

Comune di ATELLA (PZ)



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio del 1 marzo 2019

composta dai magistrati:

dr. Rosario Scalia	Presidente
dr. Rocco Lotito	Consigliere - Relatore
dr.ssa Vanessa Pinto	Primo Referendario
dr. Luigi Gianfranceschi	Consigliere

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e 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 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

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», e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n.5;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di ATELLA (PZ) con nota prot. n. 1128 del 7.2.2019;

VISTA l'Ordinanza n. 4/2019 con la quale il Presidente ha convocato questa Sezione di controllo per discutere e deliberare sul quesito sottoposto all'esame, nominando come relatore il Consigliere dr. Rocco Lotito;

Udito il relatore

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Atella, premettendo che:

«... la tassa sui rifiuti (TARI) a norma dell'art. 1, commi 639 e seguenti della L. 147/2013 è diretta a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti» e che «Il comma 654 prevede che *“in ogni caso deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio.....”*, ha rappresentato che:

«Sulla base di tali principi il consiglio comunale delibera, entro il termine fissato da norme statali per l'approvazione del bilancio di previsione, le tariffe TARI in conformità al piano finanziario che, a norma del comma 683, deve essere redatto dal soggetto che svolge il servizio di gestione dei rifiuti e deve essere approvato dal consiglio comunale.

In collaborazione con gli uffici preposti» e con la «società partecipata AMA srl si sta lavorando alla elaborazione del PEF per l'anno finanziario 2019. I primi dati acquisiti fanno prevedere un consistente incremento del PEF rispetto all'anno precedente. Tale circostanza ci ha obbligato a verificare ed approfondire gli importi inseriti nei PEF relativi agli anni 2018/2017/2016/2015/2014.

Il riscontro ci ha consentito di rilevare importi consistenti non inclusi nei PEF relativi agli anni soprarichiamati.

La norma impone la copertura integrale dei costi sostenuti ma nulla dice su eventuali recuperi dei costi non inseriti nei PEF relativi a esercizi precedenti»,

ed ha posto a questa Sezione regionale di controllo il quesito se *“Alla luce di quanto sopra rilevato è possibile inserire nel PEF 2019 i costi non inseriti nei PEF relativi agli esercizi precedenti ovvero se tali costi sono recuperabili in altro modo”*.

Considerato in

DIRITTO

In via preliminare, sull'ammissibilità

1 - La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, oltre ad ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, pareri in materia di contabilità pubblica.

A termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane. La previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del Legislatore di creare a regime un sistema capace di razionalizzare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente dette istanze.

Nell'esercizio della funzione consultiva l'Organo magistratuale, in attesa della istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma aggiunto dall'art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 all'art. 123 della Costituzione, non può esimersi dal considerare i requisiti di legittimazione dei soggetti che promuovono detta funzione e le condizioni oggettive per l'attivazione della stessa.

Ai sensi del sopra citato disposto normativo (cfr. art. 7, comma 8, legge 131/2003)

l'esercizio di tale attività consultiva è sottoposto a due condizioni preliminari, la prima di natura soggettiva (requisito soggettivo) e la seconda di natura oggettiva (requisito oggettivo).

Requisito soggettivo

2 - Sotto il profilo soggettivo, le richieste di parere possano essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi degli Enti Locali (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale, comunale), come precisato - tra l'altro - nel citato documento approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004.

Nel caso in esame, considerato che la Regione Basilicata non ha ancora istituito il Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere - provenendo dal Sindaco del Comune di ATELLA - si palesa comunque ammissibile sotto il profilo soggettivo.

Requisiti oggettivi

3 - Sotto il profilo oggettivo, la funzione consultiva della Corte dei conti è circoscritta alla *"materia di contabilità pubblica"*.

3.1 - La perimetrazione del significato e della portata dell'espressione *"materia di contabilità pubblica"* è stata oggetto di specifici interventi - in chiave ermeneutica - della Corte dei conti (cfr., tra le altre, la deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014).

Alla luce dei suddetti approdi ermeneutici, la *"materia della contabilità pubblica"* non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa *"(..) con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale della autonomie locali"* (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia *"la normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i relativi interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli"* (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Peraltro, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti quei *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai 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"* (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/2010), e ciò anche se tali

materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla “materia della contabilità pubblica”.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere 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 e di indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione “*non si rinviengono quei caratteri –se non di esclusività– di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore*” (cfr. Sezione Autonomie delibera n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell’azione amministrativa.

L’ausilio consultivo, inoltre, non può costituire un’interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali di questa Corte ovvero di altri organi giurisdizionali e deve essere preventivo rispetto all’esecuzione da parte dell’Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l’esercizio *ex post* della funzione consultiva.

