



REPUBBLICA ITALIANA  
LA  
CORTE DEI CONTI  
IN  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA  
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere (relatore)
dott. Giancarlo Astegiano	Primo referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura de Rentiis	Referendario

**Nell'adunanza del 2 luglio 2010**

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 67 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004, con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Martinengo (BG) con nota n. 10121 del 14 giugno 2010.

Vista l'ordinanza n. 249 del 23 giugno 2010, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta proveniente dal Comune di Martinengo;

Udito il relatore, Cons. Angelo Ferraro,

### **Premesso in fatto**

Il sindaco del Comune di Martinengo (BG), con la nota in epigrafe:

- a.** richiama le norme succedutesi nel tempo che hanno istituito la tariffa di igiene ambientale (D.lgs. n 22/1997), obbligato gli enti locali a raggiungere la piena copertura dei costi del servizio entro la fine della fase transitoria ormai conclusa (D.P.R. n 158/1999), istituito una nuova tariffa integrata ambientale (D. lgs. n. 152/2006), stabilendo l'abrogazione del d.lgs. 22/97 e l'ulteriore applicabilità dei previgenti decreti attuativi sino all'entrata in vigore dei nuovi, prorogato il regime di prelievo adottato nel 2006 anche per gli anni fino al 2009 (legge n 296/2006);
- b.** menziona l'orientamento dottrinario ed il parere n 40/2009 della Sezione regionale di controllo della Campania, favorevole a ritenere che i Comuni fossero comunque tenuti, durante la fase transitoria, a realizzare un graduale aumento del gettito fino ad assicurare la copertura totale dei costi inerenti il servizio di smaltimento dei rifiuti interni;
- c.** chiede alla Sezione di formulare parere in ordine ai seguenti quesiti:
  - se sia vigente l'obbligo di assicurare la copertura integrale del servizio anche se non vi sia stato il passaggio a tariffa;
  - se nella copertura integrale vada compreso anche il servizio di spazzamento strade;
  - se obbligatorio, sia possibile operare l'adeguamento, non eseguito nel bilancio di previsione 2010, entro il 30 novembre di quest'anno.

### **Condizioni di ammissibilità**

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità

pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (delibera n. 9, in data 12 marzo 2007).

Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Dall'altro possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva, che nei primi anni di applicazione della legge è stata la principale forma di collaborazione attivata dalle amministrazioni locali, non esaurisce quindi la possibilità di intervento delle Sezioni regionali della Corte dei conti, in seguito a specifiche richieste degli enti territoriali.

Anzi, in base alla formulazione della norma non sembrerebbe neppure essere la principale forma di collaborazione, poiché nella prima parte del comma ottavo dell'art. 7 è chiaramente specificato che gli enti territoriali possono domandare alle Sezioni regionali della magistratura contabile "ulteriori forme di collaborazione", con l'unico limite della finalizzazione alla regolare gestione finanziaria dell'ente e dello svolgimento dell'azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo sulle tematiche sulle quali la collaborazione viene esercitata scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che pertengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Alla luce delle esposte considerazioni va delimitato l'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti ad attivare le forme di collaborazione.

Quanto all'individuazione dell'organo autorizzato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che questa legittimazione, per orientamento consolidato, spetta agli organi rappresentativi degli enti (nel caso del comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre, si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali della Lombardia (disciplinato con legge regionale n. 22 del 23 ottobre 2009 ma non ancora costituito) non rappresenti elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7,

comma ottavo, della legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha già precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno invece stabiliti solo in negativo. In proposito va, infatti, posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che la disciplina dei bilanci pubblici, di procedimenti di entrate e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce la inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale; richieste che si risolvono in scelte gestionali, come si è detto di esclusiva competenza degli amministratori degli enti; richieste che attengono a giudizi in corso; richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati ed è, pertanto, ammissibile e può essere esaminata nel merito.

### **Considerato in diritto**

1. Come ricordato in premessa, il quesito sottoposto all'esame della sezione dal Comune di Martinengo verte sulla obbligatorietà o meno per l'ente locale di assicurare la copertura integrale dei costi di gestione del servizio di smaltimento e rimozione sia dei rifiuti urbani interni che dei rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche o private soggette ad uso pubblico (compreso, quindi, il costo del servizio di spazzamento delle strade comunali).

Prima di affrontare il quesito, si ritiene opportuno operare un richiamo alla congerie di norme che hanno disciplinato nel tempo la particolare materia e che costituiscono un panorama normativo ancora al momento incompiuto.

