Urteilskopf

118 Ia 320

43. Estratto della sentenza 9 ottobre 1992 della II Corte di diritto pubblico nella causa Comune di Lugano e Aziende industriali della Città di Lugano contro Consiglio di Stato del Cantone Ticino (ricorso di diritto pubblico)
Regeste (de):
Gemeindeautonomie; Art. 4 BV; Gebühren für die Trinkwasserversorgung.

1. Legitimation der Gemeinde zur Geltendmachung ihrer Autonomie im Bereich der Trinkwasserversorgung; Kognition des Bundesgerichts, wenn gerügt wird, das Gewaltentrennungsprinzip und der Grundsatz der Gesetzmässigkeit öffentlicher Abgaben seien verletzt (E. 2).

2. Öffentliche Abgaben - mit Ausnahme der Kanzleigebühren - bedürfen in der Regel der Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn. Begriff des Gesetzes im formellen Sinn (E. 3a).

3. Die Kompetenz zur Erhebung von Abgaben kann an die vollziehende Behörde delegiert werden, sofern Subjekt, Objekt und Bemessungsgrundlage der Abgabe in einem formellen Gesetz umschrieben sind. Dieser Grundsatz kann aber dort gelockert werden, wo dem Bürger die Überprüfung der Gebühr auf ihre Rechtmässigkeit anhand von verfassungsrechtlichen Prinzipien, insbesondere des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips, ohne weiteres möglich ist (E. 3b).

4. Anwendung der obgenannten Kriterien auf verschiedene Benützungsgebühren für die Trinkwasserversorgung: Notwendigkeit des Vorliegens einer formellgesetzlichen Grundlage (E. 4).

5. Die Gemeinde, welche mit einer staatsrechtlichen Beschwerde ihre Befugnis geltend macht, die Kompetenz zur Erhebung von Gebühren an die vollziehende Behörde delegieren zu können, handelt ohne finanzielle Interessen und ist daher von der Tragung der Gerichtskosten befreit (E. 6).

Regeste (fr):
Autonomie communale; art. 4 Cst.; taxes pour la fourniture d'eau potable.

1. Qualité pour recourir d'une commune qui fait valoir une violation de son autonomie en matière de distribution d'eau potable; cognition du Tribunal fédéral lorsque est invoquée une violation du principe de la séparation des pouvoirs et de l'exigence d'une base légale formelle pour la perception de contributions publiques (consid. 2).

2. La perception de contributions publiques - à l'exception des émoluments de chancellerie - n'est, en principe, possible que si elle se fonde sur une loi au sens formel. Notion de loi au sens formel (consid. 3a).

3. La compétence de réglementer la perception de contributions publiques peut être déléguée aux autorités exécutives dans la mesure où la clause de délégation, contenue dans une loi au sens formel, détermine le sujet, l'objet et les bases de calcul de la contribution. Cette exigence peut être toutefois assouplie en matière de taxes pour autant que le citoyen soit en mesure de contrôler la légalité de la taxe sur la base de principes constitutionnels, tels que celui de la couverture des frais et celui d'équivalence (consid. 3b).

4. Application de ces critères aux diverses taxes d'utilisation concernant la distribution d'eau potable: nécessité de disposer d'une base légale formelle (consid. 4).

5. La commune qui, par la voie du recours de droit public, se prévaut de la faculté de déléguer à l'exécutif la tâche de réglementer le prélèvement de taxes, agit sans intérêt pécuniaire et doit donc être dispensée du pai-

ement des frais judiciaires (consid. 6).

Regesto (it):
Autonomia comunale; art. 4 Cost.; tasse per la fornitura di acqua potabile.

1. Legittimazione del Comune a ricorrere per violazione della propria autonomia in materia di distribuzione di acqua potabile; cognizione del Tribunale federale quando è censurata la violazione del principio della separazione dei poteri e dell'esigenza di una base legale formale per il prelievo di tributi pubblici (consid. 2).

2. Il prelievo di tributi pubblici - a eccezione degli emolumenti di cancelleria - è, di regola, unicamente possibile se si fonda su di una legge in senso formale. Concetto di legge in senso formale (consid. 3a).

