

Consiglio di Stato, Sez. VI, 9/4/2009 n. 2194

Un ente locale esente dal deficit strutturale non può essere sanzionato per il mancato raggiungimento del livello minimo di copertura dei costi di gestione dei servizi per non aver inviato la tabella di rilevazione.

Un ente locale pacificamente esente dal deficit strutturale che abbia omesso unicamente l'invio delle tabelle di rilevazione di cui al c. 1 dell'art. 45 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 può essere sottoposto solo ai controlli centrali e non anche alle sanzioni per il mancato raggiungimento del livello minimo di copertura dei costi di gestione dei servizi che si applica soltanto agli Enti locali in situazione di deficit strutturale i quali non abbiano rispettato i livelli minimi di copertura dei costi dei servizi.

Materia: enti locali / contabilità

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
N.2194/09

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)
ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 4389 del 2004 proposto:

- dal Ministero dell'Interno, in persona del Ministro, legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato e con la stessa domiciliato in Roma, alla Via dei Portoghesi, n. 12;
- dall'Ufficio Territoriale del Governo di Salerno, in persona del Prefetto, legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato e con la stessa domiciliato in Roma, alla Via dei Portoghesi, n. 12;

c o n t r o

- il Comune di Pontecagnano Faiano, in persona del Sindaco pro tempore rappresentato e difeso dall'Avv. Enzo Maria Marengi e con lui elettivamente domiciliato in Roma, alla Piazza di Pietra, n. 63

per la riforma

della sentenza del T.A.R. Campania - Salerno, Sez. I, n. 1154 del 16 ottobre 2003, resa inter partes;

Visto l'atto di appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della parte appellata;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 3 febbraio 2009, relatore il Consigliere Claudio Contessa ed uditi, altresì l'avv. dello Stato Clemente;

ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

L'Ufficio Territoriale di Governo di Salerno ed il Ministero dell'Interno riferiscono che in data 11 luglio 1997 il Comune di Pontecagnano Faiano presentò i certificati dei conti consuntivi degli esercizi 1994 e 1995, giusta le previsioni dell'art. 45 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 (articolo modificato dapprima dal d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 e, successivamente, dal d.lgs. 15 settembre 1997, n. 342, per poi essere trasfuso nel suo contenuto disciplinare negli articoli 242 e 243 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

Nell'occasione, tuttavia, il Comune omise di presentare la tabella dei parametri di individuazione degli Enti in condizioni di deficit strutturale di cui al comma 1 dell'art. 45, cit.

E' tuttavia pacifico in atti che il Comune in questione non versasse, sotto il profilo sostanziale, in stato di deficit strutturale.

L'omessa presentazione della tabella in parola venne sanzionata dal Ministero dell'Interno (inter alia) con la sottoposizione dell'Ente locale ai controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi (fra cui, ai fini che qui rilevano, del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani - comma 4 dell'art. 45, d.lgs. 504, cit. -).

Con nota in data 2 settembre 2007, il Comune provvedeva a trasmettere all'U.T.G. i dati richiesti, da cui - appunto - emergeva che il Comune non presentasse le condizioni per essere considerato in deficit strutturale.

Ciononostante, con provvedimento in data 16 settembre 1997 (fatto oggetto dell'impugnativa in prime cure), l'U.T.G. di Salerno così provvedeva:

- richiamava la normativa che impone agli Enti dissestati e a quelli in condizione di deficit strutturale di assicurare determinati (ed aggravati) livelli di copertura minima del costo dei servizi (nel caso del servizio R.S.U., tale livello 'aggravato' è fissato nel 70 per cento dei relativi costi di esercizio, ai sensi dell'art. 61, d.lgs. 507 del 1993);
- richiamava altresì la normativa secondo cui gli Enti locali di cui sopra, laddove non siano in grado di dimostrare di aver conseguito il richiamato livello di copertura del costo dei servizi, restano assoggettati alla sanzione della perdita di una quota dei trasferimenti erariali per l'anno di riferimento;
- osservava che il Comune di Pontecagnano Faiano (al quale si riteneva applicabile la normativa in questione) non aveva garantito la coperture minima di legge del servizio R.S.U., pari al 70 per cento dei costi di esercizio;
- conseguentemente, irrogava al Comune in questione la sanzione della perdita del 3 per cento del contributo ordinario, avendo ravvisato la violazione dell'art. 14 del d.l. 28 dicembre 1989, n. 415, nonché dell'art. 61 del d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507 (in tema di tasso di copertura dei costi dei diversi servizi pubblici locali).

