

TI_GERICHTE 52.2017.34 vom 30. November 2016

TI Tribunale d'appello, 2016-11-30, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2017.34

FR: TI_GERICHTE 52.2017.34 du 30 novembre 2016

IT: TI_GERICHTE 52.2017.34 del 30 novembre 2016

Regeste

Rifiuto di ratificare le condizioni di finanziamento della nuova sede della protezione civile. Nozione di "altre misure di protezione civile" ai sensi dell'art. 47 cpv. 2 LPPC. Buona fede e parità di trattamento. Confermata dal TF con sentenza 4.12.2019 (STF 2C_1037/2018)

Erwägungen

E. 1

per l'acquisto della sua nuova sede di _____. Lo ha fatto in un primo tempo il 22 dicembre 2015, allorquando ha espresso il proprio preavviso negativo alla SEL riguardo alla ratifica della risoluzione consortile del 20 maggio 2015 ed in seguito attraverso i vari allegati responsivi che essa ha presentato davanti sia al Consiglio di Stato che al Tribunale cantonale amministrativo, con i quali ha sempre ribadito la sua posizione. In simili circostanze, un rinvio degli atti alla SMPP affinché statuisca formalmente sulla richiesta del RI 1 di poter di utilizzare i contributi sostitutivi per il finanziamento della sua nuova sede non si giustifica in quanto si tradurrebbe in un mero esercizio di stile, dato che la suddetta autorità cantonale non potrebbe far altro che riconfermare per l'ennesima volta la sua posizione negativa. Malgrado l'errore procedurale che ha caratterizzato la fase iniziale del presente procedimento e che comunque non ha arrecato ai ricorrenti alcun pregiudizio sul piano puramente processuale, si impone pertanto di ugualmente entrare nel merito delle censure sollevate in questa sede dai ricorrenti.

E. 4.1

Il Comune di _____ ed il RI 1 ripropongono davanti a questo Tribunale la tesi secondo cui il finanziamento della nuova sede PCi del _____ tramite quanto prelevato a titolo di contributi sostitutivi debba essere ammesso poiché la formulazione "altre misure di protezione civile" di cui agli art. 47 cpv. 2 LPPC e 22 cpv. 1 OPCi contemplerebbe l'utilizzo di tali fondi anche per la realizzazione (e quindi pure l'acquisto) di una infrastruttura immobiliare come quella realizzata presso il CPI a _____.

E. 4.2

Orbene, il diritto federale stabilisce che i contributi sostitutivi spettano ora ai Cantoni (cfr. art. 47 cpv. 3 LPPC), ai quali viene data la possibilità di utilizzarli in modo mirato secondo le loro esigenze, al fine di procedere a una compensazione solidale tra i Comuni con una sovraccapacità in posti protetti e i Comuni con uno scarso grado di copertura. L'obiettivo perseguito dalla suddetta norma è quindi quello di ottimizzare la realizzazione di rifugi e colmare in modo mirato il disavanzo di posti protetti (cfr. FF 2010 5293, pag. 5301). La legge permette, in via secondaria, l'utilizzo di tali contributi per "altri scopi di protezione civile" (art. 47 cpv. 2 LPPC). Come già esposto sopra (cfr. consid. 2.1), quest'ultima possibilità è precisata dall'art. 22 cpv. 1 OPCi, norma che definisce secondo quale ordine di

