

Deliberazione n. 104/2015/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

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

Adunanza del 27 maggio 2015

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;

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

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Visto la deliberazione delle Sezioni Riunite 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, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge regionale del 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del

Consiglio delle autonomie locali, insediatosi il 17 dicembre 2009;

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;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Crevalcore (BO) in data 7 maggio 2015;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali dell'Emilia-Romagna;

Vista l'integrazione/modificazione della richiesta di parere formulata dal Sindaco del medesimo Comune il 21 maggio 2015;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 24 del 19 maggio 2015, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio del 27 maggio 2015 il relatore Massimo Romano;

Ritenuto in

Fatto

Il Sindaco del Comune di Crevalcore (BO), con lettera prot. 13000 del 7 maggio 2015 - tenuto conto dell'orientamento espresso dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana con deliberazione n. 73 del 28 aprile 2015, secondo il quale non sono trasferibili alla tariffa prevista per la TARI gli oneri connessi a crediti non incassati originati da tributi previgenti - ha formulato a questa Sezione regionale di controllo una richiesta di parere al fine di conoscere se *"E' giuridicamente corretto imputare le somme per 'crediti inesigibili' derivanti dalla TIA e formati fino al 31/12/2012, nel Piano Economico Finanziario dell'anno/i successivo/i, in vigore, per l'anno successivo/i appunto, di un prelievo di diversa denominazione (nella fattispecie: TARES/TARI)?"*.

Con ulteriore lettera del 21 maggio 2015, prot. 14547, lo stesso Sindaco del Comune di Crevalcore ha rettificato ed integrato la iniziale richiesta di parere, precisando in particolare che:

- il Comune, socio della società Geovest, che gestisce con affidamento diretto dal 2003 il servizio pubblico del ciclo di raccolta dei rifiuti urbani del bacino territoriale di riferimento, è rimasto in regime TARSU e non ha, pertanto, affidato, a differenza di altri comuni soci, alla società partecipata anche l'applicazione e riscossione della relativa

tariffa;

- le perdite su crediti realizzate nei vari esercizi sono rimaste a carico del proprio bilancio;

- il metodo di determinazione delle tariffe, sia per la TIA che per TARES/TARI, è identico ed è disciplinato dal DPR n. 158/1999, sulla base del quale i crediti inesigibili devono trovare copertura integrale con il gettito delle tariffe TIA/TARES/TARI;

- l'obbligo di garantire la copertura integrale dei costi derivante dalla direttiva comunitaria 91/156/CE non dovrebbe autorizzare il pareggio finanziario ponendo a carico del gestore del servizio o dello stesso Comune le perdite per inesigibilità;

- la normativa vigente impone al Comune di approvare le tariffe sulla base del piano economico finanziario redatto dal gestore ed approvato dall'ATO (in Emilia-Romagna ATERSIR), fatta salva la possibilità per il Comune di impugnare la delibera ATO qualora questa dovesse essere ritenuta illegittima per aver approvato un piano finanziario non conforme al DPR n. 158/1999;

- nell'ipotesi in cui si dovesse ritenere che le perdite derivanti da inesigibilità della tariffa TIA precedentemente in vigore vanno poste a carico della società partecipata che ha gestito il servizio rifiuti, si determinerebbe una sproporzione tra l'incidenza delle stesse perdite sul risultato economico della partecipata e la quota di partecipazione sociale del Comune.

Sulla base delle considerazioni richiamate il Sindaco del Comune di Crevalcore ha riformulato la richiesta di parere nei seguenti termini: *"Se sia legittimo che il Comune istante, pur essendo rimasto al regime TARSU e, perciò, avendo gestito in proprio le entrate del servizio, lasciando a carico del proprio bilancio generale le perdite su crediti realizzate dai mancati incassi del tributo nei vari esercizi, possa accollarsi le conseguenze, proporzionali alla sua partecipazione in Geovest, derivanti in capo alla partecipata società dalla produzione di perdite su crediti generate dalla erogazione del servizio nell'ambito territoriale di altri Comuni soci, ciò che risulterebbe dalla impossibilità di ribaltare sulle tariffe di questi Comuni (meno 'virtuosi') le relative perdite su crediti (in contrasto, peraltro, con quanto deliberato dall'assemblea dei soci di Geovest a far data dal mese di ottobre 2011)".*

In allegato alla missiva del 21 maggio 2015 è stata allegata una nota del Sottosegretario di Stato dell'economia e delle finanze On.le

Pierpaolo Baretta inviata in data 13 febbraio 2015 al Senatore Claudio Brogna, Sindaco del Comune di Crevalcore.

In risposta alla richiesta "se sia corretto traslare le somme per crediti inesigibili derivanti dalla TIA e formatisi fino al 31 dicembre 2012, nel Piano Economico Finanziario dell'anno successivo, in vigore, per l'anno successivo appunto, di un prelievo tributario di diversa denominazione (nella fattispecie: TARES/TARI)", nella citata lettera del 13 febbraio 2015 viene in sintesi rilevato che:

- nel caso di applicazione della TIA e, successivamente della TARES e, infine, della TARI, la normativa di riferimento per l'individuazione dei costi è sempre stata quella contenuta nel DPR n. 158 del 1999;

- nell'ambito dell'individuazione dei costi, i crediti inesigibili devono essere computati tra i costi comuni diversi (CCD) sia in vigore di TIA 1 e TIA 2, sia ai fini della TARES sia della TARI, atteso che ai sensi dell'art. 1, comma 651, della legge 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014) il comune nella commisurazione della tariffa tiene conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al DPR n. 158 del 1999.

