

TI_GERICHTE 52.2011.89 vom 6. November 2007

TI Tribunale d'appello, 2007-11-06, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2011.89_d20071106

FR: TI_GERICHTE 52.2011.89 du 6 novembre 2007

IT: TI_GERICHTE 52.2011.89 del 6 novembre 2007

Regeste

Moltiplicatore d'imposta comunale; ricsusa del Consiglio di Stato

Erwägungen

E. 6

n. 1 CEDU, ma dall'art. 55 cpv. 1 della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 (Cost/TI; RL 1.1.1.1), rispettivamente dall'art. 29 cpv. 1 Cost., che si riallaccia all'art. 4 vCost. Al riguardo occorre in effetti tener conto del fatto che le autorità superiori del potere esecutivo assumono innanzitutto un ruolo di governo, di direzione e di gestione e che esercitano soltanto accessoriamente attività giurisdizionali. Le loro mansioni implicano un cumulo di funzioni diverse, che non possono essere separate senza pregiudicare l'efficacia della gestione e la legittimità democratica e politica delle corrispondenti decisioni. Diversamente dagli art. 6 n. 1 CEDU e 30 cpv. 1 Cost., l'art. 29 cpv. 1 Cost. non impone quindi l'indipendenza e l'imparzialità come massima d'organizzazione delle autorità governative, amministrative o di gestione. La loro indipendenza deve essere valutata secondo le specificità della fattispecie. In quest'ambito l'art. 29 cpv. 1 Cost. non offre dunque una garanzia equivalente a quella degli art. 6 n. 1 CEDU e 30 cpv. 1 Cost. (art. 58 vCost.), che per principio sono applicabili soltanto ai tribunali (DTF 125 I 119 consid. 3d ed f, 209 consid. 8a; decisione inedita del 19 maggio 1998 in re B., apparsa in: ZBl 100/1999, pag. 74 consid. 2b; RDAT I-2002 n. 7). 3. Nel caso di specie, emerge dal rapporto n. 5897R del 2 aprile 2008, che nel contesto della procedura di revisione della LOC avviata mediante messaggio governativo n. 5897 del 6 marzo 2007, il Consiglio di Stato, sollecitato dalla commissione della legislazione del Gran Consiglio, aveva dichiarato che non intendeva proporre delle modifiche all'ordinamento vigente per quanto attiene alla competenza del municipio di stabilire il moltiplicatore di imposta comunale, ritenuto che un simile passo sarebbe stato intrapreso soltanto se il Tribunale cantonale amministrativo avesse accertato l'incostituzionalità delle attuali disposizioni contestualmente all'evasione delle procedure ricorsuali che erano state avviate a questo proposito da RI 1 che al momento di questa presa di posizione da parte del Governo erano ancora pendenti dinnanzi a quest'ultima autorità. Attraverso questa chiara presa di posizione, l'Esecutivo cantonale ha in sostanza anticipato il giudizio che avrebbe emanato, quale autorità di ricorso, a seguito del suddetto gravame, pronunciandosi di fatto in modo negativo sull'eccezione sollevata dall'insorgente e istante in ricsusa in merito alla pretesa incompatibilità con il diritto di rango superiore della normativa cantonale che attribuisce la competenza ad adottare una simile decisione all'esecutivo comunale, anziché al legislativo. Ora, nulla obbligava il Consiglio di Stato a pronunciarsi esplicitamente su tale questione a quel momento. Nessuna disposizione di legge gli imponeva in particolare di esprimere la propria opinione su tale problematica dinnanzi alla commissione della legislazione del Gran

Consiglio, allorché esso non aveva ancora evaso l'impugnativa con cui tale quesito era stato sollevato. Certo, l'art. 31 della legge sul Gran Consiglio e i rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002 (RL 2.4.1.1) istituisce a carico dell'amministrazione cantonale un obbligo generale di collaborazione con le commissioni parlamentari. Quand'anche però questa norma o la prassi gli avessero imposto di rispondere alla richiesta formulata dalla commissione della legislazione, l'Esecutivo cantonale, date le particolari circostanze del caso, avrebbe dovuto dichiarare di non avere particolari osservazioni in proposito oppure esprimere la propria opinione in merito al tema in oggetto, come avvenuto, ma soltanto dopo avere evaso l'impugnativa inoltrata dal qui ricorrente. Per contro, anticipando, al di fuori di ogni regola di procedura, il giudizio sulla controversa questione, attraverso la suddetta presa di posizione, il Consiglio di Stato ha perfezionato il motivo di ricusa previsto dall'allora vigente art. 27 lett. b del Codice di procedura civile del 17 febbraio 1971 (vCPC; RL 3.3.2.1). Nelle circostanze concrete, non v'è infatti dubbio che una simile anticipazione del giudizio integrasse gli estremi di una ragione sufficientemente grave per escludere i membri del collegio dall'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali, in quanto esposti al sospetto di prevenzione e quindi incapaci di fornire adeguate garanzie di indipendenza e di imparzialità. Alla luce di quanto precede le domande di ricusa andrebbero dunque di principio accolte anche se a ben vedere v'è da chiedersi se le medesime non siano ormai state superate dagli eventi, visto che, alla luce di quanto deciso il 10 febbraio 2011 da questa Corte in merito ai moltiplicatori d'imposta comunali 2007 e 2008 e dei motivi posti a fondamento di quel giudizio, non si vede in che modo il Governo, il quale è tenuto a rispettare le sentenze emanate dalle istanze ricorsuali di rango superiore, potrebbe nel caso concreto decidere diversamente. Sia, come sia, al fine di evitare ulteriori intralci a livello processuale e ritardi nell'evasione delle due suddette cause, si giustifica, stante i motivi sopra esposti, di effettivamente escludere i membri del Consiglio di Stato dalla trattazione delle medesime.

