

Allegato a  
Avvocati Civilisti & Amministrativisti Associati

Domenico Prato Teodosio Pafundi Bruno Sarzotti Paola Demichelis Alessandro Angelini

Consorzio ACEA Pinerolese  
Data 25 MAR. 2009  
Prot. N. 448/A del 26.03  
ARRIVO  
doc. 6210

Torino, 27 febbraio 2009

Gentilissimo  
Sig. Giuseppino Berti  
Presidente del Consorzio ACEA  
Pinerolo (TO)

*Parere in merito al contributo erariale di cui all'art. 6 comma 3 della legge  
23.12.1999, n. 488, ed al D.P.R. 8.1.2001, n. 33, a compensazione dei maggiori  
oneri derivanti agli enti locali per l'I.V.A. sui servizi non commerciali affidati a  
soggetti esterni all'Amministrazione.*

Gentilissimo Presidente,

Lei mi ha esposto la seguente situazione di fatto.

1. Fino al 2004 i Comuni dell'area pinerolese hanno provveduto alla gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani attraverso imprese esterne, che fatturavano direttamente al Comune committente il corrispettivo per lo svolgimento del servizio in appalto (o in concessione).
2. Nel 2004 è entrata in vigore la legge regionale 24.10.2002, n. 24, (avente ad oggetto "Norme per la gestione dei rifiuti"), la quale - ai fini che qui interessano - ha previsto:

*-a) all'art. 11, l'obbligo dei Comuni appartenenti ad una medesima area territoriale omogenea (c.d. bacino) ad assicurare una organizzazione in forma associata dei servizi di gestione e smaltimento dei rifiuti mediante la costituzione di Consorzi obbligatori ai sensi dell'articolo 31 del d.lgs. 267/2000 (denominati Consorzi di bacino), e precisamente la gestione in forma integrata dei conferimenti separati, della raccolta differenziata, della raccolta e del trasporto dei rifiuti (art. 10 lettera a); la realizzazione e la gestione delle strutture al servizio della raccolta differenziata (art. 10 lettera b); il conferimento dei rifiuti agli impianti tecnologici ed alle discariche (art. 10 lettera c);*

*-b) all'art. 20 commi 1 e 2, che "1. Le assemblee dei consorzi per la gestione dei rifiuti urbani, che svolgono anche le funzioni amministrative di governo, deliberano la trasformazione di cui all'articolo 35, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato Legge finanziaria 2002), per scissione e destinazione a società di capitali di nuova costituzione dei complessi aziendali aventi ad oggetto la gestione delle attività di cui all'articolo 10, nonché la conseguente limitazione dell'oggetto sociale del consorzio alle funzioni di governo ai sensi dell'articolo 11; 2. in attuazione, parziale o integrale, della disposizione di cui all'articolo 11, la deliberazione di scissione di cui al comma 1, determina altresì l'attribuzione delle funzioni ad un unico consorzio di governo per l'intero bacino. I restanti comuni adempiono all'obbligo di cui al medesimo articolo 11 con atto di adesione al consorzio unico di bacino".*

**3.** In base alle predette disposizioni legislative, i Comuni dell'area pinerolese - fin dal 2004 - hanno costituito un consorzio obbligatorio di bacino per la gestione dei rifiuti, così come previsto dall'art. 11 della L.R. 24/2002. Tale

Consorzio obbligatorio di funzioni è stato denominato "Consorzio Acea" di Pinerolo.

4. A partire dal 2005 tale Consorzio ha assunto le funzioni di cui all'art. 10 della legge regionale n. 24/2002, subentrando ai singoli Comuni consorziati nella gestione dei servizi di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e di raccolta differenziata degli stessi (e quindi nei relativi rapporti contrattuali). Pertanto, a partire dal 2005 il sistema di raccolta e smaltimento dei rifiuti è stato così articolato:

-a) il Consorzio Acea ha affidato a terzi (nel caso in esame alla società Acea Pinerolese Industriale p.a.: di seguito – per brevità – A.P.I.) il servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani per conto di tutti i Comuni associati;

-b) il Consorzio, in quanto titolare del rapporto contrattuale avente ad oggetto la gestione dei predetti servizi, ha sostenuto gli oneri economici (comprensivi dell'I.V.A.) derivanti dal rapporto convenzionale con il gestore dei predetti servizi, corrispondendo a quest'ultimo il corrispettivo convenuto;

-c) il Consorzio Acea ha richiesto a ciascuno dei Comuni consorziati il trasferimento, in 'quota - parte', delle risorse economiche corrispondenti all'ammontare complessivo del corrispettivo pagato dal Consorzio stesso al gestore per i servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti effettuati sul territorio di ciascuno dei Comuni ai sensi dell'art. 22 del proprio Statuto e dell'art. 18 del contratto di servizio 26.9.2007 con la società A.P.I., e quindi somme comprensive anche della spesa sostenuta a titolo di I.V.A. sul corrispettivo per la gestione del servizio. A tal fine, il Consorzio ha emesso ordinativi di pagamento a carico di ciascuno dei Comuni consorziati per importi (comprensivi dell'I.V.A. pagata dal

Consorzio sulle fatture) corrispondenti al servizio reso a favore di ciascun Comune dalla società incaricata della gestione del servizio di igiene ambientale;

-d) per converso, i singoli Comuni hanno corrisposto, sulla base dei predetti ordinativi di pagamento, al Consorzio Acea somme pari ai costi sostenuti dal Consorzio stesso per i servizi effettivamente svolti in ciascun Comune consorziato, oltre all'I.V.A. su tale corrispettivo;

-e) il Consorzio, come si è detto, ha emesso degli ordinativi di pagamento (c.d. reversali di incasso) nei confronti dei singoli Comuni consorziati, in quanto da un punto di vista economico – funzionale i pagamenti effettuati dai Comuni al Consorzio apparivano qualificabili come trasferimenti di risorse economiche ad un ente pubblico (e non come prestazioni di servizio rese da terzi). Tali 'reversali' di incasso comprendono, oltre ai corrispettivi per i servizi resi, anche l'I.V.A. pagata dal Consorzio al prestatore del servizio sui medesimi corrispettivi.

