



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere (relatore)
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nella Camera di consiglio del 23 gennaio 2025 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Arcore (MB)

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

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*", in particolare l'art. 7, comma 8.

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004.

VISTA la richiesta di parere n. 23510 del 12 dicembre 2024 proposta, ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, dal Sindaco del Comune di Arcore (MB) ed acquisita al protocollo pareri di questa Sezione in pari data.

VISTA l'ordinanza n. 280/2024 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata.

UDITO il relatore, Cons. Vittoria Cerasi.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Arcore (MB) ha formulato una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003 relativamente al sistema di perequazione nel settore dei rifiuti urbani istituito da ARERA, indicando quali riferimenti normativi la deliberazione 3 agosto 2023 n. 386 di ARERA e la circolare CSEA n. 59/2024/RIF. Con particolare riguardo alla delibera di ARERA, con la quale è stata prevista l'introduzione di componenti perequative da versare direttamente a CSEA (Cassa Servizi energetici e ambientali) e la contestuale misura dell'esborso in capo a ogni cittadino (nella misura complessiva di euro 1,60) da aggiungere al pagamento della TARI:

1. *“se è legittimo considerare il valore incassato a titolo di componenti perequative TARI per ciascuna utenza quale somma complessiva da riversare a CSEA scongiurando così la circostanza in cui il Comune si troverebbe ad anticipare, sia in termini di competenza che in termini di cassa, somme in favore di CSEA senza avere la certezza dell'integrale copertura delle stesse in considerazione dell'incidenza della dubbia esigibilità di una quota parte delle entrate richieste ai fini TARI e delle possibili variazioni diminutive dei valori “bollettati”, e quindi accertati, per effetto delle variazioni che potrebbero essere dichiarate da parte dei contribuenti (come consentito dal Legislatore) fino al 30 giugno dell'anno successivo a quello dell'emissione dei titoli di incasso TARI, quindi successivamente al termine del 15 marzo per il versamento a CSEA da parte dei comuni”;*
2. *“se, anche in conseguenza del criterio di contabilizzazione appena proposto, l'imputazione delle somme registrate in entrata del bilancio comunale e derivanti dall'applicazione delle componenti perequative TARI debba avvenire tra le entrate di parte corrente del titolo terzo oppure tra le entrate in partite di giro”.*

CONSIDERATO IN DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è inserita nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Ammissibilità soggettiva

Nel caso di specie, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Arcore (MB) e dunque da ritenersi ammissibile, in quanto l'istante è investito del potere di rappresentanza dello stesso e, pertanto, soggetto legittimato a richiedere il parere (art. 50, comma 2, del TUEL).

Ammissibilità oggettiva

La disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8 della legge n.131/2016 attribuisce agli enti locali la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica e, quindi, inerenti alle normative e ai relativi atti applicativi dell'attività finanziaria comprendente i bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, il patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Trattasi di attività di consulenza che, pur non attinente a specifici casi concreti o implicante valutazioni su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, oppure sottoposti all'esame di una autorità giudiziaria, contribuisca a chiarire questioni giuridiche e stabilire linee interpretative di portata generale in ordine alla norma di contabilità pubblica di riferimento.

In tal senso, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile quanto alle modalità di riscossione ed al successivo impatto sul bilancio dell'ente del riversamento a CSEA della tariffa del servizio integrato della gestione dei rifiuti urbani. La richiesta di parere deve, tuttavia, essere depurata da quegli elementi che, seppure incidenti sul bilancio dell'Ente, presuppongono l'interpretazione della disciplina normativa e di regolazione promanata da ARERA i cui provvedimenti sono impugnabili in prima istanza innanzi al Giudice Amministrativo (art. 133, comma 1, lett. l) CPA).

MERITO

Il Sindaco di Arcore chiede un parere in relazione all'effetto per il bilancio dell'Ente del riversamento a CSEA delle componenti perequative della TARI introdotte con la delibera ARERA n. 386/2023.

