Urteilskopf

103 Ia 577

85. Estratto della sentenza del 9 novembre 1977 nella causa Pedroia c. Comune di Minusio e Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.
Regeste (de):
Staatsrechtliche Beschwerde gegen einen von der zuständigen Behörde noch nicht genehmigten Erlass; Art. 89 OG.

Die staatsrechtliche Beschwerde gegen einen kommunalen Erlass, der noch der Genehmigung durch die kantonale Behörde bedarf, ist zulässig, wenn diese vor der Urteilsfällung erfolgt. Bis zum Zeitpunkt der Genehmigung kann das Bundesgericht die Instruktion aussetzen (Erweiterung der Rechtsprechung) (E. 2).

Benützungsgebühr, Trinkwassergebühr.

Bei der Festlegung des Tarifs für die Benützung einer Sache (hier: Wasser), die von einem öffentlichen Betrieb geliefert wird, kann nicht nur der Menge sondern auch der Art und Weise des Verbrauchs Rechnung getragen werden. Unter diesem Gesichtspunkt sind die normale Spitzenbelastung und ausserordentliche Spitzenbelastung der Anlage, soweit sie ihre Ausmasse und ihre Kapazität (hier: die Wasserfassungen und -leitungen) beeinflussen, massgebend (E. 5-7).

Regeste (fr):
Recours de droit public contre des dispositions non encore approuvées par l'autorité compétente; art. 89 OJ.

Le recours de droit public formé contre des dispositions édictées par l'autorité communale mais non encore approuvées par l'autorité cantonale compétente est recevable, pourvu qu'une telle approbation intervienne avant l'arrêt du Tribunal fédéral. Ce dernier peut suspendre l'instruction du recours jusqu'au moment où cette approbation est donnée (extension de la jurisprudence) (consid. 2).

Taxes d'utilisation. Tarif de l'eau potable.

En fixant le tarif d'utilisation d'un bien (en l'espèce: l'eau) fourni par une entreprise publique, l'autorité peut tenir compte non seulement de la quantité consommée, mais aussi de la nature de la consommation. Prise en considération, sous cet angle, des pointes normales et des pointes extraordinaires de consommation, en tant qu'elles déterminent les dimensions et la capacité des installations (en l'espèce: installations de captage et conduites) (consid. 5-7).

Regesto (it):
Ricorso di diritto pubblico contro norme non ancora approvate dall'autorità competente; art. 89 OG.

È ammissibile il ricorso di diritto pubblico proposto contro norme emanate dall'autorità comunale ma ancora soggette all'approvazione dell'autorità cantonale, purché tale approvazione intervenga prima del giudizio del Tribunale federale. In attesa dell'approvazione, il Tribunale federale può sospendere l'istruzione della causa (estensione della giurisprudenza) (consid. 2).

Tasse d'utilizzazione. Tariffa dell'acqua potabile.

Nel determinare la tariffa per l'utilizzazione di un bene (nella fattispecie: acqua) fornito da un'azienda pubblica può essere tenuto conto non solo dell'aspetto quantitativo del consumo, ma anche della struttura di quest'ultimo. Rilevanza sotto questo profilo delle cosiddette punte e superpunte del consumo, in quanto condizionino le di-

mensioni e la capacità dell'impianto (nella fattispecie: installazioni di captazione dell'acqua e acquedotto) (consid. 5-7).