3.2 - Dalla richiesta di parere si evince che, da un riscontro effettuato, sono stati rilevati importi consistenti di costi sostenuti per il servizio di smaltimento e raccolta dei rifiuti non inclusi nei PEF relativi agli anni dal 2014 al 2018, con possibili conseguenze in ordine alla sussistenza: di ipotesi di responsabilità amministrativa, a carico di soggetti legati da rapporto di servizio con l’amministrazione che, con condotte commissive o omissive gravemente colpose, avessero determinato un danno ingiusto in conseguenza dei mancati introiti; di situazioni che, oltre ad essere in palese contrasto con i principi contabili di redazione del bilancio, risulterebbero diversamente valutabili ai fini della responsabilità sanzionatoria prevista da norme sui vincoli di finanza pubblica tempo per tempo vigenti.

In base ad un costante orientamento giurisprudenziale, non possono ritenersi procedibili, al fine di scongiurare possibili interferenze e condizionamenti, i quesiti suscettibili di formare oggetto di esame in sede giurisdizionale da parte di altri Organi a ciò deputati per legge (cfr. la deliberazione di questa Sezione n. 37/2018/PAR).

Si consideri, peraltro, che le richieste sulla specifica attività amministrativa da porre in essere, oltre a profilare ulteriori possibili interferenze con la giurisdizione amministrativa e tributaria, riguardano, di fatto, fattispecie concrete la cui particolare disamina determinerebbe un’ingerenza della Corte in singole e specifiche attività gestionali e vicende amministrative.

Alla luce di tali considerazioni, si ritiene che la richiesta di parere formulata dal Sindaco di Atella possa ritenersi parzialmente ammissibile, sotto il profilo oggettivo, limitatamente ai profili, di ordine generale e astratto, inerenti all’interpretazione della normativa in tema di tariffe e aliquote di tributi di spettanza comunale, rientranti nella complessiva manovra sulle entrate consentita ai Comuni nell’ambito dell’*iter* di approvazione del bilancio di previsione (di cui le deliberazioni di approvazione delle tariffe costituiscono allegati, ex art.

172, comma 1 lett. c, del TUEL) e con ripercussioni sui relativi equilibri.

Le seguenti indicazioni interpretative, pertanto, avranno per oggetto esclusivamente i profili giuscontabili sottesi alla fattispecie, non potendosi estendere, e non estendendosi, alla valutazione nel merito delle scelte gestorie effettuate o da intraprendere.

La scelta concreta delle modalità di attuazione della disciplina vigente e di quali effetti comporti nella gestione contabile ed amministrativa spetta, infatti, unicamente all'Amministrazione interessata la quale, dalle valutazioni espresse nei pareri della Corte dei conti, può trarre indicazioni nell'ambito della autonomia che la legislazione di settore ad essa assegna.

NEL MERITO

4 - L'art. 1, comma 639, della L. 27/12/2013, n. 147 ha istituito l'imposta unica comunale (IUC) che si compone dell'imposta municipale propria (IMU), di natura patrimoniale, e di una componente riferita ai servizi, che si articola nel tributo per i servizi indivisibili (TASI) e nella tassa sui rifiuti (TARI), destinata quest'ultima a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico dell'utilizzatore.

Il sopradetto art. 1 della L. n. 147/2013, nello stabilire che deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio (comma 654), ha precisato che la TARI è corrisposta in base a tariffa commisurata ad anno solare coincidente con un'autonoma obbligazione tributaria (comma 650) e che il comune, nella commisurazione della tariffa, deve tener conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158 (comma 651), considerando, tra le componenti di costo, anche gli eventuali mancati ricavi relativi a crediti risultati inesigibili con riferimento alla tariffa di igiene ambientale, alla tariffa integrata ambientale, nonché al tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES) (comma 654-bis).

Le tariffe della TARI devono essere approvate dal Consiglio comunale entro il termine fissato da norme statali per l'approvazione del bilancio di previsione, in conformità al piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso ed approvato dal Consiglio comunale o da altra autorità competente a norma delle leggi vigenti in materia (art. 1, comma 683, della L. n. 147/2013).

Tale ultimo termine risulta confermativo della più generale disposizione che prevede che gli Enti Locali devono deliberare 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 (art. 1, comma 169, della L. 27/12/2006, n. 296).

4.1 - Non pare possa essere revocata in dubbio la natura decadenziale e perentoria del predetto termine, anche in considerazione delle esplicite conseguenze *ope legis* previste per la sua inosservanza, consistenti nella proroga delle tariffe ed aliquote valesvoli per gli esercizi precedenti e nella totale mancanza di effetti per l'anno in corso di eventuali deliberazioni tardive; le surriportate disposizioni normative, oltre a garantire una evidente connessione tra l'attività rilevante agli effetti finanziari e le previsioni di bilancio, mirano «... a salvaguardare, in ossequio ai principi inerenti all'esercizio della potestà impositiva, la certezza nei rapporti dell'ente interessato con i contribuenti, nei riguardi dei quali gli stessi atti producono effetti esterni» (cfr. Sez. reg. contr. Lazio, del. n. 175/2015/PAR).

Si consideri, peraltro, che, già con riferimento alla normativa regolante la tassa per i rifiuti solidi urbani (TARSU), con deliberazione n. 2 del 2011 le Sezioni riunite di questa Corte, in sede di controllo, hanno ritenuto non ammissibili variazioni successivamente all'approvazione del bilancio di previsione.

