

**Logo della Repubblica Italiana**  
**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA**

**Del/Par n. 158 /2010**

***nell'adunanza del 14 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;

Vista la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno 2009;

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. 695/C.S., prot. gen. n. 16648 in data 24 settembre 2009 con la quale il Commissario Straordinario del Comune di Caivano (NA) ha inoltrato richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131;

Vista le ordinanze presidenziali n.57 e n.58/2010 con le quali la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore;

PREMESSO

Con la nota richiamata in epigrafe, il Commissario Straordinario del Comune di Caivano ha chiesto l'avviso di questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131, circa la possibilità di deliberare, nel corso della gestione provvisoria del bilancio, l'aumento della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) ancorché sia decorso

il termine per l'approvazione del bilancio di previsione, ciò al fine di garantire la integrale copertura del costo del servizio di igiene urbana ed il rispetto degli equilibri di bilancio.

La richiesta evidenzia la necessità di dover rideterminare la tariffa della TARSU in considerazione dei rilievi formulati dal Collegio dei revisori in ordine alla legittimità di taluni strumenti di copertura dei costi del servizio previsti in sede di adozione dello schema di bilancio di previsione da parte della disciolta Giunta municipale.

Nel formulare il quesito, il Commissario Straordinario ha richiesto, altresì, alla Sezione di indicare, in caso di risposta negativa, *"quali attività debbano essere legittimamente poste in essere per adempiere agli obblighi di deliberazione del bilancio per l'anno in corso"*, stante l'impossibilità di agire tanto sul lato delle entrate quanto sul versante delle riduzioni di spesa.

#### CONSIDERATO

In via preliminare, la Sezione non ravvisa motivi per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito in ordine alla sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità delle richieste di parere avanzate dall'organo comunale munito della rappresentanza legale esterna nelle more della istituzione del Consiglio delle autonomie locali nella Regione Campania.

Pertanto, l'istanza del Commissario Straordinario del Comune di Caivano, in quanto formulata dall'organo di vertice legittimato, in caso di scioglimento dell'Amministrazione elettiva, ad esprimere, ai sensi dell'art. 141 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 solidi 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.

Al riguardo, va tuttavia precisato che la richiesta di parere del comune di Ciavano (Na) è da ritenere ammissibile nei limiti di una valutazione interpretativa di ipotesi di carattere generale, in quanto l'eventuale riferimento a singoli atti gestionali finirebbe col tradursi, di fatto, in una indebita ingerenza della Corte medesima in funzioni di amministrazione attiva del Comune. Tale coinvolgimento nei processi decisionali dell'Ente, d'altronde, oltre a contrastare con le altre funzioni proprie della Corte, contraddistinte da assoluta indipendenza e terzietà, finirebbe col condizionare la stessa attività amministrativa su cui la Sezione è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale.

Nel merito, deve preliminarmente evidenziarsi che la TARSU non rientra tra quei tributi per i quali la recente normativa in materia di imposizione locale (art. 1, comma 7, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2008 n. 126, e art. 77-bis, comma 30, introdotto dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 di conversione del D.L. 25 giugno 2008, n. 112) ha previsto la sospensione (fino al 2011) del potere degli Enti locali di deliberarne l'aumento.

Ciò chiarito, si pone, anzitutto, il problema della vigenza dell'art. 33, comma 2, del D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, il quale autorizza gli Enti locali, nel caso in cui il controllo della

gestione evidenzi uno squilibrio nel rapporto tra spese impegnate ed entrate accertate, a rideterminare in aumento la copertura tariffaria del costo di gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani *"...anche in corso d'anno, comunque non oltre il 30 novembre, ... con effetto dall'anno in corso"*.

Tale disposto normativo costituisce applicazione del principio di salvaguardia degli equilibri di bilancio in sede gestionale (quale risulta espresso dagli artt. 193, primo comma, e 175, comma 8, del TUEL) ed è finalizzato ad adeguare le previsioni iniziali di bilancio con provvedimenti di variazione da adottarsi, al più tardi, entro i termini previsti per l'assestamento generale.

In proposito, occorre osservare che tale principio deve, tuttavia, contemperarsi con l'analogo principio (derogabile solo da espresse disposizioni di legge a carattere generale) della irretroattività delle disposizioni tributarie, introdotto dagli artt. 1 e 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (cd. Statuto dei diritti del contribuente) ed esteso, per effetto dell'art. 54 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, anche alle entrate extratributarie conseguenti all'applicazione delle tariffe dei servizi pubblici locali. Per effetto di tali disposizioni, le modifiche a tributi periodici quali la TARSU *"si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono"*.

In tale contesto normativo si inserisce, altresì, il disposto di cui all'art. 53, comma 16, della citata legge n. 388/2000, il quale, secondo la novella introdotta dall'art.27, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recita: *"il termine per deliberare le aliquote e le tariffe dei tributi locali ... e le tariffe dei servizi pubblici locali, nonché per approvare i regolamenti relativi alle entrate degli enti locali, è stabilito entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione. I regolamenti sulle entrate, anche se approvati successivamente all'inizio dell'esercizio purché entro il termine di cui sopra, hanno effetto dal 1° gennaio dell'anno di riferimento"*.

