DELFINO & PARTNERS SpA
SERVIZI E CONSULENZA PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Scheda n. 5 – 31 gennaio 2020

Il delicato ruolo dell'Ente Territorialmente Competente nello scenario TARI 2020 definito dalla Deliberazione 443/2019 di ARERA

Simone Pellegrin



scheda informativa

Premessa

L'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente nell'ottobre scorso ha portato a termine il nuovo disciplinare (Del. 443/2019/R/Rif) per l'identificazione dei costi efficienti da coprire mediante gettito TARI, superando il precedente assetto che ancora si basava sui pilastri individuati vent'anni prima con il DPR 158/1999. Ma non si è limitata solo a questo: ARERA ha proposto un nuovo modello di applicazione del principio di integrale copertura dei costi, rivoluzionando le poche certezze che fino all'anno in corso avevano portato all'applicazione dei Piani Finanziari in tutti i Comuni italiani.

1. I soggetti coinvolti nella nuova disciplina per la determinazione dei costi efficienti

Per comprendere la nuova procedura di individuazione dei costi efficienti del servizio da coprire mediante TARI è necessario individuare le mansioni in base a ciascun soggetto chiamato in causa. La deliberazione ARERA 443/2019/R/Rif. e soprattutto l'allegato 1 che disciplina il nuovo Metodo Tariffario (MTR) hanno definito gli attori determinanti nell'applicazione del nuovo sistema.

Ente territorialmente competente: è l'Ente di governo dell'Ambito, laddove costituito ed operativo, o, in caso contrario, la Regione o la Provincia autonoma o altri enti competenti secondo la normativa vigente;
Gestore del servizio integrato di gestione dei rifiuti è il soggetto affidatario del servizio integrato di gestione dei RU, ivi inclusi i comuni che gestiscono in economia;
Autorità è l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente.

Se su quest'ultima non paiono sussistere dubbi, sono invece diversi gli interrogativi che sorgono analizzando i primi due, dal momento che gli ATO (Ambiti Territoriali Ottimali) per i rifiuti sono stati determinati nella minoranza del territorio italiano ed in ancor meno casi essi sono anche operativi; ARERA dispone che, nel caso in cui l'ATO non fosse ancora individuato, occorre fare riferimento alle Regioni (le quali potrebbero indicare chi ne debba rivestire le funzioni). Il problema consiste proprio nell'onerosità delle mansioni a cui è chiamato l'Ente territorialmente competente: l'aspetto più delicato risulta la fusione dei diversi Piani Finanziari provenienti dai vari gestori e l'applicazione delle numerose variabili che il nuovo Metodo Tariffario (MTR, descritto nell'allegato alla Deliberazione ARERA 443/2019/R/Rif) richiede e che saranno analizzati nel presente documento.

ARERA prevede che il documento (PEF) sia redatto dal Gestore del "servizio integrato dei rifiuti", definito come "*il complesso delle attività volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti urbani*", le quali consistono in raccolta, trasporto, trattamento e smaltimento o recupero dei rifiuti urbani, spazzamento e lavaggio strade e gestione delle tariffe. Anche in questo caso il disegno di ARERA si scontra con una realtà fattuale differente: come è noto, nella maggioranza dei Comuni italiani il ciclo integrato dei rifiuti, come sopra definito, coinvolge più gestori, con le sole eccezioni degli

affidamenti completi del servizio all'esterno, frequenti solo in aree minoritarie del Paese. Pertanto i Gestori non potranno che produrre ciascuno il proprio PEF e trasmetterlo all'Ente territorialmente competente che dovrà amalgamarli e provvedere alla loro validazione. Anche quest'ultima funzione non appare per nulla semplice, dal momento che essa consiste, sempre da definizione ARERA, *"nella verifica della completezza, della coerenza e della congruità dei dati e delle informazioni necessari alla elaborazione del piano economico finanziario*": ogni Ente territorialmente competente dovrà portare a termine questa verifica – mai resasi necessaria pertanto foriera di eventuali dubbi ed incertezze– per tutti i Comuni della zona (l'Ambito Territoriale Ottimale, se esistente) entro il 30 aprile 2020, anzi possibilmente prima, visti poi i tempi di necessaria adozione consiliare da parte dei Comuni.

