

introdotto con la manovra finanziaria per l'anno 2009, di deliberare aumenti di tributi o di altre imposte locali.

Nel formulare il quesito, il Sindaco ha chiarito che l'affidamento obbligatorio al Consorzio di bacino BN2 della gestione del servizio di raccolta differenziata dei rifiuti, previsto con il metodo "porta a porta", comporterebbe oneri aggiuntivi, rispetto ai costi sostenuti per analogo servizio già affidato ad altra ditta privata, tali da richiedere un incremento delle tariffe di circa il 30%.

La situazione prospettata si rifletterebbe inevitabilmente, secondo l'Amministrazione referente, sulla gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente, con conseguente ripercussione sui margini di osservanza dei principi di equilibrio economico-finanziario e di pareggio di bilancio.

CONSIDERATO

In rito, la Sezione non ravvisa motivi per doversi discostare dall'orientamento sin'ora seguito in ordine alla sussistenza del requisito soggettivo di ammissibilità delle richieste di parere avanzate direttamente dall'organo comunale munito di rappresentanza legale esterna nelle more della istituzione del Consiglio delle autonomie locali nella Regione Campania.

Pertanto, l'istanza del Sindaco del Comune di Dugenta, in quanto formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione comunale legittimato ad esprimere, ai sensi dell'art. 50 del T.U. 18 agosto 2000 n. 267, la volontà dell'ente e ad impegnare lo stesso verso l'esterno, è da ritenere senz'altro ricevibile.

Sotto il profilo oggettivo, osserva il Collegio come il quesito in trattazione attiene alla materia della contabilità pubblica, atteso che esso, muovendo da problematiche riguardanti la gestione dei rifiuti urbani, concerne, essenzialmente, la specifica disciplina che, in ragione di esigenze di contenimento della spesa pubblica per l'attuazione degli obblighi comunitari, limita la potestà tributaria dell'ente (e, quindi, la misura dell'autofinanziamento) pregiudicando – nella prospettazione del Comune - il rispetto del principio del pareggio finanziario e la salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Deve tuttavia osservarsi che, in armonia con l'orientamento espresso in sede di coordinamento dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006, la funzione consultiva non può che rimanere circoscritta nell'ambito di problematiche di carattere generale, ciò al fine di escludere qualsiasi ingerenza indebita della Corte nella concreta attività gestionale dell'ente ed, in ultima analisi, nella funzione di amministrazione attiva.

Per detti motivi, si ritiene possa darsi ingresso al quesito posto dal Sindaco del Comune di Dugenta limitatamente ai profili, di natura essenzialmente esegetica, concernenti gli effetti che dalla vigente normativa in materia di rifiuti urbani e di finanza locale possono discendere, in ragione delle effettive disponibilità finanziarie dell'ente, sull'osservanza dei principi di pareggio di bilancio e di equilibrio economico-finanziario

della gestione, posti a garanzia del raggiungimento delle finalità istituzionali del medesimo.

Passando ad esaminare nel merito la questione prospettata, occorre preliminarmente evidenziare che il servizio di raccolta integrata dei rifiuti urbani rientra nella diretta responsabilità amministrativa dei comuni, i quali devono assicurare l'igiene urbana sul territorio di propria competenza salvaguardando la salute dei cittadini.

Da un esame complessivo della legislazione di riferimento, già messa in luce dalla Sezione con parere n.4/2008, emerge, infatti, che le attività inerenti alla raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani (ed equiparati) competono obbligatoriamente ai comuni, che le esercitano con diritto di privativa sin dall'entrata in vigore del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915. Il servizio è finanziato da una specifica tassa (la Tarsu), disciplinata con apposito regolamento ed applicata in base a tariffa, il cui gettito complessivo non può, in nessun caso, risultare superiore al costo del servizio né inferiore alle percentuali individuate, ai sensi dell'art. 61 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, in rapporto ai parametri di deficitarietà strutturale dell'ente.

Al riguardo, l'art. 49 del D.Lgs. n. 22/1997 (cd. "decreto Ronchi") ha disposto la soppressione della Tarsu *"a decorrere dai termini previsti dal regime transitorio"* di cui al D.P.R. n. 158/1999, sancendo la contestuale istituzione di una Tariffa di igiene ambientale (T.I.A.) con la quale coprire *"i 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"*. Questa si compone 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.

Dopo varie proroghe concesse per favorire l'adozione del sistema tariffario in luogo della Tarsu, la nuova entrata comunale è stata, infine, abrogata dall'art. 238 del D.Lgs. n. 152/2006, approvato in attuazione della legge delega n. 308/2004 e poi modificato con D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4. Il nuovo codice ambientale, introducendo la *"Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani"*, ha soppresso la T.I.A. facendo salva, tuttavia, l'applicazione della disciplina regolamentare preesistente *"fino al compimento degli adempimenti per l'applicazione della tariffa"*.

In tale contesto normativo, l'art. 7 della legge 5 luglio 2007, n. 87, di conversione del decreto-legge 11 maggio 2007, n. 61 recante interventi straordinari per superare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, ha previsto, in deroga al richiamato articolo 238, che i comuni della regione Campania adottino *"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 tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e della tariffa igiene ambientale (TIA) siano applicate misure tariffarie per garantire la copertura integrale dei costi del servizio di gestione dei rifiuti ..."*. Gli

stessi comuni sono, altresì, obbligati, ai sensi dell'art. 4, *"ad avvalersi, in via esclusiva, per lo svolgimento del servizio di raccolta differenziata, dei consorzi costituiti ai sensi dell'art. 6 della legge della regione Campania 10 febbraio 1993, n. 10"*.

Il fondamento normativo dell'attribuzione ai predetti organismi consorziali, istituiti per la gestione associata degli impianti di smaltimento dei bacini di utenza individuati ai sensi dell'art. 5 della citata legge regionale n. 10/1993, del compito di effettuare anche la raccolta differenziata degli imballaggi primari (ed eventualmente della frazione organica, dei rifiuti ingombranti, nonché della frazione valorizzabile di carta, plastica, vetro, legno, metalli ferrosi e non ferrosi) si rinviene nell'art. 5 della legge 27 gennaio 2006, n. 21 (ma, in tal senso, si erano già espresse le Ordinanze n. 2774/98 e n. 2948/99 del Ministro dell'Interno delegato al coordinamento della protezione civile). Di lì a poco, l'art 4 della legge 6 dicembre 2006, n. 290 introduceva, altresì, l'obbligo per i comuni campani di raggiungere un livello minimo di raccolta differenziata pari ad almeno il 50% (quota percentuale da incrementare al 60% entro il 2011 ai sensi del comma 1108, dell'articolo unico della legge n. 296/2006).

Dal quadro normativo sopra accennato emerge, dunque, l'obbligo, in capo ai Comuni della regione Campania, di provvedere alla gestione del servizio di raccolta differenziata a mezzo dei rispettivi Consorzi di Bacino (società miste costituite con la partecipazione di imprese singole o associate), assicurando, con adeguate misure tariffarie, la copertura integrale di tutti i costi gestionali oltre al raggiungimento dell'obiettivo minimo di raccolta pari ad almeno la metà dei rifiuti prodotti sul territorio.

In siffatto contesto, è sopravvenuta la disposizione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, che ha disposto la sospensione del *"potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato"*. Tale misura interdittiva è stata successivamente confermata, per il triennio 2009-2011, dall'art. 77 bis, comma 30, della legge 6 agosto 2008, n. 133, con il quale, tuttavia, sono stati espressamente esclusi dall'effetto sospensivo temporaneo *"...gli aumenti relativi alla tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU)"*.

A quest'ultimo riguardo, non sembra che l'esplicito riferimento alla sola Tarsu possa valere ad escludere dal menzionato regime derogatorio la Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, dal momento che la nuova entrata comunale, introdotta al fine di recepire le direttive comunitarie emanate in materia, conserva del tributo i principali tratti caratteristici (identità di presupposti e di soggetti passivi, coattività del prelievo, assenza di un autentico rapporto sinallagmatico fra ente locale e utente). Ove poi, considerata l'incerta natura giuridica della Tariffa, si volesse attribuire peso preponderante agli elementi di natura contrattuale o volontaristica (elementi che connotano le entrate extratributarie di natura patrimoniale), dovrebbe ugualmente concludersi per la sua esclusione dall'ambito del divieto in considerazione del fatto che lo stesso afferisce alle

sole entrate di natura tributaria. Né può trascurarsi la circostanza che sia la Tarsu sia la Tariffa costituiscono tributi "propri" dell'ente locale, come tali non qualificabili alla stregua di tributi erariali, addizionali o compartecipazioni.

Ulteriore elemento di novità del quadro normativo entro il quale si colloca l'obbligo per i comuni di predisporre ed attuare le misure necessarie per la raccolta differenziata, è rappresentato dalla legge regionale 28 marzo 2007, n. 4, che all'art. 32 prevede il superamento del sistema fondato sui Bacini di utenza (e relativi consorzi) in vista dell'attuazione degli Ambiti territoriali ottimali (A.T.O.), organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani introdotta dall'art. 200 del D.Lgs. n. 152/2006. Detto sistema organizzativo, infatti, demanda l'affidamento e il controllo del servizio di raccolta differenziata alle Autorità d'ambito, strutture consorziali obbligatorie, dotate di personalità giuridica e di autonomia organizzativa, i cui organi sono composti dai rappresentanti degli enti locali inclusi nell'A.T.O. di appartenenza. All'Autorità d'ambito è trasferito l'esercizio delle competenze degli enti locali consorziati, i quali, tuttavia, concorrono alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati con appositi regolamenti, proseguendo nella gestione del servizio sino all'inizio delle attività da parte del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito (art. 198, D.Lgs. n. 152/2006).

La linea così tracciata dal legislatore è stata, in qualche misura, corretta dalla recente legge regionale 14 aprile 2008, n. 4 laddove questa, in riferimento alle forme di cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo A.T.O., ha inteso attribuire alle province, in virtù dell'art. 201 del D.Lgs. n. 152/2006, le funzioni già assegnate alle Autorità d'ambito. Secondo il disposto dell'art. 20 è previsto, infatti, che ciascuna provincia affidi "*il servizio di gestione integrata dei rifiuti nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale sull'evidenza pubblica mediante la costituzione di soggetti a totale o prevalente capitale pubblico*". Apposito regolamento disciplina, inoltre, le modalità di applicazione delle tariffe a carico dei cittadini prevedendo misure di:

- perequazione a vantaggio delle fasce sociali più deboli e dei territori a basso reddito pro-capite;
- incentivazione e premialità, compresa la compensazione economica, per l'attuazione di forme di raccolta virtuose che dipendono dalla partecipazione attiva dei cittadini;
- riduzione delle tariffe per gli abitanti dei comuni che raggiungono i massimi obiettivi nella raccolta differenziata.

A decorrere dal 29 aprile 2008, data di entrata in vigore della legge regionale n. 4/2008, le Autorità d'ambito "*cessano di svolgere le proprie funzioni*", con conseguente trasferimento delle stesse alle province che vi subentrano "*in tutti i rapporti attivi e passivi*" (art. 32 bis, legge cit.).

Alla luce della normativa illustrata, si evince, dunque, che il Comune di Dugenta, nell'affidare al Consorzio di Bacino BN 2 il servizio di raccolta differenziata secondo il

modello gestionale assegnato dal Piano regionale (cd. "Sistema P"), non si spoglia della relativa funzione, dovendo continuare a governarne i processi gestionali attraverso una costante attività di programmazione. In altri termini, ai Consorzi di Bacino è trasferita, sino all'inizio delle attività da parte del soggetto pubblico aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dalla Provincia, la sola responsabilità di natura operativa, relativamente agli aspetti tecnici dell'organizzazione del servizio, mentre ai Comuni compete regolamentare, con appositi piani economico-finanziari, le modalità del servizio e le misure tariffarie. Ad essi compete valutare comparativamente, ove rilevino uno squilibrio nel rapporto costi-ricavi, l'ipotesi di una riorganizzazione gestionale delle metodologie utilizzate o delle operazioni maggiormente dispendiose e incongrue, compatibilmente sia con il rispetto degli obblighi normativi di pareggio di bilancio, copertura integrale dei costi e realizzazione della quota minima di raccolta differenziata dei rifiuti, sia con l'esigenza di assicurare, nel rispetto dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità del servizio, il necessario coordinamento con la gestione di altri enti locali ed un livello qualitativo del servizio rispondente alle esigenze di igiene e di decoro ambientale.

PER QUESTI MOTIVI

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella Camera di Consiglio del 16 ottobre 2008

Il relatore

f.to P.Ref. Francesco Uccello

Il Presidente

f.to dott. Mario G.C. Sancetta

Depositato in Segreteria in data 16/10/2008

Il Dirigente del servizio di supporto

f.to dott. Maurizio ARLACCHI