Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Corte I
A-6494/2016

Sentenza del 4 settembre 2017

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio),
Maurizio Greppi, Christoph Bandli,
cancelliere Manuel Borla.

Parti

A._____,
…,
ricorrente,

contro

Ufficio federale per l'ambiente UFAM,
Divisione giuridica, 3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Tassa per il finanziamento dell'indennità corrisposta a misure volte a eliminare sostanze organiche in tracce 2016.

Fatti:

A.
Il A._____ (in seguito A._____), consorzio ai sensi della Legge sul consorziamento dei Comuni del 22 febbraio 2010 (LCCom, Raccolta leggi del Cantone Ticino 2.1.4.2) è costituito dai Comuni di …, ha lo scopo segnatamente di progettare, costruire e gestire impianti di raccolta, trasporto, depurazione e smaltimento delle acque residuali, trattamento e smaltimento dei fanghi come pure la valorizzazione della biomassa e produzione di energia. Esso ha sede a … presso l'impianto di depurazione acque (in seguito IDA) di ….

B.
a. Nel 1984 il A._____ e il Comune di B._____ (in seguito anche le Parti), comune italiano la cui quasi totalità del bacino orografico urbano è parte integrante del bacino imbrifero del torrente … che interessa Italia e Svizzera ed in cui affluivano le acque luride di detto Comune, hanno sottoscritto una Convenzione secondo la quale, segnatamente, il A._____ si impegnava a accogliere e trattare le acque luride del Comune di B._____ e questi a versare una quota di partecipazione ai costi di costruzione delle opere da realizzare su territorio svizzero, nonché una quota annuale di partecipazione ai costi di gestione dell'IDA. Tale convenzione, poiché di valenza internazionale, è stata approvata dal Gran Consiglio del Cantone Ticino.

b. Nel 1998 le Parti hanno sottoscritto un Accordo integrativo alla citata Convenzione, in base al quale, a seguito delle importanti opere di ampliamento e di ottimizzazione apportate all'IDA, il Comune di B._____ si impegnava a corrispondere la propria quota di partecipazione alla costruzione dei medesimi e a versare una quota annuale di partecipazione ai costi di gestione dell'IDA superiore a quella originariamente stabilita. Con tale Accordo integrativo la Parti hanno altresì stabilito di protrarre la validità della Convenzione sino al 31.12.2015 come pure, in assenza di una disdetta della stessa con 2 anni di preavviso, un suo rinnovo tacito per 5 anni (cfr. doc. E)

C.
Nel giugno del 2015 l'Ufficio federale dell'ambiente (in seguito UFAM), in previsione dell'introduzione il 1° gennaio 2016 della tassa di finanziamento delle misure contro i microinquinanti (denominata anche Tassa federale sulle acque di scarico), ha emanato una Scheda informativa in ordine alla

riscossione della stessa dal 2016. In particolare essa indicava che per ogni IDA, l'UFAM avrebbe calcolato la citata tassa in funzione dei dati ricevuti ed emesso una fattura corrispondente. Essa, fissata a 9 franchi per abitante allacciato, sarebbe stata fatturata entro il 1° giugno dell'anno di assoggettamento. Quanto alla rifatturazione, la Scheda informativa prescriveva segnatamente che gli IDA avrebbero dovuto riversare i costi ai Comuni e ai responsabili diretti in base ai sistemi di ripartizione dei costi aziendali in vigore; tale principio era del resto già stato precisato dalla raccomandazione del febbraio 2015 pubblicata congiuntamente dall'Associazione svizzera dei professionisti della protezione delle acque (VSA) e dall'Organizzazione infrastrutture comunali (OCI).

D.
Con scritto del 3 settembre 2015, il A._____ interrogava l'Ufficio cantonale della protezione delle acque e dell'approvvigionamento idrico (in seguito UPAAI) in ordine alla modalità e alle tempistiche per la stima del numero di abitanti allacciati permanenti con riferimento alla nuova Tassa federale sulle acque di scarico. Con risposte del 14 e 25 settembre 2015 l'UPAAI ha rinviato il A._____ al sito web dell'UFAM per la consultazione di direttive e linee guida federali come pure ha trasmesso un'informativa in ordine alle "*modifiche legislative e le conseguenze pratiche*" per i Consorzi di depurazione e le autorità comunali toccate dal provvedimento.

E.
Nel corso del 2016 l'UFAM ha inoltre pubblicato un "Aiuto all'esecuzione" con l'obbiettivo di concretizzare i concetti giuridici indeterminati contenuti nei nuovi articoli della Legge federale sulla protezione delle acque (LPAC; RS 814.20) e dell'Ordinanza sulla protezione delle acque (OPAc; RS 814.201), e in particolare di illustrare il disciplinamento di riscossione della Tassa federale sulle acque di scarico.