priorità sono destinati i contributi sostitutivi, e meglio: (a) alla realizzazione, all'equipaggiamento, all'esercizio, alla manutenzione e al rinnovamento dei rifugi pubblici; (b) al rinnovamento dei rifugi privati, solo se i proprietari hanno rispettato l'obbligo di diligenza; (c) ad altre misure di protezione civile, in particolare per il controllo periodico dei rifugi o l'acquisizione di materiale di protezione civile. Dai materiali legislativi che hanno accompagnato l'adozione delle basi legali federali e, segnatamente dalle Spiegazioni relative alla "Revisione dell'ordinanza sulla protezione civile, Commenti alle singole disposizioni" del 30 novembre 2011, nonché dal "Commento agli articoli concernenti le costruzioni di protezione della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC) e dell'ordinanza sulla protezione civile (OPCi)" del 1° novembre 2015, emanati dall'UFPP, risulta che la nozione "altre misure di protezione civile", di cui alle suddette norme, va interpretata in senso stretto, vale a dire che sono prese in considerazione unicamente le misure in relazione con la protezione civile propriamente detta. Nel primo documento appena menzionato viene infatti precisato che rientrano nella nozione di "altre misure di protezione civile" le "misure inerenti alle costruzioni di protezione, come ad esempio i controlli periodici dei rifugi (partecipazione ai costi del materiale, degli apparecchi di misurazione e del personale di terzi) o la manutenzione e l'esercizio degli impianti di protezione civile" (cfr. commento all'art. 22 OPCi, pag. 5). Nel secondo documento (commento agli art. 47 cpv. 2 LPPC e 22 cpv. 1 lett. c OPCi, pagg. 10-11) viene in particolare evidenziato che in questo tipo di misure "non sono invece comprese le misure inerenti alle amministrazioni cantonali, regionali e comunali della protezione civile, come ad esempio i salari degli impiegati (tra cui ad esempio gli istruttori) o le infrastrutture amministrative (come ad esempio le infrastrutture d'istruzione)". La direttiva del 5 agosto 2015 dell'UFPP, inviata a tutti i capi dei servizi cantonali responsabili della protezione della popolazione e della protezione civile, non fa dunque altro che meglio chiarire il contenuto e la portata degli art. 47 cpv. 2 LPPC e 22 cpv. 1 lett. c OPCi, ribadendo in modo esplicito che le spese generate dall'amministrazione a livello cantonale, regionale e comunale, al pari delle spese d'istruzione, non possono essere coperte tramite l'utilizzo dei contributi sostitutivi in quanto non inclusi nel concetto di "altre misure di protezione civile". In particolare, contrariamente a quanto sembrano sostenere gli insorgenti, tale direttiva non va al di là di quanto era già stato stabilito dal legislatore, ma era unicamente volta a chiarire il contenuto della legge. Questa Corte ritiene dunque che l'acquisto dei locali destinati ad ospitare la nuova sede PCi del _____, non rientri sotto tale nozione, ragione per cui il finanziamento di questa operazione attraverso l'utilizzo dei fondi accumulati con il prelievo di contributi sostitutivi non può essere ammesso in quanto ciò sarebbe contrario a quanto prescritto dal diritto federale. A giusta ragione pertanto la SMPP si è alla fine opposta a questa soluzione.

E. 4.3

Quanto appena esposto permette quindi di respingere anche le censure, sollevate dai ricorrenti, secondo cui nel caso concreto la decisione che vieta loro di far capo ai contributi sostitutivi, sarebbe lesiva del divieto di retroattività delle leggi e del principio della legalità. Infatti, alla luce di quanto sin qui considerato, il mancato rilascio di un'autorizzazione in tal senso non scaturisce dalla direttiva 5 agosto 2015 dell'UFPP, ma si fonda direttamente sulle sopra menzionate disposizioni delle LPPC e della relativa ordinanza, la cui entrata in vigore, avvenuta il 1° gennaio 2012, è ben precedente alle richieste che erano state formulate a questo proposito dalla Delegazione consortile. 5. 5.1. I ricorrenti rimproverano alla SMPP di avere agito nell'occasione in modo lesivo del principio della buona fede e

dell'affidamento. Affermano che quest'ultima avrebbe fornito a più riprese, anche per atti concludenti, garanzie in merito alla possibilità di impiegare quanto incassato attraverso il prelievo di contributi sostitutivi per acquistare la nuova sede della PCi di _____. 5.2. L'art. 9 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101) sancisce che ognuno ha diritto di essere trattato secondo il principio della buona fede da parte degli organi dello Stato. L'autorità che fa promesse o raccomandazioni, dà informazioni o assicurazioni o assume un atteggiamento tale da far nascere precise aspettative è pertanto, in principio, tenuta a rispettare le aspettative così suscitate, quand'anche fossero contrarie alla legge (illegali), se sono cumulativamente adempiute le seguenti condizioni: l'autorità è intervenuta in una situazione concreta nei confronti di una determinata persona, la stessa ha agito o reputato di aver agito nei limiti della sua competenza, il privato non ha immediatamente potuto rendersi conto dell'inesattezza delle informazioni ricevute e, fondandosi sulle stesse, ha preso disposizioni che non potrebbe modificare senza subire pregiudizio. Inoltre la legge non deve essere cambiata tra il momento della decisione e quello in cui la buona fede viene invocata (cfr. DTF 141 V 530 consid. 6.2, 137 II 182 consid. 3.6.2, 131 II 627 consid. 6.1 con rinvii; STA 52.2015.17 del 24 maggio 2017 consid. 4.2, 52.2013.277 del 6 novembre 2013 consid. 4.2, 90.2006.12 del 17 gennaio 2008 consid. 5.3; Adelio Scolari, Diritto amministrativo, Parte generale, 2a ed., Cadenazzo 2002, n. 616 segg., 639 con rinvii). Soddisfatte queste esigenze, il principio della buona fede prevale su quello della legalità, riservato il caso in cui un interesse pubblico preponderante impone l'applicazione della legge a scapito dell'interesse del privato al mantenimento degli impegni assunti dall'autorità. In quest'ultima evenienza, lo Stato risponde tuttavia del danno cagionato al cittadino deluso nelle proprie legittime aspettative. 5.3. Nel caso in esame, i suddetti requisiti non sono soddisfatti. Se da un lato è sicuramente vero che dall'esame della documentazione agli atti emerge che, contrariamente a quanto assunto dal Governo, al Municipio di _____ ed al RI 1 erano state date dalla SMPP a più riprese delle evidenti rassicurazioni in merito alla possibilità di far capo ai contributi sostitutivi per finanziare la realizzazione della nuova sede di PCi (cfr. in particolare gli scritti del 18 febbraio, 12 giugno e 7 agosto 2014 al Municipio e 10 giugno 2014 e 5 novembre 2014 al RI 1), dall'altro lato occorre però anche considerare che in virtù di ciò da parte degli insorgenti non sono state adottate delle particolari disposizioni sulle quali essi non possono più fare ritorno, se non subendo dei chiari pregiudizi. Anche il fatto che le informazioni ricevute dalla SMPP abbiano portato il Consorzio a modificare, rispetto a quanto previsto inizialmente, le modalità di finanziamento dell'intera operazione ha sì cagionato una sicura perdita di tempo al RI 1, ma costituisce comunque un inconveniente che, per quanto possa essere fastidioso, non ha arrecato ai ricorrenti alcun danno o svantaggio irreversibile. Per il Consorzio rimangono infatti sempre d'attualità le modalità di finanziamento che erano state inizialmente previste con risoluzione assembleare del 26 settembre 2012. Esso avrebbe comunque anche la possibilità di definire con la SMPP l'uso dei contributi in parola sotto forma di un prestito senza interessi, così come era stato proposto da questa stessa autorità nel suo preavviso del 22 dicembre 2015 alla SEL. Ne discende dunque che, sebbene l'agire della SMPP non vada esente da critiche, non risultano ancora riunite le condizioni che permetterebbero ai ricorrenti di invocare con successo la tutela della buona fede al fine di ottenere l'autorizzazione auspicata.