Tale richiamata pronuncia ha aderito alle considerazioni svolte dalla remittente Sezione di controllo per la Liguria, che già a quel tempo aveva rilevato che *«la disciplina vigente della TARSU (art. 69 del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, come integrato dall'art. 53, comma 16, della legge 23 dicembre 2000, n. 388), rimette alla potestà dell'ente locale la determinazione della tariffa ma circoscrive tale potere entro un margine di tempo ben definito, costituito dalla data di approvazione del bilancio di previsione»*, e con ciò rispondendo *«... ad un evidente criterio di ragionevolezza rappresentato dal bilanciamento dell'esigenza di tutela delle situazioni giuridiche soggettive dei cittadini, i quali non possono essere soggetti a prestazioni imposte oltre i limiti fissati dalle norme, e di quella di copertura delle spese previste in bilancio, che con specifico riferimento ai costi di esercizio del servizio di smaltimento dei rifiuti devono essere assicurate mediante il gettito della TARSU»* (cfr. anche Sez. reg. contr. Piemonte, del. n. 110/2017/SRCPIE/PAR).

La perentorietà del termine di cui all'art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, appare confermata dall'espressa deroga prevista dall'art. 193, comma 3, del TUEL, che consente la modifica delle tariffe e delle aliquote relative ai tributi di competenza dell'ente, ma solo ai fini del ripristino degli equilibri di bilancio e entro la data di cui al precedente comma 2. Con riferimento a tale ipotesi è stato precisato che *«...la possibilità di determinare variazioni del piano tariffario entro il termine del 31 luglio deve rientrare in una più ampia e corretta programmazione e deve essere agganciata ad un accertamento più globale degli equilibri di bilancio, coerente con i postulati di cui al D. Lgs. n. 118 del 2011, mentre non può essere ricondotta sic et simpliciter all'aumento dei costi del servizio intervenuto nel corso degli ultimi anni, atteso che la circostanza, valutata singolarmente, sarebbe palesemente inidonea ad integrare gli estremi della fattispecie derogatoria di cui all'ultima parte dell'art. 3 dell'art. 193 del TUEL»* (cfr. Sez. reg. contr. Sicilia, del. n. 179/2017/PAR; in tema cfr. anche TAR Basilicata, sent. n. 788/2018).

4.2 - Dal principio stabilito dall'art. 1, comma 650, della L. n. 147/2013 (e cioè che la tariffa è commisurata ad anno solare coincidente con un'autonoma obbligazione tributaria) si evince che i costi del servizio *«devono essere calcolati secondo il criterio della competenza (in forza del quale ogni costo rileva temporalmente in relazione al momento di maturazione del fatto gestionale sotteso), di modo che ogni tariffa annuale sia costruita in maniera da bastare a se stessa, e non nascere già gravata da ulteriori pregressi oneri (estranei, appunto, ai costi del servizio imputabili all'esercizio finanziario di competenza)»*; d'altronde, le ipotesi in cui è possibile inserire costi del servizio riferibili ad anni precedenti nel PEF relativo all'anno successivo sono del tutto straordinarie ed eccezionali (si pensi alla possibilità di recuperare i mancati ricavi relativi a crediti risultati inesigibili nelle ipotesi di cui all'art. 1, comma 654 bis), e *«... giammai riconducibili a "ordinari" comportamenti negligenti/illegittimi imputabili all'Ente locale»*, così escludendosi *«...la possibilità di valutare tra le componenti di costo anche i mancati ricavi (tout court) derivanti, in via del tutto prevedibile, dalla "errata" (o illegittima) determinazione della tariffa per l'anno precedente»*. Una diversa interpretazione, quindi, *«...potrebbe portare alla*

inammissibile conseguenza di avallare - in via "ordinaria" - eventuali comportamenti colpevolmente inerti/illegittimi della P.A., riversando ad libitum sulle tariffe delle annualità successive i costi - anche ordinari - inerenti ad annualità pregresse», senza considerare che «... l'inclusione tout court, "ora per allora", di eventuali deficit accumulati in anni precedenti finirebbe per far ricadere i relativi costi su tutti gli utenti attuali del servizio, ivi inclusi quelli (ad esempio, i nuovi residenti) che ben potrebbero non averne usufruito nell'anno precedente, e tanto in contrasto con la stessa "ratio" del tributo de quo» (cfr. sent. TAR Puglia, Lecce, n. 1826/2017).

5 - Alla luce delle suesposte considerazioni, e nei limiti di quanto specificato, questa Sezione è dell'avviso che, in linea generale e salvo eccezioni che fossero previste da specifiche disposizioni normative, i costi relativi al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, illegittimamente non posti a carico degli utenti nell'esercizio di competenza, non possano essere inseriti nel Piano Economico Finanziario di esercizi successivi.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata rende nelle sopra esposte considerazioni il proprio parere in relazione alle richieste formulate dal Sindaco del Comune di Atella (PZ) con la nota in epigrafe citata.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 1 marzo 2019.

IL RELATORE

F.to Dr. Rocco LOTITO

IL PRESIDENTE

F.to Dr. Rosario SCALIA

Depositata in Segreteria il 1 marzo 2019

IL FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO

F.to Dr. Giovanni Cappiello