Pertanto, nell'ambito del sistema venutosi a creare a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale n. 24/2002, i Comuni - in sostanza - sopportano non solo l'onere economico corrispondente al corrispettivo per la 'quota-parte' dei servizi di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti svolti dal gestore sul proprio territorio', ma anche quello relativo all'I.V.A. su tale corrispettivo. Ciò, anche se i singoli Comuni non sono più direttamente parte del rapporto convenzionale con la società A.P.I., e quindi neppure destinatari delle fatture per il pagamento dei servizi erogati dal predetto gestore del servizio.

6. Al fine di evitare gli effetti distorsivi derivanti da meccanismo 'contabile' sopra descritto, il Consorzio Acea, ha chiesto al Ministero dell'Interno di beneficiare del contributo erariale previsto dall'art. 6, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, a compensazione dei maggiori oneri derivanti agli enti

locali per l'I.V.A. sui servizi non commerciali affidati a soggetti esterni all'Amministrazione (con riferimento agli oneri certificati per gli anni 2005-2007).

Tuttavia, con determinazione 4.3.2008, n. 2534 (preceduta in passato da determinazioni di contenuto analogo), il Dirigente Centrale della Finanza Locale del Ministero stesso ha comunicato al Consorzio ACEA che la non accoglibilità della richiesta di corresponsione del contributo erariale previsto dal predetto art. 6, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488. Tale determinazione ministeriale ha motivato l'esclusione della richiesta di contribuzione del Consorzio in base al fondamentale rilievo che "... questo Ministero provvede al rimborso degli oneri sostenuti per l'IVA riscontrata sui servizi non commerciali *esclusivamente a favore degli enti locali individuati all'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 8.1.2001, n. 33*: province, comuni, comunità montane ed unioni dei comuni, con esclusione quindi di altre forme associative tra enti locali.". Nel contempo, tale determinazione ha tuttavia precisato che "... In merito a tale problematica si segnala che è in corso, per tipologia analoga, un pronunciamento dell'apposito organo giurisdizionale. Pertanto, alla luce di quanto sopra esposto, si comunica che, *al momento*, questo ufficio non provvederà all'inserimento dell'importo ai fini del rimborso".

Per ovviare agli effetti di tale determinazione sfavorevole, alcuni Comuni, peraltro, hanno trasmesso al Ministero dell'Interno una certificazione recante l'indicazione degli oneri economici sostenuti a titolo di I.V.A. sulle somme trasferite al Consorzio ACEA (sulla base degli ordinativi di pagamento emessi da tale ente nei confronti dei singoli Comuni consorziati) per far fronte al pagamento del corrispettivo (comprensivo di I.V.A.) da quest'ultimo dovuto alla società

A.P.I. incaricata della gestione del servizio. In alcuni casi, il Ministero - in base a quanto mi è stato riferito - ha accolto l'istanza di corresponsione del contributo erariale di cui all'art. 6 della legge n. 488/1999, ritenendo giustificata la richiesta sulla base della certificazione inviata e ritenendo che l'istanza stessa provenisse correttamente da un 'ente locale', così come richiesto dall'art. 1 del D.P.R. n. 33/2001.

7. In relazione alla situazione di fatto sopra descritta Lei ha chiesto il mio parere:

-a) anzitutto, sulla legittimità della determinazione del Ministero dell'Interno di diniego della richiesta di concessione del contributo erariale di cui all'art. 6, comma 3, della legge n. 488/1999 in relazione ai maggiori oneri derivanti al Consorzio Acea per l'IVA sui servizi non commerciali affidati a soggetti esterni all'Amministrazione per gli anni 2005-2007;

-b) in secondo luogo, sui rimedi eventualmente esperibili dal Consorzio Acea nei confronti di tale determinazione negativa;

-c) in ultimo luogo, sulla possibilità che i singoli Comuni aderenti al Consorzio richiedano (in luogo del Consorzio) la corresponsione del predetto contributo erariale in quanto 'enti locali'.

Nei successivi paragrafi esporrò il mio parere sulle diverse questioni che lei mi ha prospettato.

8. L'art. 6 comma 3 della legge 23.12.1999, n. 488, così dispone: << È istituito presso il Ministero dell'interno un  *fondo* alimentato con le risorse finanziarie costituite dalle  *entrate erariali derivanti dall'assoggettamento ad IVA di prestazioni di servizi non commerciali* , per i quali è previsto il pagamento di una tariffa da parte degli utenti, affidate dagli enti locali territoriali a soggetti

*esterni all'amministrazione a decorrere dal 1° gennaio 2000. Con regolamento adottato ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro delle finanze, sono dettate le disposizioni per l'attuazione della disposizione di cui al presente comma e per la ripartizione del fondo, finalizzato al contenimento delle tariffe, tra gli enti interessati. Resta fermo quanto stabilito dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 >>. A sua volta, il D.P.R. 8.3.2001, n. 33, (attuativo del predetto art. 6 comma 3 della legge n. 488/1999) ha stabilito:*

- all'art. 1, che << Il presente regolamento, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, disciplina l'istituzione presso il Ministero dell'interno del fondo alimentato con le risorse finanziarie costituite dalle entrate erariali derivanti dall'assoggettamento all'imposta sul valore aggiunto (I.V.A.) di prestazioni di servizi non commerciali affidati da comuni, province, città metropolitane, comunità montane, comunità isolate ed unioni di comuni a soggetti esterni all'amministrazione e le modalità per la ripartizione del fondo ai predetti enti locali.>>;

- all'art. 2, che << Lo Stato concorre al contenimento delle tariffe applicate dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle comunità montane, dalle comunità isolate e dalle unioni di comuni nella erogazione dei servizi alla collettività attraverso la distribuzione del fondo per il contenimento delle tariffe istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno [comma 1] (...) Ai fini del comma 2 si considerano solo i contratti aventi ad oggetto i servizi non commerciali, intendendosi per tali i servizi assoggettati all'imposta sul valore aggiunto che, ove prestati dagli enti locali, sarebbero considerati esenti ovvero

