Urteilskopf

102 Ia 397

57. Estratto della sentenza del 14 luglio 1976 nella causa Comune di Breganzona contro Consiglio di Stato del Cantone Ticino
Regeste (de):
Gemeindeautonomie; Benützungsgebühren.

1. Vertretung der Gemeinde in Verwaltungsstreitigkeiten (E. 1).

2. Gemeindeautonomie: Autonomie der Tessiner Gemeinden hinsichtlich der Errichtung, der Organisation und der Verwaltung von Trinkwasserversorgungsbetrieben; direktes rechtliches Monopol solcher Betriebe (E. 3).

3. Ist ein von der Gemeindeexekutive - statt vom Gemeindegesetzgeber - erlassener Tarif eine genügende gesetzliche Grundlage? Frage offengelassen (E. 3).

4. Verwaltungsgebühren und Benützungsgebühren:

a) Wie die Verbrauchstaxe stellt auch die Gebühr für den Anschluss ans Trinkwasserversorgungsnetz eine Benützungsgebühr dar (E. 5a);

Regeste (fr):
Autonomie communale; taxes d'utilisation.

1. Représentation d'une commune en justice dans les affaires administratives (consid. 1).

2. Autonomie communale: dans le canton du Tessin, les communes jouissent de l'autonomie pour établir, organiser et administrer un service de distribution d'eau potable; monopole de droit direct d'un tel service (consid. 3).

3. Un tarif adopté par l'autorité exécutive, au lieu de l'être par l'autorité législative communale, constitue-t-il une base légale suffisante? Question laissée ouverte (consid. 3).

4. Taxes administratives et taxes d'utilisation:

a) comme la taxe de consommation, la taxe de raccordement au réseau de distribution d'eau potable constitue une taxe d'utilisation (consid. 5a);

Regesto (it):
Autonomia comunale; tasse di utilizzazione.

1. Rappresentanza in giudizio di un Comune in vertenze di carattere amministrativo (consid. 1).

2. Autonomia comunale: nel Cantone Ticino i Comuni fruiscono dell'autonomia comunale per quanto concerne l'istituzione, l'organizzazione e l'amministrazione delle aziende di distribuzione dell'acqua potabile; monopolio legale diretto di tali aziende (consid. 3).

3. Una tariffa adottata dall'esecutivo, anziché dal legislativo comunale, costituisce una base legale sufficiente? Questione riservata (consid. 3).

4. Tasse amministrative e tasse d'utilizzazione:

a) come la tassa di consumo, la tassa d'allacciamento alla rete di distribuzione dell'acqua potabile costituisce una tassa d'utilizzazione (consid. 5a);

Sachverhalt ab Seite 399

BGE 102 Ia 397 S. 399

Il dott. Censi ha costruito nel Comune di Breganzona uno stabile di 15 appartamenti, della cubatura di 6538 mc. L'Azienda comunale dell'acqua potabile gli ha chiesto il pagamento di una tassa d'allacciamento alla rete comunale dell'acqua potabile di Fr. 3'271.–, pari a Fr. 0,50 per mc di volume dell'edificio. Il dott. Censi si è aggravato al Consiglio di Stato, contestando il principio e l'ammontare del tributo impostogli. Con decisione 25 giugno/2 luglio 1974, il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso e ha fatto tra l'altro ordine al Municipio di Breganzona di modificare la tariffa dell'acqua potabile e di sottoporgliela per approvazione. Il Municipio di Breganzona si è aggravato contro la decisione governativa al Tribunale federale, con ricorso di diritto pubblico fondato sulla violazione dell'autonomia comunale e dell'art. 4 Cost. Nel ricorso di diritto pubblico si fa valere in sostanza che il Consiglio di Stato, chiamato ad un controllo di legalità, avrebbe arbitrariamente ritenuto che la tassa d'allacciamento costituisce soltanto il corrispettivo della formale autorizzazione comunale di allacciamento, e che è vietato al Comune di tener conto, per commisurarla, dei costi della rete idrica resa accessibile all'utente e dell'interesse di quest'ultimo. Il ricorrente rimprovera al Consiglio di Stato di aver erroneamente applicato il principio della copertura dei costi a tasse d'utilizzazione, e di aver arbitrariamente rinviato il Comune alla legge cantonale sui contributi di miglioria, che, inapplicabile nel caso concreto, non gli consentirebbe, d'altronde, di procacciarsi i mezzi finanziari per l'esercizio dell'azienda. Inoltre, il Consiglio di Stato avrebbe leso il principio dell'uguaglianza, e si sarebbe posto in contraddizione con sé stesso, avendo in precedenza avallato il modo di procedere della Municipalità. Il Tribunale federale ha accolto il ricorso.