F.
a. Il 2 marzo 2016 il A._____ ha comunicato all'UPAAI il numero degli abitanti regolarmente allacciati all'IDA, evidenziando che nel computo complessivo di 28'782 abitanti, non erano compresi i 1'900 abitanti del Comune di B._____, poiché la Convenzione in essere sino al 2020 non contemplava tale tassa. Il A._____ ha quindi chiesto un'esenzione per questi abitanti, sino all'aggiornamento della stessa.

b. Con scritto dell'8 aprile 2016 l'UPAAI ha dichiarato la propria incompetenza ad entrare nel merito della richiesta di esenzione, invitando il A._____ a rivolgersi all'UFAM.

G.
Con atto del 2 maggio 2016, il A._____ ha quindi inoltrato formale richiesta all'UFAM in ordine all'esenzione della Tassa federale sulle acque di scarico, limitatamente agli abitanti di B._____, sino ad aggiornamento della Convenzione tra le Parti.

Non entrando nel merito della richiesta, l'UFAM ha notificato al A._____ la fattura della tassa citata, comprensiva pure della quota parte relativa agli abitanti del Comune di B._____. Con scritto del 20 giugno 2016, l'UFAM ha tuttavia preso posizione in ordine alla richiesta di esenzione, evidenziando che l'assoggettamento alla tassa di persone domiciliate all'estero era già stata affrontata precedentemente per cui "*gli IDA interessarti hanno potuto anticipare la situazione*"; allo stesso tempo l'autorità federale ha precisato che l'assoggettamento di 1'900 abitanti domiciliati in Italia non risulta essere sproporzionato per un'assunzione della tassa da parte del A._____ sino alla modifica della Convenzione tra le Parti.

H.
Con scritto del 18 giugno 2016 il A._____ ha chiesto la notifica di una decisione formale. In ossequio al diritto di essere sentito l'UFAM ha trasmesso al A._____ il progetto di decisione, avverso cui quest'ultimo ha presentato le proprie osservazioni il 24 agosto 2016.

I.
Con decisione del 16 settembre 2016, notificata il 21 settembre 2016, l'UFAM ha quindi respinto la richiesta di esenzione precisando che "*[d]eterminante non è il luogo di residenza delle persone allacciate, ma soltanto se le loro acque di scarico sono trattate secondo le disposizioni del diritto svizzero in un impianto di depurazione delle acque ubicato in Svizzera soggetto a tassa*".

J.
Avverso il predetto giudizio, il A._____ (in seguito anche il ricorrente o l'insorgente) ricorre ora davanti al Tribunale amministrativo federale (in seguito anche TAF o il Tribunale), chiedendo che sia annullato e riformato nel senso di un'esenzione in ordine alla Tassa menzionata, corrispondente alla quota parte riferita agli abitanti del Comune di B._____, per il 2016 e per il futuro. In via subordinata il ricorrente ha chiesto l'accoglimento del ricorso e l'esenzione della tassa litigiosa per il 2016 e sino al 31 dicembre 2020; in ulteriore subordine l'insorgente ha postulato l'accoglimento del ricorso e l'esenzione della tassa unicamente per il 2016. Il ricorrente

contesta in primo luogo la legittimità, la portata e la valenza dell'"Aiuto all'esecuzione" e della "Raccomandazione VSA/OIC 2015", evidenziando che tali atto non possono stabilire alcun diritto o obbligo in capo agli amministrati. Il A._____ lamenta inoltre che la contestata componente della Tassa federale sulle acque di scarico configuri una violazione del principio della parità di trattamento, del principio di causalità, del principio di preminenza del diritto internazionale e del principio della protezione dall'arbitrio e della tutela della buona fede.

K.
Con presa di posizione del 23 gennaio 2017 l'UFAM ha chiesto di respingere il ricorso del A._____, evidenziando che la Tassa federale sulle acque di scarico è stabilita in funzione del numero di abitanti allacciati alla stazione di depurazione delle acque di scarico, poco importa se l'abitante allacciato ha il proprio domicilio in Svizzera o all'estero, nella misura in cui è determinante l'ubicazione in Svizzera dell'impianto di depurazione delle acque per l'applicazione del diritto svizzero.

L.
Con scritto del 5 aprile 2017 si è riconfermato nelle proprie allegazioni di fatto e di diritto, contestando la risposta in maniera generale ma rinunciando a presentare osservazioni finali.

