novella appena descritta, la natura di tassa amministrativa dell'emolumento è rimasta immutata. In particolare, per le sue caratteristiche e formulazione, esso non costituisce un tributo misto. È quanto, peraltro, confermano i materiali legislativi. Così, infatti, si è espresso il Consiglio di Stato (Messaggio 6133 del 15 ottobre 2008, in: RVGC 7/2008-2009 pag. 3469, 3530 § 6.5.): L'adeguamento e l'introduzione di nuove tasse causali . Il governo ha proceduto in questo senso ad una verifica sistematica e globale finalizzata ad accertare il grado di applicazione del principio dell'utente pagante. Fermo restando i principi distributivi e d'equità che continueranno comunque a caratterizzare l'intervento pubblico, propone quindi una serie di adattamenti dei prezzi richiesti per singole prestazioni offerte dallo Stato. La verifica ha permesso di individuare, oltre a tasse immutate da tempo,

anche nuovi ambiti per i quali si propone di estendere l'applicazione del principio dell'utente pagante. Volontà ribadita dalla maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze che, in merito all'adeguamento delle tasse causali, ne ha condiviso l'aumento " nella misura in cui corrisponde alla concretizzazione del principio di equivalenza e della copertura dei costi delle prestazioni fornite dall'amministrazione " (Rapporto di maggioranza 6133 R1 del 2 dicembre 2008, in: RVGC cit., pag. 3636 segg., 3659 p.to 9). La proposta di legge in esame è quindi stata accolta dalla Commissione senza modifiche (loc. cit., pag. 3675) e adottata senza discussione dal Gran Consiglio (loc. cit., pag. 3453).

E. 3.1

Il principio della copertura dei costi postula l'esistenza di una ragionevole correlazione fra il gettito globale delle tasse e l'ammontare complessivo dei costi anticipati dall'ente pubblico, incluse le spese generali; il principio dell'equivalenza dispone, invece, che l'ammontare della singola tassa deve rimanere in un rapporto adeguato con il valore economico della prestazione fornita dall'ente pubblico: la tassa non deve trovarsi in evidente sproporzione con il valore oggettivo della prestazione e deve contenersi entro limiti ragionevoli (STA DP 60/94 del 22 febbraio 1995 consid. 2.1.; Xavier Oberson , *Droit fiscal suisse*, III a ed., Basilea 2007, n. 76 seg.; cfr. sul tema: DTF 126 I 180 consid. 3a).

E. 3.2

Per quanto attiene al rispetto del principio della copertura dei costi - che nonostante le precise indicazioni di questo Tribunale il Consiglio di Stato non ha verificato - occorre considerare che nel caso concreto la base legale per il prelievo del tributo in questione è ancorata in una legge in senso formale. Questa definisce, in modo vincolante, l'oggetto della tassa, il suo debitore, il metodo di calcolo del tributo e, inoltre, il suo ammontare massimo e minimo. Quale base di calcolo il legislatore ha optato per la spesa prevista per la costruzione, alla quale viene applicato un fattore del 2 % . Il Tribunale federale ha già avuto modo di considerare che delle tasse forfettarie per il rilascio di una licenza edilizia, che si fondano per esempio sui costi di costruzione, rispettivamente, sul valore assicurativo dell'immobile, portano di regola, o comunque nella maggior parte dei casi, a importi che corrispondono all'incirca ai costi sostenuti dalle autorità di rilascio (STF 2P.286/2006 del 27 febbraio 2007 consid. 4.4). Appare peraltro legittimo fissare delle tasse progressive, in modo tale che gli emolumenti percepiti in relazione a domande di maggior valore compensino l'insufficienza di quelli previsti per i casi in cui il valore dell'intervento è minimo, tenendo così conto la capacità economica del contribuente a favore del quale la prestazione viene fornita (DTF 97 I 193 consid. 6). L'art. 19 LE, inoltre, fissa già nella legge il minimo e il massimo del prelievo, ciò che permette di evitare che nel singolo caso sussista uno scollamento eccessivo tra la prestazione fornita e l'importo dell'emolumento. Un correttivo viene poi individuato nel principio dell'equivalenza, che deve comunque essere rispettato, anche qualora, come nel caso della legge in esame, la normativa stessa non prevede motivi di riduzione dell'importo (cfr. STF 2C_517/2007 del 15 agosto 2008 consid. 2.4. i.f. e 2.5.). Sotto questo profilo, dunque, la tassa emessa non appare lesiva del diritto.