*non rientrerebbero nel campo di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto. Sono esclusi i servizi relativi al trasporto pubblico locale [comma 3] >>;*

- infine all'art. 3, che << Il fondo per il contenimento delle tariffe attribuibile dall'anno 2001 viene erogato sulla base di dati consuntivi degli oneri relativi all'imposta sul valore aggiunto corrisposta per i contratti di servizio di cui all'articolo 2, comma 3 (comma1). Il fondo è ripartito in misura direttamente proporzionale alla media annuale degli oneri relativi all'imposta sul valore aggiunto sostenuti dagli enti locali territoriali di cui all'articolo 1 nel quadriennio precedente, rispetto all'anno di attribuzione del contributo statale, sui corrispettivi dei contratti per l'affidamento della gestione dei servizi di cui all'articolo 2 comma 3 a soggetti esterni all'amministrazione. A tale fine, a decorrere dall'anno 2001, **gli enti locali**, entro il termine perentorio del 31 marzo di ciascun anno, trasmettono al Ministero dell'Interno, per il tramite delle prefetture, apposita certificazione, secondo il modello di cui all'allegata tabella, che fa parte integrante del presente decreto, *attestante la spesa relativa all'imposta sul valore aggiunto sulla base delle risultanze delle fatture rilasciate dai soggetti affidatari dei predetti servizi.*[**comma 1**] (...) Il pagamento del contributo statale spettante a ciascun ente avviene in due rate. Il pagamento della prima rata, fissata entro il 30 giugno di ciascun anno, avviene nella misura del 50 per cento dello stanziamento iniziale dello stato di previsione del Ministero dell'interno. Il pagamento della seconda rata avviene sulla base delle previsioni di bilancio definitivamente assestate.[**comma 3**]>>.

9. Dalle disposizioni riportate si desume - in estrema sintesi - che l'assegnazione del predetto contributo statale per il contenimento delle tariffe dei servizi pubblici spetta:

- da un punto di vista soggettivo, agli *enti locali* (e quindi, pacificamente, ai Comuni, Province, Unioni di Comuni, Comunità Montane, etc), che abbiano affidato a terzi gestori l'esercizio di attività di servizio pubblico;

- e, da un punto di vista oggettivo, laddove siano dimostrati i maggiori oneri sostenuti da tali enti pubblici a titolo di *imposta sul valore aggiunto* sui corrispettivi pagati al gestore per lo svolgimento di servizi non commerciali (cioè di servizi pubblici di rilevanza economica).

9.1. Solo recentemente, peraltro, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito i dubbi interpretativi che erano sorti in merito all'*ambito soggettivo di applicazione* della norma e che hanno determinato il rigetto della richiesta di contribuzione da parte del consorzio Acea. Con decisione 13.3.2008, n. 1085, la VI<sup>a</sup> Sezione del Consiglio di Stato ha infatti precisato che - tra i soggetti pubblici destinatari del contributo erariale - rientrano anche i *Consorzi tra enti locali* e non solo gli enti locali elencati dall'art. 2 del d.lgs. n. 267/2000 (elencazione nella quale erano appunto esclusi i Consorzi. V. anche T.A.R. Piemonte, sez. II, 16.1.2006, n. 78). In particolare, il Consiglio di Stato, ha specificato:

- che la normativa di cui all'art. 9 della legge n. 472/1999 (in tutto simile a quella di cui all'art. 6 della legge n. 488/1999) ha la finalità di permettere l'erogazione di contributi erariali a favore di soggetti titolari di servizi pubblici locali per compensare i maggiori costi derivanti dall'imposizione dell'IVA sull'importo dovuto da tali enti pubblici a favore del privato gestore del servizio stesso;

- che "... la definizione di ente locale di cui all'art. 2, comma 1, del TUEL n. 267/2000 non può ritenersi applicabile, necessariamente, ad ogni altra disposizione che usi lo stesso termine, essendo ben possibile che norme diverse

dal detto Testo unico riferiscano la qualifica di ente locale a soggetti ulteriori rispetto a quelli di cui al citato art. 2. (...) *Ed invero, nel diritto finanziario in genere, il termine "ente locale", (...) è riferito non soltanto ai soggetti di cui all'art. 2, comma 1, D.Lgs. n. 267/2000, ma anche ai soggetti di cui al comma 2 dello stesso articolo, ossia "ai consorzi cui partecipano gli enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale", tra i quali deve annoverarsi anche il consorzio anzidetto, per la evidente sua natura di consorzio di funzioni e non di consorzio avente attività economica (come risulta dalla citata L.R. Piemonte n. 1 del 2000)*”;

- infine che “... anche dallo stesso TUEL di cui al D. Lgs. n. 267/2000 emerge il principio di equiparazione tra i consorzi di funzioni e gli enti consorziati, svolgendo i primi le funzioni a loro trasferite dai secondi ed essendo essi sostanzialmente soggetti collettivi coincidenti con l'insieme degli enti pubblici consorziati, sicché non potrebbe consentirsi un trattamento giuridico differente dell'ente consorziato rispetto al consorzio stesso. Questo è proprio ciò che si desume, infatti, dall'art. 2, comma 2, del citato TUEL, ove viene specificato che "le norme sugli enti locali previste dal presente testo unico si applicano altresì, salvo diverse disposizioni, ai consorzi cui partecipano enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale e, ove previsto, dallo statuto, ai consorzi per la gestione dei servizi sociali". Da quanto sopra discende, dunque, che anche l'art. 9, comma 4, della L. 7.12.1999, n. 472, deve applicarsi in ogni caso, tanto se il destinatario del contributo previsto sia la regione o un ente locale quanto se il destinatario dello stesso sia un consorzio di funzioni tra enti locali.”

9.2. In base alle argomentazioni desumibili dalla predetta sentenza, quindi, sembrerebbero essere venute meno le ragioni poste dal Ministero a fondamento del rigetto della richiesta del Consorzio di erogazione del contributo erariale di cui all'art. 6 della legge n. 4888/1999 per i maggiori oneri derivanti dal pagamento dell'IVA sui corrispettivi pagati al gestore del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti per il periodo 2001/2005.