Gli E.T.C. dovranno anche provvedere all'adeguamento dei costi consuntivi 2018 pervenuti dai diversi soggetti operanti nel ciclo integrato, mediante l'individuazione di target di miglioramento dei livelli di qualità e/o modifiche del perimetro gestionale, per ciascun Comune. In questa fase, sebbene non esplicitamente richiamato nei documenti ARERA, il ruolo dell'Ente locale risulta fondamentale, sia per fornire all'E.T.C. le informazioni puntuali che possano motivare l'adozione dei diversi coefficienti e sia per poter intervenire attivamente nella determinazione dei costi efficienti. Il rischio più concreto, infatti, consiste proprio nella mancata copertura dei costi effettivamente sostenuti dal Comune nell'anno 2020 con le tariffe determinate per quella stessa annualità: se i costi efficienti determinati con il nuovo Metodo Tariffario ARERA non dovessero essere esattamente coincidenti con gli importi che l'Ente locale dovrà riconoscere ai soggetti fornitori dei servizi, si creerà uno squilibrio sanabile soltanto mediante l'intervento della fiscalità generale (peraltro ritenuto fino ad oggi illegittimo in base al dettato dell'articolo 1 comma 654 L. 147/2013).

1.1. Il ruolo del soggetto Gestore

Come visto in premessa, ARERA definisce il gestore del servizio integrato di gestione dei rifiuti come il soggetto affidatario del servizio integrato di gestione dei RU, ivi inclusi i comuni che gestiscono in economia.

A sua volta il servizio integrato di gestione comprende il complesso delle attività volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti urbani, (indipendentemente dalla classificazione che assumono durante il loro percorso) vale a dire:

- l'attività di raccolta e trasporto;
- l'attività di trattamento e smaltimento dei RU;
- l'attività di trattamento e recupero;
- l'attività di spazzamento e lavaggio strade;
- l'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti.

Appare quindi da subito evidente che il soggetto gestore non sia necessariamente identificato univocamente: sarà infatti frequente il caso in cui i gestori siano almeno due ossia l'affidatario dei servizi di raccolta, trasporto e smaltimento e il Comune che si occupa della gestione delle tariffe (l'esternalizzazione totale è una pratica ancora minoritaria se si guarda all'intero panorama nazionale). In questo caso sarebbe razionale attendersi la predisposizione di due piani finanziari "provvisori" in cui ciascun gestore di parte del servizio indichi costi e descriva l'attività e gli elementi necessari, determinati da ARERA come segue:

- il programma e il piano finanziario degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi del servizio integrato di gestione dei RU;
- la specifica dei beni, delle strutture e dei servizi disponibili per l'effettuazione del servizio di gestione integrata dei RU, nonché il ricorso eventuale all'utilizzo di beni e strutture di terzi, o all'affidamento di servizi a terzi;
- le risorse finanziarie necessarie per effettuare il servizio di gestione integrata dei RU ovvero dei singoli servizi che lo compongono;
- una relazione nella quale sono indicati i seguenti elementi:
  - il modello gestionale ed organizzativo, le eventuali variazioni previste rispetto all'anno precedente e le relative motivazioni;
  - i livelli di qualità del servizio, le eventuali variazioni previste rispetto all'anno precedente e le relative motivazioni;
  - la ricognizione degli impianti esistenti.

Il ruolo dei soggetti Gestori non può quindi essere, se non nei rari casi di completo affidamento esterno da parte del Comune anche della parte connessa con la riscossione della tariffa, quello di redattori finali del documento, in quanto la presenza di più soggetti metterebbe gli stessi nella condizione di conoscenza parziale degli elementi necessari. Si consideri altresì che per la definizione finale delle somme da includere nel documento sono necessarie alcune variabili la cui determinazione ARERA pone in capo agli Enti territorialmente competenti. Il compito dei soggetti Gestori dovrà pertanto limitarsi all'estrazione dei dati e degli elementi sulla base di quanto disciplinato dal nuovo MTR funzionali alla redazione del Piano Finanziario "completo" che soltanto l'ETC potrà assemblare (sia per la parte connessa ai costi che per quella descrittiva, contenente gli elementi visti sopra).

1.2. La definizione degli Ambiti Territoriali Ottimali: un processo ancora incompiuto

Il decreto legislativo 152/06, nella parte IV, contiene "Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati" e tra l'altro detta norme in materia di organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, stabilendo in particolare che la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, delimitati dal piano regionale, e che le Regioni possono adottare modelli alternativi o in deroga al modello degli ambiti territoriali ottimali

laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente (articolo 200).