Sachverhalt ab Seite 578

BGE 103 Ia 577 S. 578

Il 4 luglio 1973 il Municipio di Minusio, agendo in virtù dell'art. 13 lett. a della legge cantonale sulla municipalizzazione dei servizi pubblici (LSM), ha adottato un nuovo regolamento per la distribuzione dell'acqua potabile e la relativa tariffa. Accanto alla tassa d'allacciamento (art. 1), la tariffa istituisce una tassa minima d'abbonamento, graduata a seconda dei locali e del tipo d'impianti (art. 4). La tassa di consumo (prezzo dell'acqua) è uniformemente stabilita in Fr. 0,32 il mc (art. 10 lett. a). La tassa d'abbonamento dà diritto al consumo gratuito di tanti metri cubi d'acqua, quanti ne risultano dalla divisione dell'ammontare di essa per il prezzo unitario al mc (art. 10 cpv. 2 tariffa). Da codesta imputazione sono però escluse le tasse industriali e suppletorie previste dall'art. 6 della tariffa: esse non danno diritto a consumo e debbono esser pagate oltre la tassa minima-base (art. 6 cpv. 2). Tra queste tasse suppletorie rientra quella (art. 6 lett. g) per le piscine fisse o di plastica con o senza filtri. Esse pagano una tassa suppletoria annua di Fr. 8.– per mc di capienza. Luigi Pedroia e consorti hanno ricorso contro la tassa suppletoria per le piscine al Consiglio di Stato e, dopo la pronunzia sfavorevole di questo, si sono aggravati al Tribunale amministrativo. Anche l'ultima istanza cantonale ha dato loro torto, in sostanza argomentando che nella ripartizione della tassa tra le varie categorie di utenti il legislatore non ha abusato dei propri poteri tenendo conto della natura voluttuaria del consumo, della capacità economica dei proprietari di piscine e degli oneri

BGE 103 Ia 577 S. 579

derivanti per l'impianto dal numero, dall'aumento e dal consumo particolare di tali installazioni. Con tempestivo ricorso di diritto pubblico per violazione dell'art. 4 Cost., Luigi Pedroia e consorti impugnano questa decisione, e chiedono al Tribunale federale di annullarla insieme con l'art. 6 lett. g della Tariffa. Ammessa, in linea di principio, la possibilità di prevedere per le piscine una tassa suppletoria, non imputabile sul consumo, essi sostengono che quella di Fr. 8.– il mc per anno è assolutamente sproporzionata, e crea per i proprietari di simili impianti un aggravio che non può esser giustificato con alcun ragionevole motivo. La pretesa natura voluttuaria del contestato consumo, la potenzialità economica della categoria degli utenti, le pretese esigenze di potenziamento della rete e degli impianti in ragione del numero delle piscine e del loro presumibile aumento, non costituiscono motivo oggettivo per giustificare un carico così massiccio. Inoltre, la soluzione adottata costituisce una flagrante disparità di trattamento rispetto ad altre categorie di utenti, che si trovano in condizioni analoghe, e non sono gravati. Pertanto, il legislatore comunale avrebbe abusato dei poteri di apprezzamento che gli competono, e sarebbe caduto nell'arbitrio e nella disparità di trattamento condannati dall'art. 4 Cost.; nello stesso errore sarebbe incorso il Tribunale amministrativo respingendo il gravame. Il nuovo regolamento dell'acqua potabile e la relativa tariffa sono stati approvati dal Consiglio di Stato con risoluzione n. 7871 del 25 ottobre 1974, posteriore all'inoltro del ricorso di diritto pubblico. Sulle questioni concernenti la struttura tariffaria il Tribunale federale ha fatto allestire una perizia, affidata al prof. Ernst Trueb del Politecnico federale di Zurigo.

Erwägungen

Considerando in diritto:

1. La sentenza del Tribunale amministrativo impugnata è una decisione finale di ultima istanza. Contro di essa il ricorso di diritto pubblico per violazione dell'art. 4 Cost. è ammissibile (art. 87 OG). Conforme alla natura cassatoria del rimedio, la conclusione ricorsuale tendente all'annullamento della decisione del Tribunale amministrativo è ricevibile.

