numero			Bellinzona
1959	fr	3	15 aprile 2014

Repubblica e Cantone Ticino

Il Consiglio di Stato

statuendo sul ricorso 7 gennaio 2014 del signor **Domenico Zucchetti,** Lugano, contro la decisione 10 dicembre 2013 del Municipio di Massagno con la quale é stato respinto il reclamo interposto in data 14 novembre 2012 concernente la fattura 31 ottobre 2012 sulla tassa rifiuti per l'anno 2012;

vista la risposta 14 marzo 2014 del comune di Massagno (rappr. dal suo Municipio e patr. dall'avv. Claudio Cereghetti, Via Besso 37, casella postale 678, 6903 Lugano);

letti ed esaminati gli atti;

ritenuto,

IN FATTO:

A. In data 31 ottobre 2012 il Municipio di Massagno (di seguito Municipio) ha emesso a carico del signor Domenico Zucchetti (di seguito ricorrente) la tassa rifiuti 2012, composta da una tassa base ed una tassa per locali, per un importo complessivo di fr. 250.- (cfr. fattura agli atti).

B. Il ricorrente ha inoltrato reclamo, in data 14 novembre 2012, ritenendo che la tassa per locali applicata non é conforme al principio di causalità (art. 18 LALPAmb), quindi in contrasto con le norme federali e cantonali.

C. Con decisione 10 dicembre 2013 il Municipio ha respinto il reclamo, ritenendo che la tassa rifiuti é conforme al principio di causalità. L'autorità comunale asserisce inoltre che il reclamo non contestava il calcolo della tassa ed il relativo importo, rispettivamente la regolarità della fattura emessa in data 31 ottobre 2012.
Il Municipio annuncia peraltro che a breve é intenzionato a modificare il citato regolamento, affinché quest'ultimo possa rispondere meglio al principio di causalità.

D. In data 7 gennaio 2014, contro la decisione summenzionata, si é aggravato davanti a questo Consiglio, con il ricorso citato in ingresso, il signor Domenico Zucchetti, postulando in sostanza l'annullamento della tassa, in quanto l'art. 10 lett. a cifra 2 del Regolamento per il servizio raccolta e distruzione dei rifiuti del Comune di Massagno (di seguito Regolamento

comunale) é contrario alle leggi cantonali e federali e di conseguenza non può essere applicato. Egli sostiene che la tassa rifiuti, fissata in base al numero di locali che compongono un appartamento o un'abitazione, non sarebbe conforme al principio di causalità.
Il ricorrente chiede inoltre – in via subordinata - di fissare un termine di 90 giorni per l'approvazione di un nuovo regolamento comunale. In mancanza di detta approvazione per la riscossione della tassa 2014 dovrà essere applicato il regolamento proposto dal Municipio con MM 2097 del 10 settembre 2009.
Il ricorrente protesta tasse, spese di giustizia e ripetibili.

considerato,

IN DIRITTO:

1. Preliminarmente si osserva che la decisione oggetto di giudizio è stata prolata prima dell'entrata in vigore della nuova legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPAmm). Pertanto, secondo la norma transitoria di cui all'art. 113 cpv. 2 LPAmm, alla presente vertenza si applica la previgente legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 (vLPAmm).

2. La competenza decisionale di questo Consiglio a dirimere la vertenza risulta dall'art. 208 cpv. 1 LOC e dall'art. 55 cpv. 2 vLPAmm.
Pacifica é la legittimazione ricorsuale attiva del ricorrente, direttamente toccato nei suoi legittimi interesse dalla contestata tassa, in applicazione dell'art. 209 lett. b LOC in combinazione con l'art. 43 vLPAmm.

Il ricorso, interposto nei termini di legge (art. 213 cpv. 2 LOC in combinazione con l'art. 46 e 13 v LPAmm), é ricevibile e può essere evaso sulla base degli elementi acquisiti all'incarto, senza necessità di dovere procedere ad ulteriori atti istruttori (art. 18 vLPAmm).

3.

3.1 Nel Comune di Massagno, il servizio rifiuti è disciplinato dal Regolamento comunale.

3.2 Giusta l'art. 1 del Regolamento comunale, il Comune di Massagno organizza sul proprio territorio il servizio di raccolta dei rifiuti.
Salvo eccezioni, la consegna dei rifiuti è obbligatoria per tutti coloro che ne producono (art. 2 del Regolamento comunale).
Per quanto attiene al finanziamento del servizio, l'art. 10 del Regolamento comunale indica che il Municipio fissa ogni anno la tassa raccolta rifiuti. Essa deve coprire le spese derivanti dalla raccolta e dall'eliminazione dei rifiuti, sopportate nell'esercizio precedente o di quelle prevedibili per l'esercizio in corso.