3. Per delegare agli organi del potere esecutivo la facoltà di regolamentare il prelievo di tributi pubblici, è necessario che la delega, contenuta in una legge in senso formale, determini soggetto, oggetto e basi di calcolo del tributo. Tale principio è tuttavia allentato in materia di tasse, a condizione che il cittadino possa verificare la legalità del tributo sulla base di principi costituzionali, come quello della copertura dei costi e quello dell'equivalenza (consid. 3b).

4. Applicazione di siffatti criteri a diverse tasse di utilizzazione concernenti l'erogazione di acqua potabile: necessità di disporre di una base legale formale (consid. 4).

5. Il Comune che con un ricorso di diritto pubblico fa valere la possibilità di delegare all'esecutivo il compito di regolamentare il prelievo di tasse agisce senza interesse pecuniario e va pertanto esentato dal pagamento di spese processuali (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 321

BGE 118 Ia 320 S. 321

A.- Il 25 settembre 1989, il Consiglio comunale di Lugano ha adottato il regolamento per la fornitura di acqua delle aziende industriali della città. Il 3 novembre 1989 il Municipio ha chiesto al Dipartimento dell'interno del Cantone Ticino di approvare tale regolamento,

BGE 118 Ia 320 S. 322

ciò che è avvenuto con risoluzione del 12 gennaio 1990, salvo per gli articoli 50 cpv. 2 e 54 cpv. 1 e 2, che recitavano: "Art. 50. Tassa d'allacciamento
1. ...
2. La tassa di allacciamento è calcolata in base al diametro della tubazione. Art. 54. Determinazione delle tasse
1. Le tasse di allacciamento, come pure tariffe per la manodopera e le tasse di utilizzazione sono fissate dal Municipio. 2. Esse devono figurare in un apposito tariffario."
Secondo l'autorità dipartimentale, le norme menzionate non costituivano una base legale sufficiente per il prelievo delle tasse di allacciamento: essa le ha pertanto modificate d'ufficio.

B.- Adito dal Municipio di Lugano il 7 febbraio 1990, il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha evaso il gravame con decisione del 29 ottobre 1991. Esso ha ritenuto che l'autorità di prima istanza aveva leso l'autonomia del Comune di Lugano modificando d'ufficio il regolamento in questione. D'altro canto - agendo in veste di autorità di vigilanza - ha osservato che le disposizioni adottate dal legislativo comunale non costituivano una base legale sufficiente per il prelievo delle tasse previste. Per ognuna di esse, ha quindi invitato il Comune a fissare nel regolamento perlomeno soggetto, oggetto e basi di calcolo del tributo. In particolare, ha ingiunto al Comune di specificare: le basi di calcolo per la tassa di allacciamento, precisi parametri di calcolo o perlomeno un importo massimo per la tassa base, un prezzo unitario minimo e uno massimo per la tassa di consumo e, infine, debitore, oggetto e misura dell'imposizione per le tariffe di manodopera.

C.- Il 4 dicembre 1991, il Municipio di Lugano e le Aziende industriali della Città di Lugano hanno introdotto congiuntamente dinanzi al Tribunale federale un ricorso di diritto pubblico, nel quale chiedono che la risoluzione dipartimentale e la decisione governativa siano annullate e che gli atti siano rinviati al Consiglio di Stato del Cantone Ticino per nuovo giudizio. Chiamato a esprimersi, il Governo ticinese ha proposto la reiezione del gravame. Il Tribunale federale ha respinto il ricorso nella misura in cui era ammissibile; non sono state prelevate spese processuali.