2. I ricorrenti chiedono però che il Tribunale federale annulli direttamente, siccome incostituzionale, anche l'art. 6 lett. g della tariffa. a) Il regolamento e la tariffa sono stati adottati dall'esecutivo comunale in veste di legislatore, e ciò in virtù di una ripartizione di competenze fra autorità cantonali e comunali. I ricorrenti non censurano la costituzionalità di questa ripartizione di competenze, e il Tribunale federale non deve di conseguenza occuparsene. Regolamento e tariffa constano di norme generali ed astratte, applicabili ad un numero indeterminato di fattispecie. Dopo esser stati adottati dal Municipio, essi esigono ancora l'approvazione, di effetto costitutivo, del Consiglio di Stato, a norma delle disposizioni della legge organica comunale (LOC; art. 158 e 159 LOC; art. 18 LSM - cfr. DTF 100 Ia 149 consid. 1). Solo a partire dal momento dell'approvazione del Consiglio di Stato, essi costituiscono "decreti cantonali" (arrêtés cantonaux, kantonale Erlasse) a' sensi dell'art. 84 cpv. 1, prima frase OG (DTF 77 I 148e 149 consid. 2). Nel caso concreto l'approvazione del regolamento da parte del Consiglio di Stato è avvenuta soltanto il 25 ottobre 1974. Al momento in cui il ricorso di diritto pubblico è stato presentato, la conclusione tendente all'annullamento diretto della norma, non ancora perfetta, era pertanto improponibile. b) Nella fattispecie si giustifica tuttavia di ammettere la ricevibilità di tale conclusione per due motivi. Quando un ricorso di diritto pubblico contro un decreto validamente adottato dall'autorità cantonale è proposto anteriormente alla sua pubblicazione, giorno dal quale secondo l'art. 89 OG decorre il termine per l'impugnativa, il Tribunale federale non dichiara irricevibile il ricorso prematuro, ma ne sospende l'istruzione sino al giorno della pubblicazione (DTF 98 Ia 204 consid. 1 e riferimenti). Dettata da ragioni pratiche, questa giurisprudenza può esser estesa al caso in cui, per la validazione di un decreto adottato da un'autorità comunale, è necessaria l'approvazione dell'autorità cantonale, e questa interviene dopo la presentazione del ricorso, ma prima del giudizio del Tribunale federale. Nel caso in esame, Consiglio di Stato e Tribunale amministrativo, per una particolarità del diritto cantonale (actio popularis contro tutte le deliberazioni di organi comunali), erano

chiamati ad effettuare un controllo di costituzionalità della contestata norma, adottata dal Comune, e ciò anteriormente all'approvazione costitutiva da parte del Governo. All'ultima istanza cantonale incombeva pertanto un sindacato di costituzionalità in abstracto, identico a quello che compete al Tribunale federale nel caso dell'impugnazione di un decreto cantonale. In simili circostanze non si vede per quale ragione il Tribunale federale, se dissentisse in punto alla costituzionalità della norma dall'opinione dell'ultima istanza cantonale, dovrebbe limitarsi a cassarne la decisione ed ad astringere detta istanza a pronunciare un nuovo giudizio, e non potrebbe, invece, annullare direttamente la norma impugnata, divenuta nel frattempo, per l'approvazione del Consiglio di Stato, un decreto cantonale a' sensi dell'art. 84 OG.

3. (Vincoli derivanti dall'art 4 Cost. per il legislatore.)

4. (Applicabilità alle tasse di utilizzazione, che possono lasciar un utile, del principio dell'equivalenza. Possibilità di tener conto per la loro determinazione della capacità contributiva e dell'interesse dell'utente. Limiti di tale presa in considerazione. Il ricorso a tali criteri non giustifica in casu il maggior onere imposto ai proprietari di piscine.)

5. Il Tribunale amministrativo ha però ritenuto - proteggendo la tesi del Comune - che il numero delle piscine e il consumo da esse provocato impongono un potenziamento degli impianti di captazione, destinato a coprire - specie nel periodo estivo - la domanda di questa categoria di utenti. Esso ha quindi considerato lecito che il legislatore facesse capo alla tassa suppletoria di Fr. 8.– per mc di capienza e per anno, su cui quella di consumo non è imputabile. Vivacemente contestata dai ricorrenti, questa motivazione della sentenza non trova però negli atti cantonali un conclusivo appoggio; in particolare, non è abbastanza chiaro, sulla scorta degli atti cantonali, se la tassa trova fondamento nella quantità del consumo provocato dalle piscine, oppure nella struttura dello stesso. In simile situazione ci si può chiedere se il Tribunale amministrativo non abbia omesso di esaminare sufficientemente le obiezioni dei ricorrenti, non facendo capo ad una perizia giudiziaria, e non sia pertanto caduto in un diniego di giustizia lesivo dell'art. 4 Cost. Tuttavia il Tribunale federale evita di cassare decisioni cantonali che nel loro risultato non sono arbitrarie:

ispirandosi a questo principio e tenendo conto che la questione sollevata è di portata generale, è stata ordinata una perizia in applicazione dell'art. 95 OG.