3.3 Il Regolamento comunale prevede il prelievo di una tassa base fissa per appartamento (la quale non é contestata dal ricorrente) e di una tassa variabile per locale (art. 10 lett. a cifra 1 e 2).
L'ammontare della tassa per locale viene fissato dal Municipio tenendo conto delle seguenti categorie, delle seguenti tariffe e dei seguenti criteri di applicazione (art. 10 del Regolamento comunale):

Art. 10 Tasse

Il Municipio fisserà ogni anno le tasse annuali fra i minimi ed i massimi fissati dal presente Regolamento, al massimo fino alla copertura delle spese sopportate nell'esercizio precedente o di quelle prevedibili per l'esercizio in corso.
La cittadinanza sarà informata sull'ammontare della tassa tramite avviso agli albi.

A. Rifiuti domestici
1. Tassa base annua per appartamento:
- Per ogni appartamento ad uso primario è prelevata una tassa base: Minimo fr. 20.-, massimo fr. 50.-
- Per ogni appartamento ad uso secondario è prelevata una tassa base: Minimo fr. 100.-, massimo fr. 200.-

2. Tassa annua per locale, cumulativa:
Ogni vano, oltre la tassa base, è imposto con una tassa compresa fra:
- Per ogni locale abitabile, cucina o retro-cucina: Minimo fr. 10.- massimo fr. 50.-

B. Rifiuti non domestici o industriali
1. Alberghi e pensioni .
calcolata sulla base dei posti letto
Minimo fr. 10.-, massimo fr. 50.-
Tassa annua minima fr. 200.-, massima fr. 5'000.-

2. Esercizi pubblici
- calcolata sulla base dei posti servizio:
Minimo fr. 10.-, massimo fr. 50.-
Tassa annua minima fr. 200.-, massima fr. 5'000.-

3. Grandi magazzini, negozi, magazzini, imprese, commerci, artigiani, uffici professionali, fabbriche, ecc.
- calcolata sulla base della produzione dei rifiuti:
Tassa annua minima fr. 200.-, massima fr. 5'000.-

4. Tassa supplementare
Qualora la tassa applicata risultasse inferiore rispetto alla natura od al quantitativo
dei rifiuti non domestici o industria li potrà essere applicata una tariffa supplementare cumulativa, massimo fr. 5,000.-.

§ Il Municipio si riserva il diritto di far eseguire direttamente all'esercizio dì cui ai punti 1-2-3 il trasporto e la distruzione di questi rifiuti qualora la natura od il quantitativo rendessero
difficoltosa od impossibile la raccolta e/o la distruzione organizzate.

C. Raccolte separate dei rifiuti - rifiuti ingombranti
1. In genere non sono applicate tasse particolari.
Qualora queste raccolte risultassero sproporzionate rispetto al la natura od il quantitativo dei rifiuti, potrà essere applicata una tassa.
Tassa minima fr. 10.-, massima fr. 5'000.-
2. Rifiuti da giardino
Proporzionalmente rispetto alla natura ed al quantitativo dei rifiuti e/o al tempo d'uso
della sminuzzatrice:
Tassa minima fr. 10.-, massima fr. 5'000.-

4. Appurata la base legale su cui si è fondata l'amministrazione comunale di Massagno per l'emissione della tassa rifiuti 2012 posta a carico del qui ricorrente, occorre ora analizzare le censure sollevate da quest'ultimo.

4.1 A questo proposito, giova innanzitutto ricordare che, per costante giurisprudenza, la tassa per il servizio di raccolta ed eliminazione dei rifiuti è una tassa di utilizzazione, vale a dire un compenso particolare imposto al privato per una prestazione della pubblica amministrazione o per un servizio (DTF 111 Ia 236; RtiD I-2005 no. 32).
Il vantaggio economico che deriva ad ogni utente di un servizio pubblico è però spesso difficile e persino impossibile da determinare nella pratica.
Questo problema si pone soprattutto nel campo della raccolta e dell'eliminazione dei rifiuti, dove questo vantaggio è legato a diversi fattori, quali la quantità di rifiuti prodotti e la variazione dei costi di raccolta in funzione della distanza e del periodo dell'anno.
Per questo motivo la giurisprudenza ammette che le tasse di utilizzazione siano stabilite facendo capo a criteri schematici che tengono conto di regole fondate su situazioni medie (DTF 129 I 449; DTF 128 I 46; RtiD I-2005 no. 32).