BGE 102 Ia 397 S. 400

Erwägungen

Considerato in diritto:

1. Il Municipio di Breganzona ha manifestamente inoltrato il ricorso, anche se ciò non è espressamente rilevato, per conto del Comune, del quale è organo. Quali facoltà di rappresentanza spettino agli organi di una corporazione di diritto pubblico, come il Comune, è questione retta dal diritto cantonale (DTF 54 I 169; BIRCHMEIER, Bundesrechtspflege, ad art. 88 OG, pag. 367). Giusta l'art. 13 lett. a della legge ticinese sulla municipalizzazione dei servizi pubblici, del 12 dicembre 1907 (LMS), la Municipalità rappresenta l'azienda di fronte ai terzi ed in giudizio per gli oggetti dell'azienda stessa. Tuttavia, per stare in causa, dovrà aver ottenuto (tranne eccezioni che qui non ricorrono) l'autorizzazione dell'Assemblea, rispettivamente del Consiglio comunale, i quali deliberano a semplice maggioranza (art. 13 lett. a § 1 e § 2 LMS). D'altro canto, anche la legge organica comunale ticinese, del 1o marzo 1950 (LOC), prevede che, per stare in causa, il Municipio deve essere autorizzato dall'Assemblea o dal Consiglio comunale (art. 12 n. 10 e 35 LOC). Tuttavia, secondo costante giurispruden-

za cantonale, nota al Tribunale federale (cfr. sentenza inedita 25 settembre 1974 nella causa Amministrazione patriziale di Lumino contro Carobbio, consid. 1), l'autorizzazione dell'Assemblea o del Consiglio comunale non è richiesta in vertenze di carattere amministrativo, come la presente. Non v'è quindi motivo di richiedere la produzione dell'autorizzazione del Consiglio comunale di Breganzona. ...

3. a) La Costituzione ticinese non definisce, né delimita l'ambito dell'autonomia comunale: l'art. 50 contiene unicamente disposizioni circa le Autorità comunali. A livello legislativo il carattere di ente autonomo di diritto pubblico - con l'ordinamento ed i poteri stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi - è riconosciuto al Comune ticinese dall'art. 1 LOC. Questa prevede all'art. 157 che ogni Comune è tenuto a disciplinare mediante regolamento le materie che rientrano nella sua competenza; tutti i regolamenti comunali e le loro modificazioni sono soggetti all'approvazione del Consiglio di Stato che li rende esecutivi (art. 158 e 159 LOC). Le attribuzioni dei Comuni in materia di servizi pubblici sono determinate dalla LMS. Questa dispone che è data facoltà ai Comuni di assumere