Erwägungen

Dai considerandi:

2. a) Il Tribunale federale ha già avuto modo di stabilire che, in materia di distribuzione dell'acqua potabile, la legislazione ticinese concede ai Comuni l'autonomia (DTF 102 Ia 400 consid. 3). Con l'adozione del regolamento per la fornitura d'acqua in esame, il ricorrente ne ha fatto uso. Ne discende che egli può fare valere con ricorso di diritto pubblico che il Governo cantonale ha ecceduto il proprio potere d'esame, che ha applicato in modo arbitrario norme di diritto comunale, cantonale o federale o che ha applicato in modo errato norme di livello costituzionale cantonale o federale (DTF 114 Ia 169 consid. 2a, DTF 113 Ia 206 consid. b e relativi rinvii). Quest'ultima censura è esaminata dal Tribunale federale con libera cognizione (DTF 115 Ia 46 consid. 3c e rinvii). b) Nella fattispecie, il ricorrente non contesta l'estensione del potere d'esame del Consiglio di Stato. Oggetto del litigio è, al contrario, il quesito se l'autorità cantonale citata, allorquando ha stabilito che il regolamento in questione non costituiva una base legale sufficiente per riscuotere le tasse ivi previste, ha applicato correttamente il principio dell'esigenza di una base legale formale per il prelievo di tributi pubblici e quello della separazione dei poteri tra organi del legislativo e dell'esecutivo (cfr. DTF 112 Ia 43 consid. 2a). Trattandosi dell'applicazione di principi costituzionali, il Tribunale federale dispone di libero potere d'esame (cfr. DTF 103 Ia 374 consid. 3a, DTF 112 Ia 139 consid. b).

3. a) Per costante giurisprudenza, il prelievo di tributi pubblici - a eccezione degli emolumenti di cancelleria (DTF 107 Ia 32 consid. c) - è, di regola, unicamente possibile se si fonda su di una legge in senso formale (DTF 112 Ia 43 consid. 2a e rinvii). I diritti costituzionali menzionati al considerando precedente sono di conseguenza violati se il legislatore delega all'esecutivo il compito di regolamentare il prelievo di un tributo senza fissare la delega in una legge in senso formale, la quale determina anche soggetto, oggetto e basi di calcolo del tributo (DTF 114 Ia 11 consid. b, DTF 112 Ia 43 consid. 2a e riferimenti). Tale principio è stato sovente esplicitato nel senso di richiedere che la delega fosse contenuta in una legge sottoposta a referendum (cfr. DTF 112 Ia 43 consid. 2a, DTF 109 Ib 315 consid. 6a, DTF 107 Ia 32 consid. 2c, in merito alla delegazione di competenza all'esecutivo non concernente la regolamentazione del prelievo di tributi cfr. DTF 115 Ia 379 consid. 3a, 290

consid. 7c, DTF 112 Ia 139 consid. 3b, 254 consid. 2a).

BGE 118 Ia 320 S. 324

Esso va tuttavia precisato; in effetti, conformemente alla formulazione contenuta in decisioni meno recenti (cfr. DTF 98 Ia 109 consid. 2 e rinvii) è sufficiente che la legge su cui si fonda la delega sia adottata dal legislatore: i Cantoni non sono, infatti, tenuti a sottoporre le proprie leggi al referendum popolare (DTF 118 Ia 247 consid. 3b; cfr. anche ANDREAS AUER, La notion de la loi en droit cantonal: Carrefour du fédéralisme et de la démocratie suisse, in: Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Chur/Zürich 1991, pag. 22-25, e FN 23; GEORG MÜLLER, Legalitätsprinzip und kantonale Verfassungsautonomie, in: Im Dienst an der Gemeinschaft, Festschrift für Dietrich Schindler, Basel/Frankfurt a. M. 1989, pag. 747 e segg., 756). Nulla vieta poi che sia il Comune a legiferare in tale ambito, a condizione che il diritto cantonale gli conceda la necessaria autonomia (DTF 97 I 805), requisito adempiuto nella fattispecie. b) Di regola, la legge su cui poggia la delega agli organi del potere esecutivo è sufficientemente precisa se determina perlomeno il soggetto, l'oggetto e le basi di calcolo del tributo (DTF 112 Ia 44). Tale principio è tuttavia applicato meno rigidamente in materia di tasse: segnatamente laddove il cittadino può esaminare la legalità della tassa sulla base di principi costituzionali, come quello della copertura dei costi e quello dell'equivalenza. In simili circostanze, la necessità di tutelare il cittadino, esigendo una base legale chiara fissata in una legge in senso formale, è infatti ridotta: è pertanto possibile tenere conto dell'esigenza del legislatore di delegare all'esecutivo il compito di fissare le basi di calcolo della tassa, soprattutto per quei tributi che presentano un forte carattere tecnico o che sono soggetti a repentini cambiamenti. Per converso, il principio dell'esigenza di una base legale contenuta in una legge in senso formale deve essere ossequiato integralmente nei casi in cui esso adempie la propria funzione di tutela del cittadino e dunque quando, per l'esame della legalità del tributo, non è sufficiente far riferimento ai citati principi giurisprudenziali (DTF 114 Ia 11, DTF 112 Ia 44 in fine).

