Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.298/2003 /bom

Sentenza del 10 settembre 2004
II Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Wurzburger, presidente,
Hungerbühler, Müller, Yersin, Merkli,
cancelliera Ieronimo Perroud.

Parti
A.A._____ e B.A._____,
ricorrenti,

contro

Municipio di C._____,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
Residenza governativa, 6500 Bellinzona,
Tribunale amministrativo del Cantone Ticino,
via Pretorio 16, casella postale, 6901 Lugano.

Oggetto
tassa per il servizio di raccolta e di eliminazione dei rifiuti per l'anno 2003,

ricorso di diritto pubblico contro la sentenza del 28 ottobre 2003 del Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Fatti:
A.
Il regolamento del Comune di C._____ per il servizio di raccolta e di eliminazione dei rifiuti, del 2 maggio 1994 (di seguito: RSRER), prevede che il servizio di nettezza urbana è organizzato dal Comune (art. 1) e che la consegna dei rifiuti è obbligatoria (art. 5). Istituisce il prelievo di tasse annuali per finanziare il servizio (art. 31), stabilite dal municipio mediante ordinanza entro un importo minimo ed un importo massimo fissato al suo articolo 32. Per le persone sole varia da fr. 50.– a fr. 100.– (cifra 1), per le economie domestiche costituite da due o più persone (cifra 2) e per le case di vacanze occupate o date in locazione a persone senza domicilio nel comune (cifra 8) da fr. 80.– a fr. 160.–.
Con ordinanza del 7 gennaio 2003 riguardante la raccolta e l'eliminazione dei rifiuti sulla giurisdizione comunale (di seguito: Ordinanza) il Municipio di C._____ ha fissato le tasse per l'anno in corso. Ha stabilito, in particolare, a fr. 75.– la tassa per le economie domestiche costituite da una persona sola (art. 14.1) e a fr. 120.– quella per le economie domestiche costituite da due o più persone (art. 14.2) così come per le case o appartamenti di vacanze, occupati dai proprietari o affittati a terzi (art. 14.8).
B.
A.A._____ e B.A._____, sono proprietari di un rustico di vacanze situato in località D._____, nel Comune di C._____. Il 30 maggio 2003 è stata loro notificata la tassa per il servizio di raccolta e di eliminazione dei rifiuti per il 2003, pari a fr. 120.– (art. 32 RSRER e 14.8 dell'Ordinanza).
La tassa esatta è stata confermata dapprima dal Municipio di C._____, con decisione su reclamo del 17

giugno 2003, e poi dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino, con risoluzione del 26 agosto 2003.
C.
Adito il 10 settembre 2003 da A.A._____ e B.A._____, il Tribunale amministrativo del Cantone Ticino ha respinto il loro gravame con sentenza del 28 ottobre successivo. Rammentato che la tassa contestata costituiva una tassa d'utilizzazione, esposti i principi che ne disciplinano il prelievo e ricordato che i Comuni godono in proposito di autonomia, la Corte cantonale ha rilevato innanzitutto che la citata tassa poteva essere esatta anche da chi non utilizzava il servizio di nettezza urbana, la causa dell'imposizione consistendo nella possibilità di usufruire dello stesso in qualsiasi momento, non invece nella prestazione speciale effettivamente ricevuta. Al riguardo ha constatato che il rustico degli insorgenti era destinato a fini abitativi e non era né locato a terzi né era diventato nel frattempo inabitabile: gli interessati andavano pertanto considerati come potenziali utenti del servizio di nettezza pubblica ed sottostavano all'obbligo di contribuire al suo finanziamento. Il fatto poi che il punto di raccolta dei rifiuti più vicino al fondo degli insorgenti si trovava a circa 2 km di distanza come anche la circostanza che durante i mesi invernali il servizio in questione era ridotto - sussistendo comunque la possibilità di usufruire dei punti di raccolta esistenti in zona urbanizzata - non permettevano di ritenere ingiustificata la tassa querelata. Infine, i giudici ticinesi hanno osservato che il fatto di esigere dagli interessati una tassa il cui importo corrispondeva a quello esatto dalle economie domestiche di domiciliati composte da due o più persone non distendeva il principio della parità di trattamento di cui all'art. 8 Cost.
D.
Il 19 novembre 2003 A.A._____ e B.A._____ hanno esperito dinanzi al Tribunale federale un ricorso di diritto pubblico, chiedendone l'accoglimento nel senso dei considerandi. Adducono, in sintesi, una violazione del principio della parità di trattamento e del divieto dell'arbitrio.
Chiamato ad esprimersi il Tribunale cantonale amministrativo, senza formulare osservazioni, ha chiesto la conferma della propria sentenza. Il Consiglio di Stato si è rimesso al giudizio di questa Corte, mentre il Comune di C._____ ha postulato la reiezione del ricorso.

