

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C_244/2014

Sentenza del 14 ottobre 2014

Il Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Zünd, Presidente,
Stadelmann, Kneubühler,
Cancelliere Savoldelli.

Partecipanti al procedimento
A. _____,
patrocinato dall'avv. Andrea Toschini,
ricorrente,

contro

Comune di Cama,
rappresentato dal Municipio,
patrocinato dall'avv. Fabrizio Keller,
opponente.

Oggetto
Tassa uso canalizzazioni 2012,

ricorso in materia di diritto pubblico contro la sentenza emanata il 31 gennaio 2014 dal Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni.

Fatti:

A.
Il 9 ottobre 2012, il Comune di Cama ha notificato a A. _____, residente a X. _____ e proprietario di una casa di vacanza nella località mesolcinese, l'ammontare della tassa per l'uso delle canalizzazioni relativo all'anno 2012. Con decisione del 12 dicembre 2012, il Municipio di Cama ha respinto il reclamo interposto contro la fattura di fr. 507.60 IVA inclusa. Con sentenza del 31 gennaio 2014, il Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni ha a sua volta respinto il gravame sottopostogli in merito e confermato la liceità del prelievo.

B.
Contro tale giudizio, A. _____ insorge ora davanti al Tribunale federale. Con ricorso in materia di diritto pubblico del 10 marzo 2014, postula infatti la riforma rispettivamente l'annullamento della citata sentenza. Il Tribunale amministrativo e il Comune di Cama hanno domandato che, per quanto ricevibile, il ricorso sia respinto. Della presa di posizione dell'Ufficio federale dell'ambiente verrà invece detto, per quanto necessario, nel seguito. Il ricorrente ha ribadito le proprie richieste con una breve replica.

Diritto:

1.
Diretto contro una decisione finale di un'autorità cantonale di ultima istanza con carattere di tribunale superiore (art. 86 e art. 90 LTF), il gravame concerne una causa di diritto pubblico che non ricade sotto nessuna delle eccezioni previste dall'art. 83 LTF. Esso è stato presentato in tempo utile (art. 100 cpv. 1 LTF) dal destinatario della pronuncia contestata, con interesse al suo annullamento (art. 89 cpv. 1 LTF), ed è quindi di principio

ammissibile quale ricorso ordinario ex art. 82 segg. LTF.

2.

2.1. Il Tribunale federale applica d'ufficio il diritto federale (art. 106 cpv. 1 LTF); nondimeno, tenuto conto dell'onere di allegazione e motivazione posto dalla legge (art. 42 cpv. 1 e 2 LTF), si confronta di regola solo con le censure sollevate. Nell'atto di ricorso occorre pertanto spiegare in modo conciso, riferendosi all'oggetto del litigio, in cosa consiste la lesione del diritto e su quali punti il giudizio contestato viene impugnato (DTF 134 II 244 consid. 2.1 pag. 245 seg.).

Esigenze più severe valgono poi in relazione alla violazione di diritti fondamentali; il Tribunale federale tratta infatti simili critiche unicamente se sono state motivate in modo chiaro, circostanziato ed esaustivo (art. 106 cpv. 2 LTF; DTF 133 II 249 consid. 1.4.2 pag. 254).

2.2. Il Tribunale federale fonda il suo ragionamento giuridico sull'accertamento dei fatti svolto dall'autorità inferiore (art. 105 cpv. 1 LTF). Esso può scostarsene solo se è stato eseguito in violazione del diritto ai sensi dell'art. 95 LTF o in modo manifestamente inesatto, ovvero arbitrario, profilo sotto il quale è esaminato anche l'apprezzamento delle prove (DTF 136 III 552 consid. 4.2 pag. 560; sentenza 2C_959/2010 del 24 maggio 2011 consid. 2.2).

Nuovi fatti e nuovi mezzi di prova possono essere adottati dinanzi al Tribunale federale soltanto se ne dà motivo la decisione dell'autorità inferiore (art. 99 cpv. 1 LTF; DTF 133 III 393 consid. 3); la presentazione in sede federale di un nuovo argomento giuridico è invece di principio ammessa. Tale facoltà trova però il suo limite nel vincolo da parte del Tribunale federale ai fatti accertati dall'autorità cantonale (DTF 134 III 643 consid. 5.3.2 pag. 641).