4. a) Nella fattispecie, il regolamento comunale in questione prevede tre tipi di tasse: le tasse di allacciamento, le tasse di consumo (suddivise in tassa base e tassa di consumo vera e propria) e le tariffe per la manodopera. Si tratta, come l'autorità cantonale ha constatato e i ricorrenti ammettono, di tasse di utilizzazione, pretese da un'azienda municipalizzata. b) Il Consiglio di Stato ritiene che alle tasse di utilizzazione non si applica il principio della copertura dei costi, ciò che avrebbe come conseguenza di autorizzare - ma non di obbligare - il Comune a

BGE 118 Ia 320 S. 325

stabilire il gettito complessivo delle tasse in un importo superiore all'ammontare globale dei costi (in merito al principio citato cfr. DTF 106 Ia 243). A sostegno di tale tesi riporta due decisioni del Tribunale federale pubblicate, rispettivamente, in DTF 102 Ia 397 e segg. e in RDAT 1979 n. 76 pag. 214 e segg. In dottrina, la questione è controversa (contro l'applicazione del principio menzionato si dichiarano: FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, Berna 1986, pag. 272; ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. 2, pag. 611; a favore: HÄFELIN/MÜLLER, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, Zurigo 1990, pag. 457 nota c.aa; RUDOLF STÜDELI, Bericht über Grundeigentümerbeiträge und Gebühren an Erschliessungsanlagen, in: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Schriftenfolge Nr. 18, Berna 1975, pag. 26 e seg.; CHRISTIAN LINDENMANN, Beiträge und Gebühren für die Erschliessung nach zürcherischem Planungs- und Baurecht, Diss. Zurigo 1989, pag. 69). Va inoltre osservato che in un'ulteriore sentenza, pubblicata in DTF DTF 112 Ia 260 e segg., a pagina 263 consid. a, il Tribunale federale si è pronunciato a favore dell'applicazione del principio della copertura dei costi per le tasse concernenti la fornitura di acqua potabile. La questione non merita tuttavia ulteriore approfondimento. In effetti, anche se si ritenesse applicabile il principio della copertura

dei costi, ciò non vieterebbe comunque al Comune di stabilire l'ammontare delle tasse in modo da creare delle riserve finanziarie. Nell'ambito della fornitura dell'acqua potabile, l'ente pubblico deve, infatti, sopportare notevoli costi di manutenzione e di ampliamento, per cui solo grazie alla formazione di fondi di riserva è possibile garantire la continuità delle tariffe e favorire, di conseguenza, la realizzazione del principio della parità di trattamento. La formazione di riserve finanziarie viola il principio della copertura dei costi solo quando non è più obbiettivamente giustificata; ciò si avvera in particolare quando l'ammontare delle riserve eccede il fabbisogno finanziario futuro stimato con prudenza (sentenza inedita del 2 giugno 1992 nella causa H. C. consid. 4g). Ne consegue che, nella fattispecie, il principio della copertura dei costi - al quale si richiama peraltro l'art. 48 cpv. 1 e 3 del regolamento sulla fornitura d'acqua in esame - anche se fosse applicabile, non garantirebbe al cittadino un controllo efficiente della legalità della tassa: difetta pertanto uno dei presupposti che giustificano l'allentamento del principio dell'esigenza di una base legale chiara fissata in una legge in senso formale.