L'articolo 3-bis del decreto-legge 138/11 assegna alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano l'organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi. Il citato articolo 3-bis, segnatamente al comma 1-bis, attribuisce agli enti di governo dell'ambito o bacini territoriali ottimali e omogenei, cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, le "funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo […]".

Come afferma ARERA stessa nella Delibera 443/2019: "*il suddetto percorso di riordino dell'organizzazione dello svolgimento dei servizi in questione, così come delineato dal menzionato decreto-legge 138/11, risulta ad oggi non pienamente compiuto sul territorio nazionale*".

La definizione degli Ambiti Territoriali Ottimali: il caso Lombardia

Nell'ambito del D. Lgs. n. 152/2006 è permesso alle Regioni, ai sensi dell'art. 200, comma 7, di adottare "modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali", predisponendo un Piano Regionale di gestione dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente. Inoltre, l'art. 201, comma 1 specifiche che: "Al fine dell'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, disciplinano le forme e i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, prevedendo che gli stessi costituiscano le Autorità d'ambito di cui al comma 2, alle quali è demandata, nel rispetto del principio di coordinamento con le competenze delle altre amministrazioni pubbliche, l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti".

A tal proposito, la Regione Lombardia, già con Legge n. 26/2003 aveva organizzato il sistema integrato di gestione dei rifiuti in modo alternativo, attribuendo ai Comuni la funzione di organizzazione e affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani e approvando un Programma Regionale di gestione dei rifiuti con Delibera n. 220 del 27 giugno 2005, ai sensi della normativa a suo tempo vigente (D. Lgs. n.22/1997).

Successivamente, è stato adottato il Piano Regionale di gestione dei rifiuti e delle bonifiche 2014-2020 (D.g.r. n. 1990/2014), le cui norme tecniche sono state aggiornate con D.g.r. n. 7860/2018 in linea con quanto disposto dal D. Lgs. n. 152/2006 in materia di gestione integrata dei rifiuti.

Alla luce di quanto sopra esposto e dell'art. 48 della citata legge regionale n. 26/03, il quale al comma 1 dispone che: "Le province e i comuni, per l'ambito della città di Milano il solo Comune, costituiscono in ciascun ATO un'Autorità d'ambito […] nelle forme di cui agli articoli 30 e 31 del d. lgs. n. 267/2000", emerge che nell'ambito della regionale Lombardia, il ruolo degli ETC è assunto direttamente dai Comuni.

2. La funzione generale degli ETC: collettori di informazioni ed estensori del Piano Finanziario

L'iter di approvazione del Piano Finanziario vede giocare un ruolo decisivo all'ETC e ciò non fa altro che confermare la necessaria individuazione dello stesso per poter consentire l'applicazione del nuovo sistema che in caso contrario non potrebbe vedere la luce. Appare quindi di preminente importanza per il Comune farsi parte attiva nell'individuazione di tale soggetto in tempi ragionevolmente contenuti.

La procedura di redazione, validazione ed approvazione del Piano Finanziario è descritta all'articolo 6 della Deliberazione 443/2019:

6.1 Sulla base della normativa vigente, il gestore predispone annualmente il piano economico finanziario, secondo quanto previsto dal MTR, e lo trasmette all'Ente territorialmente competente.

È quindi l'ETC che si interfaccia con il Gestore o i gestori, acquisendo da esso le risultanze dei costi al fine di determinare il Piano Finanziario complessivo che dovrà comprendere gli importi e le parti descrittive di tanti soggetti gestori quanti sono quelli che erogano il servizio o parti di essi. Tali risultanze dovranno poi essere opportunamente rivalutate come previsto dall'MTR, mentre per le parti testuali occorrerà un lavoro di assemblamento non immune da problematiche di congruità dei contenuti.