Diritto:
1.
Il Tribunale federale si pronuncia d'ufficio e con pieno potere d'esame sull'ammissibilità del rimedio sottopostogli (DTF 129 I 337 consid. 1; 129 II 225 consid. 1, 453 consid. 2 e riferimenti).

2.
2.1 L'atto querelato è una decisione finale di ultima istanza cantonale (art. 208 cpv. 1 della legge organica comunale, del 10 marzo 1987, LOC) che concerne una tassa comunale per la raccolta e l'eliminazione dei rifiuti. In questo ambito la legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb; RS 814.01) - nella sua versione in vigore dal 1°novembre 1997 (cfr. gli art. 30 e segg., in particolare l'art. 32a LPAmb, che concretizza il principio (generale) di causalità di cui all'art. 2 LPAmb) - prevede unicamente dei criteri generali, i quali devono essere concretizzati dalla normativa cantonale, rispettivamente comunale, nonché lascia ai Cantoni una notevole libertà riguardo alla loro attuazione (cfr. DTF 129 I 290 consid. 2.2 e rinvii). La legge ticinese del 2 aprile 1975 di applicazione della legge federale contro l'inquinamento delle acque del 9 ottobre 1971 (LALIA) conferisce ai Comuni la competenza di raccogliere e di eliminare i detriti solidi (cfr. art. 69 cpv. 1 lett. a LALIA). La normativa prevede che il servizio comunale di raccolta ed eliminazione di simili detriti è disciplinato mediante un regolamento. Quest'ultimo deve essere approvato dal Consiglio di Stato e può prevedere delle tasse che
garantiscono la copertura delle spese (art. 70 LALIA). Si tratta quindi di una decisione fondata su diritto cantonale autonomo: come tale, essa va contestata mediante ricorso di diritto pubblico.
2.2 La legittimazione dei ricorrenti, assoggettati al pagamento della tassa contestata e, quindi, colpiti in maniera diretta nei loro interessi giuridicamente protetti è pacifica (art. 88 OG). Il ricorso, tempestivo (art. 89 cpv. 1 OG), è, quindi, di principio, ammissibile.
2.3 Eccettuati casi qui non realizzati, il ricorso di diritto pubblico ha funzione meramente cassatoria. In quanto i ricorrenti chiedono più del semplice annullamento della decisione impugnata, l'impugnativa è inammissibile (DTF 129 I 129 consid. 1.2.1; 126 II 377 consid. 8c e riferimenti).
3.
Giusta l'art. 90 cpv. 1 OG, l'atto di ricorso deve soddisfare rigorosamente determinati requisiti di forma: oltre