Più in particolare, il Sindaco chiede se sia legittimo considerare il valore incassato, anziché accertato, a titolo di componenti perequative della TARI, quale somma complessiva da riversare a CSEA (entro il 15 marzo), evitando così che il Comune debba anticipare somme senza che vi sia una effettiva certezza della loro riscossione. Aggiunge che una parte delle entrate potrebbe non essere esigibile o subire variazioni *"diminutive dei valori "bollettati", e quindi accertati, per effetto delle variazioni che potrebbero essere dichiarate da parte dei contribuenti (come consentito dal Legislatore) fino al 30 giugno dell'anno successivo a quello dell'emissione dei titoli di incasso TARI, quindi successivamente al termine del 15 marzo per il versamento a CSEA da parte dei comuni"*.

Il secondo punto del quesito riguarda, invece, la modalità di registrazione contabile delle somme derivanti dalle componenti perequative TARI nel bilancio comunale, se le stesse, cioè, debbano essere contabilizzate tra le entrate correnti del titolo III o come partite di giro.

Occorre innanzitutto ricostruire il quadro normativo e di raccordo istituzionale. L'attuale disciplina sulla gestione dei rifiuti è costituita da provvedimenti dell'Unione europea con recepimento delle direttive e immediata applicazione negli Stati membri. A livello nazionale, il provvedimento di riferimento per la gestione dei rifiuti è rappresentato dal d.lgs. n. 152/2006 ("Testo Unico Ambientale" - Parte IV), aggiornato alle nuove direttive comunitarie di riferimento, che hanno introdotto la normativa su valutazione di impatto ambientale, difesa del suolo e tutela delle acque, rifiuti e bonifica dei siti inquinati, tutela dell'aria e risarcimento del danno ambientale.

Per effetto delle iniziative legislative dell'Unione Europea, recepite nella normativa nazionale, sono state intraprese azioni concrete per fermare la dispersione dei rifiuti in mare. La legge 17 maggio 2022, n. 60 (cd. "SalvaMare"), di cui si dirà in seguito, è un esempio di questo nuovo orientamento. L'art. 2, comma 7, stabilisce che *"al fine di distribuire sull'intera collettività nazionale gli oneri di cui al presente articolo, i costi di gestione dei rifiuti accidentalmente pescati sono coperti con una specifica componente che si aggiunge alla tassa sui rifiuti di cui al comma 639 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, o alla tariffa istituita in luogo di essa ai sensi del comma 668 del medesimo articolo 1 della legge n. 147 del 2013"*. Il comma 8 affida all'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) il compito di disciplinare *"i criteri e le modalità per la definizione della componente di cui al comma 7 del presente articolo e per la sua indicazione negli avvisi di pagamento distintamente rispetto alle altre voci, individuando altresì i soggetti e gli enti tenuti a fornire i dati e le informazioni necessari per la determinazione della medesima, nonché i termini entro i quali tali dati e informazioni devono essere forniti"*.

L'organizzazione del servizio di raccolta dei rifiuti è di competenza regionale (artt. 117 e 118 Cost.), da esercitarsi secondo il principio di sussidiarietà verticale, attraverso il sistema delle autonomie locali, in cui lo Stato ha competenza esclusiva trasversale e di coordinamento, in materia di concorrenza e di tutela dell'ambiente (art. 117 lett. e ed s, cfr. C. cost. sent. n. 67/2013, n. 142 e n. 29/2010, n. 246/2009), mentre all'autorità indipendente ARERA è attribuito il potere di adottare provvedimenti in materia di regolazione tariffaria e di qualità del servizio.

La legge 27 dicembre 2017, n. 205 ha, infatti, trasferito ad ARERA le funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, da esercitarsi *"con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni,*

anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481” e già esercitati negli altri settori di competenza.

Con riferimento alla tassazione del servizio rifiuti, l'art. 14 del d.l. n. 201/2011 (da ultimo novellato dall'art. 1-bis del d.l. n. 1/2013) ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2013, il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento. La legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 2013, commi da 641 a 668) ha disciplinato l'applicazione della tassa sui rifiuti - TARI e ne ha individuati il presupposto, i soggetti tenuti al pagamento, le riduzioni e le esclusioni. La TARI, unitamente alla TASI, sono articolazioni della componente servizi della nuova Imposta unica comunale - IUC.