BGE 102 Ia 397 S. 401

l'esercizio diretto, anche con diritto di privativa, dei servizi di interesse pubblico. I Comuni sono pertanto autorizzati - segnatamente in materia di distribuzione dell'acqua potabile - ad istituire delle aziende che esercitano un monopolio legale diretto e non solo un monopolio di fatto (cfr. DTF 88 I 64 consid. 3; DTF 93 I 45). Queste aziende debbono essere amministrate separatamente, in modo distinto dagli altri rami della gestione comunale, e separatamente possono anche essere organizzate (art. 2 LMS). Mentre il regolamento organico dell'azienda è adottato dall'Assemblea, rispettivamente dal Consiglio comunale (art. 7 lett. f, 15 e 16 LMS), gli altri regolamenti, tra cui la tariffa, sono adottati dal Municipio (art. 17 LMS). L'art. 18 LMS ricorda che, conformemente alla LOC, tutti i regolamenti, previa esposizione al pubblico, debbono essere approvati dal Consiglio di Stato. b) Delle facoltà conferitegli dalla legge il Comune di Breganzona ha fatto uso, istituendo un'azienda dell'acqua potabile retta da un regolamento adottato dal Consiglio comunale il 10 luglio 1967, ed approvato dal Consiglio di Stato il 15 dicembre dello stesso anno. Detto regolamento istituisce un monopolio di diritto per la distribuzione dell'acqua potabile, astringendo tutti i proprietari sul territorio comunale a servirsi unicamente dell'acqua dell'azienda (art. 11 Reg.) e vietando loro di fornire acqua a terzi, se utenti di impianto proprio (art. 17 Reg.). Secondo l'art. 36 Reg., ogni allacciamento è soggetto a concessione, al pagamento di una tassa unica di allacciamento, ed a contratto di abbonamento. Con risoluzione 3 febbraio 1969, il Municipio ha stabilito di prelevare una tassa unica di allacciamento per nuove costruzioni di Fr. 0,50 al mc dello stabile. c) Da quanto precede, si deduce che il Comune di Breganzona fruisce in tale materia dell'autonomia comunale, nel senso richiesto dalla giurisprudenza del Tribunale federale, che le surrichiamate disposizioni regolamentari e tariffarie costituiscono diritto comunale autonomo, e che il Comune può insorgere col ricorso di diritto pubblico contro una decisione dell'autorità di vigilanza, che abusi del proprio potere di controllo o violi il diritto autonomo comunale (DTF 101 Ia 265 consid. 2; DTF 100 Ia 203 consid. 2b e riferimenti). Trattandosi in casu dell'interpretazione e dell'applicazione di norme del livello legislativo e regolamentare e non del livello costituzionale, il Tribunale federale controlla l'operato

BGE 102 Ia 397 S. 402

dell'autorità cantonale solo sotto il profilo dell'arbitrio (DTF 101 Ia 395 consid. 2a, 261 consid. 2 e riferimenti di giurisprudenza anteriore).

4. Adito con ricorso del Comune, il Tribunale federale non è chiamato ad esaminare se a ragione il Consiglio di Stato ha considerato sufficiente la base legale del tributo. In particolare, esso non ha da controllare se sia compatibile con l'esigenza costituzionale di una base legale in senso formale, richiesta per i pubblici tributi, il fatto che la tariffa, sia pure in virtù di una norma di ripartizione delle competenze del diritto cantonale, sia emanata dall'esecutivo anziché dal legislativo comunale, quest'ultimo avendo solo fissato il principio del prelievo della tassa (cfr. DTF 97 I 201 e seg., consid. 5, 804 consid. 7; DTF 99 Ia 697 e seg.; 100 Ia pag. 66 consid. 2a; DTF 100 Ia 138 consid. 6).

5. a) Secondo l'impugnata decisione, mentre la tassa di consumo dell'acqua potabile (tassa minima di consumo + tassa per il maggior consumo, art. 33 e 34 Reg.) costituisce una tassa d'utilizzazione (Benützungsgebühr), la tassa d'allacciamento, prevista dall'art. 36 Reg., potrebbe essere concepita soltanto come una tassa amministrativa (Verwaltungsgebühr); a mente del Consiglio di Stato, la prestazione dell'ente pubblico, di cui essa costituisce il corrispettivo, si esaurirebbe infatti nella mera attività amministrativa di esame ed evasione della domanda e di collaudo. Quest'opinione non resiste alla critica.
Contrariamente alla tesi del Consiglio di Stato, la prestazione dell'ente pubblico va oltre la mera attività amministrativa connessa con l'esame e l'evasione della domanda, come sarebbe il caso - ad esempio - per il rilascio di una licenza di costruzione. Essa comprende anche l'allacciamento vero e proprio, ovverosia la possibilità concreta aperta all'utente di utilizzare in ogni momento la rete di distribuzione. Ciò è d'altronde ammesso dallo stesso Consiglio di Stato, allorquando scrive che la tassa d'allacciamento è dovuta "... dal privato... per poter allacciarsi alla canalizzazione e per poter usarla". Ne viene che, contrariamente alla tesi del Consiglio di Stato, la tassa (unica) d'allacciamento e quella (ricorrente) di consumo costituiscono entrambe tasse d'utilizzazione (DTF 92 I 455 /56 e riferimenti). D'altronde nessuna disposizione