alla designazione del decreto o della decisione impugnata (lett. a), esso deve contenere le conclusioni del ricorrente, l'esposizione dei fatti essenziali e quella concisa dei diritti costituzionali o della norma giuridica che si pretendono violati, specificando in che cosa consista tale violazione (lett. b). Nell'ambito di questo rimedio il Tribunale federale statuisce unicamente sulle censure sollevate dal ricorrente, alla condizione che esse siano sufficientemente sostanziate (DTF 130 III 87 consid. 1.4 e richiami). È alla luce di questi principi che va esaminato il presente gravame.
4.
4.1 I ricorrenti affermano innanzitutto che la loro proprietà è sempre stata adibita a scopo agricolo, che da oltre tre anni non la utilizzano a scopo di vacanze e che comunque la medesima non può essere definita come tale poiché hanno solo proceduto alla manutenzione e al consolidamento dell'edificio vetusto e che non vi è neppure stato un collaudo di abitabilità. Allegano delle fatture di elettricità idonee, secondo loro, a confermare le loro affermazioni.
4.2 Nella misura in cui i ricorrenti criticano l'accertamento dei fatti effettuato dalla Corte cantonale, le loro censure non adempiono tuttavia le esigenze di motivazioni di cui all'art. 90 OG: le stesse sono pertanto inammissibili. Per quanto concerne le fatture prodotte, è bene rammentare che, tranne in casi particolari che qui non sono dati, nell'ambito del ricorso di diritto pubblico non sono di massima ammessi, tra l'altro, nuovi mezzi di prova (DTF 130 III 87 consid. 1.3; 124 I 208 consid. 4b; 118 III 37 consid. 2a e rispettivi rinvii). Detti documenti, i quali potevano peraltro essere già forniti dinanzi alla Corte cantonale, non vanno quindi presi in considerazione.
5.
5.1 A parere dei ricorrenti imporre loro una tassa uguale a quella esatta dalle economie domestiche di persone domiciliate nel comune, allorché non beneficiano nemmeno di un regolare servizio di raccolta, è arbitrario, disattende il principio della parità di trattamento nonché quello della causalità di cui all'art. 2 LPAmb. I ricorrenti non sostengono che il calcolo della tassa non sia stato effettuato in conformità al regolamento comunale applicabile. Essi censurano invece l'incostituzionalità di quest'ultimo.
5.2 Nell'ambito di un ricorso di diritto pubblico rivolto contro una decisione concreta è ancora possibile far valere l'incostituzionalità delle norme cantonali applicate. Il Tribunale federale esamina tuttavia la compatibilità di tali disposizioni con la Costituzione riferendosi al caso concreto, e se la censura si rivela fondata, esso non annulla la norma applicata, ma unicamente il provvedimento adottato sulla base della medesima (DTF 129 I 265 consid. 2.3; 128 I 102 consid. 3; 124 I 289 consid. 2 con rispettivi riferimenti). Da questo profilo, la censura è ammissibile.
6.
La tassa per il servizio di raccolta e di eliminazione dei rifiuti prelevata dal Comune di C._____ è una tassa di utilizzazione, ossia una controprestazione del cittadino per il diritto che egli ottiene di utilizzare il servizio di nettezza urbana (cfr. DTF 111 Ia 324 consid. 7 e rinvii). Al riguardo, va ricordato che la ripartizione tra gli utenti dei costi generati dal servizio comunale di raccolta e di smaltimento dei rifiuti deve rispettare il principio di causalità (cfr. art. 2 e 32a LPAmb). Secondo la prassi, detto principio non può essere interpretato nel senso che è lecita solo una ripartizione dei costi proporzionale alla quantità di rifiuti effettivamente prodotta. L'ente pubblico deve infatti sopportare anche delle spese che non dipendono direttamente dalla medesima, come quelle di manutenzione delle installazioni le quali vanno sostenute anche se non vengono prodotti né smaltiti rifiuti. Anche se l'ammontare della tassa dipende quindi dalla quantità di rifiuti prodotta, ciò non impedisce tuttavia l'utilizzazione di criteri schematici (cfr. sentenza 2P.266/2003 del 5 marzo 2004, pubblicata in: URP 2004 pag. 197, consid. 3.1; DTF 129 I 290 consid. 3.2 e numerosi riferimenti dottrinali; Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, in: ZBL 104 (2003) pag. 531 e numerosi riferimenti). Il Tribunale federale ha pertanto considerato che prelevare presso ogni economia domestica un importo forfettario modesto, anche se in tal modo la tariffa era poco differenziata, ossequiava il principio di causalità (RDAT 1996 I 51 142 consid. 11b; RDAF 1999 I 94 consid. 3b). Per converso ha considerato che una tassa annuale per l'eliminazione dei rifiuti fissata solo proporzionalmente al valore di assicurazione incendio dell'immobile disattendeva il citato principio, siccome non includeva alcun elemento relativo alla quantità dei rifiuti da eliminare (DTF 129 I 290 consid. 3.2 e rinvii; sentenza 2P.380/1996 del 28 gennaio 1998, pubblicata in: URP 1998 pag. 739 consid. 2b). Oltre al principio della copertura dei costi, la cui violazione non è adotta in concreto, la tassa per il servizio di raccolta e di eliminazione dei rifiuti deve ugualmente ossequiare il principio dell'equivalenza, che concretizza quelli della parità di trattamento e del divieto dell'arbitrio (art. 8 e 9 Cost.). Secondo detto principio,

