

CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Del/Par n. 182 /2010

Nell'adunanza del 21 ottobre 2010

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;

Vista la nota prot. n. 5667 in data 7 luglio 2010 con la quale il Sindaco del Comune di Massa di Somma (NA) ha inoltrato richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131;

Vista le ordinanze n.59/2010 e n.60/2010 con le quali la questione è stata rimessa all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore;

PREMESSO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Massa di Somma (NA) ha chiesto di conoscere l'avviso di questa Sezione in ordine alla corretta determinazione della

tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) ai fini della copertura integrale dei costi derivanti dal ciclo di gestione dei rifiuti.

In particolare, il Sindaco interpellante, dopo aver premesso la puntuale disamina della normativa in materia, ha chiesto di conoscere se, ai fini della determinazione della tariffa, si debba far riferimento anche al gettito relativo all'addizionale "ex ECA" istituita con Regio decreto legge 30 novembre 1937, n. 2145, convertito in legge 25 aprile 1938, n. 614.

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 Massa di Somma, 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, anche sotto il profilo oggettivo, la richiesta in trattazione meriti accoglimento in quanto attinente 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.

Nel merito, la soluzione al quesito posto dal Sindaco di Massa di Somma presuppone la ricostruzione della normativa che delimita l'attuale ambito applicativo dell'addizionale erariale "ex ECA".

Come accennato in premessa, detto tributo (di origine erariale) trova il suo fondamento normativo nell'art. 1, primo comma, lettera c), del R.D.L. 30 novembre 1937, n. 2145, convertito in legge 25 aprile 1938, n. 614, che (per la parte che qui interessa) così recita:

"Con decorrenza dal 1° gennaio 1938 è istituita una addizionale destinata a costituire un fondo per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza, da applicarsi nella misura di due centesimi per ogni lira dei seguenti tributi erariali, provinciali e comunali:...

a) ...;

b) ...;

c) imposte, tasse e contributi comunali e provinciali, riscuotibili per ruolo, ai sensi del testo unico della finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175, e successive modificazioni".

In origine, l'addizionale si applicava a tutti i tributi, comunali e provinciali, "riscuotibili per ruolo" e non trovava altro limite o collegamento alla base imponibile dei singoli tributi se non nel requisito dell'iscrizione a ruolo, del cui procedimento mutuava le garanzie formali ed i controlli (Cassazione Civile n. 10958 del 17 ottobre 1991).

Dopo l'avvenuta soppressione degli Enti comunali di assistenza (ECA) a seguito del trasferimento dell'assistenza sanitaria alle Regioni, i proventi dell'addizionale erariale (la cui aliquota era stata, nel frattempo, elevata al 10 per cento in virtù dell'art. 1, primo comma, della legge 10 dicembre 1961, n. 1346) venivano interamente devoluti ai Comuni ex art. 3, comma 39, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, avendo l'art. 11 della legge 26 aprile 1983, n. 130 già soppresso il vincolo di destinazione relativo alla quota devoluta a favore delle Province ai sensi dell'art. 7 del Decreto legislativo luogotenenziale 18 febbraio 1946, n. 100.

In particolare, il comma 39, dell'art. 3 della legge n. 549/1995, così disponeva:

"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. La maggiore spesa del servizio di nettezza urbana derivante dal pagamento del tributo di cui al comma 24 costituisce costo ai sensi dell'art. 61 del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507 e successive modificazioni, limitatamente alla parte, riferibile al costo di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni, eccedente i proventi delle addizionali suddette. Con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e del tesoro, sono stabilite le modalità di attuazione delle disposizioni del presente comma".

Dal riprodotto disposto normativo si evince che i proventi delle addizionali erariali, da intendere devoluti direttamente ai Comuni, vanno limitati al solo gettito derivante dall'applicazione dell'addizionale *"alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi interni"* (TARSU), in quanto la devoluzione ai bilanci comunali è intesa, espressamente, a fini di copertura dei maggiori oneri sostenuti a seguito della contestuale istituzione del tributo speciale per il conferimento in discarica di cui all'art. 3, commi 24 ss., della medesima legge n. 549/1995.

La correlazione tra i due tributi (il primo devoluto ai Comuni ed il secondo alle Regioni, salva una quota del 10 per cento spettante alle Province) risulta chiaramente espressa anche dall'art. 5 del D.M. 2 maggio 1996 (G.U. 21 giugno 1996 n. 144) di attuazione del comma 39, le cui disposizioni sono di seguito riportate:

"1. L'eccedenza dei proventi delle addizionali, rispetto alla maggiore spesa comunale per il servizio di nettezza urbana derivante dall'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi di cui all'articolo 3, commi da 24 a 42 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, confluisce alle risorse della fiscalità generale del Comune.