3.

La procedura ha per oggetto il pagamento della tassa per l'uso delle canalizzazioni 2012, il cui versamento è stato richiesto al ricorrente dal Comune di Cama con fattura del 9 ottobre di quell'anno.

3.1. A livello federale, la costruzione di canalizzazioni pubbliche e di stazioni centrali di depurazione per le acque di scarico inquinate è prevista dall'art. 10 della legge del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPAC; RS 814.20).

Giusta l'art. 3a LPAC, i costi delle misure prese secondo la LPAC sono sostenuti da chi ne è causa. L'art. 60a LPAC, ribadisce il principio di causalità ancorato nell'art. 3a LPAC in relazione al finanziamento dei costi di costruzione, esercizio, manutenzione, risanamento e sostituzione degli impianti indicati nell'art. 10 LPAC, prescrivendo che:

" 1 I Cantoni provvedono affinché i costi di costruzione, esercizio, manutenzione, risanamento e sostituzione degli impianti per le acque di scarico che servono per scopi pubblici siano finanziati mediante emolumenti o altre tasse conformemente al principio di causalità. L'ammontare delle tasse è fissato tenendo conto in particolare:

- a) del tipo e della quantità di acque di scarico prodotte;
- b) degli ammortamenti necessari a mantenere il valore degli impianti;
- c) degli interessi;
- d) degli investimenti pianificati per la manutenzione, il risanamento e la sostituzione degli impianti nonché per il loro adattamento alle esigenze legali o per l'ottimizzazione del loro esercizio.

2 Se l'introduzione di tasse a copertura dei costi e conformi al principio di causalità dovesse pregiudicare lo smaltimento ecologico delle acque di scarico, detto smaltimento può, se necessario, essere finanziato in altro modo.

3 I detentori degli impianti per le acque di scarico devono costituire le necessarie riserve finanziarie.

4 Le basi per il calcolo delle tasse sono a disposizione del pubblico."

Entro questi limiti, i Cantoni regolano il prelievo degli emolumenti in modo autonomo, segnatamente tramite la riscossione di tasse uniche di allacciamento e di tasse di utilizzazione, suddivisibili a loro volta in tasse base e tasse sul consumo (Peter Karlen, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht, in URP 1999 pag. 539, 553 segg. con ulteriori rinvii; Frédéric Maeder, Zur Erhebung von Kanalisationsabgaben, in BR 1984 pag. 4, 8 segg.; Marie-Claire Pont Veuthey, Les taxes de raccordement: Qualification et régime juridique, in BR 1997 pag. 35, 37 segg.; Hans W. Stutz, Schweizerisches Abwasserrecht, 2008, pag. 190 segg.).

3.2. Il principio di causalità (Verursacherprinzip) permette essenzialmente la definizione della cerchia delle persone tenute al loro pagamento (sentenza 2C_995/2012 del 16 dicembre 2013 consid. 5.2; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4aed. 2014, § 56 n. 36-39). Dal punto di vista della commisurazione, le tasse citate soggiacciono per contro ai principi della copertura dei

costi e dell'equivalenza.