Diritto:

1.

1.1 Fatta eccezione delle decisioni previste dall'art. 32 della Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), lo scrivente Tribunale, in virtù dell'art. 31 LTAF, giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), prese dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF. La procedura dinanzi ad esso è retta dalla PA, in quanto la LTAF non disponga altrimenti (art. 37 LTAF).

Nella presente fattispecie, l'atto impugnato costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA, emessa dall'UFAM in base all'art. 60b cpv. 1 della LPAc. Trattandosi di una decisione emanata da un'autorità inferiore ai sensi dell'art. 33 lett. d LTAF, lo scrivente Tribunale è dunque competente per statuire nella presente vertenza.

1.2 Pacifica è la legittimazione ricorsuale del ricorrente, essendo lo stesso destinatario della decisione appellata e avendo un interesse a che la stessa venga qui annullata (art. 48 PA). Il ricorso è poi stato interposto tempestivamente (art. 20 segg., art. 50 PA), nel rispetto delle esigenze di forma e di contenuto previste dalla legge (art. 52 PA).

1.3 Il ricorso è ricevibile in ordine e deve essere esaminato nel merito.

2.

2.1 Con ricorso al Tribunale amministrativo federale possono essere invocati la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (art. 49 lett. a PA), l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti (art. 49 lett. b PA) nonché l'inadeguatezza (art. 49 lett. c PA; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basilea 2013, pag. 88 n. 2.149 segg; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7ª ed. 2016, pag. 247 n. 1146 segg.).

2.2 Lo scrivente Tribunale non è vincolato né dai motivi addotti (cfr. art. 62 cpv. 4 PA), né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (DTAF 2007/41 consid. 2 [pag. 529 e seg.]; MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3ª ed. 2011, pag. 300 n. 2.2.6.5). I principi della massima inquisitoria e dell'applicazione d'ufficio del diritto sono tuttavia limitati: l'autorità competente procede difatti spontaneamente a constatazioni complementari o esamina altri punti di diritto solo se dalle censure sollevate o dagli atti risultino indizi in tal senso (DTF 135 I 190 consid. 2.1; DTAF 2014/24 consid. 2.2 [pag. 348 e seg].).

3.

3.1 Il ricorrente contesta anzitutto la legittimità dell'"Aiuto all'esecuzione", nella misura in cui esso ha la valenza di una direttiva interna all'indirizzo delle autorità subordinate. Stessa contestazione anche per la "Raccomandazione VSA/OI 2015" la quale a dire dell'insorgente, non riveste nemmeno il carattere della direttiva interna.

3.2 In proposito va detto che una direttiva rappresenta un'ordinanza amministrativa vincolante per gli organi d'esecuzione che, contrariamente ai decreti di legge, non costituisce diritti e obblighi per i privati (HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9ª ed., Zurigo 2016, n° 1854). La funzione principale di un'ordinanza

amministrativa consiste nel garantire un'interpretazione uniforme delle disposizioni di legge (sentenze del TAF A-1044/2012 del 28 gennaio 2013 consid. 4.2.2, A-3930/2011 del 29 maggio 2012 consid. 5.5.3 e A-3713/2008 del 15 giugno 2011 consid. 15.4). Essa è pure, di regola, espressione del sapere e dell'esperienza di un ufficio qualificato (DTF 107 Ib 50 consid. 3; 114 V 13 consid. 1c con rinvio;). Le direttive sono perciò vincolanti per l'amministrazione – fintanto che non presentano un contenuto palesemente contrario alla Costituzione o alla legge (DTAF 2010/33 consid. 3.3.1 e segg; sentenza TAF A-2411/2010 del 16 agosto 2012) – ma non per il Giudice. Quest'ultimo vi si scosta, tuttavia, solo nella misura in cui esse fissano norme non conformi alle disposizioni legali applicabili. Secondo costante prassi, il Giudice rispetta un'ordinanza amministrativa, se essa permette un'interpretazione valida delle disposizioni legali applicabili e se rispetta le circostanze del singolo caso (DTF 115 V 4 cosid.1b).

3.3 Nel caso in esame l'"Aiuto all'esecuzione" , come indicato dallo stesso UFAM, è destinato "*in primo luogo alle autorità esecutive cantonali nonché ai detentori di IDA centrali"* ed ha l'obbiettivo di concretizzare "*i concetti giuridici non determinati della LPAc e dell'OPAc nell'intento di promuovere un'applicazione uniforme della legislazione*" (cfr. Aiuto all'esecuzione, pag. 9). È quindi a ragione che l'insorgente evidenzia che il documento contestato non sia atto a imporre obblighi e diritti agli amministrati.