della legislazione cantonale e comunale addotta dal Consiglio di Stato nella decisione impugnata, permette di considerare la prima come semplice tassa amministrativa, la seconda invece come tassa d'utilizzazione. b) Il principio della copertura dei costi (Kostendeckungsprinzip), inteso come doppio requisito di corrispondenza fra il gettito globale delle tasse e l'ammontare globale dei costi, da un lato, e di correlazione tra l'ammontare della singola tassa e la concreta prestazione dell'ente pubblico, dall'altro, è applicabile, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, in materia di tasse amministrative. In materia di tasse d'utilizzazione - e soprattutto in tema di tasse per i servizi industriali dei Cantoni e dei Comuni - esso non è applicabile, o quantomeno non lo è così rigidamente (DTF 52 I 50 consid. 3; 53 I 485 consid. 3; DTF 56 I 519; DTF 72 I 396; DTF 84 I 165 consid. 3, in principio; 100 Ia 140 consid. 6c; cfr. anche DTF 100 Ia 239 consid. 3b). È vero, come si deduce dalle citate sentenze, che tali tasse sono soggette al principio dell'equivalenza, nel senso che debbono corrispondere al valore economico della prestazione effettuata dall'ente pubblico. Ma è ammesso che per la loro commisurazione può tenersi conto dell'interesse economico dell'utente indipendentemente dal loro gettito globale, e che questo gettito, diversamente da quanto avviene per le tasse amministrative, può superare l'onere assunto dall'ente pubblico, e quindi lasciare un utile. Certo, in tal caso queste tasse si avvicinano alle imposte ma, fuori del caso di una sproporzione manifesta, non si confondono con esse e non perdono la caratteristica di tributi causali. Di questa connotazione, che le avvicina alle imposte, devesi semmai tener conto dettando esigenze particolarmente severe in tema di base legale formale, specie quando, per la posizione di monopolio (legale o di fatto) detenuta dall'ente pubblico, fanno difetto parametri di libero mercato atti a misurarne il valore (DTF 100 Ia 141/42). Ora, come s'è visto (supra, consid. 4), la questione della base legale non è qui in discussione. D'altronde, il principio per cui dalla gestione delle aziende municipalizzate possa ridondare un utile è ancorato nell'art. 4 LMS. Questa disposizione prevede che l'utile netto è destinato in primo luogo al pagamento degli interessi del capitale di impianto o di riscatto, mentre il residuo dev'essere versato a fondi di

riserva, di ammortamento e di rinnovamento, ed impiegato in miglioramenti del pubblico servizio, e soltanto

BGE 102 Ia 397 S. 404

in seguito destinato alla riduzione delle tariffe e da ultimo elargito a favore dell'erario comunale. Quanto all'art. 16 LMS, esso dispone che il regolamento organico deve contenere le norme circa la "distribuzione degli utili". L'affermazione del Consiglio di Stato, per cui il principio della copertura dei costi sarebbe "espressamente sancito" dalla LMS, è quindi contraddetta dal testo legale. Infine, anche se il principio della copertura dei costi fosse applicabile nella sua accezione stretta, va troppo lontano il Consiglio di Stato allorquando sembra ritenere che, per la commisurazione della tassa, non sia lecito tenere conto in una misura adeguata dell'interesse del contribuente e della sua capacità contributiva; la giurisprudenza l'ha già ammesso in materia di tasse meramente amministrative, fermo restando per esse il principio che il loro gettito globale non deve superare in modo rilevante le uscite globali (DTF 97 I 204, consid. 6, 208 consid. 8c; 72 I 396; 53 I 486/87).

6. Secondo il Consiglio di Stato, il tributo richiesto non è più una tassa (Gebühr), ma un contributo (Beitrag), perché commisurato al volume (o al valore) dell'edificio di cui è richiesto l'allacciamento. Ora, argomenta il Consiglio di Stato, per il prelievo di contributi è esclusivamente applicabile la legge sui contributi di miglioria dell'8 marzo 1971. Certo non è sempre agevole distinguere nettamente fra tassa d'utilizzazione e contributo. Secondo IMBODEN (Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung n. 412 I), vi è contributo e non tassa d'utilizzazione non solo quando l'utenza è dichiarata obbligatoria (assicurazioni sociali, assicurazioni cantonali contro gli incendi), ma anche quando il complesso delle cose oggetto dell"'utilizzazione" - sia questa spontanea o imposta - non può più identificarsi con un "istituto" (o un"'azienda"). Per quest'autore le tasse d'allacciamento ad una canalizzazione sono in realtà dei contributi. Ma le opinioni al riguardo sono, in dottrina e nella giurisprudenza, divise. Così il Tribunale amministrativo del Canton Berna considera i tributi d'allacciamento a canalizzazioni comunali come vere e proprie tasse d'utilizzazione, esigibili al momento in cui l'allacciamento è effettuato (ZBl 66 (1965) pag. 372 e seg.; ZBl 73 (1972) pag. 204) e nega (MBVR 1964 pag. 355), appoggiandosi tra l'altro a FLEINER (Institutionen, 8a ed. pag.

