

Determinazione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani: addizionali e costo del servizio

FATTO

Il Sindaco del Comune di Andria, con la nota riportata in epigrafe, richiede il parere della Sezione per la verifica della legittimità dell'azione amministrativa in materia di regolamentazione della Tarsu.

Il Sindaco illustra che l'Ente è in regime Tarsu ed annualmente ha determinato entrate per l'importo di 7 milioni di euro circa, al netto delle addizionali, a fronte di un costo annuo compreso tra 10 e 11 milioni di euro. Nell'esercizio 2010, durante la gestione commissariale, è stato disposto un incremento delle tariffe del 5% rispetto al 2009 rinviando altri eventuali aumenti agli anni successivi. Tuttavia, il Sindaco precisa che il grado di copertura del costo smaltimento rifiuti solidi urbani negli ultimi esercizi si attestava tra il 50 ed il 60% e pertanto nell'esercizio 2011 è stata effettuata una puntuale valutazione del costo del servizio che è risultato ammontare a €. 11.235.760,05 somma superiore all'emissione delle liste di carico ammontanti a circa 7 milioni di euro e che non rispettava il dettato normativo di procedere ad un adeguamento progressivo sino a garantire la copertura integrale del costo.

Pertanto, l'Amministrazione Comunale, rilevata la necessità di garantire un servizio sempre più qualitativamente spinto verso logiche di rispetto ambientale e l'obiettivo necessità di dover adottare un criterio tariffario basato su logiche di qualità e quantità e tenuto conto dello svolgimento della procedura di gara per l'affidamento del servizio da parte dell'ATO/BA 1 e del mancato adeguamento progressivo negli anni della tariffazione, nell'esercizio 2011, ha deliberato un adeguamento pari all'89% del costo del servizio che, pur non permettendo la copertura integrale, garantisce una base consolidata su cui operare nel prosieguo nel rispetto normativo. Il Sindaco specifica che tale decisione è stata assunta alla luce della nota esplicativa Ifel del 28/12/2010 e delle deliberazioni della Sezione Regionale di Controllo per la Campania n. 40/2009 e della Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia n. 803/2010 e 21/2011.

Il mancato adeguamento della Tarsu avrebbe comportato, ad avviso del Sindaco, un aggravio dei conti poiché il rispetto dei contratti in essere ed i servizi erogati avrebbero dovuto essere garantiti con altre risorse di bilancio di difficile individuazione atteso che l'Ente ha subito una riduzione dei trasferimenti 2011 di circa 2,8 milioni di euro, le entrate di carattere patrimoniale non hanno subito variazioni e le altre entrate tributarie sono immutate per effetto del blocco tariffario disposto normativamente. Pertanto, il Sindaco richiede il parere della Sezione per accertare se l'Ente era obbligato ad adeguare progressivamente la Tarsu al costo del servizio di smaltimento rifiuti solidi urbani sin dal 2004/2005 o poteva soprassedere e continuare a prevedere nel bilancio di previsione un'entrata di 7 milioni di euro al netto delle addizionali e quindi se l'Ente non debba applicare gli adeguamenti progressivi continuando a prevedere un grado di copertura costante negli anni e compreso tra il 50 ed il 60% del costo del servizio. Il Sindaco richiede, inoltre, se ai fini di garantire la suddetta copertura, non si debbano considerare le addizionali atteso che l'art. 61, comma 1, del D. Lgs. 15/11/1993 n. 507 prevede che "ai fini degli indicati limiti minimo e massimo di copertura dei costi ...omissis... non si considerano addizionali, interessi e premialità".

Considerato in DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8,° della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni

Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica. In relazione ai profili di ricevibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco organo rappresentativo dell'Ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti. Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel nuovo testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo. Invero, già l'art. 45 del nuovo Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non risulta operante nella Regione Puglia, la Sezione ritiene ricevibile la richiesta di parere. Accertata la ricevibilità della richiesta, occorre ora analizzarne i profili di ammissibilità. La Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "contabilità pubblica".

Il Collegio evidenzia che, le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "contabilità pubblica" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli. Le Sezioni Riunite hanno quindi ritenuto che il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici. I quesiti sottoposti dal Sindaco del Comune di Andria attengono entrambi a profili inerenti la gestione delle entrate tributarie sussumibili pertanto nell'alveo della contabilità pubblica.