6. Il referto del perito può brevemente riassumersi in questi termini: a) Gli impianti di captazione e di distribuzione dell'acqua potabile debbono esser dimensionati in modo da poter coprire i fabbisogni di punta giornalieri. È impossibile - o comunque troppo dispendioso - stabilire il fabbisogno di punta di ogni singolo utente. Per questa ragione, le tariffe di consumo di un'azienda (prezzo dell'acqua al mc) debbono esser calcolate in modo da coprire le punte "normali". La punta normale si determina applicando un fattore (detto fattore di punta normale) al consumo medio giornaliero, calcolato sull'arco di un intero anno. Detto fattore di punta normale va dall'1,3 all'1,6 del fabbisogno medio giornaliero. Per Minusio si giustifica di adottare il fattore 1,6. Le punte che vanno oltre detti valori normali, dette "superpunte", debbono far oggetto di una tassa suppletoria, che si aggiunge a quella di mero consumo. b) Caratteristica delle piscine è di avere un fabbisogno giornaliero medio molto basso, per contro un fabbisogno di punta estremamente alto rispetto a quello giornaliero medio. Detto fabbisogno di punta, per di più, coincide nel tempo con quello di altre categorie di utenti. Le superpunte richieste dalle piscine - contrariamente a quanto si potrebbe pensare - non sono occasionate dal riempimento stagionale. Giusta il regolamento, questo può esser infatti ripartito nel tempo, agevolmente controllato e si situa in periodo di bassa richiesta dell'utenza. Le superpunte, invece, si concentrano in alcuni pochi giorni - forse una decina - di temperature canicolari (38o C). In questi giorni, per mantenere la temperatura dell'acqua a un livello normale, occorre rinnovarla con un apporto di acqua fresca pari al 20% della capienza della piscina. c) Il consumo annuale delle piscine di Minusio - considerata una stagione balneare maggio-settembre di 153 d (giorni) e un'occupazione media di 50 d sugli 80 d propizi al bagno - può esser calcolato in 25'134 mc/a, pari a 2,86 volte la capienza globale delle piscine. Il consumo giornaliero medio delle piscine è quindi di 68,9 mc/d. In questo consumo è tenuto conto del primo riempimento e delle aggiunte normali per rinfrescare,

compensare l'evaporazione e per la pulizia. Codesti dati calcolatori trovano riscontro in rilievi effettivi: il supero di consumo dei 179 proprietari di piscine per rapporto al supero medio degli altri 1505 utenti è stato nel 1974 di 27'763 mc. Partendo da un fabbisogno medio delle piscine di 68,9 mc/d, la punta normale (fattore per Minusio: 1,6) è di 110 mc/d. Nei giorni canicolari, tenuto conto di un'occupazione del 90% delle piscine, occorre aggiungere acqua fresca per 1580 mc (20% del 90% della capienza globale di 8776 mc). Ne risultano superpunte, da coprire con tassa speciale, di mc/d (1580 - 110) = 1470 mc/d. d) La predetta superpunta di 1470 mc/d fa stato per stabilire la tassa suppletoria, il cui prodotto deve coprire i costi (interesse e ammortamento) dei mezzi investiti per il superdimensionamento degli impianti attribuibile alle piscine. A seconda dei criteri prescelti per la valutazione degli impianti (valore a nuovo o valore ammortizzato attuale) e dell'annuità di ammortamento e d'interesse, tenuto conto della capacità complessiva dell'impianto (8500 mc/d), il costo dell'unità di capacità (cioè la capacità dell'impianto di fornire 1 mc al dì) va da un massimo di Fr. 87.– a un minimo di Fr. 48.–. La superpunta di 1470 mc/d, resa necessaria dalle piscine, provoca così costi annuali che, a seconda del sistema di calcolo, vanno da un massimo di Fr. 128'000.– ad un minimo di Fr. 71'000.– ca. Ripartiti sulla capienza totale delle piscine (mc 8776), tali costi giustificano una tassa suppletoria da un massimo di Fr. 14,60 a un minimo di Fr. 8,10 per mc di capienza della singola piscina. Secondo il perito, pertanto, la soprattassa per le piscine si giustifica per la struttura particolare del consumo di questi impianti, ossia per le superpunte ch'essi esigono durante un numero limitato di giorni canicolari. Anche l'importo della tassa è in adeguata correlazione con le prestazioni fornite dall'azienda.