l'ammontare della singola tassa deve rimanere in un rapporto adeguato con la prestazione dell'ente pubblico: la tassa non deve trovarsi in evidente sproporzione con il valore oggettivo della prestazione e deve contenersi entro limiti ragionevoli. Il valore della prestazione si determina in base alla sua utilità per il contribuente oppure in base al suo costo per rispetto all'insieme delle spese sostenute per l'attività amministrativa in questione, ciò che non esclude un certo schematismo né la facoltà di ricorrere a delle medie fondate sull'esperienza. Le tasse devono tuttavia essere allestite in base a criteri obiettivamente sostenibili e non devono operare distinzioni sfornite di motivi ragionevoli (cfr. DTF 126 I 180 consid. 3a/ bb; 122 I 279 consid. 6c e riferimenti).
Una quantificazione precisa di vantaggi particolari tratti da un servizio pubblico è spesso alquanto difficile, se non impossibile. Essa dipende in effetti da diversi fattori come, ad esempio, trattandosi del servizio di nettezza urbana, la quantità dei rifiuti prodotta oppure la variazione dei costi legati allo smaltimento in funzione dell'allontanamento o del periodo dell'anno. Per tali motivi, la prassi ha ammesso che le tasse possono essere prelevate secondo criteri schematici fondati sull'esperienza (cfr. DTF 128 I 46 consid. 4a e rinvii).
Entro questi limiti, il legislatore gode di un ampio potere di apprezzamento che deve essere rispettato dalle autorità giudiziarie, le quali devono intervenire soltanto se le distinzioni operate sono insostenibili.
7.
7.1 I ricorrenti adducono una violazione dei principi della parità di trattamento e del divieto dell'arbitrio poiché sono astretti a pagare una tassa uguale a quella esatta dalle economie domestiche di persone domiciliate nel comune e non beneficiano nemmeno di un regolare servizio di raccolta. La critica è infondata. Anche se, in via di massima, le tasse di utilizzazione possono essere prelevate solo in proporzione all'effettiva utilizzazione, vi è un'eccezione quando si tratta di installazioni la cui utilizzazione è obbligatoria, come ad esempio, il servizio di raccolta e di eliminazione dei rifiuti (Adrian Hungerbühler, op. cit., pag. 525 e numerosi riferimenti). Infatti, in tal caso è lecito prelevare la tassa anche presso chi non utilizza il servizio di nettezza urbana, poiché il medesimo dev'essere organizzato dal Comune indipendentemente dal numero degli effettivi utilizzatori e perché l'ente pubblico deve sopportarne comunque i costi di manutenzione. Per questi motivi, i Comuni che finanziano il servizio di raccolta dei rifiuti mediante la cosiddetta tassa al sacco possono nel contempo prelevare anche delle tasse fisse, il cui ammontare - che non dipende dalla quantità dei rifiuti prodotta e serve a coprire le spese di
manutenzione da loro sostenute - viene determinato in base alla probabile o presumibile utilizzazione delle infrastrutture (cfr. sentenza 2P.266/2003 del 5 marzo 2003 pubblicata in: URP 2004 pag. 197 consid. 3.2 e 3.3). Nel caso in cui invece un Comune - come il Comune di C._____ - decide di prelevare unicamente delle tasse fisse annuali presso gli utenti, le stesse devono allora, in ossequio ai principi dell'equivalenza e della parità di trattamento, essere il più possibile differenziate a seconda dell'uso presumibile (Adrian Hungerbühler, op. cit., pag. 525 e numerosi riferimenti). Ciò che è stato fatto in concreto. In effetti, l'art. 14 dell'Ordinanza prevede per le singole categorie di utenti delle tariffe annuali differenti. Segnatamente è prevista una tariffa per le persone sole con domicilio nel comune (fr. 75.–); per le economie domestiche costituite da due o più persone (fr. 120.–); per i piccoli negozi, chioschi, uffici pubblici e privati, distributori di carburanti, piccoli depositi e piccoli artigiani (fr. 180.–); per i ristoranti, farmacie, negozi alimentari, laboratori, officine, autorimesse, con domicilio fiscale nel comune (fr. 375.–) o senza domicilio fiscale nel comune (fr. 600.–); per i ristoranti con alloggio, alberghi, campeggi, colonie, industrie e fabbriche con domicilio fiscale nel comune (fr. 450.–); per le industrie e fabbriche di ogni genere, magazzini di deposito, e imprese senza domicilio fiscale nel comune (fr. 600.–); per case o appartamenti di vacanze, occupati dai proprietari o affittati a terzi (fr. 120.–). La distinzione effettuata tra alcune categorie di utenti in base al domicilio fiscale è irrilevante nella presente vertenza. Tale aspetto non deve pertanto essere ora oggetto di un esame più approfondito. Nella propria risposta, il Comune di C._____ rileva poi che sul territorio comunale sono presenti circa 500 residenze di vacanze, di cui non è possibile verificare il grado di utilizzazione poiché cambia molto di caso in caso. Precisa inoltre che non è possibile verificare l'effettiva produzione di rifiuti da parte di ogni utente a causa dei costi eccessivi che tale pratica comporterebbe, come pure perché i mezzi di raccolta non sono attrezzati per un sistema di verifica individuale. Infine, fa valere che nessuno può attestare che gli utenti di residenze secondarie producano meno rifiuti delle famiglie domiciliate. Orbene se un Comune per ragioni pratiche rinuncia a determinare in maniera dettagliata l'intensità dell'utilizzazione delle residenze secondarie (ad esempio secondo il numero degli abitanti, la durata dei soggiorni, ecc.) e considera che le stesse sono utilizzate - dai proprietari o da inquilini - quanto le
case delle persone domiciliate nel Comune, tal modo di procedere, anche se si fonda su una schematizzazione alquanto grossolana, non risulta ancora - dal profilo della parità di trattamento - manifestamente insostenibile.