4. 4.1. La legislazione ticinese non prevede però nulla riguardo al modo in cui si deve procedere nei casi in cui l'intero Governo sia impedito dall'esercitare la propria funzione giurisdicente. La medesima è in particolare del tutto silente in merito alle modalità attraverso le quali deve essere sostituita l'autorità ricusata. Non trattandosi di silenzio qualificato, il difetto normativo va configurato come una lacuna in senso proprio, alla quale si deve necessariamente porre rimedio, facendo riferimento, per quanto possibile, alle soluzioni scelte dal legislatore per casi comparabili (DTF 119 Ib 340, 118 II 141).

Senonché a questo proposito occorre rilevare che né la legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968 (PA; RS 172.021), né i principali codici di procedura amministrativa cantonali prevedono in proposito delle disposizioni che potrebbero essere applicate al caso concreto per analogia. Dal profilo pratico sono comunque immaginabili in linea di massima due soluzioni. La prima, che sembra essere quella auspicata dall'istante, implicherebbe il rinvio degli atti ad un collegio governativo straordinario costituito ad hoc, verosimilmente nominato dal Gran Consiglio, incaricato di evadere i gravami inoltrati contro i moltiplicatori 2009 e 2010 da RI 1. Nella misura in cui però il Consiglio di Stato è nel frattempo mutato nella sua composizione per i 3/5 dei suoi effettivi, si potrebbe anche ipotizzare un rinvio a quest'ultimo affinché statuisca senza i due consiglieri che già erano in carica durante la precedente legislatura, allorché tale autorità si era espressa sulla questione del moltiplicatore d'imposta comunale davanti alla commissione della legislazione, anticipando il giudizio che avrebbe dovuto rendere in qualità di istanza ricorsuale sul tema in parola. L'altra soluzione consisterebbe nel far sì che i due suddetti gravami pendenti attualmente dinnanzi al Consiglio di Stato vengano direttamente decisi