7. Al referto peritale sono mosse dai ricorrenti obiezioni di due sorte: le prime concernono le caratteristiche del consumo, che il perito ha considerato per giustificare la tassa; le seconde concernono il calcolo della tassa. A questo proposito giova rilevare che la perizia giudiziale ordinata nel corso dell'istruzione di un ricorso fondato sull'art. 4 Cost. è destinata unicamente a permettere al Tribunale federale di accertare se a favore della soluzione scelta dal legislatore

possono esser addotti argomenti oggettivi, che rientrano nell'ambito di quelle facoltà di apprezzamento del legislatore stesso e sfuggono al sindacato del Tribunale federale. Tale perizia non è invece destinata a consentire al Tribunale federale di stabilire, al posto del legislatore, quale soluzione sarebbe la più appropriata: ancor meno essa ha lo scopo di permettere alla Corte costituzionale di stabilire essa stessa l'ammontare più confacente della tassa. Già per queste ragioni, gli argomenti dei ricorrenti cadono nel vuoto. Comunque, se si volesse da ciò prescindere, essi appaiono infondati. a) I ricorrenti contestano la superpunta pari al 20% della capienza delle piscine durante i giorni canicolari. A parte il fatto che essi confondono la nozione di superpunte con quella di fabbisogno, il perito ha fornito una giustificazione documentata di questo calcolo. Il Tribunale federale non ha motivo di scostarsene. b) Lo stesso deve dirsi per quanto concerne la valutazione dell'impianto e dei costi. Volutamente il perito ha scelto due modi di calcolo diversi, che conducono a risultati diversi, e quindi a stabilire per le tariffe che ne derivano dei massimi e dei minimi. La tassa stabilita dal legislatore, e qui impugnata, si situa leggermente al disotto del minimo calcolato dal perito. Se ne deve così concludere che la tassa suppletoria di Fr. 8.– il mc, presa in sé, può essere giustificata con motivi oggettivi, inerenti non alla quantità del consumo occasionato dalle piscine, ma alla struttura di questo consumo. Sotto questo punto di vista, il rimprovero di violazione dell'art. 4 Cost. (arbitrio) sollevato dai ricorrenti risulta infondato. Esso lo sarebbe anche nel caso in cui la perizia potesse, in alcuno dei suoi punti di dettaglio, dar luogo a discussioni. c) Può rilevarsi che il Consiglio di Stato del Cantone Zurigo s'è pronunciato su un problema analogo con due decisioni, la prima del 30 dicembre 1971 (Comune di Uster) e la seconda del 19 novembre 1975 (Comune di Hinwil), quest'ultima apparsa in ZBl 77 (1976) pag. 193 segg. In quei casi il Consiglio di Stato di Zurigo ha dichiarato inammissibile,

perché contraria all'art. 4 Cost., una tassa suppletoria per piscine, negando che sussista un nesso tra detta tassa ed il consumo provocato dalle piscine. Ciò è esatto, e si verifica anche nel caso di Minusio. Il Consiglio di Stato zurighese ha pure negato che punte giustificanti

una simile tassa risultino dal primo riempimento delle piscine (che può essere scaglionato nel tempo e sorvegliato); ad uguale conclusione si giunge anche nel caso di Minusio. Per contro, il Consiglio di Stato di Zurigo non sembra aver esaminato il problema delle superpunte nei giorni di canicola, che invece è stato esaminato per Minusio. Ora tali superpunte non possono praticamente esser impedite, né può esser effettuato un controllo, diversamente da quanto avviene per altri usi.

8. (Censura di violazione del principio dell'uguaglianza di trattamento perché il legislatore non ha assoggettato allo stesso sistema tariffario altre categorie di utenti (proprietari di giardini) il cui consumo presenterebbe analoga struttura. Censura irricevibile in quanto nuova.)

9. (Considerazioni generali circa il problema della disparità di trattamento fra categorie di utenti con consumo di analoga struttura. Questione lasciata aperta.)