Conseguentemente, in base all'interpretazione 'estensiva' del concetto di 'enti locali' accolta dal Consiglio di Stato, può ragionevolmente ritenersi che il Consorzio Acea sia titolato a pretendere la corresponsione del contributo erariale in questione, posto:

- che la nozione di soggetti "titolari di contratti di servizio", indicata dall'art. 6 comma 3 della legge n. 488/1999, comprende anche i Consorzi obbligatori di funzioni tra enti locali (v. l'art. 11 comma 7 e 15 della L.R. n. 24/2002);

- e che - secondo la logica accolta dal Consiglio di Stato -, se risultano trasferite ai Consorzi di Comuni le funzioni relative alla stipula di contratti di servizio, *a tale trasferimento di funzioni deve necessariamente conseguire pure il riconoscimento di tutti i benefici contributivi ad essi collegati e connessi, così come previsti dalla legge n. 488/1999 in favore degli enti titolari di detti contratti.*

10. Dai predetti principi conseguono le seguenti **conclusioni**.

-a) *In linea generale*, il Consorzio Acea - in quanto 'ente locale' ai sensi dell'art. 6 comma 3 della legge n. 488/1999 - appare legittimato a richiedere il contributo erariale previsto da tale norma, dato che il Consorzio stesso - a partire dal 2004 - ha assunto la titolarità del contratto di servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, sostituendosi ai Comuni quale parte contrattuale nei

riguardi del gestore del servizio e subentrando ai Comuni stessi *anche* nei rapporti contrattuali in atto con tale gestore (assumendo, quindi, nei confronti di quest'ultimo l'obbligazione di pagamento del corrispettivo dovuto, compresa l'I.V.A., in relazione al servizio svolto).

*-b)* Pertanto, il Consorzio Acea ha correttamente operato in quanto è il soggetto pubblico che appare legittimato a richiedere al Ministero dell'Interno la corresponsione del contributo erariale di cui all'art. 6 della legge n. 488/1999, quanto meno per gli anni successivi al 2004 (data della sua costituzione). A partire dal 2008 sembrerebbe dunque assodato che sia il Consorzio a dover inoltrare al Ministero dell'Interno, entro il termine perentorio del 31 marzo di ciascun anno (art. 3 comma 2 del D.P.R. n. 33/2001), la domanda di erogazione del contributo stesso e la certificazione dell'I.V.A. versata al gestore del servizio pubblico.

Tali conclusioni, a mio avviso, valgono anche per quanto riguarda i Comuni consorziati che hanno già istituito la tariffa di igiene ambientale (T.I.A.) di cui all'art. del d. lgs. 152/2006. Secondo la S.C. di cassazione, infatti, anche la T.I.A. ha natura di tributo come la precedente tassa rifiuti, cosicché non vi sono ragioni per differenziare quanto esposto sopra con riferimento ai Comuni che continuano ad applicare la tassa rifiuti agli utenti del servizio.

*-c)* Per contro, v'è - a mio giudizio - un rischio concreto che il Ministero respinga la domanda di contribuzione presentata dai singoli Comuni (in luogo del Consorzio Acea), *almeno per quanto riguarda gli anni successivi al 2004, data di costituzione del Consorzio stesso*. Tale conclusione discende dal fatto che l'art. 11 comma 7 della L.R. n. 24/2002 ha previsto il subentro dei Consorzi di bacino nei rapporti in atto tra gli enti associati (i.e. i comuni consorziati) ed il gestore del servizio; e dal fatto che l'art. 3 del D.P.R. n. 33/2001 individua i beneficiari della

contribuzione richiesta negli enti locali che hanno provveduto all'affidamento a terzi della gestione del servizio pubblico (e quindi, nel caso di specie, nel Consorzio Acea, giusto il contratto di servizio 26.9.2007).

Quanto appena esposto sembra confermato dalla nota 12.9.2006 del Ministero dell'Interno (nota indirizzata al Comune di Bricherasio), con la quale l'Amministrazione statale ha accolto la richiesta di contribuzione del Comune limitatamente agli anni 2002, 2003 e 2004 (cioè per gli anni in cui il Consorzio non aveva ancora assunto la titolarità del servizio di gestione dei rifiuti, subentrando ai singoli comune nei rapporti con la società A.P.I.). Con la stessa nota, invece, il Ministero ha respinto l'identica richiesta di contributo erariale per i maggiori oneri derivanti dall'imposizione dell'I.V.A. sul corrispettivo pagato per l'anno 2005 sostenendo che, da tale anno, il servizio veniva svolto dal Consorzio Acea e che un Consorzio di Comuni non poteva beneficiare del contributo erariale di cui alla legge n. 488/1999 non essendo compreso nell'elenco dei destinatari di tale tipo di contribuzione (ma tale ultima conclusione – come si è detto – è stata superata dalla recente decisione n. 1085/2008 del Consiglio di Stato): il che sembrerebbe confermare che, in base all'interpretazione ministeriale, dev'essere l'ente affidante il servizio di gestione dei rifiuti che deve richiedere la corresponsione del beneficio contributivo connesso al pagamento dei maggiori oneri derivanti dall'imposizione dell'I.V.A. sull'importo dovuto al gestore del servizio.

*-d)* Inoltre, in base all'orientamento recentemente affermato dal Consiglio di Stato è opportuno - a mio giudizio - che il Consorzio Acea rinnovi la richiesta al Ministero di corresponsione del contributo erariale in questione per gli anni dal 2004 al 2007, evidenziando nella domanda che la determinazione di diniego del

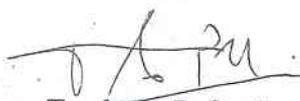
4.3.2008 aveva carattere 'interlocutorio' (contenendo l'espresso riferimento ad un imminente pronunciamento del Consiglio di Stato sulla legittimazione dei Consorzi di Comuni ad ottenere la corresponsione del contributo erariale richiesto) e che recentemente la decisione n. 1085/2008 del Giudice Amministrativo ha espressamente risolto la problematica riconoscendo che anche i Consorzi di funzioni tra enti locali possono conseguire i contributi previsti dalla normativa di settore per compensare i maggiori costi derivanti dall'imposizione dell'I.V.A. sui compensi dovuti al gestore del servizio pubblico.