nel merito da questo Tribunale, con conseguente perdita di un'istanza di ricorso a livello cantonale. Il ricorso diretto ("Sprungrekurs") costituisce un'eccezione alle disposizioni imperative sulla competenza e al principio dell'esaurimento delle istanze. Esso permette di omettere un'istanza decisionale qualora l'uso di un rimedio di diritto, di per sé esistente, costituisca soltanto una vana formalità, segnatamente nel caso in cui l'istanza di ricorso abbia già dato istruzioni all'autorità inferiore circa il contenuto della decisione da prendere (DTF 114 Ia 263 consid. 2c e rinvio; Marco Borghi/Guido Corti , Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, pag. 18 seg.). Il principio è previsto dalla procedura amministrativa federale (art. 47 cpv. 2 PA) e da talune procedure cantonali (cfr. Ulrich Keusen/Kathrin Lanz , Der Sprungrekurs im Kanton Bern, in: BVR 2005, pag. 49 segg., in particolare pag. 54 segg.). Ora, il ricorso diretto non è esplicitamente disciplinato dal diritto procedurale ticinese. Questa circostanza non basta tuttavia ad escludere a priori la possibilità di far capo ad un simile istituto, ove solo si consideri che essa corrisponde sostanzialmente alla prassi seguita anche dal Tribunale federale (DTF 121 I 1 consid. 5a/bb, 118 Ia 415 consid. 3; Walter Kälin , Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2a ed., Berna 1994, pag. 328 seg.; Peter Ludwig , Kein Sprungrekurs im Kanton Bern?, in: BVR 2005, pag. 241 segg., in particolare n. 2.3 pag. 243 seg.). D'altra parte, il semplice fatto che dai materiali legislativi relativi alla LPamm non risulta nulla sul tema, non sta ancora a significare che il legislatore ticinese abbia chiaramente voluto escludere qualsiasi possibilità di ricorso diretto, ragione per la quale, come sottolineato anche dall'Alta Corte federale, l'esistenza di un silenzio qualificato della legge non appare manifesta (cfr. STF 1A.251/2006 e 1P.757/2006 del 30 aprile 2007 consid. 4, pubblicata in: RtiD 2007 II n. 7; 1P.51/2005, del 9 agosto 2005, consid. 2, pubblicata in: RtiD I-2006, n. 25, pag. 101; Ludwig , op. cit., pag. 244/245). Ne discende dunque che in casi particolari, come senz'altro può essere considerato quello qui in esame, la possibilità di un ricorso diretto al Tribunale cantonale amministrativo, in virtù di un'applicazione per analogia della prassi vigente a livello federale, deve essere ammessa. 4.2. Nel caso concreto quest'ultima soluzione risulta tutto sommato preferibile rispetto all'altra possibilità - caldeggiata dall'istante e a sua volta nemmeno prevista dalla procedura cantonale - di istituire un Consiglio di Stato ad hoc. Avocando a sé la competenza di decidere i due ricorsi attualmente pendenti dinnanzi all'Esecutivo cantonale contro i moltiplicatori d'imposta comunali 2009 e 2010, questa Corte sarebbe infatti in grado di evadere in tempi brevissimi la due cause in oggetto, le quali non differiscono nella loro sostanza da quelle già decise dallo stesso Tribunale con sentenza n. 52.2009.236 del 10 febbraio 2011, evitando così al Gran Consiglio ticinese l'inutile esercizio di dover nominare per l'occasione un'autorità di ricorso di prima istanza, la quale non potrebbe fare altro che ribadire quanto già è stato sancito in quest'ultimo giudizio. Da una simile soluzione per il qui istante in ricusa, nonché ricorrente RI 1, non deriverebbe alcun pregiudizio, anzi gli provocherebbe semmai soltanto dei vantaggi. È vero che in questo caso egli perderebbe un'istanza di giudizio, ma avrebbe comunque la possibilità di vedere evasi i propri gravami rapidamente da un'autorità giudiziaria dotata del medesimo potere cognitivo di quella da lui ricusata. Un simile modo di procedere è d'altra parte stato pienamente tutelato nell'ambito di una fattispecie del tutto analoga a quella qui in parola, in cui l'accoglimento di un'istanza di ricusa aveva comportato l'esclusione dell'intero Consiglio di Stato, dal Tribunale federale, il quale aveva allora ritenuto l'opzione di sottoporre la causa di merito direttamente al giudizio del Tribunale cantonale amministrativo senz'altro sostenibile, nonché rispettosa del principio della separazione dei poteri, così come pure delle garanzie procedurali sgorganti dagli art. 6 n. 1 CEDU , 29 e 30

Cost. (cfr. STF 1A.251/2006 e 1P.757/2006 del 30 aprile 2007 consid. 4.2 e 4.3, pubblicata in: RtiD 2007-II n. 7). 5. 5.1. Stante tutto quanto precede le istanze di ricusa sono accolte. Di conseguenza i membri del Consiglio di Stato sono esclusi dal procedimento dipendente dai ricorsi 30 novembre 2009 e 24 dicembre 2010 inoltrati dall'istante contro le decisioni 24 novembre 2009 e 21 dicembre 2010 del municipio di CO 1 in materia di determinazione del moltiplicatore d'imposta comunale 2009, rispettivamente 2010 ed è fatto ordine al Governo cantonale di trasmettere a questo Tribunale gli atti di tali procedimenti ricorsuali, affinché quest'ultimo possa direttamente evaderli nel merito. 5.2. Visto l'esito, si prescinde dal prelievo di spese e tasse di giudizio (art. 28 LPamm). Per questi motivi, visti gli art. 6 CEDU; 29 e 30 Cost; 55 Cost/TI; 47 PA; 27 vCPC; 3, 18, 28, 32, 60 e 61 LPamm; dichiara e pronuncia: 1. Le domande di ricusa sono accolte. §. Di conseguenza: 1.1. i membri del Consiglio di Stato sono esclusi dal procedimento dipendente dai ricorsi 30 novembre 2009 e 24 dicembre 2010 inoltrati dall'istante contro le decisioni 24 novembre 2009 e 21 dicembre 2010 del municipio di CO 1 in materia di determinazione del moltiplicatore d'imposta comunale 2009, rispettivamente 2010; 1.2. è fatto ordine al Consiglio di Stato di trasmettere al Tribunale cantonale amministrativo gli atti di tali procedimenti ricorsuali, per competenza. 2. Non si prelevano né tasse, né spese. 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 presidente
Il segretario

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