Il principio della copertura dei costi, anch'esso ancorato nell'art. 60a LPac, esige una ragionevole correlazione fra gettito globale delle tasse di allacciamento e di utilizzazione e ammontare complessivo dei costi che vengono generati (2C_817/2008 del 27 gennaio 2009 consid. 9.1 e 2C_768/2007 del 29 luglio 2008 consid. 3.2). Il principio dell'equivalenza, che discende dal principio della proporzionalità, dispone invece che l'ammontare della singola tassa deve rimanere in rapporto adeguato con la prestazione fornita dall'ente pubblico (DTF 128 I 46 consid. 4a pag. 52 seg.; sentenze 2C_995/2012 del 16 dicembre 2013 consid. 5.3; 2C_817/2008 del 27 gennaio 2009 consid. 10.1; 2C_768/2007 del 29 luglio 2008 consid. 3.2 e 2C_417/2007 dell'11 gennaio 2008 consid. 5.1). Il divieto dell'arbitrio e il principio dell'uguaglianza giuridica, pongono ulteriori limitazioni all'esazione (DTF 106 la 241 consid. 3b pag. 243 seg.; Daniela Wyss, Kausalabgaben, 2009, pag. 56 segg.). In questo contesto, il Tribunale federale ha comunque ripetutamente deciso che, salvo nei casi in cui la loro applicazione porti a risultati manifestamente ingiustificati, le tasse in oggetto possono essere prelevate anche in base a criteri schematici (2C_768/2007 del 29 luglio 2008 consid. 3.2 e 2C_417/2007 dell'11 gennaio 2008 consid. 5.1).

3.3. Il Cantone dei Grigioni ha fatto uso dello spazio di manovra riconosciuto ai Cantoni dalla LPac attraverso la legge d'introduzione della legge federale sulla protezione delle acque dell'8 giugno 1997 (LCPac; RL/GR 815.100), il cui art. 21 prevede espressamente che:

"1 Per la costruzione, l'esercizio, la manutenzione, il risanamento e la sostituzione di impianti pubblici di evacuazione e di depurazione i comuni riscuotono contributi e tasse atti a coprire i costi e conformi al principio di causalità.

2 Sempreché vi siano circostanze particolari, i comuni assumono le spese rimanenti a debito delle risorse comuni.

3 I detentori di impianti di evacuazione e di depurazione costituiscono adeguate riserve per la manutenzione, il risanamento e la sostituzione."

Nell'art. 22 LCPac esso prescrive inoltre che:

"La costruzione e l'esercizio di impianti di depurazione pubblici e privati, l'obbligo di allacciamento, le condizioni di allacciamento, la procedura ed il finanziamento dei costi di costruzione e d'esercizio devono essere disciplinati dai comuni nella legge edilizia ed in un regolamento delle acque di scarico".

Sulla base di questo disposto, il Comune di Cama ha da parte sua legiferato in materia, prescrivendo di principio il prelievo di tasse di allacciamento e, in parallelo, di tasse annuali d'utilizzazione e d'esercizio (art. 37 segg. del regolamento canalizzazioni del 29 settembre 2003). Per quanto riguarda la tassa d'utilizzazione e d'esercizio, la cui percezione è qui concretamente in discussione, l'art. 43 prevede in effetti che:

"Le tasse annuali d'utilizzazione e d'esercizio dovute dai proprietari degli immobili vengono stabilite dal Municipio in base al risultato d'esercizio e sul numero degli abitanti equivalenti.

Per il calcolo dell'abitante equivalente (AE) valgono le disposizioni dell'Associazione Svizzera degli specialisti per canalizzazioni in analogia al Consorzio Depurazione Acque della Media Mesolcina (DAMM) :

Descrizione: Fattore

·Abitanti (da 18 anni) 1.00

·Abitazioni di vacanza (per unità abitative) 2.00

·Alberghi, Ristoranti, pensioni (numero letti) 0.50

·Alberghi, Ristoranti, Pensioni (numero posti a sedere, terrazze escluse) 0.25

·Case di cura (numero posti letto) 1.00

Campeggi:

·Accantonamento rifugi militari e PC 0.10

·Industrie e artigianato per dipendente 0.10

Altro:

·Piscine (ogni 50 m3 allacciate alla rete comunale) 0.50

Le tasse stato 1.1. come pure per i casi non contemplati dal presente regolamento, sono stabilite dal Municipio".

4.

4.1. Chiamato ad esprimersi sull'impugnativa che gli è stata sottoposta, il Tribunale cantonale amministrativo ha confermato la decisione emessa su reclamo il 12 dicembre 2012 dal Comune di

Cama.