E. 4.1

Nell'ambito delle tasse causali, il principio di equivalenza concretizza quello di proporzionalità e il divieto di arbitrio (DTF 130 III 225 consid. 2.3; Adrian Hungerbühler , *Grundsätze des Kausalabgabenrechts, Eine Übersicht über die neure Rechtsprechung und Doktrin*, in: ZBl 104/2003 pag. 505, segg., 522). Come visto, l'ammontare della tassa deve

rimanere in un rapporto adeguato con il valore economico della prestazione fornita dall'ente pubblico; essa, inoltre, non deve trovarsi in evidente sproporzione con il valore oggettivo della prestazione e deve contenersi entro limiti ragionevoli (supra , 3.1.). Non è, per contro, necessario che essa corrisponda esattamente al costo della singola operazione amministrativa (DTF 126 I 180 consid. 3a/bb). Il valore della prestazione può corrispondere o all'utilità che ne deriva per il contribuente, oppure ai costi occasionati dalla richiesta concreta in rapporto ai costi generali dell'autorità amministrativa interessata.

E. 4.2

Il ricorrente obietta che l'utilità che egli trae dal permesso di costruzione preliminare è minore di quella di una licenza edilizia ordinaria, poiché l'autorizzazione rilasciata non gli permette di procedere alla costruzione. Inoltre, se si applicasse schematicamente la tassa sia alla domanda preliminare che a quella definitiva si otterrebbe una sorta di "doppia imposizione", urtante poiché nella domanda ordinaria l'autorità non deve più esaminare gli aspetti decisi in quella preliminare. Addirittura esorbitante l'importo di fr. 5'000.- riversato al Dipartimento.

E. 4.2.1

Preliminarmente, in merito all'asserito rischio di "doppia imposizione" si osserva quanto segue. Questo Tribunale ha già stabilito, nel precedente giudizio 23 novembre 2010, come l'art. 19 LE torni applicabile anche alle domande di costruzione preliminari. In ogni caso, anche sotto il profilo dell'esame dei principi sopra ricordati, la tesi del ricorrente non merita tutela, a prescindere dall'inadeguatezza della terminologia (non si è, infatti, in ambito di imposte ma di tasse). Innanzitutto l'insorgente non considera che la tassa è dovuta per l'esame della domanda di costruzione, non già per il rilascio della licenza. D'altro canto, se è lecito e vantaggioso per il richiedente suddividere l'approvazione di determinati aspetti del progetto, dall'altro appare evidente che i costi per l'amministrazione possono essere maggiori se essa viene chiamata a esprimersi a più riprese. Inoltre, il fatto che l'istante potrebbe essere tassato nuovamente in sede della procedura di esame della domanda definitiva non permette ancora di concludere che la tassa emessa in quella preliminare debba essere ridotta. Non tutte le domande di costruzione preliminari sono seguite da una domanda definitiva; inoltre non è scontato che la successiva domanda si diparta dagli aspetti già accertati. Del fatto che determinate questioni siano già stati definitivamente risolte e, se del caso, non debbano più essere esaminate dall'autorità, si dovrà tener conto nell'ambito della(e) successiva(e) domanda(e) di costruzione (cfr. su questo tema, STA 52.2002.435 del 28 aprile 2003 consid. 6.5.).

E. 4.2.2

In merito all'utilità della prestazione, dev'essere anzitutto precisato che, se è vero che la domanda di costruzione preliminare non permette, ottenuta la relativa licenza, di mettere in cantiere l'opera, è altrettanto vero che essa ha senz'altro un valore certo per il richiedente. Essa, infatti, consente di ridurre i tempi e i costi dello studio e dell'allestimento di progetti che rischiano di non essere approvati, come pure di evitare lo svolgimento d'inutili procedure (Adelio Scolari , Commentario, Cadenazzo 1996, n. 883). Quando poi, come nel caso concreto, la domanda di costruzione ha seguito la procedura ordinaria, essa esplica già determinati effetti giuridici, anche se non permette effettivamente l'inizio dei lavori; tuttavia gli elementi accertati e approvati con la licenza preliminare non possono, in linea di principio, essere contestati nell'ambito del ricorso diretto contro la licenza definitiva (

Scolari , op. cit., n. 866 e 893). Tenuto conto che la licenza edilizia preliminare concessa contempla già aspetti fondamentali quali le altezze, indice di sfruttamento, numero di appartamenti, questioni relative alle distanze, sotto il profilo dell'utilità della prestazione fornita, la tassa non risulta dunque essere in un rapporto di sproporzione tale da giustificare l'intervento del Tribunale.