Con delibera n. 443/2019, ARERA ha introdotto un nuovo modello per la determinazione dei costi del servizio di gestione dei rifiuti, modificando le modalità di calcolo e di gestione dei costi da parte dei comuni. Questa impostazione, di per sé già articolata, ha subito, anche recentemente, ulteriori sviluppi, con il passaggio da un Piano Economico Finanziario (PEF) annuale a uno quadriennale, con l'introduzione di tariffe di accesso per gli impianti di trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti e con la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Queste nuove normative hanno posto l'accento sulla qualità del servizio offerto dagli enti gestori, con l'attribuzione di specifiche responsabilità ai comuni nella gestione delle tariffe e nei rapporti con gli utenti.

In seguito all'introduzione della legge “SalvaMare”, con l'art. 2, comma 8, ARERA ha adottato la deliberazione n. 386 in data 3 agosto 2023, di cui l'Allegato A ne è parte integrante, citata nel quesito dal Sindaco di Arcore. La delibera ha disciplinato due nuove componenti perequative, la componente *UR1* (0,10 euro/utenza) finalizzata alla copertura dei costi per la gestione dei rifiuti accidentalmente pescati e dei rifiuti volontariamente raccolti, nonché i relativi costi di gestione e la componente *UR2* (1,50 euro/utenza) per coprire i costi di gestione dei rifiuti in caso di eventi eccezionali e calamitosi, che implicano interventi speciali ed urgenti. Infine, ARERA si è riservata la possibilità di un aggiornamento annuale, in coerenza con l'andamento dei quantitativi di rifiuti accidentalmente pescati e dei rifiuti volontariamente raccolti e dei relativi costi di gestione nel caso della componente perequativa *UR1*; nonché con le necessità di conguaglio o copertura scaturite da eventuali eventi eccezionali e calamitosi per la componente perequativa *UR2*. Le due componenti, inserite negli avvisi di pagamento TARI a partire dal 1° gennaio 2024, rappresentano voci aggiuntive a copertura dei costi per la gestione dei rifiuti che compensano per il costo del recupero di rifiuti che non possono essere intestati ad utenti specifici e dunque

rispondono alla necessità di assorbire un costo sociale o di ripartizione del danno ambientale in deroga al principio di “*chi inquina paga*”. È utile osservare come la stessa ARERA avesse già introdotto (con la delibera 6/2013 e successive modifiche) una analoga compensazione perequativa per il servizio idrico integrato (UII) a copertura dei costi per eventi sismici, attraverso un sistema di compensazione di tipo solidaristico a carico degli utenti con onere di riversamento a CSEA da parte dei gestori del servizio idrico integrato.

Gli enti locali, quali gestori delle tariffe degli utenti per il servizio di raccolta dei rifiuti, sono tenuti a riversare le due componenti perequative a favore della Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA), ente incaricato per conto di ARERA di gestire operativamente i conti in cui vengono riversati i contributi (come stabilito dall'art. 3 della stessa delibera ARERA n.386/2023).

E' utile menzionare che ARERA ha fatto precedere alla delibera, come da prassi, una consultazione pubblica (documento 611/2022/Rif, pubblicato in data 23 novembre 2022) al fine di raccogliere le osservazioni degli stakeholders, tra cui anche quelle delle associazioni degli enti locali (Osservazioni ANCI/IFEL, pubblicate il 13 dicembre 2022), sui criteri e le modalità di gestione dei contributi perequativi, oltre ad aver sentito gli stessi in data 14 dicembre 2022 convocando una specifica riunione del Tavolo tecnico con Regioni ed Autonomie locali.