Facendo riferimento alla propria giurisprudenza, esso ha in particolare ricordato di avere in passato giudicato inammissibile prelevare tributi annuali solo in base al valore di stima di un immobile e di avere in quel contesto sottolineato anche la necessità di ripartire la percezione degli stessi in una tassa base e in una tassa variabile, fondata sul consumo effettivo. Dato che il criterio scelto dal Comune di Cama era differente da quello su cui già si era pronunciato, poiché non si fondava sul valore di stima, bensì sul risultato d'esercizio annuo concernente lo smaltimento delle acque di scarico, ha però ritenuto che i principi evocati non fossero nella fattispecie applicabili.

A suo avviso, considerato che chiamata a pagare i costi dello smaltimento delle acque di scarico è la totalità degli utenti, che il Comune stabilisce la tassa dovuta tenendo esclusivamente conto dei costi effettivi generati da tale attività e che una certa schematizzazione è comunque permessa, rispettato sarebbe nel contempo il principio di causalità.

In seconda battuta, il Tribunale cantonale amministrativo ha poi respinto anche le critiche rivolte ai criteri adottati per distinguere tra popolazione domiciliata e proprietari di residenze secondarie, che ha considerato rispettosi sia del principio dell'equivalenza che di quello della parità di trattamento.

4.2. Con la sua impugnativa, il ricorrente continua invece ad opporsi al prelievo dell'importo richiestogli.

Facendo tra l'altro valere la preminenza del diritto federale in materia, ribadisce infatti che i criteri su cui lo stesso si basa sarebbero lesivi del principio di causalità e di quello dell'equivalenza; denuncia nuovamente un'illecita disparità di trattamento tra popolazione domiciliata e proprietari di residenze secondarie, così come la violazione del divieto d'arbitrio.

5.

5.1. Come ancora di recente rilevato da questa stessa Corte, in relazione alla definizione del rapporto tra tassa base e tassa sul consumo l'art. 21 della legge grigionese d'introduzione della legge federale sulla protezione delle acque accorda ai Comuni un certo spazio di manovra (sentenza 2C_995/2012 del 16 dicembre 2013 consid. 6.4).

Proprio nel giudizio appena citato, il Tribunale federale ha però anche sottolineato che, nonostante non richieda che le tasse annuali vengano percepite esclusivamente in proporzione alla quantità di acque luride prodotta e permetta inoltre delle schematizzazioni, l'art. 60a LPac impone che vi sia un rapporto tra ammontare del tributo e quantità di acque luride prodotte e vieta pertanto l'adozione di tasse che questa relazione la ignorano del tutto (DTF 128 I 46 consid. 5c pag. 56 seg. e sentenza 2C_417/2007 dell'11 gennaio 2008 consid. 4.1, nelle quali viene sottolineato anche lo scopo incitativo dell'art. 60a LPac; DTF 125 I 1 consid. 2b pag. 3 segg.; sentenza 2C_995/2012 del 16 dicembre 2013 consid. 6.4 con ulteriori rinvii alla giurisprudenza e alla dottrina in materia).

5.2. Almeno per quanto riguarda la maniera di calcolare il tributo per le case secondarie, proprio questo rapporto manca tuttavia anche nella fattispecie che ci occupa.

Giusta l'art. 43 del regolamento comunale, per le abitazioni di vacanza, come quella posseduta dal ricorrente, viene infatti sempre e comunque richiesto il pagamento di una tassa pari a quella dovuta da un'abitazione primaria occupata da due adulti, e viene così fatta astrazione dall'applicazione di criteri che - quand'anche in modo schematico - permettono invece di stabilire la necessaria relazione tra l'importo percepito e la quantità di acque luride prodotte dai singoli utenti (sentenze 2C_995/2012 del 16 dicembre 2013 consid. 6.4; 2C_817/2008 del 27 gennaio 2009 consid. 8.1; 2C_471/2007 dell'11 gennaio 2008 consid. 5.2 e 2P.266/2003 del 5 marzo 2004 consid. 3.1 seg.).