2. L'eccedenza della spesa di cui al comma 1, rilevabile dagli addebiti per rivalsa operati dal gestore della discarica rispetto all'ammontare annuo dei proventi delle addizionali, concorre a formare il costo del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni da coprire con la relativa tassa entro i limiti minimi e massimi di cui all'articolo 61, comma 1, del decreto

legislativo 15 novembre 1993, n. 507, in sede di deliberazione tariffaria ordinaria o di riequilibrio delle tariffe in corso d'anno".

Al riguardo, occorre tuttavia precisare che, per effetto della successiva entrata in vigore dell'art. 1, comma 159, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, la locuzione "*...limitatamente alla parte, riferibile al costo di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni, eccedente i proventi delle addizionali suddette...*", riportata nel secondo periodo del richiamato comma 39, è stata soppressa, sicché anche il secondo comma dell'art. 5 del D.M. 2 maggio 1996 deve intendersi parzialmente abrogato nella parte in cui prevede che soltanto l'eccedenza della spesa per il deposito in discarica (rispetto al gettito dell'addizionale) sia rilevante ai fini della copertura dei costi del servizio di nettezza urbana di cui all'art. 61 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, recante norme per la revisione e l'armonizzazione della TARSU.

Le anzidette abrogazioni generano, però, un delicato problema interpretativo relativamente alle norme di risulta, poiché se il costo derivante dal tributo per il deposito in discarica concorre "integralmente" a formare il costo del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani da coprire con la TARSU, una eventuale rilevanza (anche solo parziale) dei proventi dell'addizionale (come risulta implicitamente dal primo comma dell'art. 5 del D.M. 2 maggio 1996) si porrebbe in contrasto con l'ultimo periodo dell'art. 61, primo comma, del D.Lgs. n. 507/1993, il quale espressamente sancisce che, ai fini dell'osservanza dei limiti di copertura dei costi del servizio, "*non si considerano addizionali, interessi e penalità*".

Per converso, un'interpretazione che volesse restare fedele alla lettera del citato art. 61, confliggerebbe con la *ratio* dell'analogo divieto, sancito nella medesima disposizione, secondo il quale "*il gettito complessivo della tassa non può superare il costo di esercizio del servizio ...*", dal momento che le misure tariffarie della TARSU (ove non considerassero anche il gettito dell'addizionale) finirebbero con l'interessare anche i costi di conferimento in discarica, per i quali già sussiste una (anche se solo parziale) copertura ad opera dell'addizionale stessa.

Per risolvere l'antinomia, occorre prendere atto che l'intervento legislativo di cui al comma 159 della legge n. 662/1996 ha sostanzialmente mutato la funzione dell'addizionale "ex ECA", che da tributo ambientale autonomo funzionalmente collegato con il tributo speciale per il deposito in discarica si è risolto in una mera appendice della TARSU, di cui condivide presupposti e limiti.

Invero, l'addizionale in parola ha perso quella funzione premiale che, con la prima stesura del comma 39, ne aveva caratterizzato l'iniziale applicazione (per cui i Comuni virtuosi, laddove fossero stati in grado di contenere i costi del deposito in discarica al di sotto dei proventi dell'addizionale, avrebbero potuto disporre liberamente dell'extragettito), per conformarsi ad una sterile funzione servente della TARSU, parte integrante dell'unitario sistema di finanziamento che prelude alla riorganizzazione del servizio integrato dei rifiuti che, di lì a poco, il D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi) andrà a realizzare in attuazione delle varie direttive dell'Unione europea nel frattempo intervenute nel settore.

Come la Sezione ha avuto modo di chiarire nel parere n. 40/2009, tassello importante della riforma tariffaria era proprio la realizzazione graduale di un sistema di copertura totale dei costi di gestione del servizio, all'interno del quale aveva poco senso (considerata la logica unitaria che sottende al ciclo integrale dei rifiuti) conservare artificiose separazioni tra costi e relative fonti di finanziamento (al pari della distinzione tra rifiuti solidi urbani interni ed esterni).

Alla luce di dette considerazioni, appare conseguente, per un elementare principio di certezza del diritto (prima ancora che di ovvia osservanza al brocardo "*aut simul stabunt aut simul cadent*"), inferirne la tacita abrogazione anche del primo alinea dell'art. 5 del D.M. 2 maggio 1996, laddove dispone, in antitesi con il principio della copertura integrale dei costi del servizio, che l'eccedenza dei proventi dell'addizionale "*...confluisce alle risorse della fiscalità generale del Comune*".

Ne consegue che la misura tariffaria della TARSU potrà essere determinata avendo a riferimento l'intero gettito assicurato dall'addizionale, così da commisurare il prelievo alla parte restante dei costi del servizio rimasti privi di idonea copertura.

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 21 ottobre 2010.

Il relatore

f.to Francesco Uccello

Il Presidente

f.to Mario G.C. Sancetta

Depositato in Segreteria in data 21 ottobre 2010

Per il Dirigente del servizio di supporto

f.to Mauro Grimaldi