4.2 In quanto tassa di utilizzazione, la tassa per il servizio di raccolta ed eliminazione dei rifiuti deve fondarsi su di una legge in senso formale (regolamento) e ossequiare inoltre i principi della copertura dei costi e della proporzionalità: principio, quest'ultimo, che secondo la terminologia comunemente invalsa in materia di tributi causali assume la qualifica di equivalenza (DTF 128 I 113; DTF 118 Ia 320; DTF 111 Ia 326).
La fissazione della tassa rifiuti deve infine ossequiare anche il principio di uguaglianza ancorato all'art. 8 Cost. e il divieto d'arbitrio sancito dall'art. 9 Cost. (STA 52.2008.221 del 16 aprile 2010 in re V).
In quanto corrispettivo di una prestazione speciale ai sensi degli art. 31b cpv. 1 e 48 cpv. 1 LPAmb, la tassa per il servizio di raccolta ed eliminazione dei rifiuti deve infine rispettare il principio di causalità sancito dall'art. 2 LPAmb medesima (STA 52.2008.221 del 16 aprile 2010 in re V.).

4.3 Come ha avuto modo di affermare in più occasioni il Tribunale federale, il prelievo dei costi concernenti il trattamento dei rifiuti urbani non avviene tuttavia in applicazione diretta degli art. 2 e 48 LPAmb.

Infatti é necessaria una regolamentazione cantonale, per la cui promulgazione i Cantoni, rispettivamente i Comuni ai quali tale compito è delegato (com'è il caso in Ticino), godono di un certo margine di decisione.

4.4 In questo ambito, in particolare, il principio della causalità non può essere interpretato nel senso che è lecita solo una ripartizione dei costi proporzionale alla quantità dei rifiuti effettivamente prodotta. L'Ente pubblico deve, infatti, sopportare anche delle spese che non dipendono direttamente dalla medesima, come quelle della manutenzione delle installazioni, le quali vanno sostenute anche se non sono prodotti né smaltiti rifiuti.
Anche se l'ammontare della tassa dipende quindi di principio dalla quantità di rifiuti prodotta, ciò non impedisce tuttavia l'utilizzazione di criteri schematici (DTF 2P.266/2003 del 5 marzo 2004, pubblicata in URP 2004, p.197; DTF 137 I 257; DTF 129 I 449; DTF 129 I 290; DTF 126 I 180; DTF 122 I 279; STA 52.2009.151 del 31 luglio 2009 in re C.).
Ammettere soltanto l'interpretazione del principio di causalità indicato in precedenza, significherebbe per contro obbligare in pratica gli enti pubblici a introdurre la cosiddetta tassa sul sacco, mentre che il legislatore federale non ha inteso limitare in maniera così importante le competenze dei Cantoni in una materia politicamente tanto discussa (STF del 20 novembre 1995 in re Comune di B. e in re Comune di S.N., pubblicate in RDAT I-1996 no.51 e 52).

4.5 Il Tribunale federale ne ha pertanto concluso che i Cantoni, rispettivamente i Comuni, godono di una notevole libertà nello stabilire le tariffe per il servizio di raccolta e di eliminazione dei rifiuti: le stesse dovranno comunque tendere a conseguire quanto disposto dall'art. 2 LPAmb, rispettando nel contempo, come esposto in precedenza, il principio della parità di trattamento (STF 125 I 1) e il divieto d'arbitrio (DTF 135 II 145; DTF 134 II 124; STA 52.2008.221 del 16 aprile 2010 in re V.).

5. Con la modifica del 20 giugno 1997, entrata in vigore il 1.novembre successivo, è stata introdotta nella LPAmb una nuova disposizione volta a regolamentare il finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani, vale a dire l'art. 32a.
Questa norma concretizza il principio generale di causalità ancorato all'art. 2 LPAmb nel contesto del finanziamento dello smaltimento dei rifiuti pubblici (cfr. Messaggio del Consiglio federale del 4 settembre 1996, pubblicato sul FF 1996, pag.1041 e ss., pag.1060).