Le osservazioni tra cui la richiesta di ritardare di un anno il computo delle due componenti perequative al fine di ridurre gli esborsi in anticipazione finanziaria prima di avere contezza degli importi è stata recepita nella delibera approvata, laddove si dice che *“alcuni soggetti hanno evidenziato l'opportunità di traslare all'anno “a+1” le tempistiche di comunicazione dei dati e delle informazioni, nonché dei versamenti e degli esborsi - uniformandole agli altri settori regolati - in modo da garantire la disponibilità dei dati di fatturazione annuali da parte degli interessati, consentendo, inoltre, in tal modo, il completamento degli incassi ordinari del tributo TARI e delle relative componenti perequative”*. In un documento, pubblicato diversi mesi dopo l'adozione della delibera da IFEL (nota del 13 febbraio 2024), si legge che *“dal confronto con l'Autorità è emersa una netta divergenza di vedute su questi punti, pur nella disponibilità a sviluppare ulteriori riflessioni ed approfondimenti per pervenire a linee di condotta e soluzioni operative il più possibile condivise ed efficaci. Nell'auspicare una convergenza all'esito di tali ulteriori riflessioni, si ritiene che le quote perequative oggetto della presente nota debbano essere riversate in base a quanto effettivamente riscosso a titolo di TARI o di tariffa corrispettiva”*. È dunque evidente che il primo quesito posto dal Sindaco di Arcore sia materia controversa e attenga alla ripartizione del rischio tra ente e CSEA di una eventuale mancata riscossione delle due componenti aggiuntive.

Poiché la delibera ARERA, già citata, n. 386/2023, ha stabilito all'art. 2 che *“nei documenti di riscossione sia fornita separata evidenza degli importi addebitati con riferimento alle singole componenti perequative”* (emendando il Testo Integrato in tema di Trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti che fissa i requisiti di trasparenza delle bollette, 444-19titr) e che questi importi siano riversati a CSEA, è evidente che l'Autorità ha posto l'onere del rischio del mancato incasso da parte di CSEA in capo all'ente locale che incorrerebbe, eventualmente, nella spesa di interessi moratori in caso di ritardi nel versamento (art. 6, punto 6.7 dell'Allegato A della delibera). Tuttavia, in questa parte del quesito, pure attinente all'individuazione del momento in cui sorge l'obbligo di effettuazione dell'operazione contabile di versamento, si presuppone l'interpretazione di un aspetto oggetto di regolazione da parte di ARERA i cui provvedimenti sono impugnabili in prima istanza innanzi al Giudice Amministrativo (art. 133, co. 1, lett. 1) CPA) e, successivamente, quanto alla loro concreta esecuzione, nelle forme contenziose ordinarie, per cui non vi può essere una pronuncia da parte di questa Sezione sullo specifico punto.

Dall'attuale disciplina discende, infatti, che l'Ente dovrà appostare in bilancio partite in entrata corrispondenti alla TARI da riscuotere e in uscita in relazione ai versamenti a CSEA. Attiene per contro alla scelta discrezionale dell'amministrazione valutare, secondo criteri di convenienza economica, sebbene entro i limiti di legge, se attenersi alla tempistica prescritta, piuttosto che contestare nelle sedi giudiziali consentite le suddette imposte modalità di versamento, oppure farsi carico degli interessi moratori in ragione dell'aspettativa di riscossione del corrispondente tributo.

Del resto, questa stessa Corte si era pronunciata sulle componenti perequative della rete idrica in maniera analoga stabilendo che *“la disciplina della refusione delle componenti di ricavo (tariffa) ai vari soggetti che concorrono al piano dei costi (e la distribuzione del rischio di riscossione) soggiace agli accordi e alla disciplina specifica stabilita dalle parti e – per le componenti di costo correlate ad esternalità di sistema e costi sociali – alla disciplina di legge e di regolazione promanate dalle varie autorità coinvolte”* (cfr. deliberazione Sezione Campania n. 129/2018/PAR).

Per altro verso, giova ricordare che la deliberazione in commento ha accolto la sollecitazione di *“traslare all'anno “a+1” le tempistiche di comunicazione dei dati e delle informazioni... consentendo, in tal modo, il completamento degli incassi ordinari del tributo TARI e delle relative componenti perequative”*.

Stante l'onere posto in capo al Comune, come stabilito dalla delibera ARERA 386/2023, è di tutta evidenza che, per questa posta in entrata analogamente al resto dell'importo della TARI, occorre prevedere il riflesso sul bilancio dell'ente, non solo in termini di cassa per l'anticipazione finanziaria, ma anche di competenza, nel caso

vi sia un effetto sui residui attivi a cui si deve provvedere con un adeguato accantonamento al fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE).

Con riguardo al secondo quesito, circa l'imputazione delle somme registrate nel bilancio comunale, la scelta di contabilizzarle tra le entrate di parte corrente del titolo terzo (pedissequamente all'appostamento operato dal Comune della TARI) o tra le partite di giro richiede di considerare, per quanto finora ampiamente argomentato, che tali voci di costo aggiunto, a prescindere dalla loro natura e destinazione, non rappresentano un mero passaggio di denaro senza effetti per il bilancio del comune (come se agisse in qualità di intermediario nel riversare le somme a CSEA). Inoltre, le stesse componenti hanno una finalità assimilabile e sono dovute dagli stessi soggetti tenuti al pagamento della TARI. L'attuale disciplina, peraltro, non prevede che le due componenti possano essere riversate a CSEA separatamente dalla TARI, per cui si determina un rapporto di accessorietà (cfr. questa Sezione n. 487/2013/PAR) tra le prime e la seconda che conduce all'imputazione al medesimo titolo delle stesse, secondo la classificazione fornita dall'Allegato 13/1 al d.lgs. n. 118/2011 (art. 15, comma 2).

Infine, va precisato che con specifico riguardo al primo quesito, all'interno del delineato perimetro normativo e di meccanismi di regolazione e contabili, l'ampiezza d'azione del Comune è tale da escludere che il parere reso dalla Corte sulla scorta delle prospettazioni formulate dall'Ente consenta, stante l'esimente prevista dagli artt. 69, comma 2, e 95, comma 4, d.lgs. 174/2016, di elidere od attenuare posizioni di responsabilità su fatti compiuti o da compiere, rimanendo le ulteriori, future determinazioni a valle rigorosamente circoscritte alla sfera di discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione istante.

P.Q.M.

per le motivazioni esposte la Sezione regionale di controllo della Lombardia esprime il seguente parere:

- I. *la delibera n. 386 del 3 agosto 2023 che ha introdotto le due componenti perequative UR1 e UR2 da aggiungere all'importo della TARI, ne ha anche definito le modalità di riversamento a CSEA. L'individuazione del momento in cui sorge l'obbligo di effettuazione dell'operazione contabile di versamento, presuppone l'interpretazione di un aspetto già oggetto di regolazione da parte di ARERA i cui provvedimenti sono impugnabili in prima istanza innanzi al Giudice Amministrativo (art. 133, co. 1, lett. l) CPA) e, successivamente, controvertibili, quanto alla loro concreta esecuzione, nelle forme contenziose ordinarie, per cui non vi può essere una pronuncia da parte di questa Sezione sullo specifico punto. Stante l'onere posto in capo al Comune, occorre comunque prevedere il riflesso sul bilancio dell'ente, sia di cassa sia di*

competenza, nel caso vi sia un effetto sui residui attivi a cui si deve provvedere con un adeguato accantonamento al fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE);

- II. *per quanto attiene alla loro contabilizzazione (se tra le entrate di parte corrente del titolo terzo o tra le partite di giro), l'attuale disciplina non prevede che le due componenti - che non sono partite di giro, in quanto non rappresentano un mero passaggio di denaro senza effetti per il bilancio del comune (come se agisse in qualità di intermediario nel riversare le somme a CSEA) - possano essere riversate a CSEA separatamente dalla TARI, per cui si determina un rapporto di accessorietà tra le voci di costo aggiuntive e la TARI che conduce all'imputazione al medesimo titolo delle stesse, secondo la classificazione fornita dall'Allegato 13/1 al d.lgs. n. 118/2011 (art. 15, comma 2).*

Così deliberato nella Camera di consiglio del 23 gennaio 2025.

Il Relatore
(Vittoria Cerasi)

Il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
29 gennaio 2025
Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)