Con la previsione di cui all'art. 21 del D.P.R. 20 settembre 1982 n. 915 il legislatore, nel disciplinare l'introduzione di uno specifico prelievo comunale per il ritiro, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti (TARSU), ha individuato nel "costo di erogazione

del servizio" il limite massimo di gettito, estendendo e rendendo obbligatorie sia l'effettuazione dei vari servizi relativi allo smaltimento dei soli rifiuti solidi urbani "interni" e sia l'applicazione della "tassa".

Nella prospettiva della natura pubblicistica del prelievo, l'art. 8 del decreto legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, in legge 24 aprile 1989, n. 144, ha poi previsto, con effetto dal 1 gennaio 1989, che mediante la tassa fossero finanziati in tutto o in parte anche i costi di smaltimento (cioè di "conferimento, raccolta, spazzamento, cernita, trasporto, trattamento, ammasso, deposito, scarica sul suolo e nel suolo") non solo dei rifiuti "interni" (cd. "immondizie domestiche") ma anche di quelli di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche o soggette a uso pubblico (rifiuti cd. "esterni").

Un importante intervento legislativo è rappresentato, quindi, dal d. lgs. 15 novembre 1993, n. 507, concernente il riordino della finanza territoriale, che detta per il tributo una disciplina più aderente alla sua natura di tassa annuale, da applicarsi "in base a tariffa" secondo appositi regolamenti comunali, dovuta a copertura parziale o totale del costo di un servizio pubblico svolto in regime di privativa e correlato ad una domanda di prestazione specifica (Cfr. Sez. reg. controllo Campania, delibera n. 40/2005).

Diversamente dal precedente regime, il prelievo non riguarda più lo smaltimento dei rifiuti urbani "esterni" e di quelli cd. "equiparati" ai rifiuti interni, stante la soppressione del richiamo operata dalla lett. a), comma 3, dell'art. 39 della legge 146/1994.

Con l'introduzione del comma 3-bis dell'art. 61 del d.lgs. n. 507/1993 ad opera della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (art. 3, comma 68, lett.b) tornano ad acquisire rilevanza, anche per la TARSU, i rifiuti solidi cd. "esterni" nel senso che: "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 ..., 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".

Un ulteriore intervento modificativo si realizza con l'art. 49 del d. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (cd. decreto Ronchi) che, in dichiarata attuazione di direttive comunitarie:

- sopprime la TARSU "a decorrere dai termini previsti dal regime transitorio" disciplinato con regolamento interministeriale, "entro i quali i comuni devono provvedere alla integrale copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani";

- prevede l'obbligo per i Comuni di provvedere ai servizi di rimozione dei rifiuti urbani ed assimilati in regime di privativa, attraverso un apposito sistema di finanziamento a tariffa, diretto nuovamente ad offrire copertura integrale ai costi dei servizi relativi alla gestione ed allo smaltimento sia dei rifiuti urbani "interni" che dei rifiuti "esterni" di qualunque natura o provenienza (compreso il costo dello spazzamento delle strade comunali).

Tale "tariffa di igiene ambientale" (TIA), a differenza della TARSU, della quale peraltro condivide la qualifica di tributo, deve assicurare sempre l'integrale copertura del costo del servizio, mentre per l'altra forma di prelievo "il gettito deve corrispondere ad un ammontare compreso tra l'intero costo del servizio ed un minimo costituito da una percentuale di tale costo determinata in funzione della situazione finanziaria del Comune" (art. 61. co. 1, d.lgs. n. 507 del 1993. Al riguardo, veggasi Corte Costituzionale, sentenza n. 238 del 16 luglio 2009).

La completa soppressione della TARSU e la sua sostituzione con la TIA è stata, poi, differita dal legislatore, ferma restando la possibilità per i Comuni di optare per l'applicazione della tariffa "in via sperimentale", fino a tutto il 30 giugno 2010, a norma delle disposizioni contenute in varie leggi finanziarie succedutesi nel tempo e, da ultimo, nell'art. 8, comma 3, della legge n. 25/2010 (cd. "milleproroghe").