Tuttavia, il Collegio evidenzia che il primo quesito contiene anche un riferimento all'operato svolto dalle Amministrazioni Comunali sin dagli esercizi finanziari 2004 e 2005 in materia di previsione ed accertamento della tassa per lo smaltimento dei rifiuti e copertura del costi del servizio.

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici e non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati non potendo tramutarsi la funzione consultiva in una verifica postuma di legittimità.

Infatti, la funzione consultiva della Corte dei conti deve esercitarsi in via prodromica rispetto alle scelte discrezionali degli Enti in quanto diretta ad illuminare gli organi di amministrazione attiva (deliberazioni n. 9/2008, n. 44/2009, n. 120/2009); ne consegue che il parere deve essere reso in via generale ed astratta, segnalando, in particolare, alcuni aspetti normativi degni di rilievo in assenza di riferimenti alla concreta attività gestionale dell'Ente intrapresa nei passati esercizi. Come noto, l'art. 49 del D. Lgs. 5/02/1997 n. 22 (cosiddetto decreto Ronchi) ha soppresso la tassa per lo smaltimento dei rifiuti a decorrere dai termini previsti nel

regime transitorio disciplinato da apposito regolamento ed ha previsto l'istituzione di una «tariffa» (usualmente denominata TIA) per la copertura integrale dei costi per i servizi relativi alla gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche e soggette ad uso pubblico, nelle zone del territorio comunale.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 238 del 24/07/2009, ha affermato la natura tributaria della TIA e la conseguente non applicabilità dell'IVA sul prelievo. L'art. 238 del D. Lgs. 3/04/2006 n. 152, recante il codice dell'ambiente, ha soppresso la tariffa prevista dall'art. 49 del D. Lgs. n. 22/1997, ha istituito la tariffa per la gestione dei rifiuti (cosiddetta TIA 2) che deve essere determinata dall'Autorità d'ambito territoriale ottimale; deve essere commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, sulla base di parametri, determinati con apposito regolamento e che tengano anche conto di indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali ed ha stabilito che, sino alla emanazione del regolamento e fino al compimento degli adempimenti per l'applicazione della tariffa, continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti che, come chiarito dalla circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dipartimento Finanze n. 3 dell'11/11/2010, si identificano esclusivamente nell'insieme dei regolamenti di applicazione della TARSU e della TIA1 introdotta in via sperimentale. L'art. 264, comma 1 lett. i), del citato D. Lgs. n. 152/2006 ha espressamente disposto l'abrogazione del D. Lgs. 5/02/1997 n. 22 ed ha previsto, al fine di assicurare che non vi sia alcuna soluzione di continuità nel passaggio dalla preesistente tariffa alla nuova, che i provvedimenti attuativi del citato D. Lgs. n. 22/1997 continuano ad applicarsi sino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti provvedimenti attuativi previsti dal codice dell'ambiente.

Pertanto, in assenza del regolamento esecutivo previsto dal predetto codice dell'ambiente, la completa soppressione della TARSU e la sua sostituzione con la TIA, inizialmente fissata a decorrere dal 1° gennaio 1999, è stata più volte differita dal legislatore ed a decorrere dal 30 giugno 2010, termine fissato dal D. L. 30/12/2009 n. 194 convertito nella L. 26/02/2010 n. 25 (cosiddetto decreto mille proroghe), i Comuni possono adottare la tariffa integrata ambientale ai sensi delle disposizioni vigenti.

La Sezione osserva che, in assenza di ulteriori disposizioni legislative, deve porsi attenzione all'orientamento espresso dal legislatore con la normativa su richiamata; tale orientamento appare chiaramente indirizzato verso la necessità di assicurare l'integrale copertura del costo del servizio per la gestione dei rifiuti urbani come emerge sin dall'emanazione del D. Lgs. n. 22/1997 istitutivo della TIA e dall'art. 2 del D. P.R. 27/04/1999 n. 158 che prevede che la tariffa di riferimento a regime deve coprire tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani ed è confermato dall'art. 238, comma 4, del D. Lgs. n. 152/2006 che specifica "la tariffa è composta da una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti, nonché da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio".