Sebbene l'art. 32a LPAmb fissi taluni precisi criteri che i Cantoni, rispettivamente i Comuni, devono osservare nella determinazione delle tasse di smaltimento dei rifiuti urbani, il margine di manovra lasciato loro per soddisfare il principio di causalità rimane pur sempre ampio (cfr. Messaggio citato, pag.1061; DTF 137 I 257; DTF 125 I 449).
Il testo dell'art. 32a cpv.1 lett.a LPAmb, che vincola la fissazione della tassa al tipo e alla quantità dei rifiuti consegnati, si pone anzi, in una certa misura, in conflitto con le intenzioni del Consiglio federale e del Parlamento di

limitare al minimo detto margine, creando semplicemente un quadro generale entro cui Cantoni e Comuni avrebbero dovuto operare (cfr. HUBER-WÄLCHLI, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfälle durch kostendeckende und verursachgerechte Gebühren, URP 1999, p.35 e ss. e 42 ss.; DTF 137 I 257).

6.

6.1 A livello cantonale con il 1° gennaio 2006 (STA 52.2008.221 del 16 aprile 2010 in re V.; STA 52.2009.151 del 31 luglio 2009 in re C.), la raccolta e l'eliminazione dei rifiuti solidi è regolamentata dalla nuova Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente del 24 marzo 2004 (LALPAmb) e dal relativo regolamento di applicazione (RLALPAmb).

6.2 L'art. 17 cpv.1 LALPAmb sancisce che i Comuni provvedono:
a) a organizzare sull'intero territorio la raccolta dei rifiuti urbani;
b) a organizzare la raccolta separata dei rifiuti urbani riciclabili e degli altri tipi di rifiuti per i quali il Consiglio di Stato prescrive questo tipo di raccolta ai fini di un più idoneo smaltimento e disporre del loro smaltimento;
c) a svolgere gli ulteriori compiti affidati loro dal Consiglio di Stato.
I Comuni possono organizzare il servizio di raccolta in collaborazione con altri Comuni o affidarne l'esecuzione a terzi, anche privati (art. 17 cpv.2 LALPAmb), e inoltre disciplinano i compiti di loro competenza mediante apposito regolamento (art. 17 cpv.3 LALPAmb).
Infine, giusta l'art. 18 LALPAmb, i Comuni finanziano i costi sostenuti nel settore dei rifiuti mediante tasse conformi al principio di causalità.

6.3 Fatto salvo per eventuali direttive emanate dalla Sezione della protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo in conformità con l'art. 3 cpv.1 lett.b ROTR, la LALPAmb lascia al legislatore comunale ogni decisione circa i criteri di imposizione, limitandosi a fissare il limite superiore della stessa.
Ne discende che, almeno per quanto attiene al prelievo delle tasse, i comuni ticinesi dispongono pertanto di una notevole libertà di decisione: godono pertanto di autonomia costituzionalmente protetta (STA 52.2008.221 del 16 aprile 2010 in re V. e riferimenti).

7.

7.1 Ritornando al caso concreto, alla luce delle argomentazioni sollevate dal ricorrente e della più recedente giurisprudenza del Tribunale federale in materia di tasse rifiuti (DTF 137 I 257 in particolare), questo Consiglio ritiene che il criterio d'imposizione per le economie domestiche in vigore nel Comune di Massagno, fondato unicamente sul numero dei *"locali abitabili, cucina o retro-cucina"* (art. 10 lett. a cifra 2 del Regolamento comunale), disattende quanto stabilito dal diritto federale, con particolare riferimento al principio di causalità (art. 32a LPAmb).

7.2 A questa conclusione è dato giungere poiché il criterio d'imposizione in vigore a Massagno per le economie domestiche istituisce unicamente una tassa forfetaria indipendente dalla quantità di rifiuti prodotta.
Come ben rilevato dal Tribunale federale, per essere conforme al testo e allo scopo dell'art. 32a LPAmb, la tassa deve invece essere istituita anche e soprattutto in funzione del tipo e della quantità di rifiuti prodotti, come pure deve incentivare a ridurre la produzione di rifiuti (STF 137 I 257).
Appare pertanto difficile immaginare come una tassa forfetaria per un'economia domestica fondata unicamente sul numero dei locali, quale è quella in vigore a Massagno, possa considerare la quantità di rifiuti prodotti e svolgere pertanto un effetto incitatore (cfr. in questo senso anche HUBER-WÄLCHLI, op.cit., p.35 e ss.; BRUNNER, Commentarie LPE, no.82 ad art. 32a LPE; REVAZ, Finacement de l'élimination des déchets: principes et couverture des taxes d'élimination, DEP 1999, p.306 e ss.).

