

Deliberazione n. 226/2014/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

Adunanza del 17 dicembre 2014.

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

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

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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 l'articolo 17, comma 31, e il decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009,

n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 6, comma 4, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di San Giovanni in Marignano (RN), pervenuta a questa Sezione in data 13 novembre 2014, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 56 del 10 dicembre 2014, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 17 dicembre 2014 il relatore Massimo Romano;

FATTO

Il Sindaco del Comune di San Giovanni in Marignano (RN) ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, una richiesta di parere avente ad oggetto la determinazione della tassa sui rifiuti (TARI) nell'ambito dell'imposta unica comunale (IUC) di cui all'art. 1, commi 639 e segg., della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014).

In particolare, la richiesta concerne la possibilità di applicare, in luogo della riduzione tariffaria prevista dal comma 658, l'assegnazione *"alle utenze domestiche che conferiscono rifiuti al centro ambientale, dei buoni spesa (acquistati dall'ente) e da utilizzare per acquisti di beni e servizi presso le attività commerciali del territorio comunale"*.

Il Sindaco di San Giovanni in Marignano rileva al riguardo che l'art. 1, comma 658, della legge n. 147/2013 stabilisca in materia di TARI che *"Nella modulazione della tariffa sono assicurate riduzioni per la raccolta differenziata riferibile alle utenze domestiche"* e che il regolamento comunale per l'applicazione della TARI stabilisce *"una riduzione in proporzione alla qualità e quantità di rifiuto conferito a detta unità operativa"*.

DIRITTO

In via preliminare, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'ente richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica) della richiesta di parere formulata.

L'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 attribuisce alle regioni e, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche a comuni, province e città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Il quesito è ammissibile da un punto di vista soggettivo, in quanto presentato dal sindaco del Comune, rappresentante legale dell'ente ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 267/2000.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 deve essere raccordata con quella del precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni di regionali di controllo della Corte dei conti, che non può essere intesa quale una funzione di carattere generale, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della

finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio". E' stato, altresì, precisato, che "materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente i relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica".

Di recente, la Sezione delle autonomie, mediante la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha operato ulteriori ed importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre "all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente" (criterio in sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad "una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali". E' stato, altresì, ribadito come "materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica": solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, nonché il rischio di un inserimento nei processi decisionali degli enti territoriali, precludono alle sezioni regionali di controllo la possibilità di pronunciarsi nel merito.

Sulla base di quanto precede, la Sezione ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile anche sul piano oggettivo, in quanto connessa "alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di

coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (Sezioni riunite, deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

Venendo al merito, l'Amministrazione istante domanda se, nel caso di conferimento di rifiuti al centro ambientale istituito dal Comune, in luogo delle riduzioni tariffarie per la raccolta differenziata riferibile alle utenze domestiche, possono essere assegnati buoni spesa (acquistati dall'ente) da utilizzare per acquisti di beni e servizi presso operatori presenti nel territorio comunale.

Preliminarmente occorre richiamare brevemente le disposizioni che regolano la materia.

L'art. 1, comma 639, della legge n. 147 del 2013 ha istituito l'imposta unica comunale (IUC), imposta che si basa su due diversi presupposti impositivi, uno costituito dal possesso degli immobili e collegato alla natura e al valore degli stessi, l'altro collegato all'erogazione e alla fruizione di servizi comunali. La IUC si articola nell'imposta municipale propria (IMU), di natura patrimoniale, dovuta dal possessore di immobili, escluse le abitazioni principali, nel tributo per i servizi indivisibili (TASI), a carico sia del possessore che dell'utilizzatore dell'immobile, e nella tassa sui rifiuti (TARI), destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico dell'utilizzatore.

Il successivo comma 641 dell'art. 1 citato individua il presupposto oggettivo e soggettivo della TARI, mentre i commi seguenti recano ulteriori previsioni correlate all'applicazione della tassa, stabilendo nel comma 650 che essa venga *"corrisposta in base a tariffa commisurata ad anno solare coincidente con un'autonoma obbligazione tributaria"*.

Sul piano generale va ricordato come la TARI costituisce il punto di arrivo di un percorso normativo che ha origine nella TARSU (tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani), già prevista dagli artt. da 58 a 79 del d.lgs. 15 novembre 1993 n. 507, recante disposizioni per il riordino della finanza territoriale. Tale tributo, sebbene denominato tassa, aveva in realtà caratteri più vicini a quelli dell'imposta, essendo ordinariamente correlato alla superficie degli immobili utilizzati dal detentore e non alla quantità di rifiuti prodotti.

Con il d.lgs. n. 22 del 1997 fu introdotta la TIA (tariffa di igiene ambientale) destinata a sostituire progressivamente la TARSU. La TIA aveva l'obiettivo di far pagare gli utenti in ragione dell'effettiva fruizione del servizio, cioè tenendo il più possibile conto del quantitativo di rifiuti prodotti, mediante metodologie e criteri basati sulla potenziale produzione di rifiuti stimati con apposito regolamento (DPR n. 158 del 1999).

Nel corso degli anni soltanto una parte minoritaria dei comuni ha adottato la TIA, a causa soprattutto del problematico effetto redistributivo dell'onere gravante sulle famiglie e sulle imprese, del possibile depotenziamento degli strumenti di riscossione coattiva conseguenti all'affidamento della riscossione ai gestori del servizio e delle implicazioni in materia di IVA.