6.2 Il piano economico finanziario è corredato dalle informazioni e dagli atti necessari alla ***validazione*** *dei dati impiegati e, in particolare, da:*
a) una dichiarazione, ai sensi del d.P.R. 445/00, sottoscritta dal legale rappresentante (del Gestore ndr), attestante la veridicità dei dati trasmessi e la corrispondenza tra i valori riportati nella modulistica con i valori desumibili dalla documentazione contabile di riferimento tenuta ai sensi di legge;
b) una relazione che illustra sia i criteri di corrispondenza tra i valori riportati nella modulistica con i valori desumibili dalla documentazione contabile, sia le evidenze contabili sottostanti;
c) eventuali ulteriori elementi richiesti dall'Ente territorialmente competente.

6.3 La procedura di validazione consiste nella verifica della completezza, della coerenza e della congruità dei dati e delle informazioni necessari alla elaborazione del piano economico finanziario e viene svolta dall'Ente territorialmente competente o da un soggetto dotato di adeguati profili di terzietà rispetto al gestore.

L'ETC è investito anche della funzione di "validatore" del Piano economico finanziario: lo svolgimento di questa procedura non è da intendersi come un giudizio finale sull'operato dei diversi gestori, ma come una fase collaborativa che metta l'Ente nella condizione di poter chiedere informazioni ed eventualmente suggerire al gestore le eventuali correzioni propedeutiche alla validazione del documento. Non è infatti ammissibile una mancata validazione per giudizio negativo: il Piano Finanziario, per procedere nel suo iter deve essere validato, quindi sarà cura dell'ETC provvedere alle modifiche che lo rendano "validabile" in caso di inerzia del gestore. In questo percorso, oltre alla dichiarazione prevista alla precedente lettera a), è di aiuto il fac simile di relazione illustrativa che ARERA individua alla lettera b) e del quale fornisce apposita appendice all'allegato.

L'articolo 19 dell'allegato che contiene il MTR, disciplina la modalità di aggiornamento del PEF, e parla di verifica e non di validazione, sebbene le mansioni descritte siano di fatto praticamente sovrapponibili e consistono nell'analisi:

a) della coerenza degli elementi di costo riportati nel PEF rispetto ai dati contabili dei gestori;

b) del rispetto della metodologia prevista dal presente provvedimento per la determinazione dei costi riconosciuti;

c) il rispetto dell'equilibrio economico finanziario del gestore.

6.4 Sulla base della normativa vigente, l'Ente territorialmente competente assume le pertinenti determinazioni e provvede a trasmettere all'Autorità la predisposizione del piano economico finanziario e i corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, o dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, in coerenza con gli obiettivi definiti.

La fase successiva alla validazione consiste nella trasmissione del Piano Finanziario assemblato all'Autorità, una volta aggiunte le variabili di competenza dell'ETC che sono descritte nel presente documento. Non è chiaro il riferimento ai corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, dal momento che la loro determinazione spetta ai Comuni, come anche richiamato dall'articolo 57-bis "*Disciplina della TARI. Coefficienti e termini per la deliberazione del piano economico finanziario e delle tariffe*", del D.L. 124/2019 convertito in Legge 157/2019 che ha introdotto il nuovo termine del 30 aprile, valido per il solo anno 2020. Lo stesso termine si applica anche in caso di esigenze di modifica a provvedimenti già deliberati, qualora il Comune avesse già deliberato entro il 31 dicembre il bilancio di previsione ed i relativi atti TARI per l'anno 2020.

6.5 L'Autorità, salva la necessità di richiedere ulteriori informazioni (a chi ha provveduto alla validazione del Piano ndr), verifica la coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della

documentazione trasmessa ai sensi dei commi 6.1e 6.2 e, in caso di esito positivo, conseguentemente approva.

6.6 Fino all'approvazione da parte dell'Autorità di cui al comma precedente, si applicano, quali prezzi massimi del servizio, quelli determinati dall'Ente territorialmente competente.

Dal momento che l'Autorità si riserva la facoltà di approvazione definitiva del Piano Finanziario e che tale funzione non può essere svolta per tutti i Comuni italiani nel medesimo momento, era necessario prevedere comunque la facoltà di procedere con gli atti conseguenti, come la determinazione delle tariffe TARI e la loro applicazione: ecco perché ARERA ha previsto che fino all'approvazione definitiva da parte della stessa, sarà possibile fare riferimento agli importi determinati e validati dai vari ETC. L'Autorità si riserva comunque la possibilità di intervenire per richiedere ulteriori informazioni al soggetto *validatore* che dovrà rendersi disponibile a fornire i chiarimenti necessari.