Qualora, peraltro, il Ministero perseveri nell'orientamento contrario al riconoscimento della spettanza della contribuzione a favore del Consorzio Acea sarà indispensabile che quest'ultimo proponga ricorso davanti al T.A.R. per il Piemonte, impugnando - entro il termine perentorio di 60 giorni dalla comunicazione del nuovo diniego - il provvedimento *a contenuto confermativo* di reiezione della propria domanda ed, eventualmente, l'art. 3 del D.P.R. n. 33/2001, nella parte in cui esclude i Consorzi di Comuni dal novero dei possibili destinatari del contributo erariale di cui all'art. 6 comma 3 della legge n. 488/1999. Solo nell'eventualità in cui il Ministero si limiti ad una *mera conferma* del precedente diniego 'interlocutorio' del 4.3.2008 (senza, cioè, effettuare alcuna nuova valutazione ed istruttoria dell'istanza), occorrerà valutare se è ancora possibile proporre ricorso nei confronti della nota ministeriale 4.3.2008, n. 2534 (trattandosi comunque di un atto non definitivo ed a carattere interlocutorio) oppure se, piuttosto, convenga proporre ricorso contro il silenzio - rifiuto di provvedere del Ministero sulla nuova istanza del Consorzio Acea di erogazione del contributo erariale per l'I.V.A. pagata in relazione al periodo 2005 - 2007.

---

# Avvocati Civili & Amministrativisti Associati

Resto a Sua disposizione per ogni eventuale chiarimento ulteriore e,  
ringraziandoLa ancora per la fiducia accordatami, Le porgo i più cordiali saluti.

  
Avv. Teodosio Pafundi

Allegato b

**Avvocati Civilisti & Amministrativisti Associati**

Domenico Prato Teodosio Pafundi Bruno Sarzotti Paola Demichelis Alessandro Angelini

**Consorzio ACEA Pinerolese**

Data 25 MAR, 2009

Prot. N. 447/A del 26.03.20

ARRIVO

doc. n. 6209

Torino, 17 marzo 2009

Gentilissimo  
Sig. Giuseppino Berti  
Presidente del Consorzio ACEA  
Pinerolo (TO)

*Integrazione del parere 27.2.2009.*

Gentilissimo Presidente,

nel corso della riunione dello scorso febbraio alcuni Sindaci e rappresentanti dei Comuni aderenti al Consorzio ACEA hanno sollevato la questione della legittimazione del Consorzio ACEA o dei singoli Comuni consorziati (in via concorrente con il Consorzio od in via esclusiva) a presentare, anche per gli anni successivi al 2008, l'istanza per la concessione del contributo erariale di cui alla legge n. 488/1999 (a compensazione dei maggiori oneri derivanti agli enti locali per l'I.V.A. sui servizi non commerciali affidati a soggetti esterni all'Amministrazione), ritenendo 'prudente' la presentazione di una tale domanda da parte dei singoli Comuni alla luce del fatto che il Ministero dell'Interno - in talune occasioni - avrebbe corrisposto la relativa contribuzione direttamente ai singoli Comuni in base alla certificazione dell'I.V.A. versata sulle somme trasferite al Consorzio ACEA.

In relazione a tali osservazioni e ad integrazione del parere già reso, Lei ha chiesto il mio opinione su tale ulteriore aspetto della questione.

## Avvocati Civilisti & Amministrativisti Associati

1. Come ho già esposto nel mio parere del 20.2.2009, alla luce del recente orientamento interpretativo del Consiglio di Stato (sentenza 13.3.2008, n. 1085), può ragionevolmente ritenersi che il Consorzio ACEA sia legittimato a chiedere l'assegnazione del predetto contributo statale per il contenimento delle tariffe dei servizi pubblici, laddove vengano dimostrati i maggiori oneri sostenuti dal Consorzio stesso a titolo di *imposta sul valore aggiunto* sul corrispettivo pagato al gestore per lo svolgimento del servizio di igiene ambientale.

Tale conclusione è conseguita all'interpretazione evolutiva accolta dal Consiglio di Stato in merito alla nozione di 'enti locali' nell'ambito del diritto finanziario (nozione nella quale andrebbero inclusi anche i Consorzi di funzioni di enti locali); ed all'applicazione del principio di equiparazione tra i Consorzi di funzioni e gli enti consorziati, essendo questi ultimi soggetti pubblici collettivi sostanzialmente coincidenti con l'insieme degli enti pubblici consorziati.

2. I principi esposti nella recente decisione del Consiglio di Stato permettono quindi di ritenere che anche i Consorzi di funzioni tra enti locali (come appunto il Consorzio ACEA, che è Consorzio di bacino ai sensi dell'art. 11 della L.R. 24/2002) possano ottenere l'attribuzione del contributo statale previsto dal D.P.R. n. 33/2001. Tale beneficio, infatti, è stato previsto a favore degli 'enti locali' che abbiano disposto l'affidamento a soggetti estranei di servizi non commerciali assoggettati ad I.V.A. (come appunto il servizio di igiene ambientale).

2.1. Nel caso che Lei mi ha sottoposto, sembrerebbero ricorrere tutti i presupposti, soggettivi ed oggettivi, previsti dal D.P.R. n. 33/2001 per la concessione del predetto contributo statale a favore del Consorzio ACEA, posto che:

## Avvocati Civilisti & Amministrativisti Associati

- tale ente è un Consorzio di funzioni tra i vari Comuni dell'area pinerolese e svolge le funzioni di Consorzio di bacino ai sensi dell'art. 11 della L.R. 24/2002 in materia di gestione dei rifiuti;
- il Consorzio stesso è l'ente pubblico che ha affidato *in house* alla società A.P.I. s.p.a. il servizio di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati per il bacino del pinerolese (v. il contratto di servizio 26.9.2007);
- le fatture rilasciate dal gestore del servizio ed attestanti la spesa relativa all'I.V.A. sostenuta dall'ente affidante il servizio stesso (cioè dal Consorzio) sono *intestate al Consorzio ACEA*, giusto l'art. 18 del predetto contratto di servizio 16.9.2007 (a mente del quale “ Sino all'istituzione della T.I.A. con affidamento della sua riscossione ad Acea Pinerolese Industriale s.p.a., *le fatture dei corrispettivi saranno emesse ed intestate al Consorzio Acea Pinerolese*. Le fatture saranno emesse mensilmente. Il Consorzio Acea Pinerolese provvederà al pagamento della fattura entro 60 giorni ... e nel contempo emetterà a ciascun Comune ordinativo di incasso per l'importo corrispondente al servizio reso che dovrà essere accreditato alla segreteria consortile entro la fine del mese successivo a quello di competenza della fattura o comunque entro 30 giorni dalla data di ricezione della reversale ...”): tale ente consortile, dunque, è il soggetto che ha sostenuto gli oneri relativi all'I.V.A. sui corrispettivi del contratto per l'affidamento del servizio di igiene ambientale (v. l'art. 3 comma 2 del D.P.R. 33/2001).

2.2. Appare invece molto *dubbio* che, a seguito dei chiarimenti interpretativi forniti dal Consiglio di Stato, i singoli Comuni consorziati sino legittimati a conseguire il predetto contributo erariale sulla base della certificazione dei trasferimenti operati a favore del Consorzio ACEA in base

## Avvocati Civilisti & Amministrativisti Associati

all'ordinativo di pagamento emesso da quest'ultimo e degli oneri sostenuti a titolo di I.V.A. sulle somme trasferite al Consorzio. Ciò, in quanto i singoli Comuni:

- non sono gli enti affidanti il servizio pubblico di igiene ambientale alla società incaricata della relativa gestione ai sensi dell'art. 113 comma 5 del d.lgs. 267/2000;

- e non sono parte del rapporto contrattuale intercorrente con la società A.P.I., incaricata della gestione del servizio stesso, alla quale essi non corrispondono direttamente alcun corrispettivo (e dalla quale non ricevono alcun corrispettivo).

Anzi (e a ben vedere), una eventuale richiesta di contribuzione inoltrata dai singoli Comuni consorziati, oltre a porsi in contrasto con quanto espressamente previsto dall'art. 18 del contratto di servizio 26.9.2007, sembrerebbe porre in dubbio che l'affidamento del servizio di igiene ambientale sia stato effettivamente disposto dal Consorzio ACEA (e non piuttosto dai singoli Comuni), e quindi che sussistano realmente i presupposti fondanti la decisione del Consorzio di affidare direttamente il servizio pubblico di igiene ambientale alla società A.P.I. mediante il modulo organizzativo *'in house providing'* (e cioè che sussista realmente un controllo del Consorzio sulla società analogo a quello esercitato sui propri servizi e dell'attività prevalente svolta dalla società stessa per l'ente pubblico affidante).

3. Tenuto conto dei predetti rilievi, mi sembra quindi che si debba accogliere la soluzione in base alla quale il Consorzio è il soggetto pubblico legittimato a presentare la richiesta di contribuzione al Ministero, evidenziando opportunamente l'interpretazione *'evolutiva'* recentemente accolta dal Consiglio di Stato e favorevole alla concessione del predetto contributo anche ai Consorzi di funzioni tra enti locali.

Avvocati Civilisti & Amministrativisti Associati

Resto a disposizione per ogni eventuale chiarimento ulteriore e Le porgo i  
più cordiali saluti.

  
avv. Teodosio Pafundi

# CONSORZIO ACEA PINEROLESE

## Pinerolo

Consorzio ACEA Pinerolese

Data 20 FEB. 2009

Prot. N. 355/A del 02.03.2009

ARRIVO

doc. n. 6087

VERBALE N. 2/2009

OGGETTO: ESAME RICHIESTA DI PARERE

L'anno duemilanove il giorno venti del mese di febbraio presso la sede amministrativa del Consorzio ACEA Pinerolese, in Pinerolo, Via Poirino, n. 145, si è riunito il Collegio dei Revisori nelle persone dei sig.ri:

MASSEL Valdo	Presidente;	Presente
BORLETTO Alfio	Revisore;	Presente
GASTALDI Dario	Revisore;	Presente

### IL COLLEGIO

Premesso che il Consorzio ACEA Pinerolese ha richiesto la collaborazione di questo collegio con nota, rif. n. 5957/BEG/mae, in data 26-1-2009, che si trascrive nel seguente testo:

*"OGGETTO: Affidamento in House - Proposta di fatturazione ACEA S.p.A direttamente ai Comuni*

*Con riferimento alla seduta dell'Assemblea del Consorzio ACEA Pinerolese, tenutasi in data 23 gennaio 2009 ed in particolare alle problematiche presentate da alcuni Sindaci quali Pinerolo e Vigone - in merito alla opportunità di fatturazione dei servizi da richiedere direttamente alla Azienda ACEA Pinerolese Industriale S.p.A. con la quale è stato sottoscritto in data 26.09.2007 il Contratto di Servizio, e ciò al fine di evitare problemi in merito al rimborso dell'IVA da parte degli enti competenti, si prega voler valutare, mediante parere tecnico sul Contratto di Servizio sopra citato, le eventuali ripercussioni che produrrebbe sul Contratto di Servizi e sul relativo Affidamento in House."*

Visti i "Principi di Revisione e di comportamento dell'Organo di Revisione negli Enti Locali"

Ritenuto doveroso esprimere il parere come sopra richiesto in adempimento delle attività di collaborazione di questo collegio con l'organo consiliare previste dall'articolo 239 del D. Lgs. 18-8-2000, n. 267, successive integrazioni e modifiche;

## IL COLLEGIO

In ordine alle richieste contenute nella richiamata nota in data 26-1-2009, con voti unanimi esprime il seguente parere:

“ Accertato, preliminarmente, che il contratto di servizio sottoscritto in data 26 settembre 2007 vede come contraenti il “Consorzio ACEA Pinerolese” e la società “ACEA Pinerolese Industriale S.p.A.”, entrambi dotati di personalità giuridica propria, distinta da quella degli enti associati. I Comuni, membri del “Consorzio ACEA Pinerolese” ed azionisti di “ACEA Pinerolese Industriale S.p.A.”, rispetto alle parti stipulanti il documento contrattuale in esame sono soggetti terzi, pertanto eventuali obbligazioni non possono essere messe a loro carico, in virtù del contratto medesimo, se non in violazione dell'articolo 1321 del codice civile.