La norma viene generalmente letta sia in chiave limitativa del potere degli Enti locali di variare, in corso di esercizio, le tariffe TARSU (salvo, beninteso, espressa disciplina derogatoria) sia come autorizzativa degli effetti retroattivi di eventuali provvedimenti regolanti le tariffe successivamente all'inizio dell'esercizio purché entro il termine stabilito per l'approvazione del bilancio di previsione (art. 151, primo comma, TUEL).

Così intesa, però, la disposizione si pone in conflitto con entrambi i principi soprarichiamati, disegnando una disciplina implicitamente derogatoria che, nell'intento di comporre l'interesse patrimoniale dell'utente del servizio con l'opposto interesse dell'Ente al quale è affidata la gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, individua nel momento conclusivo del processo di programmazione del bilancio il limite oggettivo oltre il quale non è più consentito all'Ente variare le tariffe per salvaguardare gli equilibri di bilancio e agli utenti subire passivamente gli effetti di una regolazione tariffaria intervenuta nel corso del periodo d'imposta indicato.

Occorre aggiungere che, più di recente, l'art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria per il 2007) ha puntualizzato taluni nodi interpretativi non risolti del precedente disposto chiarendone la portata applicativa con la seguente previsione normativa:

*"Gli enti locali deliberano le tariffe e le aliquote relative ai tributi di loro competenza entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione. Dette deliberazioni, anche se approvate successivamente all'inizio dell'esercizio purché entro il termine innanzi indicato, hanno effetto dal 1° gennaio dell'anno di riferimento. In caso di mancata approvazione entro il suddetto termine, le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno".*

Come facilmente arguibile, il *quid novi* introdotto dal legislatore è rappresentato, principalmente, dalla regolamentazione delle ipotesi di mancata rideterminazione in aumento delle tariffe entro il termine stabilito dalla legge per l'approvazione del bilancio di previsione, per le quali è prevista la *prorogatio ex lege* degli atti impositivi precedentemente adottati con conseguente ultrattività dei relativi effetti fino al termine dell'esercizio.

Ciò comporta l'automatica chiusura di ogni residuo margine applicativo dell'art. 33, comma 2, del D.Lgs. n. 504/1992, il quale, pertanto, in ossequio ai consolidati principi che regolano le antinomie normative, è da ritenere tacitamente abrogato per incompatibilità sia con le disposizioni ora illustrate sia con l'art. 19 del D.Lgs. 15 settembre 1997, n. 342 (che, a sua volta, con l'abrogare i commi da 1 a 4 dell'art. 14 del D.L. 28 dicembre 1989, n. 415 richiamato dal citato art. 33, aveva già ridotto l'ambito applicativo della norma).

La problematica, conseguentemente, non può che spostarsi sul versante dell'applicabilità della disciplina speciale dettata in tema di politiche tariffarie per assicurare, ai Comuni della Regione Campania coinvolti nell'emergenza igienico-ambientale del settore rifiuti, una più efficace salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Invero, in virtù dell'art. 7 della legge 5 luglio 2007, n. 87, di conversione, con modificazioni, del D.L. 11 maggio 2007, n. 61, i predetti Comuni sono chiamati ad adottare, in deroga all'art. 238 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (cd. Codice ambientale), *"... 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 ..."*.

Come la Sezione ha già avuto modo di chiarire con il parere n. 40/2009 reso nell'adunanza del 16 dicembre 2009, la deroga all'art. 238, commi 5 e 11, del D.Lgs. n. 152/2006, *"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"*.

A prescindere da quale fosse l'originaria *voluntas legis*, è da considerare il fatto che, dopo la proroga al 31 dicembre 2008 del termine inizialmente previsto (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), il legislatore ha avvertito la necessità di sancire in modo esplicito, con l'art. 3, comma 8-*quater*, della legge 2 agosto 2008, n. 129, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 3 giugno 2008, n. 97, la facoltà di deroga all'art. 1, comma 169, della citata

legge n. 296/2006, disponendo che: *"Al fine di contenere i fenomeni connessi all'emergenza ambientale nella Regione Campania, i comuni della Regione possono deliberare variazioni della tassa o della tariffa relativa alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani per l'anno 2008 anche dopo il 30 maggio 2008"*.

Poiché la portata applicativa di tale deroga è limitata al solo esercizio 2008, deve ritenersi che, in assenza di una disposizione di legge che ne proroghi espressamente gli effetti anche agli anni successivi, non sia più consentito, una volta decorsi i termini per l'approvazione del bilancio di previsione, agire retroattivamente con la leva tariffaria per conseguire l'integrale copertura dei costi dell'esercizio in corso. Peraltro, l'avvenuta cessazione dello stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania, ad opera dell'art. 19 del D.L. 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, in Legge 14 luglio 2008, n. 123, impedisce di avvalorare la tesi secondo la quale, nel protrarsi di una situazione di eccezionale gravità per l'ambiente e la salute pubblica, sia possibile individuare gli estremi di un valido fondamento estensivo del predetto regime derogatorio di ridefinizione delle tariffe alla particolare realtà territoriale campana.

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 14 ottobre 2010.*

Il relatore

f.to Francesco Uccello

Il Presidente

f.to Mario G.C. Sancetta

Depositato in Segreteria in data 15 OTTOBRE 2010

Per il Dirigente del servizio di supporto

f.to dott. Mauro Grimaldi