- non vi è contrasto tra le conclusioni cui è pervenuta la Sezione regionale di controllo per la Campania nella delibera n. 218 del 2013, in ordine alla impossibilità di computare in diminuzione della TARES iscritta a ruolo per l'anno successivo l'eventuale eccedenza di gettito TARSU verificatasi nell'esercizio precedente, trattandosi di conclusioni che attengono esclusivamente al passaggio dalla TARSU alla TARES ed essendo noto che in materia di TARSU i costi di inesigibilità non erano in alcun modo computabili nella determinazione della tassa, in quanto non diretti alla prestazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

- nel caso in cui le forme di prelievo prese in considerazione riguardano la TIA 1, la TIA 2, la TARES e la TARI è possibile trasferire nell'anno successivo le somme relative ai crediti inesigibili.

Diritto

L'art. 7, comma 8, della legge n.131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, dunque, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

In relazione al primo profilo, si ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile in quanto proveniente dal Sindaco, organo che ha la rappresentanza dell'Ente ai sensi dell'art.50, comma 2, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

In ordine al requisito dell'ammissibilità oggettiva, vanno tenuti presente gli indirizzi espressi nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite (cfr. deliberazione 17 novembre 2010, n.54) e dalla Sezione delle autonomie.

In particolare, quest'ultima, con la deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, 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.

Oltre all'attinenza del quesito proposto con la materia della contabilità pubblica, alla luce degli indirizzi generali sopra ricordati, va verificato che la richiesta formulata abbia i caratteri della generalità ed astrattezza e che non implichi valutazioni inerenti a comportamenti amministrativi da porre in essere connessi ad atti o comportamenti precedentemente adottati.

L'attività consultiva delle sezioni regionali della Corte dei conti deve, dunque, ritenersi preclusa quando la stessa si inserisca in processi decisionali degli enti territoriali o possa interferire con l'attività giurisdizionale. Devono, cioè, ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà della Corte dei conti.

Alla luce delle considerazioni che precedono il quesito proposto deve essere considerato, sotto il profilo oggettivo, inammissibile, trattandosi di quesito la cui soluzione implicherebbe valutazioni su comportamenti già posti in essere dall'Ente e da altri soggetti pubblici, connessi alle modalità di determinazione delle tariffe adottate in passato per il servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani, alle relative implicazioni amministrative e contabili, e ai rapporti intercorsi tra gli enti soci e la società partecipata preposta alla gestione del servizio.

La Sezione non può, peraltro, esimersi, dal rilevare in termini generali l'esigenza di una rimeditazione della metodologia finora adottata per la valorizzazione dei crediti inesigibili in attuazione del principio, di derivazione comunitaria, che impone la integrale copertura del costo del servizio attraverso la tariffa.

Al riguardo va ricordato che il Regolamento di cui al DPR n. 158 del 1999, applicabile, alla luce degli espressi richiami normativi, ai fini della Tariffa di Igiene Ambientale di cui al d.lgs. n. 22 del 1997 (TIA 1), della Tariffa Integrata Ambientale di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 (TIA 2), del Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi di cui all'art. 14 del d.l. n. 201 del 2011 (TARES) e della Tariffa Rifiuti (TARI), componente dell'imposta unica comunale di cui all'art. 1, commi 639 e seguenti, della legge n. 147 del 2013, stabilisce che l'ammontare dei crediti divenuti inesigibili in un dato anno va computato tra i costi da coprire con la tariffa dell'anno successivo (*cf.* allegato 1 al Regolamento, punto 1 - Tariffa di riferimento a regime).

Tale previsione, che si aggiunge alla possibilità, mutuata dall'ordinamento tributario, di istituire un fondo rischi fino al limite del 5% dell'ammontare dei crediti (*cf.* punto 8 delle Linee guida per la redazione del piano finanziario e per l'elaborazione delle tariffe ai fini TARES pubblicate dal Ministero dell'economia e delle finanze), non sembra tenere conto che l'accertamento della inesigibilità del credito giunge ordinariamente dopo svariati anni dalla formazione dello stesso

e che, pertanto, l'inserimento dei costi di inesigibilità sulla base del criterio adottato avverrebbe molti anni dopo l'erogazione del servizio, trasferendo l'onere su una platea contributiva del tutto diversa.

Detto criterio, peraltro, appare ormai poco coerente, oltre che con i principi civilistici di redazione dei bilanci - che, come è noto, assicurano la stretta correlazione temporale tra costi e ricavi facendo ampio ricorso a valori stimati - anche con le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali introdotte dal d.lgs. n. 118 del 2011, che impongono, per i crediti di dubbia e difficile esazione, quote di accantonamento ad apposito fondo.

Preferibile sembrerebbe, pertanto, una metodologia di valorizzazione dell'inesigibilità da considerare ai fini della determinazione della tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani che tenga conto dell'andamento storico del fenomeno, adeguandone la misura di anno in anno, sulla base delle percentuali di inesigibilità rilevate sui crediti pregressi di analoga natura.

Trattasi, tuttavia, di problematica che involge valutazioni e interventi di carattere normativo sottratti alla competenza della Sezione.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna dichiara l'inammissibilità della richiesta di parere in esame.

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 Crevalcore e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;

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

Così deliberato in Bologna, nella camera di consiglio del 27 maggio 2015.

Il Presidente

f.to (Antonio De Salvo)

Il Relatore

f.to (Massimo Romano)

Depositata in segreteria il 27 maggio 2015.

Il Direttore di segreteria

f.to (*Rossella Broccoli*)