Con ciò, l'emissione di fattura, a carico dei Comuni da parte di “ACEA Pinerolese Industriale S.p.A.”, per i servizi resi in esecuzione del contratto di servizio in corso, non può essere effettuata senza esporre la società stessa alle conseguenze determinate da una richiesta di prestazioni (patrimoniali) senza valido titolo giuridico ed i Comuni, paganti l'importo ad essi richiesto con la fattura eventualmente emessa da ACEA Pinerolese Industriale S.p.A., alle conseguenze derivanti dall'esecuzione di una prestazione indebita (quanto al soggetto creditore).

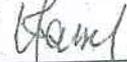
Per quanto riguarda l'opportunità di organizzare la fatturazione direttamente ai Comuni e quindi disciplinare contrattualmente, in modo diretto, i rapporti patrimoniali tra i Comuni membri del consorzio di bacino denominato “Consorzio ACEA Pinerolese” ed “ACEA Pinerolese Industriale S.p.A.”, si ricorda che la L.R. 24 ottobre 2002, n. 24 “Norme per la gestione dei rifiuti” all'articolo 11, comma 7, prevede: *“Il consorzio di bacino, per l'espletamento dei servizi di cui all'articolo 10, comma 1, subentra nei rapporti in atto tra gli enti associati ed i terzi”*.

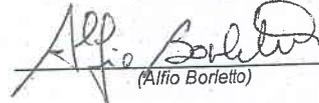
I contenuti della L.R. 24 ottobre 2002, n. 24 non sembrano consentire una interpretazione che ammetta la retrocessione ai Comuni della titolarità di rapporti giuridici che la legge stessa, con il richiamato articolo 11, comma 7, ha voluto in capo ai consorzi di bacino.

Quand'anche si volesse ritenere ammissibile la retrocessione ai Comuni della titolarità di rapporti giuridici afferenti i servizi di cui all'articolo 10, comma 1, della L.R. 24/2002, l'eventualità potrebbe essere perseguita solo modificando, con la partecipazione alla stipulazione dei Comuni interessati, i contenuti del contratto di servizio sottoscritto in data 26-9-2007.

Naturalmente in sede di eventuale stipulazione di un rinnovato contratto di servizio i contraenti non potranno prescindere dal verificarne la compatibilità dei contenuti con l'evoluzione subita dalle norme in materia di "in house providing" (cfr. art.23-bis d.l. 25-6-2008, n. 112 conv. in L. 6-8-2008, n.133) ed in materia di "contratti di servizio" (cfr. art. 2, comma 461, L. 24-12-2007, n. 244)."

IL COLLEGIO

  
\_\_\_\_\_  
(Valdo Massel)

  
\_\_\_\_\_  
(Alfio Borletto)

  
\_\_\_\_\_  
(Dario Gastaldi)

## Allegato d

Torino, 5 maggio 2009

Spett.le  
ACEA Pinerolese Industriale S.p.A.  
Via Vigone n. 42  
10064 Pinerolo (TO)

**OGGETTO:** Servizio pubblico locale del ciclo dei rifiuti. Fatturazione delle prestazioni di servizio pubblico. Parere.

Prof. Roberto Cavallo Perin  
Ordinario di Diritta amministrativa nell'Università di Torino

**RP**

Studio Legale 10123 Torino - Via Bogino, 9 - Tel 011.882621/8354200/8128213 - Fax 011.8600018 - colasov@tin.it  
Codice fiscale CVLRRT59E29E37L - Partita IVA 04976240012

1. In una precedente occasione (parere 27 gennaio 2009) si è avuto modo di offrire un'analisi dei rapporti giuridici in materia di pagamento del corrispettivo del servizio pubblico del ciclo dei rifiuti che intercorrono tra i Comuni in regime TARSU, il Consorzio Acea Pinerolese ed il gestore del servizio pubblico Acea Pinerolese Industriale S.p.A.

È d'interesse conoscere se permangano valide le conclusioni già raggiunte circa la necessità che i Comuni paghino il corrispettivo del servizio pubblico direttamente al gestore Acea Pinerolese Industriale S.p.A. e siano i destinatari delle relative fatture, poiché al momento i Comuni continuano invece a versare il proprio gettito TARSU al Consorzio, il quale a sua volta lo utilizza riversandolo al gestore.

2. Il pagamento che i comuni effettuano al Consorzio è forse il frutto di una prassi instauratasi al tempo in cui i consorzi erano enti non soltanto di funzioni

Prof. Roberto Cavallo Perin

ma anche di servizi, sicché in qualità di gestori ed a corrispettivo delle prestazioni erogate percepivano dai comuni il valore dagli stessi ottenuto a titolo di tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Venuto meno la possibilità per i consorzi di comuni di assumere la qualità di gestori di servizi pubblici locali di rilevanza economica appare singolare distarre temporaneamente le somme dovute al gestore con un pagamento "intermedio" del gettito TARSU al consorzio divenuto *ex lege* ente cui spetta il solo esercizio delle funzioni di governo del servizio pubblico locale.

L'indicata prassi di un pagamento intermedio del corrispettivo del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani è da ritenersi giuridicamente ingiustificata poiché non trova fondamento in alcuna disciplina normativa, né in una convenzione tra i comuni ed il Consorzio Acea Pinerolese.

La dilatazione dei tempi di pagamento del corrispettivo del servizio pubblico espone alternativamente i Comuni ad pagamento anticipato, o al rischio di corresponsione d'interessi moratori (art. 18, u.c., contratto di servizio; art. 1219, co. 2°, n. 3, e art. 1224 cod. civ.), oppure ad un danno in capo al gestore *in house providing* per ritardato pagamento dei corrispettivi del servizio.

In ogni caso sia gli amministratori dei comuni sia quelli del gestore *in house providing* Acea Pinerolese industriale spa sono sottoposti alla giurisdizione per responsabilità erariale della corte dei conti per i danni dagli stessi causati ingiustamente all'ente di appartenenza (Cass. s.u., 26 febbraio 2004, n. 3899; arg. ex art. 16 bis, d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, conv. in l. 28 febbraio 2008, n. 31).

Prof. Roberto Cavallo Perin

3. L'indicato danno per pagamento ingiustificato non pare superato dalla circostanza che il Ministero dell'Interno abbia ritenuto di ammettere il Consorzio Acea Pinerolese al trasferimento erariale previsto in caso di prestazioni di servizio pubblico "affidate dagli enti locali territoriali" (art. 6, co. 3°, l. 23 dicembre 1999, n. 488; art. 1, d.p.r. 8 gennaio 2001, n. 33), sebbene il Consorzio non sia un "ente locale territoriale" (art. 2, co. 1°, d.lgs. n. 267 del 2000, cit.; art. 114, Cost.).

L'interpretazione - che all'apparenza può sembrare *contra legem* ove estende ai consorzi il favore di una legge speciale previsto per i soli enti territoriali - assume il valore di una convalida dell'idea che è preferibile secondo la quale il Consorzio ha affidato e stipulato il contratto di pubblico con Acea Pinerolese Industriale S.p.A. in qualità di ente delegato dai Comuni consorziati (art. 112, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267; art. 11, l. R. Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24), con atti posti in essere "per conto" dei Comuni deleganti (Cons. di Stato,)

L'interpretazione ministeriale conforme agli enunciati legislativi di favore per i soli enti territoriali impone la conclusione che i Comuni sono i destinatari ultimi del trasferimento erariale, poiché è l'ente locale territoriale ad essere in ogni caso il titolare della funzione amministrativa (art. 118, co. 2, Cost.), cui è dunque riconducibile "l'affidamento" della prestazione del servizio pubblico (art. 6, co. 3°, l. n. 488 del 1999, cit.; art. 1, d.p.r. n. 33 del 2001).

I Comuni i quanto titolari di funzioni (art. 118, co. 2°, Cost.) sono dunque gli unici enti cui l'ordinamento costituzionale (art. 119, Cost.) ha riservato la titolarità dell'entrata di natura tributaria versata dai contribuenti in ragione dello

*Prof. Roberto Cavallo Perin*

specifico servizio erogato (TARSU) quale "corrispettivo" del servizio pubblico dovuto al gestore Acea Pinerolese Industriale S.p.A.

I Comuni sono altresì *ex lege* gli unici soggetti pubblici cui può essere riferito il controllo analogo del gestore *in house providing* Acea Pinerolese Industriale S.p.A. (art. 113, co. 5°, lett. c, d. lgs. n. 267 del 2000, *cit.*), gli unici enti che hanno la titolarità del relativo capitale sociale e verso cui debbono essere rivolte le prestazioni di servizio pubblico, in quanto enti esponenziali delle collettività locali destinatarie del servizio stesso (art. 13; art. 113, co. 13°, d.lgs. n. 267 del 2000, *cit.*; conclusioni Avv. Gen. P. Léger, 15 giugno 2000, in causa C-94/99).

I Comuni dunque sono il debitore del pagamento del corrispettivo del servizio pubblico dovuto al creditore gestore Acea Pinerolese Industriale S.p.A., poiché in qualità di enti locali territoriali giovano delle prestazioni di servizio pubblico attingendo dagli utenti - sottoforma di TARSU - la provvista necessaria al pagamento del corrispettivo al gestore.

4. Il pagamento del corrispettivo al gestore effettuato dai singoli Comuni per il tramite del Consorzio può essere ritenuta una delegazione di pagamento (art. 1269, cod. civ.), ove il delegato è il Consorzio che ha ricevuto dai Comuni debitori l'incarico di pagare al creditore Acea Pinerolese Industriale S.p.A. le somme dovute a titolo di corrispettivo del servizio pubblico, che perciò non fa venire meno in capo ai Comuni la natura di debitori del gestore per il pagamento del corrispettivo.

*Prof. Roberto Cavallo Perini*

La norma di legge regionale che ha previsto il "subentro" dei consorzi di bacino nei rapporti in atto tra i comuni ed i "terzi" (art. 11, co. 7<sup>o</sup>, l.r. n. 24 del 2002, cit.) non può riguardare i rapporti con il gestore Acea Pinerolese Industriale S.p.A. che in quanto gestore in *house providing* non è terzo rispetto ai Comuni del Bacino Pinerolese (conclusioni dell'Avv. Gen. S. Alber, 18 marzo 1999, causa C-108/99; conclusioni dell'Avv. Gen. G. Cosmas, 1 luglio 1999, causa C-107/98).

5. I comuni in qualità di debitori deleganti (art. 1269, cod. civ.) possono disporre che il pagamento dell'intero corrispettivo del servizio pubblico (raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti) avvenga al proprio creditore Acea Pinerolese Industriale S.p.A. per semplice atto di revoca della delegazione di pagamento al Consorzio Acea Pinerolese.

Revoca della delegazione di pagamento che ha effetto solo per il futuro, non potendo operare con riferimento ai pagamenti già eseguiti dal Consorzio delegato al gestore Acea Pinerolese Industriale S.p.A. (art. 1270, cod. civ.).

Lo stesso contratto di servizio stipulato con il gestore Acea Pinerolese Industriale S.p.A. prevede che il Consorzio in conseguenza di tale revoca possa comunicare all'altra parte "modalità di fatturazione diverse" rispetto alla prassi dell'intestazione delle fatture in capo al consorzio (art. 18), così riconoscendo al Consorzio il potere unilaterale verso Acea Pinerolese Industriale S.p.A. di sciogliersi dal pagamento diretto quale effetto della revoca della delegazione di pagamento disposta dai Comuni consorziati (art. 1270, cod. civ.).

*Prof. Roberto Cavallo Perin*

\*\*\*

Ritengo con quanto detto di avere esaurito le questioni che mi sono state poste.  
Rimango a disposizione per ogni chiarimento, o integrazione, e nel ringraziare  
per la fiducia accordatami colgo l'occasione per porgere i migliori saluti.

Prof. Roberto CAVALLO PERIN