La tendenza legislativa verso una graduale copertura integrale dei costi del servizio di gestione rifiuti emerge anche dall'art. 7 del D.L. 11/05/2007, n. 61, convertito dalla legge 5/07/2007, n. 87 che impone ai comuni della Regione Campania di adottare "immediatamente" le iniziative urgenti per assicurare che, a decorrere dal 1° gennaio 2008 e per un periodo di cinque anni ai fini della determinazione della TARSU e della TIA, siano applicate misure tariffarie per garantire la copertura integrale dei costi del servizio di gestione dei rifiuti. Si osserva, inoltre, che, con sentenza del 10/02/2009 n. 750, il Consiglio di Stato ha ritenuto che la scelta operata da un Ente locale di fare riferimento ai coefficienti individuati dal citato D.P.R. n. 158/1999 in relazione alle finalità di "assicurare il tasso

di copertura del costo del servizio pari all'88,42% sia alla luce della complessiva situazione di bilancio sia per garantire un avvicinamento graduale alla copertura dei costi", costituisce in definitiva esercizio non irragionevole della discrezionalità che la legislazione riserva all'amministrazione in sede di graduazione ed eventuale accelerazione del processo di copertura del costo del servizio. Pertanto, la Sezione ritiene che i Comuni debbano realizzare un graduale aumento del gettito inteso al conseguimento della copertura totale dei costi inerenti il servizio di smaltimento dei rifiuti urbani interni (Sezione Regionale di Controllo per la Campania, deliberazione n. 40 del 16/12/2009, Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, deliberazione n. 803 del 2/07/2010). Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con deliberazione n. 2/CONTR/2011 del 13/01/2011, hanno, peraltro, precisato che eventuali variazioni delle aliquote Tarsu non sono ammissibili successivamente all'approvazione del bilancio di previsione. Passando all'esame del secondo quesito, incentrato sulla inclusione o meno delle addizionali ai fini della copertura del costo del servizio di smaltimento rifiuti, si rileva che, ai sensi dell'art. 3, comma 39, della L. n. 549/95 "a decorrere dall'anno 1996 i proventi delle addizionali erariali di cui al regio decreto-legge 30 novembre 1937, n. 2145, convertito dalla legge 25 aprile 1938, n. 614, e alla legge 10 dicembre 1961, n. 1346, applicate alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni, comprese le riscossioni relative agli anni precedenti, sono devoluti direttamente ai comuni dal concessionario della riscossione". Il Collegio ritiene opportuno richiamare il recente orientamento espresso dalla Sezione Regionale di Controllo per la Campania che, con deliberazione del 7 giugno 2011 n. 274/PAR/2011, ha chiarito che "l'addizionale erariale "ex ECA" devoluta direttamente ai Comuni dal concessionario della riscossione ai sensi dell'art. 3, comma 39, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, ha finito col perdere la sua funzione originaria di tributo ambientale autonomo collegato al tributo speciale per il deposito in discarica, per risolversi in una mera appendice della TARSU, di cui condivide ormai presupposti, funzione e limiti" e pertanto "l'identità di funzione tra l'addizionale "ex ECA" e la TARSU esclude che il gettito dell'addizionale comunale possa essere destinato a finalità diverse dalla copertura del costo del servizio di gestione dei rifiuti". L'Amministrazione comunale è tenuta, in ogni caso, a determinare le tariffe della TARSU in modo tale da assicurare che il gettito relativo, ivi compresa l'addizionale, non risulti superiore al costo del servizio (Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, deliberazione n. 146/2009/PAR del 24/04/2009). Tuttavia, ad avviso del Collegio, soltanto il gettito dell'addizionale ECA può essere considerato ai fini della copertura del costo del servizio di smaltimento rifiuti in virtù della predetta identità di funzione tra le due entrate, mentre per le altre addizionali deve trovare applicazione il disposto dell'art. 61 del D. Lgs. 15/11/1993 n.507 che prevede che ai fini dell'osservanza dei limiti di copertura dei costi non si considerano addizionali, interessi e penalità.

P Q M

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.