7.3 Contrariamente a quanto sostenuto dal Municipio, il sistema attualmente in vigore crea delle evidenti disparità di trattamento tra i singoli utenti, nella misura in cui -per esempio- l'utente che occupa da solo un certo numero di locali di un'economia domestica, è chiamato a versare lo stesso importo quale tassa rifiuti di un'economia domestica composta da più persone che vivono all'interno di un'abitazione o di un appartamento aventi lo stesso numero di locali.
E questo nonostante una produzione di rifiuti che in tutta evidenza risulta essere minore rispetto all'economia domestica composta da più persone.

7.4 Ne consegue che la tassa rifiuti 2012, composta dalla tassa di base per appartamento e da una tassa per locale, di fr. 250.- (IVA inclusa) così come posta a carico del ricorrente per la sua economia domestica, pur essendo fondata a livello di base legale sull'art. 10 lett. a cifra 2 del Regolamento comunale del comune di Massagno, disattende i principi sanciti in maniera chiara,dall'art. 32a LPAmb e come non merita conferma.
Tuttavia, considerato il fatto che il qui ricorrente fa regolarmente capo al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti allestito dal Comune di Massagno, questo Consiglio ritiene ragionevole di imporre comunque una tassa rifiuti per l'anno 2012. In assenza di un ulteriore base legale, l'imposizione della tassa a carico del signor Domenico Zucchetti, per la sua economia domestica, va commisurata secondo l'importo minimo stabilito dall'art. 10 lett. a cifra 2 del Regolamento comunale. Vale a dire:

Descrizione	Mesi	Totale
Tassa base (art. 10 lett. a cifra 1)	12	50.00
Tassa per locale (art. 10 lett. a cifra 2): fr. 10.- per locali 5,5	12	55.00
	Totale fr.	105.00
IVA al 8,0% su fr. 105.-		8.40
	Totale fattura fr.	**113.40**

7.5 Tenendo conto di quanto esposto nei precedenti considerandi, lo scrivente Consiglio invita l'autorità comunale a volere modificare il sistema d'imposizione attualmente in vigore. In particolare, si fa riferimento, all'art. 10 lett. a cifra 2 del Regolamento comunale.

8. Sulla base di quanto precede, il ricorso deve così essere parzialmente accolto con conseguente riduzione a fr. 113.40.- della tassa rifiuti 2012 posta carico del ricorrente.

9. Non si prelevano spese né tassa di giustizia (art. 28 vLPAmm).
Non si assegnano indennità a titolo di ripetibili (art. 31 vLPAmm).

10. Per effetto dell'art. 113 cpv. 2 LPAmm, la presente decisione è impugnabile al Tribunale cantonale amministrativo nel termine di 30 giorni a contare dalla sua notifica (art. 68 cpv. 1 e 84 lett. a) LPAmm).

PER QUESTI MOTIVI:
viste la LOC, la LPAmb, la LALPAmb, il RLALPAmb, la Cost., il Regolamento comunale per il servizio raccolta e distruzione rifiuti di Massagno, la vLPAmm, la giurisprudenza vigente in materia e ogni altra norma in concreto applicabile;

su proposta del Servizio dei ricorsi,

DECIDE:

1. **Il ricorso è parzialmente accolto.**
§ Di conseguenza la tassa rifiuti 2012 posta carico del signor Domenico Zucchetti, Lugano, per la sua economia domestica, è ridotta a fr. 113.40.- (IVA inclusa).

2. Non si prelevano spese né tassa di giustizia.
Non si assegnano indennità a titolo di ripetibili.

3. Contro la presente decisione è data facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, Lugano, nel termine di 30 giorni dalla notifica.

4. Intimazione: (per invio raccomandato)
   - al signor Domenico Zucchetti, Via Trevano 7 A, 6900 Lugano,
   - al Comune di Massagno rappresentato dal suo Municipio, 6900 Massagno, per il tramite dell'avv. Claudio Cereghetti, Via Besso 37, Casella postale 678, 6903 Lugano.

   Comunicazione: (per posta interna)
   - al Servizio proponente (can-srcs@ti.ch).

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:

M. Bertoli

Il Cancelliere:

G. Gianella