Va tuttavia rilevato che i principi in ordine al sistema di riscossione della Tassa federale sulle acque di scarico sono regolati con sufficiente chiarezza già nella legge federale e nel materiale legislativo. In particolare giusta l'art. 60b cpv. 1 LPAc, la Confederazione deve riscuotere dai detentori di stazioni di depurazione delle acque di scarico una tassa per finanziare l'indennità per le misure destinate a eliminare le sostanze organiche in tracce, comprese le spese di esecuzione della Confederazione. Il legislatore ha precisato inoltre che la tassa è stabilita in funzione del numero di abitanti allacciati alla stazione di depurazione delle acque di scarico. Il Messaggio LPAc, considerata la chiara prescrizione della legge, altro non fa che confermare tale principio determinando che sono "*abitanti allacciati*" coloro che sono allacciati alla centrale di depurazione e domiciliati a titolo permanente nel bacino imbrifero della centrale di depurazione (cfr. Messaggio, pag. 4776), come pure che il loro numero dovrà essere rilevato periodicamente dai cantoni e notificato alla Confederazione; tale obbligo è poi stato introdotto nell'OPAc (cfr. Messaggio pag. 4779).

In queste circostanze, risultano pretestuose le allegazioni del ricorrente secondo cui le disposizioni contenute nell' "Aiuto all'esecuzione" sono contrarie alla LPAc e alla Costituzione. Tale direttiva precisa semmai la modalità per stabilire il numero degli abitanti allacciati residenti all'estero, raccomandando di "*ricorrere ai dati delle autorità estere competenti*" (cfr. Aiuto all'esecuzione, pag. 11). Ne discende quindi che nessun nuovo obbligo, oltre quelli prescritti dalla legge federale, viene imposto agli IDA: conseguentemente non corrisponde al vero affermare che l'Aiuto all'esecuzione eccede il quadro legale disposto dal legislatore.

3.4 Considerato quanto sopra esposto, il documento denominato "Aiuto all'esecuzione", configura sì una direttiva interna all'indirizzo delle autorità di esecuzione, ma diversamente da quanto preteso dall'insorgente non genera alcun nuovo obbligo all'indirizzo degli IDA. In queste circostanze il Tribunale non può dunque condividere le allegazioni dell'insorgente quanto alla mancanza di legittimità e portata, nonché presunta arbitrarietà del documento citato e conseguentemente una carenza di fondamento della tassa qui litigiosa. Visto quanto precede si prescinde dall'analisi della contestazione di legittimità in ordine alla Raccomandazione VSA/OCI 2015.

4.

Come esposto in narrativa, l'insorgente ha altresì contestato la componente della Tassa federale sulle acque di scarico relativa agli abitanti di B._____ e a carico del A._____, lamentando la violazione di diversi principi e garanzie costituzionali tra cui il principio della parità di trattamento, il principio di causalità ("chi inquina" paga ex art. 3a LPAc), il principio di preminenza del diritto internazionale e il principio della protezione dell'arbitrio e della tutela della buona fede.

Orbene, il Tribunale deve preliminarmente precisare che la "nuova" tassa federale sulle acque di scarico, trova il suo fondamento nell'articolo 76 cpv. 3 Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost.; RS 101), che conferisce alla Confederazione tra l'altro anche la competenza di emanare prescrizioni in materia di protezione delle acque. Essa, che ha lo scopo di finanziare l'eliminazione delle sostanze organiche in tracce, è una tassa con equivalenza qualificata tra gruppi, dato che vi è congruenza tra le persone soggette al pagamento della tassa (si tratta – per il tramite dei gestori di centrali di depurazione – degli utenti cui viene addebitata la tassa) e le persone che traggono vantaggio dall'utilizzo dei ricavi della tassa (gli utenti delle centrali di depurazione beneficeranno di acque di scarico più pulite) (cfr. Messaggio, pag. 4783 e seg.). Per una tassa di

questo tipo è sufficiente una base costituzionale per connessione materiale, come quella sancita dall'articolo 76 cpv. 3 Cost (cfr. Messaggio citato, pag. 4783, con rinvio alla prassi dell'Ufficio federale di giustizia). Va rilevato inoltre che l'art. 60b LPAc indica in modo preciso la cerchia dei contribuenti, ovvero tutti i detentori di stazioni di depurazione delle acque di scarico, come pure prescrive in maniera altrettanto precisa la modalità di calcolo della tassa, come visto secondo "*il numero di abitanti allacciati alla stazione di depurazione*"; la legge federale inoltre già precisa l'importo massimo di 9 franchi svizzeri per abitante allacciato; l'OPAc non fa altro che tradurre tale principio fissando al tetto massimo di 9 franchi svizzeri la tassa per abitante allacciato.