BGE 118 Ia 320 S. 326

c) Alla medesima conclusione si giunge se si applica al caso concreto il principio dell'equivalenza. Quest'ultimo - valevole anche in materia di tasse d'utilizzazione (cfr. DTF 109 Ib 313 consid. 5 e DTF 101 Ib 468) - sancisce che deve esistere un rapporto ragionevole tra l'ammontare della tassa e la prestazione dell'ente pubblico. Come già ricordato, tale principio, unitamente a quello della copertura dei costi, può facilitare al cittadino la verifica della legalità del tributo e consente, talvolta, di attenuare l'esigenza di una base legale formale per il prelievo di tasse. Senonché, nell'ambito della fornitura di acqua potabile, il Comune dispone di un monopolio di fatto: il cittadino è, di conseguenza, privato della possibilità di confrontare il costo della prestazione dell'ente pubblico con quello di un'uguale prestazione offerta dal libero mercato. Contrariamente a quanto sembra voler indicare il ricorrente, il costo delle acque minerali vendute al dettaglio non può costituire un valido termine di paragone: i loro costi di distribuzione sono, in effetti, troppo diversi da quelli di un acquedotto comunale. Ne consegue che il valore della prestazione comunale può essere stimato unicamente raffrontandolo all'interesse soggettivo del suo fruitore - che è tuttavia difficilmente valutabile - o paragonandolo alle tariffe di altre aziende, che risultano però poco significative, in quanto anch'esse non scaturiscono direttamente da regole di mercato, ma sono stabilite da un monopolista, che può essere tentato di fissarle diversamente da quanto dettato dal principio dell'equivalenza. d) Da quanto esposto discende che, in materia di tariffe per l'erogazione dell'acqua potabile, né il principio della copertura dei costi né quello dell'equivalenza permettono al cittadino di valutare la legalità della tassa: i criteri di calcolo di quest'ultima vanno pertanto fissati in una legge in senso formale e non possono essere delegati più o meno globalmente agli organi del potere esecutivo. Il Consiglio di Stato del Cantone Ticino non ha dunque interpretato in modo errato il principio della legalità, imponendo al ricorrente di fissare nel proprio regolamento debitore, oggetto e modalità di calcolo di ogni singola tassa. In particolare, per la tassa di allacciamento non è sufficiente l'indicazione di uno dei suoi coefficienti di calcolo (diametro del tubo): devono invece venire definiti chiaramente anche i criteri impositivi e gli ulteriori parametri di calcolo, nell'ambito dei quali può, poi, essere riservato al Municipio il diritto di fissare l'esatto ammontare del tributo. Le medesime considerazioni valgono per la tassa base, quella di consumo e, in linea di principio, per le tariffe per la manodopera, per ognuna delle quali, come

BGE 118 Ia 320 S. 327

indicato nella decisione impugnata, bisognerà specificare chiaramente oggetto, soggetto e basi di calcolo.

5. Infine, va ancora osservato che il fatto che le tariffe delle Aziende industriali della Città di Lugano sono soggette a pubblicazione e possono essere impugnate dinanzi al Consiglio di Stato nulla muta a quanto testé esposto. Né tale elemento né la circostanza che i conti delle citate aziende devono essere approvati dal legisla-

tivo comunale permettono, infatti, di fare astrazione dall'esigenza di una chiara base legale fissata in una legge in senso formale. Basta al proposito rilevare che una delega troppo ampia di poteri all'esecutivo non può essere sanata mediante l'approvazione della tariffa da parte di un ulteriore organo dell'esecutivo, quale è il Consiglio di Stato, né dall'approvazione dei conti da parte del Consiglio comunale, approvazione che non permette comunque a quest'ultimo di rivedere i criteri di percezione dei singoli tributi (cfr. pure DTF 105 Ia 4 consid. 1b e DTF 100 Ia 69 e seg.).

6. Considerato che la lite oggetto del presente giudizio non verte sul diritto del Comune di prelevare le tasse previste nel citato regolamento, bensì sull'ammissibilità della delega di competenze al Municipio, il Comune ha agito senza interesse pecuniario e va pertanto dispensato dal pagamento di spese processuali (art. 156 cpv. 2 OG). Non si assegnano ripetibili ad autorità vincenti (art. 159 cpv. 2 OG).