BGE 102 Ia 397 S. 405

417 e 425) e rifiutando le categorie più larghe di BLUMENSTEIN (System des Steuerrechtes, 2a ed., pag. 2 e MBVR 35 pag. 7), che esse rientrino nella categoria dei contributi. Per distinguere se il tributo d'allacciamento richiesto sia un contributo o una tassa d'utilizzazione, si deve esaminare, in un caso come il presente, se lo stesso possa essere imposto al proprietario del fondo già in virtù della semplice possibilità d'allacciamento che gli è offerta, ed indipendentemente dall'allacciamento effettivo, oppure se l'obbligo di solvere il tributo insorga solo al momento dell'allacciamento effettivo, considerato come prestazione dell'ente pubblico. Nel primo caso, come la giurisprudenza del Tribunale federale ha già ammesso (cfr. DTF 92 I 455 /56, DTF 94 I 276 e sentenza inedita del 19 febbraio 1975 nella causa Comune di Malix contro Nüesch, consid. 4), si è di fronte ad un contributo di miglioria (Vorzugslast), giustificato dal vantaggio particolare e realizzabile ridondante al fondo della costruzione dell'opera di canalizzazione; nel secondo caso (cfr. DTF 102 Ia 72) trattasi di una tassa d'utilizzazione corrispettivo della prestazione consistente nell'allacciamento (cfr. anche ZBl 74 (1973) pag. 323 consid. 2a). Ne discende che, ricorrendo nella fattispecie i presupposti propri alla seconda ipotesi, il tributo imposto ha da essere considerato alla stregua di una tassa d'utilizzazione.

7. Il Consiglio di Stato, vietando per principio al Comune ricorrente di prelevare tributi di allacciamento per

i nuovi stabili nella forma di tasse d'utilizzazione, commisurate all'importanza della prestazione effettuata ed all'interesse del contribuente, viola l'autonomia comunale, impedendo all'azienda di svolgere le funzioni che la legge le attribuisce, e dev'essere annullata (DTF 101 Ia 518 -520). Non è pertanto indispensabile esaminare se, come pretende il Consiglio di Stato, il Comune potrebbe far capo alla legge cantonale sui contributi di miglioria dell'8 marzo 1971 (LCM). Può tuttavia a tal proposito osservarsi, che la LCM presuppone (art. 4) l'esecuzione, l'ampliamento o il rifacimento di un'opera pubblica, ed una plusvalenza dei fondi in conseguenza di tale esecuzione (art. 8, 10, 11 LCM), e che il diritto di imporre contributi decade entro tre anni dal compimento dell'opera (art. 14 LCM). Ne viene che, per una canalizzazione esistente da tempo, il Comune non potrebbe rivolgersi alla LCM. Se gli fosse inibito di prelevare per i nuovi allacciamenti tasse d'utilizzazione,

l'azienda dovrebbe coprire il proprio fabbisogno con l'aumento delle tasse di puro consumo. Ora, non vi sono motivi per ritenere che, emanando la LCM nel 1971 - la quale non fa che riprendere e precisare disposizioni già contenute nella cessata legge d'espropriazione - il legislatore abbia inteso modificare profondamente il regime delle aziende municipalizzate. Dato l'esito, l'esame delle ulteriori censure ricorsuali è superfluo. Spetterà al Consiglio di Stato, eventualmente, di esaminare se la prevista tassa di Fr. 0,50 il mc non sia esorbitante. Riferita a stabili d'appartamenti, come nel concreto caso, ciò non parrebbe, almeno a prima vista. Se si ritiene che attualmente il costo cubimetrico di simili edifici si aggira sui Fr. 300.– il mc, la tassa di Fr. 0,50 sul volume corrisponde ad una tassa dell' 1,66%o sul costo della costruzione.