E. 4.2.3

Contrariamente all'opinione del Governo, che ha ritenuto che la tassa emessa fosse proporzionata al lavoro svolto dalle autorità comunale e cantonale, il Tribunale ritiene invece che potrebbe sussistere una sproporzione per quanto attiene alla prestazione fornita da quest'ultima autorità. Sotto il profilo del lavoro svolto dal municipio, si può ritenere - come spiegato dallo stesso in sede di risposta davanti al Governo - che l'esame della domanda di costruzione preliminare gli abbia occasionato un lavoro paragonabile a quello di una domanda ordinaria. Gli atti permettono di confortare questa affermazione. Nella misura in cui è volta a compensare l'attività svolta dal comune, cui spetta la metà della tassa, il corrispettivo destinato all'ente locale non sarebbe sproporzionato. Minore potrebbe risultare, invece, il lavoro occasionato all'autorità cantonale. La conclusione contraria a cui è giunto il Consiglio di Stato non può essere condivisa senza una congrua verifica. Fatta eccezione dell'esame relativo alle questioni foniche, l'autorità sembra difatti essersi limitata ad allestire un collage di formulazioni a carattere standardizzato, senza riferimenti particolari al progetto in esame, con le quali si richiama l'attenzione dell'istante al rispetto, al momento dell'introduzione della domanda definitiva, di determinate norme. Il Governo, tuttavia, non ha proceduto a esperire un accertamento circa il lavoro effettivamente esperito dall'autorità cantonale, non potendosi dedurre il dispendio unicamente dal fatto che il preavviso consti di " ben 5 pagine ". Sussiste piuttosto il dubbio che il carattere standardizzato del preavviso derivi dal fatto che diverse questioni fondamentali rilevanti al diritto cantonale e federale (per esempio impianto di riscaldamento o risparmio energetico) non sono ancora state definite nel progetto e, pertanto, non sarebbero state oggetto di verifica da parte dei servizi cantonali. Incertezza che configura una lacuna istruttoria da parte del Consiglio di Stato. Questa comporta, inevitabilmente, un ulteriore rinvio della causa al Governo, al quale ci si permette - allo scopo di giungere ad una soluzione definitiva della vertenza - di impartire le seguenti direttive sul modo di procedere: - dev'essere accertato il lavoro effettivamente svolto dall'Autorità cantonale; - dev'essere data alle parti la possibilità di esprimersi su tale accertamento, a tutela del loro diritto di essere sentiti; - dev'essere esaminato se il principio di equivalenza è rispettato anche in rapporto all'attività svolta dall'autorità cantonale, cui spetta metà della tassa percepita; - nel caso in cui la tassa dovesse risultare sproporzionata, l'importo complessivo deve essere corretto. La circostanza secondo cui il comune potrebbe essere penalizzato da una eventuale riduzione del tributo, dovendone riversare - per legge - metà allo Stato, non appare di rilievo per decidere in questa procedura: concerne solo i rapporti tra i citati enti pubblici.

E. 5

Per i motivi che precedono, il ricorso dev'essere dunque parzialmente accolto e la decisione impugnata annullata. Gli atti sono retrocessi al Consiglio di stato perché proceda come indicato al precedente considerando.

E. 6

Dato l'esito della presente procedura, nella misura in cui non sono compensate con la tassa di giustizia ridotta (art. 28 LPamm), lo Stato, unico resistente, verserà le ripetibili al ricorrente, proporzionali al grado di successo (art. 31 LPamm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è parzialmente accolto. §. Di conseguenza: 1.1. la risoluzione 29 marzo 2011 (n. 2010) del Consiglio di Stato è annullata; 1.2. gli atti sono retrocessi al Consiglio di Stato per nuova decisione, procedendo come indicato al consid. 4.2.3. 2. Non si preleva una tassa di giustizia. Lo Stato verserà al ricorrente fr. 600.- per ripetibili di questa sede. 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 II
presidente Il segretario

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