L'iter descritto sin qui, per l'anno 2020 si completa delle prescrizioni di cui all'articolo 8 comma 1:

8.1 Con riferimento all'anno 2020, l'Ente territorialmente competente trasmette all'Autorità, entro 30 giorni dall'adozione delle pertinenti determinazioni ovvero dal termine stabilito dalla normativa statale di riferimento, la predisposizione del piano economico finanziario e i corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, o dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione.

L'ETC deve dunque rispettare il termine dei 30 giorni dall'adozione delle determinazioni, da interpretare come il momento di validazione del Piano, per l'invio del documento ad ARERA; per gli anni successivi il termine dovrà essere individuato da apposito provvedimento dell'Autorità stessa.

3. Il perimetro gestionale: i costi ammessi a regolazione tributaria

Nei documenti precedenti alla Deliberazione 443/2019 ARERA aveva fornito una puntuale definizione delle attività da includere nel perimetro del servizio integrato di gestione del ciclo dei rifiuti - al fine di caratterizzare e quantificare i costi che devono essere coperti dal gettito tariffario come regolato dall'Autorità medesima ed escludere di conseguenza da tale perimetro le attività e i costi non pertinenti al servizio regolato - contestualmente prevedendo che gli oneri eventualmente inseriti nei corrispettivi tariffari, ma non attinenti alle attività ricomprese nel perimetro, siano indicati separatamente negli avvisi di pagamento, come poi indicato all'articolo 5 comma 3.

All'articolo 1 comma 2 della Deliberazione si legge:

Il perimetro gestionale assoggettato al presente provvedimento è uniforme su tutto il territorio nazionale e, sulla base della normativa vigente, comprende:
a) spazzamento e lavaggio delle strade;
b) raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;

c) gestione tariffe e rapporti con gli utenti;
d) trattamento e recupero dei rifiuti urbani;
e) trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani.

La chiarezza nella definizione del perimetro – di per sé piuttosto vago per come definito sopra – è migliorata dalla definizione delle Attività esterne al ciclo integrato dei RU, riportate nell'allegato alla Deliberazione 443/2019.

Esse sono tutte quelle attività che, anche qualora siano state incluse nella concessione di affidamento del servizio di gestione integrata del ciclo dei rifiuti, ai sensi della normativa vigente, non possono essere incluse nel perimetro sottoposto a regolazione dell'Autorità; a titolo esemplificativo ma non esaustivo, comprendono in particolare:

- *raccolta, trasporto e smaltimento amianto da utenze domestiche; tuttavia, ai fini della determinazione dei corrispettivi, laddove già inclusa nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani alla data di pubblicazione del presente provvedimento, la micro raccolta dell'amianto da utenze domestiche è da considerarsi tra le attività di gestione dei RU;*
- *derattizzazione;*
- *disinfestazione zanzare;*
- *spazzamento e sgombero della neve;*
- *cancellazione scritte vandaliche;*
- *defissione di manifesti abusivi;*
- *gestione dei servizi igienici pubblici;*
- *gestione del verde pubblico;*
- *manutenzione delle fontane*.

La miglior definizione delle attività del perimetro gestionale ammesso a regolazione tariffaria da parte dell'Autorità era stata fornita con DCO 713/2018, al punto 9. ARERA stessa sosteneva che "*La definizione del perimetro del servizio è fondamentale al fine di caratterizzare e quantificare i costi che devono essere coperti dalla tariffa*"; seguiva una tripartizione delle attività svolte dal soggetto gestore, indicate come segue:

a) attività che costituiscono il servizio base della raccolta e trasporto;

b) altre attività riferibili al settore dei rifiuti urbani non riconducibili al servizio base, altrimenti denominati nei contratti di affidamento come servizi integrativi, addizionali, personalizzati etc.;

c) altre attività esterne al settore dei rifiuti urbani, non ricomprese nella raccolta e trasporto e i cui costi non sono coperti dalla tariffa, in quanto non costituiscono attività regolate.