Il regime di prelievo non ha di fatto subito sostanziali modifiche neppure con l'entrata in vigore dell'art. 238 del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) il quale ha soppresso la tariffa introdotta con l'art. 49 del d.lgs. n. 22/1997, sostituendola con una diversa "tariffa integrata ambientale" (nuova TIA) da determinare a cura dell'autorità d'ambito territoriale ottimale (AATO) prevista dallo stesso decreto entro un certo termine dall'emanazione di apposito regolamento ministeriale che deve fissare i criteri generali per la definizione delle componenti dei costi e la determinazione della tariffa.

La soppressione della precedente TIA è prevista dalla data di entrata in vigore dello stesso art. 238, ma, fino all'emanazione del regolamento ministeriale e dei provvedimenti attuativi, "continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti". Ove non sia emanato entro il 30 giugno 2010 il decreto previsto dall'art. 238, i Comuni possono adottare la tariffa integrata ambientale ai sensi delle disposizioni in vigore (art. 5, comma 2-quater della legge n. 13/2009, come modificato dall'art. 8, comma 3, della legge n. 25/2010).

Vi è anche da considerare che la legge finanziaria per il 2007 (n. 296/2006) aveva previsto che, nelle more della completa attuazione delle disposizioni recate dal citato d.lgs. n. 152/2006, il regime del prelievo relativo al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti adottato da ciascun Comune per l'anno 2006 rimanesse

invariato anche per l'anno successivo. Analoghe previsioni contenute nelle più recenti leggi finanziarie hanno prorogato anche per gli anni 2008 e 2009 il regime di prelievo (tasso o tariffa) applicato degli enti locali nel 2006.

2. In merito alla copertura dei costi di esercizio, mentre è pacifico che nel regime a tariffa di igiene ambientale viga l'obbligo di finanziare integralmente anche quelli relativi allo spazzamento delle strade e delle aree ad uso pubblico, nel caso della TARSU si condivide l'orientamento espresso dalla Sezione regionale Campania della Corte dei conti (parere n. 40/2009) secondo il quale "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. 1, comma 2, del d.lgs. n. 507/1999, entro l'ultimo anno di applicazione della tassa".

Questa tesi interpretativa, confortata dall'analisi del quadro normativo vigente che ha tra l'altro prorogato, come si è visto, fino a data attuale i due regimi di prelievo (TARSU e TIA) antecedenti all'introduzione della "tariffa integrata ambientale", sembra indirettamente avvalorata dalla normativa speciale recante interventi straordinari per superare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti in Campania (art. 7 legge n. 87/2007, di conversione del d.l. n. 61/2007).

Questa normativa, infatti, in deroga all'art. 238 del d. lgs. N. 152/2006, fa obbligo ai Comuni campani di adottare immediatamente "... le iniziative urgenti per assicurare che, a decorrere dall'1 gennaio 2008 (poi prorogato al 31 dicembre 2008) e per un periodo di cinque anni, ai fini della determinazione della tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e della tariffa di igiene ambientale siano applicate misure tariffarie per garantire la copertura integrale dei costi del servizio di gestione dei rifiuti indicati in appositi piani economico-finanziari ...".

Come rileva opportunamente la Sezione regionale di controllo per la Campania, il regime speciale limitato ai Comuni campani consiste nell'applicare una disciplina di maggior rigore diretta ad assicurare, in anticipo sulla fine del periodo transitorio ed a prescindere dalla natura del prelievo, un gettito sufficiente a coprire tutti i costi derivanti dal servizio di gestione integrata dei rifiuti e tale deroga si estende anche all'art. 61, comma 1, del d.lgs. n. 507/1993 a tenore del quale il gettito complessivo della tassa non può superare il costo di esercizio del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni (tranne la deroga, limitata all'anno 1999, recata dall'art. 31, comma 23, della legge 23 dicembre 1998, n. 448).

3. Conclusivamente, la Sezione esprime avviso che:
  - a. per i Comuni che continuano ad applicare la TARSU quale regime di prelievo relativo al servizio di raccolta e smaltimento di rifiuti solidi urbani ricorra ormai, essendo quello in corso teoricamente l'ultimo anno di applicazione

della tassa, l'obbligo di assicurare con il gettito la copertura integrale dei costi di esercizio del servizio di gestione dei rifiuti urbani interni;

- b. qualora l'Ente locale non vi abbia provveduto nel bilancio di previsione 2010 può procedere, entro il 30 novembre, a deliberare in aumento le tariffe nel caso in cui il controllo della gestione evidenzi uno squilibrio nel rapporto tra spese impegnate ed entrate accertate.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni espresse è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Cons Angelo Ferraro)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

depositata in Segreteria  
14 luglio 2010  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)