E. 6

Per finire occorre ancora rilevare che gli insorgenti lamentano, seppur di transenna, la violazione del principio della parità di trattamento. A questo proposito rilevano come in

tempi recenti nel Canton _____ sia stato realizzato, con il permesso delle competenti autorità cantonali, un edificio destinato al ricovero/posteggio di mezzi pesanti della PCi il cui finanziamento è stato assicurato facendo capo ai contributi sostitutivi. Sennonché, anche questo argomento non può essere condiviso. A prescindere dal fatto che la parità di trattamento non può essere invocata fondandosi su confronti fra casi decisi da autorità diverse, resta comunque il fatto che la sola circostanza secondo cui la legge non sia stata correttamente applicata in uno o più casi non conferisce di massima all'interessato che si trova nella medesima situazione un diritto di essere anch'egli trattato diversamente da quanto prevede il diritto (cfr. al riguardo: DTF 139 II 49 consid. 7.1, 136 I 65 consid. 5.6, 134 V 34 consid. 9). Dal profilo della parità di trattamento nell'illegalità, l'interesse pubblico all'applicazione del diritto oggettivo di norma prevale. Posto dunque come l'attuale legislazione federale non permetta di utilizzare i contributi sostitutivi per finanziare l'acquisto o la realizzazione di immobili da destinare quale sede di PCi (vedi sopra consid. 4), il semplice fatto che in un singolo caso concreto verificatosi in un altro Cantone questa regola parrebbe non essere stata rispettata non conferisce ancora ai ricorrenti il diritto di beneficiare nella fattispecie che li riguarda di un trattamento analogo. 7. 7.1. Stante quanto precede, il Tribunale non può che respingere i ricorsi, confermando il giudizio governativo impugnato. 7.2. Visto l'esito la tassa di giustizia e le spese sono poste in parti uguali a carico dei ricorrenti, che hanno agito in questa sede a tutela dei loro interessi pecuniari (art. 47 cpv. 6 LPAm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. I ricorsi (a) e (b) sono respinti. 2. La tassa di giustizia e le spese di complessivi fr. 2'000.- sono poste in parti uguali a carico dei ricorrenti. 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. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il
presidente La vicecancelliera

E. 16

ottobre 2018

In nome della Repubblica e Cantone Ticino

Il Tribunale cantonale amministrativo

composto dei giudici:

Flavia Verzasconi, presidente,

Matteo Cassina, Matea Pessina

vicecancelliera:

Paola Passucci

statuendo sui ricorsi

a.

b.

del

E. 17

gennaio 2017 del RI 1.,

del

E. 20

gennaio 2017 del Comune di ,

contro

la decisione del 30 novembre 2016 (n. 5359) del Consiglio di Stato, che ha respinto le impugnative presentate dagli insorgenti avverso la risoluzione del 14 gennaio 2016 con cui la Sezione degli enti locali si è rifiutata di ratificare le condizioni di finanziamento della nuova sede della Protezione Civile _____, approvate dal Consiglio consortile in occasione della sua seduta del 20 maggio 2015;

Per questi motivi,

Per il Tribunale cantonale amministrativo

Il presidente

La vicecancelliera

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