Con il d.lgs. n. 152 del 2006 si tentò di adottare un diverso sistema tariffario (c.d. TIA 2) che tuttavia determinava l'esclusione delle maggiori utenze non domestiche dai costi del servizio.

In materia è intervenuta poi la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 238 del 2009, ha affermato la natura tributaria della TIA così come disciplinata dal legislatore.

In presenza di una situazione contraddittoria, che vedeva coesistere nello scenario nazionale la TARSU, la TIA e la TIA 2, con l'art. 14 del d.l. n. 201 del 2011 è stato istituito, a decorrere dal 2013, un nuovo tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES).

La TARES, nel ribadire la natura tributaria del prelievo, se da un lato confermava in via di principio la commisurazione delle tariffe alle specifiche potenzialità di produzione dei rifiuti delle diverse attività già utilizzate per la TIA e la TIA 2, dall'altro permetteva ai comuni di derogare ai criteri generali di commisurazione delle tariffe e all'obbligo di copertura integrale del servizio.

Per una più organica ed evoluta sistemazione della materia si è giunti alla sostituzione della TARES con la TARI di cui all'art. 1, commi 639 e segg., della legge n. 147 del 2013, con l'intento di assicurare una commisurazione dell'onere la più vicina possibile all'effettiva produzione di rifiuti.

Elementi qualificanti della nuova disciplina in vigore dal 2014, come ulteriormente modificata dall'art. 2 del d.l. n. 16 del 2014, sono: a) la facoltà di commisurare le tariffe, alternativamente, ad un metodo normalizzato, ispirato ai criteri contenuti nel regolamento di cui al DPR

n. 158 del 1999, ovvero alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione a ciascun uso o tipo di attività svolta; b) l'obbligo di copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio correlati al servizio, con l'esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali, al cui smaltimento sono tenuti a provvedere, a proprie spese, i produttori; c) l'adozione di un regolamento ministeriale, per stabilire i criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso; d) la possibilità, per i comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico, la facoltà di applicare, in luogo della TARI tassa, una tariffa avente natura corrispettiva, applicata e riscossa dal gestore del servizio e basata sui criteri previsti per il metodo normalizzato di cui al DPR n. 158 del 1999.

Per quanto specificamente rileva ai fini della richiesta di parere formulata, il comma 658 prevede, con valenza da ritenersi precettiva, che *"Nella modulazione della tariffa sono assicurate riduzioni per la raccolta differenziata riferibile alle utenze domestiche"*.

Tale disposizione corrisponde a quella dell'art. 14, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011 in materia di TARES.

Coerentemente con la disposizione legislativa citata, l'art. 30 del regolamento comunale per l'applicazione della TARI, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 37 del 31 luglio 2014, stabilisce specifiche riduzioni monetarie della tassa per le utenze domestiche che conferiscono rifiuti differenziati presso la stazione ecologica attrezzata (già centro ambiente), sulla base di appositi coefficienti di valorizzazione delle quantità conferite distintamente per tipologia del rifiuto.

Secondo quanto stabilito dal medesimo art. 30 del regolamento comunale, le riduzioni sono calcolate a consuntivo con compensazione del tributo dovuto per l'anno successivo o rimborso dell'eventuale eccedenza in caso di incapienza.

Così delineato il quadro normativo, il Collegio ritiene che alla domanda se, in luogo della riduzione monetaria dell'importo dovuto a titolo di TARI, ai titolari delle utenze domestiche che conferiscono

rifiuti differenziati presso la stazione ecologica attrezzata possano attribuirsi buoni spesa utilizzabili per acquisti di beni e servizi presso operatori esistenti nell'ambito del territorio comunale, debba darsi una risposta articolata.

Sul piano generale va rilevato come la sollecitazione alla raccolta differenziata, anche attraverso strumenti ispirati a moderne tecniche di *marketing*, sia coerente con l'interesse pubblico, volto a massimizzare il recupero dei rifiuti in ottemperanza alle politiche ambientali perseguite dall'Unione europea e dal legislatore nazionale.

Tuttavia, anche in considerazione della persistente natura tributaria della TARI, almeno per i comuni che non hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico e adottato una tariffa avente natura corrispettiva, secondo quanto espressamente stabilito dall'art. 1, comma 668, della citata legge n. 147 del 2013, non può prescindersi dal diritto del contribuente ad ottenere la regolazione monetaria dell'importo spettante a riduzione di quanto ordinariamente dovuto, in ragione dei conferimenti effettuati nell'anno alla stazione ecologica attrezzata.

Pertanto, l'eventuale sostituzione – sulla base di una specifica nuova previsione regolamentare – della riduzione monetaria dell'importo dovuto a titolo di TARI con buoni acquisto spendibili localmente può essere ammissibile soltanto alla duplice condizione che essa sia accettata dal contribuente avente diritto e che l'ammontare del beneficio accordato non risulti inferiore, in termini di onere per l'ente, all'importo della riduzione monetaria ordinariamente spettante.

L'ammontare delle risorse destinate all'agevolazione in argomento dovrà in ogni caso trovare specifica previsione nel bilancio dell'Ente.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di San Giovanni in Marignano (RN) ed al Presidente di Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;

che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 17 dicembre 2014.

Il presidente
f.to (*Antonio De Salvo*)

Il relatore
f.to (*Massimo Romano*)

Depositata in segreteria il 17 dicembre 2014.

Per il direttore di segreteria
f.to (*Annarita Sinigaglia*)