Come rilevato anche dall'Ufficio federale dell'ambiente, nella sua presa di posizione del 2 luglio 2014, l'assegnazione di un fattore 2.00 a tutte le case secondarie site sul territorio comunale ha infatti quale conseguenza quella di fare pagare a tutti i loro proprietari una tassa uguale; detta ripartizione non ha tuttavia nessuna attinenza con l'effettiva produzione di acque luride e non può pertanto essere tutelata.

5.3. A queste conclusioni, che conducono in concreto ad ammettere una violazione del principio della causalità, non muta d'altra parte nulla nemmeno quanto rilevato dal Tribunale amministrativo nel suo giudizio e riportato più sopra.

Come osservato nel ricorso, il fatto che il Comune stabilisca la tassa dovuta tenendo esclusivamente conto dei costi effettivi generati dall'attività di smaltimento delle acque di scarico e ponga poi tali costi a carico della totalità degli utenti (equivalenti), non concerne in effetti il rispetto del principio di causalità, che va esaminato in relazione al singolo utente quanto, semmai, quello della copertura dei costi, che ha altra portata e il cui rispetto non viene messo in discussione dall'insorgente neppure

davanti al Tribunale federale (precedente consid. 3.2; 2C_817/2008 del 27 gennaio 2009 consid. 9.1 e 2C_768/2007 del 29 luglio 2008 consid. 3.2).

5.4. Per quanto precede, ovvero considerato che la fissazione della tassa d'utilizzazione e d'esercizio dovuta dai proprietari di abitazioni di vacanza è fatta dipendere dall'applicazione di un criterio che non permette affatto di tenere conto della quantità di acque luride da loro prodotte, la critica con cui viene denunciata la violazione del principio della causalità, ancorato sia nel diritto federale che cantonale, risulta fondata e il ricorso dev'essere accolto senza che occorra esprimersi sulle ulteriori censure sollevate.

A titolo abbondanziale può comunque ancora essere aggiunto che quando, come nella fattispecie, l'effettivo consumo non gioca un ruolo alcuno nella fissazione della tassa annuale d'evacuazione delle acque luride, violati non sono solo il principio di causalità e gli obiettivi incitativi di cui si è detto, bensì anche quello dell'equivalenza, che discende dal principio della proporzionalità e che impone che l'ammontare della singola tassa sia in rapporto adeguato con la prestazione fornita dall'ente pubblico (DTF 128 I 46 consid. 4 pag. 52 segg., che contiene indicazioni anche in merito ad eventuali criteri alternativi a quello erroneamente adottato; sentenza 2C_995/2012 del 16 dicembre 2013 consid. 5.4).

6.

6.1. Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso dev'essere quindi accolto e la sentenza impugnata annullata. La causa viene rinviata al Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni, per nuova pronuncia sulle spese e sulle ripetibili della sede cantonale (art. 68 cpv. 5 e art. 107 cpv. 2 LTF; sentenza 2C_995/2012 del 16 dicembre 2013 consid. 8.2).

6.2. La procedura ha per il Comune di Cama un chiaro interesse pecuniario. Soccombente, esso deve di conseguenza sopportare l'onere delle spese giudiziarie (art. 66 cpv. 1 e cpv. 4 LTF; sentenze 2C_103/2010 del 27 settembre 2010 consid. 9 e 2C_768/2007 del 29 luglio 2008 consid. 8). L'ente pubblico dovrà inoltre rifondere al ricorrente, patrocinato da un avvocato, un'indennità per ripetibili della sede federale (art. 68 cpv. 1 e 2 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è accolto e la sentenza del 31 gennaio 2014 del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni è annullata.

2.

Le spese giudiziarie di fr. 1'000.-- sono poste a carico del Comune di Cama.

3.

Il Comune di Cama verserà al ricorrente un'indennità di fr. 2'000.-- per ripetibili della sede federale.

4.

La causa viene rinviata al Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni, per nuova pronuncia sulle spese e sulle ripetibili della sede cantonale.

5.

Comunicazione ai patrocinatori delle parti, al Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni e all'Ufficio federale dell'ambiente.

Losanna, 14 ottobre 2014

In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il Presidente: Zünd

Il Cancelliere: Savoldelli