Il provvedimento in questione veniva impugnato dal Comune di Pontecagnano Faiano innanzi al T.A.R. della Campania - Sezione staccata di Salerno il quale, con la pronuncia oggetto del presente gravame, accoglieva il ricorso ed annullava l'atto impugnato.

La sentenza in parola veniva gravata in sede di appello dal Ministero dell'Interno e dall'U.T.G. di Salerno, i quali ne contestavano la correttezza e ne chiedevano l'integrale riforma, articolando un unico motivo di doglianza.

Si costituiva in giudizio il Comune di Pontecagnano Faiano, il quale concludeva nel senso delle reiezione del gravame.

All'udienza pubblica del giorno 3 febbraio 2009 i procuratori delle Parti costituite rassegnavano proprie conclusioni ed il ricorso veniva trattenuto in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Giunge alla decisione del Collegio l'appello proposto dall'Ufficio Territoriale di Governo di Salerno e dal Ministero dell'Interno avverso la sentenza del T.A.R. della Campania - Salerno con cui è stato accolto il ricorso proposto dal Comune di Pontecagnano Faiano e per l'effetto è stato annullato il provvedimento del Prefetto di Salerno con cui era stata irrogata al Comune la sanzione pecuniaria prevista per gli Enti locali in situazione di deficit strutturale i quali non abbiano ottemperato alle previsioni normative relative al grado di copertura tramite tariffa del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

2. Con l'unico motivo di appello, l'Avvocatura erariale contesta la correttezza della sentenza in epigrafe, osservando che il quadro normativo *ratione temporis* pertinente non ammetterebbe, contrariamente a quanto ritenuto dal T.A.R., una differenziazione nel trattamento degli Enti in deficit strutturale (ai quali si applicherebbe l'obbligo di assicurare la copertura minima del costo dei servizi, pena l'irrogazione di sanzioni pecuniarie) rispetto agli Enti che semplicemente abbiano omesso di trasmettere le tabelle

necessarie a rilevare gli indicatori di tale deficit (ai quali si applicherebbero unicamente i controlli centrali, ma che non sarebbero assimilabili sotto altri profili alla disciplina propria degli Enti in situazione di deficit strutturale).

Ed infatti, la disposizione rilevante ai fini della definizione del giudizio (si tratta dell'art. 45 del d.lgs. 504 del 1992 nella sua originaria formulazione, non avendo il d.lgs. 77 del 1995 apportato alle disposizioni che qui rilevano integrazioni di sorta) determinerebbe una piena parificazione, anche ai fini dell'irrogazione delle sanzioni, fra gli Enti in situazione di deficit strutturale e gli Enti i quali abbiano ommesso di presentare la tabella relativa ai parametri di squilibrio.

Nella tesi dell'Avvocatura erariale, già la sola mancata presentazione della tabella in parola determinerebbe la sottoposizione ai controlli centrali e l'applicazione dell'eventuale sanzione in caso di mancato conseguimento dei livelli di copertura del costo dei servizi.

Inoltre, gli appellanti negano che a conclusioni diverse possa giungersi in relazione al disposto di cui agli artt. 242 e 243 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali) atteso che in primo luogo le relative prescrizioni non risulterebbero pertinenti *ratione temporis* e che, in secondo luogo, il contenuto disciplinare delle disposizioni da ultimo richiamate deporrebbe in senso affatto opposto rispetto a quello ritenuto dal primo Giudice.

2.1. Il motivo, nel suo complesso, non può essere condiviso.

2.2. Il Collegio ritiene di premettere che la tesi di Parte appellante risulta condivisibile laddove afferma che la disposizione rilevante ai fini del decidere è costituita dall'art. 45 del d.lgs. 504 del 1992 nella sua originaria formulazione (non risultando rilevante né la novella di cui all'art. 95 del d.lgs. 77 del 1995 - la quale non ha introdotto sul punto innovazioni di rilievo -, né i successivi interventi normativi rappresentati dall'art. 19 del d.lgs. 15 settembre 1997, n. 342 e dagli artt. 242 e 243 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - i quali sono entrati in vigore in un momento successivo rispetto ai fatti di causa -).

Deve, pertanto, confermarsi la sostanziale irrilevanza ai fini del decidere di qualunque esame relativo - in particolare - alle previsioni di cui agli artt. 242 e 243 del d.lgs. 267 del 2000 (c.d. T.U.E.L.).

2.3. Delimitata in tal modo l'individuazione delle disposizioni rilevanti ai fini del decidere, il Collegio osserva che l'esame della disposizione dinanzi richiamata (l'art. 45 del d.lgs. 504, cit.) palesi la sostanziale correttezza degli argomenti svolti dal primo Giudice, mentre non suffraghi in alcun modo le tesi esposte dalle Parti appellanti.

In particolare, la sentenza gravata appare condivisibile e meritevole di conferma laddove afferma che la normativa *ratione temporis* pertinente non potesse in alcun modo essere intesa nel senso di ammettere che un Ente pacificamente esente dal deficit strutturale (quale l'odierno appellato), ma che avesse unicamente ommesso l'invio delle tabelle di rilevazione, potesse essere sottoposto non solo ai controlli centrali, ma anche alle sanzioni per il mancato raggiungimento del livello minimo di copertura dei costi di gestione dei servizi.

Depone univocamente in tal senso l'esame dei primi due commi dell'art. 45, cit. il quale (nella sua formulazione originaria) stabiliva che gli incisivi interventi di cui al comma 1 riguardassero in modo esclusivo "gli enti locali che si trovino in situazioni strutturalmente deficitarie".

Il successivo comma 2, a propria volta, individuava in modo tassativo (e non suscettibile di interpretazioni estensive, a cagione delle conseguenze negative a ciò connesse) gli Enti da considerare in stato di deficit strutturale, riconducendoli a due categorie (a) gli Enti in stato di dissesto, nonché b) gli Enti i quali, in base alle risultanze del conto consuntivo, presentino gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio)

Ebbene, da alcuna previsione del richiamato art. 45 era desumibile la ritenuta, piena assimilazione fra gli Enti in stato di deficit strutturale e gli Enti i quali avessero soltanto ommesso di presentare la tabella dei parametri dinanzi richiamata.

Al contrario, il comma 4 del più volte richiamato art. 45 si limitava a stabilire che "la mancata presentazione della tabella e la mancata approvazione del conto consuntivo costituiscono motivo di sottoposizione dell'Ente ai [soli] controlli centrali", come appunto, correttamente ritenuto dal primo Giudice.

In definitiva, dall'esegesi delle pertinenti disposizioni emerge la piena condivisibilità della sentenza gravata, laddove ha ritenuto che la sanzione della perdita pro quota del contributo ordinario si applica soltanto agli Enti locali in situazione di deficit strutturale i quali non abbiano rispettato i livelli minimi di copertura dei costi dei servizi, e non anche agli Enti locali quali abbiano soltanto omesso di trasmettere in modo tempestivo la più volte richiamata tabella (per tali Enti, la conseguenza - per espresso disposto legislativo - era limitata al solo assoggettamento ai controlli centrali).

Si aggiunge al riguardo che, laddove il richiamato quadro normativo fosse inteso nel senso proposto dagli Enti appellanti (ossia, nel senso di assoggettare a più severe prescrizioni e sanzioni anche gli Enti i quali abbiano omesso un mero adempimento formale quale l'invio delle tabelle), la ratio legis emergente dal relativo intervento si porrebbe non soltanto in contrasto con il generale principio della gradualità sanzionatoria (come correttamente ritenuto dal T.A.R.) ma anche in contrasto con il generale principio di ragionevolezza (tradizionalmente ricondotto all'ambito di operatività dell'art. 3, Cost.), atteso che le ricadute finali degli aggravati obblighi di copertura e della mancata concessione di una quota dei trasferimenti erariali colpirebbero, in ultima analisi, le popolazioni residenti (chiamate a contribuire ai conseguenti, aggravati oneri economici), oltretutto in assenza di una qualunque effettiva necessità in termini finanziari e di bilancio.

3. Per le considerazioni che precedono il ricorso in appello deve essere respinto.

Sussistono giusti motivi onde disporre l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 3 febbraio 2009, con l'intervento dei Sigg.ri:

Claudio Varrone Presidente

Paolo Buonvino Consigliere

Aldo Fera Consigliere

Roberto Garofoli Consigliere

Claudio Contessa Consigliere, est.

Presidente

CLAUDIO VARRONE

Consigliere

CLAUDIO CONTESSA

Segretario

GIOVANNI CECI

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 9/04/2009

(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)

Il Direttore della Sezione

MARIA RITA OLIVA

(da www.dirittodeiservizipubblici.it)