Ferme queste premesse, le censure del ricorrente altro non fanno, peraltro in modo generico, che contestare la costituzionalità dell'art. 60*b* LAPc secondo cui, come già illustrato, la tassa è stabilita in funzione del numero di abitanti allacciati alla stazione di depurazione delle acque di scarico, poco importa se essi siano domiciliati e risiedano all'estero o in Svizzera. Orbene, in virtù dell'art. 190 Cost., le leggi federali sono determinanti per il Tribunale federale e per le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto. Questo Tribunale è quindi tenuto in ogni caso ad applicare la citata disposizione a prescindere dall'esame della sua costituzionalità (DTF 141 II 338 consid. 3.1; 136 II 120 consid. 3.5.1; 136 I 49 consid. 3.1). In queste circostanze, non si giustifica di vagliare oltre le censure dell'insorgente.

5.

Nell'allegare le presunte difficoltà e/o impossibilità di una modifica in tempi brevi della Convenzione con il Comune di B._____, conformemente alla nuova legislazione, l'insorgente tende implicitamente ad invocare una presunta violazione della buona fede, che lo tutelerebbe dal quadro legale in essere. A torto. Infatti, il principio della buona fede, ancorato all'art. 9 della Costituzione federale (Cost; RS 101), conferisce ad ogni individuo la facoltà di esigere che l'autorità si conformi alle sue promesse e sia coerente nei propri comportamenti, evitando di contraddirsi o di deludere la fiducia da essa ragionevolmente suscitata (DTF 131 II 627 consid. 6.1, 130 I 26 consid. 8.1, 125 I 219 consid. 2c, 122 II 123 consid. 3b/cc e 121 I 181 consid. 2a). Questo diritto esiste soltanto all'ottemperamento di determinate condizioni cumulative: l'autorità deve anzitutto essere intervenuta in una circostanza concreta nei confronti di una persona determinata (DTF 125 I 274 consid. 4c); essa deve avere, o essere reputata avere, agito nel rispetto dei limiti della sua competenza; l'invalidità o l'errore dell'atto sul quale l'amministrato ha improntato il suo comportamento non doveva essere immediatamente riconoscibile;

l'amministrato stesso deve essersi fondato su queste assicurazioni o su tale comportamento per prendere disposizioni che non può modificare senza subire un pregiudizio (DTF 121 V 66 consid. 2a); infine, e in ogni caso, la situazione giuridica non deve essersi modificata tra il momento in cui l'autorità si è pronunciata e quello in cui l'amministrato ha preso le sue disposizioni (DTF 131 II 636 consid. 6, 129 I 170 consid. 4.1 e 122 II 123 consid. 3b/cc). In queste circostanze, il mancato ottemperamento delle condizioni sopraesposte in particolare il chiaro mutamento della legislazione in vigore, non permettono al ricorrente di invocare con successo la censura ricorsuale relativa alla violazione della buona fede.

6.

Visto quanto precede, il ricorso deve essere respinto nella misura in cui sia ricevibile. In considerazione dell'esito della lite, giusta l'art. 63 cpv. 1 PA, le spese di procedura sono poste a carico del ricorrente, qui parte soccombente (art. 1 segg. del Regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]). Nella fattispecie esse sono stabilite in 5’000 franchi svizzeri (art. 4 TS-TAF), importo che verrà compensato con l'anticipo spese del medesimo importo versato dal ricorrente l’11 novembre 2016. Al ricorrente non vengono assegnate indennità per ripetibili (cfr. art. 64 cpv. 1 PA *a contrario*, rispettivamente art. 7 cpv. 1 TS-TAF *a contrario*).

(il dispositivo è sulla pagina seguente)

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.
Il ricorso è respinto.

2.
Le spese processuali, pari a 5’000 franchi svizzeri, sono poste a carico del ricorrente e vengono compensate con l'anticipo spese del medesimo importo versato l’11 novembre 2016.

3.
Non vengono assegnate ripetibili.

4.
Comunicazione a:

– ricorrente (atto giudiziario)
– autorità inferiore (n. di rif. …; atto giudiziario)

Il presidente del collegio: Il cancelliere:

Claudia Pasqualetto Péquignot Manuel Borla

(i rimedi giuridici sono sulla pagina seguente)

Rimedi giuridici:

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, 1000 Losanna 14, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 LTF). Gli atti scritti devono essere redatti in una lingua ufficiale, contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: