

CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Del/Par n.40/2009

nell'adunanza del 16 dicembre 2009

Composta dai seguenti magistrati:

Pres.	Mario G.C.Sancetta	Presidente
Cons.	Raffaele Del Grosso	
Cons.	Silvano Di Salvo	
Cons.	Tommaso Viciglione	
Cons.	Corradino Corrado	
Cons.	Francesco Uccello	relatore
I Ref.	Laura Cafasso	

Ha adottato la seguente deliberazione:

Visto l'art.100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;

Vista la legge 5 giugno 2003, n.131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3

Visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

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

Visto il regolamento 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Viste le deliberazioni n.8/AUT/2008 e n.9/AUT/2009/INPR della Sezione delle Autonomie emanate, rispettivamente, in data 12 maggio–4 luglio 2008 e in data 4 giugno–3 luglio 2009;

Vista la nota di coordinamento del Presidente della Corte dei conti n. 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la nota prot. n. 69376 in data 20 ottobre 2009 con la quale il Sindaco del Comune di Torre del Greco (NA) ha inoltrato richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131;

Vista l'ordinanza presidenziale n.39/2009 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Cons. Francesco Uccello;

PREMESSO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Torre del Greco ha chiesto il parere di questa Sezione in ordine alla perdurante vigenza della facoltà, prevista dall'art. 61, comma 3-bis, del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, di dedurre dal costo complessivo dei servizi di nettezza urbana gestiti in regime di privativa comunale un importo variabile, tra il 5 per cento ed il 15 per cento, a titolo di costo dello spazzamento dei rifiuti solidi urbani, ciò ai fini dell'applicazione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU).

Nel formulare il quesito, il Sindaco ha, infatti, avanzato l'ipotesi secondo la quale, per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 7 del D.L. 11 maggio 2007, n. 61, convertito con modificazioni in legge 5 luglio 2007, n. 87 (in virtù del quale i Comuni della Regione Campania hanno l'obbligo, ai fini della determinazione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e della tariffa di igiene ambientale, di applicare misure tariffarie idonee a garantire la copertura integrale dei costi del servizio di gestione dei rifiuti), sarebbe da intendersi caducata la richiamata facoltà prevista dall'art. 61, comma 3-bis, del D.Lgs. n. 507/93 di dedurre la quota forfetaria imputabile al servizio di spazzamento delle strade nella misura determinata dall'autonomia regolamentare locale tra i valori minimi e massimi fissati per legge.

CONSIDERATO

In rito, la Sezione non ravvisa motivi per discostarsi dall'orientamento sin qui 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 Torre del Greco, 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, sotto questo profilo, senz'altro ricevibile.

Del pari, il Collegio osserva come, sotto il profilo oggettivo, il quesito in trattazione attenga indubbiamente alla materia della contabilità pubblica, atteso che esso, muovendo da problematiche riguardanti la gestione dei rifiuti urbani, concerne profili prettamente interpretativi legati alla potestà tributaria dell'ente ed alla programmazione delle entrate correnti a fini di salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Per detti motivi, si ritiene possa darsi ingresso al quesito posto dal Sindaco del Comune di Torre del Greco limitatamente ai profili di natura essenzialmente esegetica che attengono alla vigenza del disposto di cui al comma 3-bis, dell'art. 61 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, come inserito dall'articolo 3, comma 68, lettera b), della legge 28 dicembre 1995, n. 549, che così recita: *"Ai fini della determinazione del costo di esercizio è*

dedotto dal costo complessivo dei servizi di nettezza urbana gestiti in regime di privativa comunale un importo, da determinare con lo stesso regolamento di cui all'articolo 68, non inferiore al 5 per cento e non superiore al 15 per cento, a titolo di costo dello spazzamento dei rifiuti solidi urbani di cui all'art. 2, terzo comma, numero 3), del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915. L'eventuale eccedenza di gettito derivante dalla predetta deduzione è computata in diminuzione del tributo iscritto al ruolo per l'anno successivo".

In proposito, occorre ricordare che la prevista deduzione dei costi dello spazzamento dei rifiuti solidi urbani *"di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private, comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime, lacuali e sulle rive dei fiumi"*, trova origine nel fatto che la tassa per la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (c.d. TARSU), introdotta con l'art. 21 del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, risulta dovuta per il solo servizio di ritiro, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani "interni", anche detti "immondizie domestiche" (provenienti cioè dai fabbricati civili in genere), con esclusione, quindi, del servizio di "nettezza dell'abitato" (consistente nello spazzamento dei rifiuti da strade e rive), i cui costi di gestione continuano a gravare sulla fiscalità generale.

In disparte la breve parentesi temporale durante la quale la TARSU, per effetto del disposto di cui all'art. 8 del D.L. 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, in legge 24 aprile 1989, n. 144, ha finanziato la gestione del servizio di smaltimento tanto dei rifiuti solidi urbani interni quanto dei rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche o soggette ad uso pubblico, è con l'entrata in vigore del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507 che il tributo riceve una disciplina più aderente alla natura di tassa, il cui presupposto necessario consiste proprio nell'adempimento di un servizio pubblico in regime di privativa correlato ad una domanda di prestazione specifica. In questa ottica, vengono affermati due principi essenziali: da un lato, quello della commisurazione del tributo alla quantità e qualità dei rifiuti prodotti e al costo del suo smaltimento, dall'altro, quello della esclusione del costo dello spazzamento delle strade.

Il rigore di questa impostazione è stato, tuttavia, rimesso in discussione con l'art. 49 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi), il quale, sopprimendo la TARSU, ha previsto l'istituzione di un apposito sistema di finanziamento a tariffa volto nuovamente ad offrire copertura integrale ai costi dei servizi relativi alla gestione sia dei rifiuti urbani interni sia dei rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche o private soggette ad uso pubblico.

La prevista riorganizzazione del servizio di smaltimento dei rifiuti secondo modalità che assumono la tutela dell'ambiente quale obiettivo primario, ha determinato però l'esigenza di introdurre una fase di applicazione transitoria del nuovo sistema tariffario, al fine di raggiungere gradualmente la copertura totale dei costi di gestione del servizio attraverso un

sistema di regolazione dinamica collegata allo scarto esistente tra il gettito della preesistente tassa per lo smaltimento dei rifiuti ed il costo totale dei servizi.

Dopo un primo rinvio del termine di abrogazione della TARSU (per effetto dell'art. 1, comma 28, della legge 9 dicembre 1998, n. 426), l'art. 33 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 ha subordinato il definitivo passaggio al sistema della tariffa allo scadere dei termini previsti dal regime transitorio, disciplinato dall'art. 11 del regolamento di attuazione del D.Lgs. n. 22/1997 (D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158), entro i quali i Comuni avrebbero dovuto provvedere alla "*integrale copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani attraverso la tariffa*".

Nel frattempo, è stata prorogata l'operatività della normativa sulla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani per effetto del combinato disposto di cui all'art. 31, comma 7, prima parte, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 ed all'art. 65 del D.Lgs. n. 507/1993, come modificato con l'art. 3, comma 68, della legge n. 549/1995, salva comunque la facoltà di optare sperimentalmente per il pagamento del servizio con la tariffa.

In merito alla copertura dei costi di esercizio, non vi è dubbio che i costi da coprire integralmente attraverso la tariffa comprendessero anche quelli relativi allo spazzamento delle strade e delle aree soggette ad uso pubblico, come stabilito dal secondo comma dell'art. 49 del D.Lgs. n. 22/1997 e dall'allegato n. 1, punto 3, del D.P.R. n. 158/1999. Quanto alla TARSU, si deve ritenere che i Comuni fossero comunque impegnati, durante la fase transitoria, a realizzare un graduale aumento del gettito inteso al conseguimento della copertura totale dei costi inerenti il servizio di smaltimento dei rifiuti urbani interni, di cui all'art. 61, comma 2, del D.Lgs. n. 507/1993, entro l'ultimo anno di applicazione della tassa.

Tale regime di prelievo non ha subito sostanziali modifiche neppure a seguito dell'introduzione del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Codice ambientale), il quale, prevedendo all'art. 238, comma 1, la soppressione anche della tariffa di cui all'articolo 49 del D.Lgs. n. 22/1997, ha tuttavia consentito, al comma 11, l'applicazione delle discipline regolamentari vigenti sino alla emanazione del regolamento di attuazione della nuova tariffa per la gestione dei rifiuti (analoga abrogazione dell'intero D.Lgs. n. 22 discende anche dall'art. 264, comma 1, lettera i).

La mancata adozione di detto regolamento esecutivo ha determinato, poi, la reiterata proroga (fino a tutto il 2009) del regime transitorio di prelievo adottato da ciascun Comune nell'anno 2006, senza consentire eventuali variazioni e salva la facoltà di adottare la nuova tariffa integrata ambientale nei termini previsti dall'art. 5, comma 2-quater, della legge 27 febbraio 2009, n. 13. (cfr., riguardo alla proroga, l'art. 1, comma 184, lett. a, della legge n. 296/2006, l'art. 1, comma 166, della legge n. 244/2007 e l'art. 5, comma 1, della legge n. 13/2009 di conversione, con modificazioni, del D.L. n. 208/2008),

Nel delineato quadro normativo si inserisce, dunque, 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), il quale fa obbligo ai Comuni campani di adottare immediatamente, in deroga all'art. 238 del D.Lgs. n. 152/2006, "...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 indicati in appositi piani economico-finanziari...".

Il previsto conseguimento della copertura integrale dei costi del servizio di gestione dei rifiuti a decorrere dalla data del 1° gennaio 2008 (termine successivamente prorogato al 31 dicembre 2008 per effetto dell'art. 33, comma 1, del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con modificazioni in legge 28 febbraio 2008, n. 31) si pone in contrasto con il combinato disposto normativo di cui all'art. 238, commi 5 e 11, del D.Lgs. n. 152/2006, in base al quale l'integrale copertura dei costi di gestione avrebbe dovuto essere assicurata con gradualità (entro un periodo di quattro anni dalla data di entrata in vigore del nuovo regolamento di attuazione) applicando, nel periodo intermedio, le discipline regolamentari vigenti (relative alla TARSU ed alla TIA).

A ben vedere, la deroga all'art. 238 consiste nel sottrarre al descritto regime di prelievo una classe di ipotesi (corrispondente all'ambito regionale campano) alla quale applicare un regime speciale di maggior rigore diretto ad assicurare, nell'immediato ed a prescindere dalla fonte di prelievo adottata, un gettito sufficiente a coprire tutti i costi derivanti dal servizio di gestione integrata dei rifiuti.

Naturalmente, la deroga si estende anche all'art. 61, comma 1, del D.Lgs. n. 507/1993, in virtù del quale il gettito complessivo della TARSU non può superare il costo di esercizio del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani "interni".

Sotto questo profilo, poiché è di tutta evidenza che l'emergenza ambientale nella Regione Campania ha indotto il legislatore ad introdurre una disciplina speciale, in tema di politiche tariffarie nella gestione dei servizi di igiene ambientale, volta ad assicurare per i Comuni campani una più efficace e tempestiva azione di governo a salvaguardia degli equilibri di bilancio e dell'ordinata gestione del ciclo dei rifiuti, è ragionevole supporre che la nuova funzione tariffaria sia da individuare nell'esigenza di coprire le spese afferenti a un servizio indivisibile, reso a favore della collettività, non più riconducibile ad un rapporto sinallagmatico con il singolo utente.

A tal fine, quindi, i costi del servizio cui commisurare il prelievo (da indicare in appositi piani economico-finanziari redatti tenendo conto anche delle indicazioni contenute in analoghi piani predisposti dai Consorzi di bacino ai fini della gestione del servizio di raccolta differenziata) non possono non fare riferimento anche alle spese generali sostenute per l'organizzazione del servizio (comprese le spese di amministrazione e gli eventuali oneri per addizionali, interessi e penalità) nonché ai costi di rimozione dei rifiuti giacenti sulle strade,

di gestione della raccolta differenziata di rifiuti speciali e, in genere, ad ogni altra componente di costo (al netto di eventuali proventi, rimborsi o premialità) necessaria ad assicurare piena effettività agli interventi collegati al ciclo di gestione e smaltimento dei rifiuti in ambito comunale.

Sul piano sostanziale, è da considerare, altresì, che la *ratio* della urgente introduzione del principio della copertura integrale dei costi del servizio di gestione dei rifiuti anche per i Comuni in regime di TARSU, fa leva sulla circostanza che, allo scadere del periodo transitorio introdotto dall'art. 11 del D.P.R. n. 158/1999, gli stessi Comuni avrebbero già dovuto raggiungere la piena copertura (almeno) dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani "interni", sicché la deroga al principio della gradualità impositiva sarebbe risultata pienamente giustificata dalla oggettiva situazione di emergenza ambientale in cui versava l'intero territorio regionale.

Va da sé che, nel descritto ambito di diritto speciale temporaneo, non può trovare applicazione neppure il principio di cui all'art. 61, comma 3-bis, del D.Lgs. n. 507/1993, consistente nella deducibilità dei costi riferibili allo spazzamento dei rifiuti solidi urbani, in quanto lo scorporo di questa componente di costo risulta obiettivamente incompatibile con il principio ispiratore della riforma, che trova il suo fondamento nell'unitaria visione del ciclo integrato dei rifiuti e nella copertura integrale dei relativi costi.

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 dicembre 2009.

Il relatore

Il Presidente

f.to Francesco Uccello

f.to Mario G.C. Sancetta

Depositato in Segreteria in data 16 dicembre 2009

Il Dirigente del servizio di supporto

f.to Nicola Francioni