Infatti anche tra le abitazioni delle famiglie domiciliate nel Comune, a seconda del numero delle persone che le compongono, vi possono essere delle rilevanti differenze per quanto concerne la quantità di rifiuti prodotti.
I ricorrenti considerano poi che vi è arbitrio e disparità di trattamento poiché il punto di raccolta dei rifiuti più vicino si trova a circa 2 km di distanza e perché durante i mesi invernali il servizio di raccolta dei rifiuti viene ridotto. Anche tale critica è infondata. In primo luogo va osservato che la circostanza che, quando le residenze secondarie non sono situate nella zona urbana i loro proprietari devono trasportare i propri rifiuti fino a punti di deposito, anche relativamente lontani, poiché il servizio di raccolta non passa davanti ad ogni casa, è nella natura delle cose e non giustifica di per sé una riduzione della tassa, fintanto che le spese medie sopportate dal Comune per queste abitazioni si mantengono nel quadro di quelle assunte per le abitazioni situate nella zona urbana (cfr. sentenza 2P.12/2001 del 25 luglio 2001 pubblicata in: URP 2001 pag. 934 consid. 4), ciò che in concreto i ricorrenti non contestano (cfr. art. 90 cpv. 1 lett. b OG). Per quanto concerne la seconda censura, nella propria risposta il Comune di C._____ rileva che durante i mesi invernali, a causa delle difficoltà di transito su alcune strade, i giri di raccolta sono limitati alla zona urbana dove sono in servizio 24 punti di deposito (32 da maggio a novembre), ai quali tutti gli utenti del territorio comunale possono comunque far capo. Orbene, anche tale limitazione non appare inficiata d'arbitrio e non implica disparità di trattamento, fintanto che, come nel caso concreto, la tassa annuale prelevata rimane modesta (fr. 120.–) e che un inventario dettagliato di tutte le case in base all'ampiezza dell'abitazione, del numero dei locali e degli abitanti nonché della durata di ogni soggiorno appare, per le ragioni pratiche invocate dal Comune ed esposte in precedenza, sproporzionato (cfr. sentenza inedita 2P.111/2002 del 13 dicembre 2002, consid. 4.2 e rinvio).
7.2 I ricorrenti adducono poi che la tassa litigiosa dovrebbe ossequiare il principio di causalità di cui all'art. 2 LPAmb, più esattamente essi lamentano la violazione del principio della forza derogatoria del diritto federale (art. 49 cpv. 1 Cost.). Sennonché essi si limitano a menzionare detto disposto nel loro gravame, senza peraltro prendere posizione sulla regola specifica di cui all'art. 32 LPAmb, e senza specificare in maniera compiuta e puntale perché e in quale misura l'ordinanza comunale che fissa le tariffe per il servizio di nettezza urbana lederebbe il medesimo. In proposito, il gravame è inammissibile (art. 90 cpv. 1 lett. b OG).
8.
I ricorrenti asseriscono infine che la tassa di giustizia di fr. 800.– posta a loro carico in sede cantonale è sproporzionata, visti il principio e il valore litigioso in causa. Essi non sostengono che la medesima difetta della necessaria base legale. La circostanza poi che oggetto del contendere sia una tassa annuale di fr. 120.– non esclude che venga esatta una tassa di giustizia che supera tale importo quando le spese processuali effettive lo giustificano, ciò che appare essere il caso nella fattispecie concreta e che, comunque, non è contestato dai ricorrenti, perlomeno non conformemente a quanto richiesto dall'art. 90 cpv. 1 lett. b OG. La critica, in quanto ammissibile, va respinta.
9.
Le spese seguono la soccombenza e vengono poste in parti uguali a carico dei ricorrenti, con vincolo di solidarietà (art. 156 cpv. 1 e 7, 153 e 153a OG). Al Comune resistente, il quale non si è fatto assistere da un avvocato, e ad autorità vincenti non vanno accordate ripetibili per la sede federale (art. 159 cpv. 1 e 2 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
1.
In quanto ammissibile, il ricorso è respinto.
2.
La tassa di giustizia di fr. 1'500.– è posta a carico dei ricorrenti, in solido.
3.
Non si concedono ripetibili per la sede federale.
4.
Comunicazione ai ricorrenti, al Municipio di C._____, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.
Losanna, 10 settembre 2004
In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: La cancelliera: