

**Delibera n. 24/2007/par - Motivato avviso (parere) avente ad oggetto
la possibilità di porre a carico del bilancio di un comune una quota
parte dei costi del servizio di smaltimento rifiuti, eccedenti il gettito
della tariffa prevista dal D.Lgs. n. 22/1997**



Deliberazione n.24 /IV°C./200

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

IV Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Camillo Longoni
CONSIGLIERE: dott. Mario Nispi Landi, **relatore**
CONSIGLIERE: avv. Fabrizio Picotti

Deliberazione del 25 luglio 2007. Motivato avviso avente ad oggetto la possibilità di porre a carico del bilancio di un comune una quota parte dei costi del servizio di smaltimento rifiuti, eccedenti il gettito della tariffa prevista dal d.lgs 5 febbraio 1997, n. 22.

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità

pubblica;

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.PI./2004 e n. 5/Sez.PI./2004 ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n. 4/Sez.PI./2004, come modificata dalla deliberazione 19/Sez.PI./2004, che stabilisce le modalità e i limiti dell'attività consultiva della Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 1 del 16 gennaio 2007 relativa alla composizione dei collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso avanzata dal Sindaco del Comune di San Giovanni al Natisone, con nota n. 10708 dd. 7 giugno 2007, acquisita in data 12 giugno 2007 al n. 1680 del protocollo della Sezione, avente ad oggetto ad oggetto la possibilità di porre a carico del bilancio dell'ente una quota parte dei costi del servizio di smaltimento rifiuti, eccedenti il gettito della tariffa prevista dal d.lgs 5 febbraio 1997, n. 22.

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 15 del 14 giugno 2007 con la quale, ai sensi dell'art.12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta di motivato avviso formulata con nota n. 10708 dd. 7 giugno 2007, la questione è stata deferita all'attuale IV Collegio ed è stato individuato il Consigliere Nispi Landi quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'ordinanza n. 20 del 23 luglio.2007 con la quale è stato convocato il IV Collegio per il giorno 25 luglio 2007 alle ore 11.00 presso la sede della Sezione per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

UDITO nella Camera di consiglio del 25 luglio 2007 il relatore Consigliere Nispi Landi;

TENUTO CONTO degli elementi emersi durante la discussione

DELIBERA

di esprimere il seguente motivato avviso.

1. 1. Espone il sindaco del comune di San Giovanni al Natisone, con la richiesta indicata in epigrafe che, nell'esercizio 2006 il predetto comune ha completato le procedure per la attivazione a regime della tariffa di igiene ambientale introdotta dal d.lvo 5 febbraio 1997, n. 22, in sostituzione della tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (Tarsu) prevista dalla precedente normativa (D.P.R. 10 settembre 1982,n. 85), deliberando una copertura pari al 100 per cento dei costi del servizio, a carico degli utenti, con conseguente stralcio dal bilancio di ogni stanziamento in favore della società partecipata dal Comune cui è stato affidato lo svolgimento del servizio. Nel corso del 2007, peraltro, rispetto alle previsioni del piano finanziario sono risultati in corso di gestione rilevanti incrementi dei costi tanto da richiedere una modifica all'originaria programmazione finanziaria ed una conseguente rideterminazione della tariffa ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. 15 dicembre 1997,n.46.

In vista di ulteriori possibili incrementi dei costi sarebbe intenzione dell'amministrazione di ridurre la percentuale di copertura garantita dal gettito della prestazione a carico degli utenti, con conseguente accollo della differenza al bilancio generale dell'ente, previa iscrizione di un apposito stanziamento con relativo impegno di spesa e pagamento a favore della società partecipata, incaricata dello svolgimento del servizio.

Quanto sopra in un contesto normativo tutt'ora in evoluzione all'interno del quale le disposizioni previste dal d.l.vo 22 del 1997, sono state abrogate dal successivo d.l.vo 152 del 2006, non immediatamente applicabile in attesa della emanazione della normativa tecnica di dettaglio per calcolare l'ammontare della nuova tariffa ancorata a diversi presupposti oggettivi e soggettivi.

Nel chiedere un motivato avviso di questa Sezione ai sensi dell'art. 33, comma 4, del D.P.R. 902 del 1975, nel testo modificato dall'art. 3 del d.l.vo 125 del 2003, sulla praticabilità di quanto esposto lo stesso sindaco manifesta fondate perplessità ed incertezze attinenti anche alle modalità contabili con le quali effettuare l'accollo dei maggiori costi al bilancio dell'ente locale.

2. 2. Tanto premesso la Sezione ritiene preliminarmente di confermare il contenuto della ordinanza del Presidente con la quale è stata deliberata l'ammissibilità della richiesta di motivato avviso.

Sotto il profilo soggettivo, infatti, la richiesta, previamente comunicata all'organo di revisione economico finanziaria del comune, proviene dal Sindaco, rappresentante legale di un comune ubicato nella regione Friuli Venezia Giulia, mentre la questione giuridica sottoposta all'esame del collegio attiene alla contabilità pubblica, definita dalla giurisprudenza della Sezione autonomie di questa Corte (deliberazione n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006), come avente ad oggetto l'attività che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare l'impostazione dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione, e i relativi controlli.

Si tratta inoltre nella specie di un parere prodromico a scelte amministrative non ancora operate dall'Ente avente pertanto ad oggetto una questione generale e di massima, e non già l'esame della legittimità di uno specifico provvedimento amministrativo. In tal modo risulta esclusa in radice qualunque commistione con altre forme di controllo che la normativa prevede per gli enti locali e ogni interferenza con indagini già avviate da parte della competente procura regionale.

3. 3. Nel merito, osserva preliminarmente la Sezione, il trattamento dei rifiuti solidi urbani è da oltre un secolo considerato un'esigenza primaria della società in quanto strettamente correlato con la tutela della salute pubblica, con l'igiene ed il decoro dei luoghi e, più di recente, con la salvaguardia dell'ambiente e la prevenzione dell'inquinamento.

La materia, fin dagli inizi del secolo scorso, rappresenta una delle principali aree di intervento degli enti locali, che hanno provveduto in materia attraverso diverse modalità operative

(gestione diretta, appalto ad imprese private, costituzione di aziende speciali e successivamente di società partecipate), dapprima con attività facoltativa, a fronte del pagamento di un corrispettivo, successivamente in adempimento di un obbligo giuridico, a fronte del quale l'ordinamento ha previsto un prelevamento coattivo variamente configurato per le sue caratteristiche, quale tassa o tariffa.

4. 4. Al fine di valutare il quesito proposto dal Comune di S Giovanni al Natisone appare, allora, opportuno ripercorrere le più recenti tappe dell'evoluzione normativa caratterizzata da una sempre maggior attenzione sul punto della normativa comunitaria, in piena armonia con l'art. 174 del trattato istitutivo, in base al quale la politica della comunità in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela che tenga conto delle diverse situazioni territoriali e deve ispirarsi ai principi della precauzione, dell'azione preventiva e del tendenziale accollo dei costi ai soggetti responsabili di comportamenti o azioni che determinano la necessità di un intervento correttivo pubblico per salvaguardare le predette esigenze.

In epoca relativamente recente, il primo radicale intervento di riordino della materia finalizzato ad attribuire maggior risalto alle esigenze di protezione dell'ambiente si rinviene nel D.P.R. 10 settembre 1982, n. 85, che segna il definitivo passaggio dalla natura meramente facoltativa a quella obbligatoria del servizio per quanto attiene allo smaltimento dei rifiuti cosiddetti interni, finanziato attraverso l'istituzione di una specifica tassa (la Tarsu) la cui natura di prestazione tributaria veniva definitivamente chiarita dal successivo d.l.gs 507 del 15 novembre 1993.

Ai sensi della normativa da ultimo citata (art. 59) le attività inerenti allo smaltimento dei rifiuti urbani e di quelli equiparati competono obbligatoriamente ai comuni che le esercitano con diritto di privativa direttamente, attraverso enti autorizzati dalla Regione, ovvero nelle forme in cui è consentito lo svolgimento dei servizi pubblici cioè mediante la stipula di apposite convenzioni con i soggetti affidatari. Per il relativo servizio l'art. 58 autorizza i comuni alla istituzione di un'apposita tassa, da applicare in base a tariffa, con un gettito complessivo che non può in nessun caso essere superiore al costo del servizio né inferiore alle percentuali indicate nel successivo art. 61 qualora l'ente si trovi in situazione strutturalmente deficitaria.

In attuazione delle direttive comunitarie 91/156 e 91/689, riconosciute come sistema compiuto di disciplina del settore al quale è indispensabile far riferimento per rinvenire le linee di intervento in materia, il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, abroga all'art. 49 con decorrenza inizialmente prevista per il 1 gennaio 1999 e successivamente prorogata, le disposizioni concernenti la Tarsu e, al comma 2, contestualmente prevede l'istituzione di una tariffa (cosiddetta T.I.A.- tariffa di igiene ambientale) composta di due quote: la prima correlata alle componenti essenziali del costo del servizio da riferire, in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti, la seconda rapportata alla quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione, in modo tale da assicurare complessivamente la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio.

Con successivo regolamento approvato con D.P.R. 27 aprile 1999 n. 158 viene elaborato il metodo cosiddetto normalizzato per il calcolo della tariffa, ribadendosi al comma 2 dell'art. 12 che, a regime, il gettito deve coprire tutti i costi afferenti il servizio.

Per il passaggio al nuovo regime di finanziamento, il primo fondamentale adempimento è rappresentato dalla approvazione del piano finanziario, documento che deve comprendere il programma degli interventi, il piano finanziario degli investimenti, le risorse economiche necessarie, il grado di copertura dei costi rispetto alla preesistente tassa sui rifiuti. Il piano deve altresì indicare il modello gestionale ed organizzativo, i livelli di qualità del servizio ai quali deve essere commisurata la tariffa, la ricognizione degli impianti esistenti, la indicazioni degli eventuali scostamenti rispetto al precedente esercizio, con dettagliata analisi delle motivazioni. Sulla base di tale piano ciascun ente determina la tariffa fissa, la percentuale di crescita annua e i tempi di raggiungimento del pieno grado di copertura dei costi nell'arco della fase transitoria, nonché l'articolazione della stessa nelle diverse componenti e per le diverse fasce di utenza.

Un complesso allegato tecnico contiene in dettaglio le formule matematiche finanziarie per il calcolo delle diverse componenti della tariffa a seconda delle fasce di utenza, nell'ottica di stimolare comportamenti maggiormente responsabili ed orientati verso forme di raccolta che consentano il riciclaggio dei rifiuti prodotti.

In merito alla tempistica per il funzionamento a regime del nuovo metodo di finanziamento del servizio, l'art. 11 del citato regolamento prevede una immediata attivazione del nuovo sistema per i comuni che nell'anno 1999 abbiano già raggiunto nel precedente sistema una copertura dei costi pari al almeno il 90% del costo del servizio, con modalità viceversa graduate per i restanti enti locali che solo dal sesto anno di applicazione sono tenuti a dare completa attuazione al metodo normalizzato. Per il raggiungimento dell'obiettivo della piena copertura dei costi è prevista una ulteriore graduazione temporale fino ad otto anni per i comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti qualunque sia il grado di copertura riferibile al 1999.

La sostituzione della Tarsu con la tariffa di igiene ambientale, operata con la normativa da ultimo citata, ha come obiettivo quello di obbligare le aziende affidatarie del servizio al pareggio di bilancio da conseguire attraverso miglioramenti organizzativi e gestionali, senza poter contare sul ripiano di eventuali maggiori costi da parte dell'ente locale. La nuova modalità di finanziamento esclusivo del servizio, pertanto impone ai dirigenti delle aziende (municipalizzate o s.p.a. partecipate dal comune) di operare con mentalità maggiormente imprenditoriali attraverso recuperi di efficienza, contenimento dei costi e incremento dei ricavi connessi con attività accessorie. La decisione di aumentare la tariffa, infatti appare come scelta residuale da praticare esclusivamente in casi eccezionali ed imprevedibili.

Sul piano dei rapporti con gli utenti, allorché i comuni siano in grado di passare da sistemi presuntivi di valutazione della quantità di rifiuti prodotti ad altri più puntuali basati sul peso effettivo degli stessi, la tariffa dovrebbe stimolare comportamenti maggiormente responsabili,

soprattutto sul fronte del ricorso alla raccolta differenziata che consente economie gestionali destinate a ripercuotersi in positivo sul costo sopportato dai cittadini.

Nel riferire al Parlamento i risultati di un'indagine comparativa svolta su un campione significativo di enti locali, avente ad oggetto le modalità e le principali problematiche connesse con lo svolgimento del servizio di raccolta dei rifiuti, con dati aggiornati al 31 dicembre 2001, la Sezione autonomie della Corte dei conti, con delibera n. 1 del 2002, sottolineava i vantaggi ed i benefici che il nuovo sistema dovrebbe a regime comportare in termini di miglioramento del servizio, economie di gestione, maggiore trasparenza nella individuazione dei costi, responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nel sistema, aderenza ai principi posti in materia dalla normativa comunitaria.

La Sezione nel rilevare come alla data indicata ben pochi Comuni avevano avviato le procedure necessarie per il passaggio al nuovo regime di finanziamento, evidenziava come i principali nodi problematici erano costituiti, da un lato dal notevole costo connesso con l'introduzione di puntuali sistemi di misurazione della quantità di rifiuti prodotti da ciascun utente, dall'altro da difficoltà nel conseguire il pareggio gestionale con oneri accettabili per i cittadini.

Relativamente a tale ultimo punto la Sezione richiamava l'attenzione dei destinatari della pronuncia sulla esigenza di implementare le possibili ulteriori entrate, diverse dalla tassa o dalla tariffa, derivanti dal reimpiego dei materiali riciclabili, dalla produzione di energia mediante termovalorizzazione, dallo svolgimento di altri servizi accessori a pagamento per conto di privati o di altre amministrazioni.

Come correttamente rilevato nella richiesta di parere, ulteriori modificazioni nella materia della gestione dei rifiuti e delle modalità di finanziamento sono state introdotte con il d.l.vo 28 settembre 2006, n. 152, approvativo del cosiddetto codice dell'ambiente, in attuazione della delega conferita al Governo dalla legge 308 del 2004. In particolare il citato decreto abroga le precedenti disposizioni ed introduce una nuova tariffa basata su diversi presupposti soggettivi, da ripartire tra gli utenti secondo modalità da specificare in un emanando regolamento su iniziativa congiunta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e il Ministro delle attività produttive, al quale viene demandata anche l'individuazione di particolari agevolazioni in favore delle utenze domestiche e di quelle relative ad immobili adibiti ad uso stagionale non continuativo.

L'articolo 238, comma 11 del citato decreto legislativo dispone, peraltro, che fino al compimento degli adempimenti citati indispensabili per il nuovo calcolo della tariffa continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti.

Da ultimo la legge finanziaria per il 2007 (legge 296/2006) ha previsto che nelle more della completa attuazione delle disposizioni recate dal citato d.l.vo 3 aprile 2006, n. 152, il regime del prelievo relativo al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti adottato da ciascun comune per l'anno 2006 resti invariato anche per il 2007.

Il Dipartimento per le politiche fiscali su richiesta di un comune interessato ha reso, in data 19

marzo 2007, parere sulla interpretazione della citata normativa nel senso che relativamente all'anno 2007 gli enti locali non possano apportare modifiche al regime di prelievo vigente (tassa o tariffa) attesa la volontà del legislatore di impedire nelle more della completa attuazione delle disposizioni recate dal citato decreto legislativo ulteriori incertezze applicative

Nel caso di specie è stata ritenuto non praticabile il passaggio già in precedenza deliberato dall'ente locale dalla tassa alla tariffa a decorrere dal 1 gennaio 2007.

5. 5. Alla luce delle considerazioni sopraesposte e della ricostruzione del quadro normativo va considerata la problematica sollevata dal richiedente Comune.

L'evoluzione della normativa sia pure attraverso incertezze, e successive modificazioni appare decisamente orientata nel senso di garantire attraverso la applicazione della tariffa la piena copertura di tutti i costi di gestione e di funzionamento del servizio di smaltimento dei rifiuti stimolando un comportamento maggiormente imprenditoriale delle aziende affidatarie, consapevoli di non poter contare sul ripiano di eventuali disavanzi da parte del Comune se non attraverso la decisione di aumentare la tariffa a carico degli utenti e una maggiore responsabilizzazione degli utenti del servizio.

Tenendo conto di quanto sopra, ad avviso di questa Sezione la normativa vigente e in particolare la norma contenuta nella legge finanziaria per il 2007 va interpretata nel senso che i Comuni che abbiano già raggiunto un grado di copertura pari al 100 per cento dei costi del servizio, attraverso la predisposizione e la attivazione dei previsti strumenti di programmazione, non possano per i successivi esercizi, ed in attesa di rivedere le modalità di calcolo e di differenziazione della tariffa diminuire la percentuale di copertura ed imputare a carico del bilancio l' eventuale scopertura.

Quanto sopra nella considerazione che il pareggio economico della gestione del servizio dovrebbe rappresentare non già un risultato assolutamente eccezionale ed episodico, ma la naturale conseguenza del buon funzionamento di una complessa attività di pianificazione e programmazione delle risorse, di definizione dei livelli di servizio, di controlli di gestione tali da assicurare il mantenimento a regime dei livelli di copertura raggiunti.

Non si tratta nella specie di una penalizzazione nei confronti di enti particolarmente virtuosi che abbiano anticipato i tempi di adozione del nuovo regime, ma della presa d'atto delle potenzialità di una metodologia programmatica, operativa e gestionale che contiene in sè la possibilità di garantire il pareggio economico senza alcuna incidenza sul bilancio generale del comune.

Sotto tale profilo spetta innanzitutto al Comune quale socio di maggioranza della Società partecipata approfondire le cause alla base di un paventato ulteriore incremento dei costi, non adeguatamente evidenziato nei piani finanziari sinora approvati che dovrebbero avere anche un'adeguata proiezione pluriennale ed intraprendere tutte le azioni necessarie al raggiungimento di un equilibrio gestionale agendo sulla riduzione dei costi attraverso quei miglioramenti gestionali che il modello organizzativo di tipo privatistico e flessibile consente.

Quanto sopra, in un'ottica di medio periodo, anche attraverso l'implementazione di tutte quelle attività collaterali che potrebbero consentire alla società partecipata di reperire entrate ulteriori rispetto a quelle derivanti dalla tariffa.

Spetta poi al Comune nella sua veste istituzionale di ente esponentiale della collettività stimolare gli utenti del servizio a comportamenti maggiormente responsabili promuovendo comportamenti virtuosi maggiormente orientati verso forme di raccolta che consentano un minor costo per l'ente e possibilità di utilizzo dei materiali di risulta.

Il comune, inoltre ferma restando la necessità di garantire un servizio adeguato ad assicurare le esigenze di igiene e di decoro ambientale dovrà infine valutare, ove si rilevi uno squilibrio nei rapporti costi –ricavi, l'ipotesi di una riorganizzazione gestionale e di una razionalizzazione di talune eventuali operazioni eccessivamente dispendiose.

Laddove la società affidataria non riesca a garantire un servizio adeguato a costi oggettivamente concorrenziali, confrontabili con il mercato e sopportabili dall'utenza, andrebbero riesaminati i motivi posti alla base della creazione di una società partecipata e valutato il ricorso a diverse modalità operative.

Sulla tematica dei rapporti tra i comuni e le società partecipate incaricate dello svolgimento di un pubblico servizio vanno richiamate le considerazioni svolte dalla Sezione di controllo per la Regione Campania con il parere n. 1 del 2006. Ad avviso della predetta Sezione "...non apparirebbe ispirata a criteri di correttezza e di efficienza una eventuale condotta del Comune che si limitasse a riconoscere, senza una previa e accurata verifica di congruità – a mo' di rimborso a piè di lista – gli asseriti maggiori costi del servizio sostenuti dalla società"

Laddove tutte le predette soluzioni si rilevino, comunque, insoddisfacenti, la normativa allo stato attuale consente, ad avviso di questa Sezione di agire esclusivamente attraverso una revisione al rialzo della tariffa, da correlare, ove possibile e nel rispetto della normativa vigente in misura sempre maggiore al quantitativo di rifiuti effettivamente prodotti da ciascun utente attraverso un affinamento dei parametri di riparto della tariffa attualmente vigente al fine di garantire un'equità sostanziale del prelievo.

Ritiene in definitiva questa Sezione che le modifiche normative introdotte, che comunque non hanno inciso ed anzi tendono al rafforzamento dei principi del pareggio economico del servizio e della responsabilizzazione di tutti gli attori del sistema, non possano rappresentare valida motivazione per abbandonare un percorso già intrapreso dal Comune attraverso la attivazione di strumenti che consentono di operare con economicità ed imprenditorialità e di correlare il livello del servizio da garantire ad un costo sopportabile per gli utenti e ripartito con criteri di equità sostanziale.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia
ESPRIME il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in
motivazione

ORDINA

alla Segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme della presente deliberazione al Sindaco del Comune di San Giovanni al Natisone.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 25 luglio 2007.

Il Relatore

f.to Mario Nispi Landi

Il Presidente

f.to Camillo Longoni

Depositata in segreteria il 7 agosto 2007

p. il Dirigente

f.to dott. Andrea Gabrielli