In relazione alle attività di cui alla lettera a) che costituiscono il servizio base della raccolta e trasporto, l'Autorità è orientata a considerare le seguenti:

I. spazzamento e lavaggio strade: comprensiva delle operazioni di spazzamento manuale e meccanizzato di strade, piazze ed aree pubbliche e aree private ad uso pubblico e di parcheggio, nonché del lavaggio del suolo pubblico, strade, piazze e marciapiedi;

II. raccolta e trasporto, comprensiva delle operazioni di:

i. raccolta indifferenziata dei rifiuti urbani;
ii. raccolta differenziata di rifiuti urbani;
iii. raccolta dei rifiuti presenti nei contenitori stradali e manutenzione dei contenitori;

iv. raccolta di rifiuti ingombranti, RAEE nonché oli e grassi vegetali classificabili come rifiuti urbani;

v. raccolta rifiuti e pulizia di mercati, arenili, rive fluviali e lacuali nonché di aree cimiteriali, compresa la raccolta di rifiuti prodotti da operazioni cimiteriali di esumazione ed estumulazione;

vi. raccolta rifiuti abbandonati su strade o aree pubbliche o su strade o aree private ad uso pubblico;

vii. gestione e manutenzione dei centri di raccolta collettivi e di riuso e di isole ecologiche;

viii. comunicazione agli utenti per campagne informative e di educazione ambientale relative al servizio di raccolta e trasporto;

ix. vigilanza ambientale, ossia controllo del corretto conferimento dei rifiuti, accertamento e contestazione ai sensi delle norme vigenti e del regolamento di gestione del servizio;

x. raccolta e gestione dei dati relativi al conferimento dei rifiuti da parte delle utenze e del successivo conferimento agli impianti di trattamento;

xi. commercializzazione dei rifiuti da raccolta differenziata;

xii. trasporto verso impianti di recupero, compreso eventuale trasbordo su mezzi di maggiori dimensioni, ai sensi dell'articolo 193, comma 11 del TUA;

xiii. trasporto verso impianti di smaltimento, compreso eventuale trasbordo su mezzi di maggiori dimensioni, ai sensi dell'articolo 193, comma 11 del TUA;

III. attività di gestione tariffe all'utenza, che include le operazioni di:

i. accertamento, bollettazione e invio degli avvisi di pagamento, gestione della banca dati utenze, riscossione, gestione dei crediti e del contenzioso;

ii. gestione del rapporto con l'utenza tramite sportelli o call center.

In relazione alle altre attività di cui alla lettera b), si tratta di attività che di norma vengono effettuate dal gestore del servizio su richiesta e che non sono esplicitamente incluse tra quelle cui si applica il metodo tariffario; esse sono di norma remunerate a parte dall'utente che ne fa richiesta oppure dall'ente locale. In relazione a tali attività si distinguono:

I. attività integrative richieste dall'ente locale:

i. servizi di pulizia per manifestazioni ed eventi pubblici;

ii. servizi di raccolta rifiuti presso campo nomadi;

iii. raccolta e smaltimento siringhe presso aree pubbliche;

iv. pulizia e manutenzione caditoie stradali (quando non effettuate dal gestore del Servizio Idrico Integrato);

II. attività integrative richieste dal singolo utente:

i. raccolta presso le grandi utenze con servizio personalizzato;

ii. raccolta, trasporto e smaltimento di potature e sfalci erbosi;

iii. servizi di ritiro ingombranti che richiedano l'impiego di mezzi non ordinari;

iv. rimozione di rifiuti abbandonati in grandi quantità su area privata;

v. rimozione amianto da utenze domestiche.

Per quanto riguarda infine le attività di cui alla lettera c), altre attività esterne al ciclo integrato, esse non sono riferibili al servizio integrato di gestione del ciclo dei rifiuti: per queste si ritiene che

sia possibile fare riferimento a quelle esplicitate nell'allegato alla Deliberazione 443/2019, viste sopra.

4. La determinazione dei fattori di sharing

3.2 Sulla base del MTR, la determinazione delle componenti di costo di cui al precedente comma 2.1, lettera a), avviene tenendo conto di un fattore di sharing valorizzato, dall'Ente territorialmente competente, in modo da favorire gli incentivi alla crescita dei ricavi dalla vendita di materiali e/o energia.

Con riferimento ai fattori di ***sharing***, ARERA ha ritenuto opportuno confermare l'introduzione di un fattore volto a rafforzare gli incentivi allo sviluppo di attività di valorizzazione di materiali recuperati e/o di energia prevedendo, in aggiunta, l'introduzione di un analogo fattore anche per i proventi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dal consorzio CONAI al fine di evitare distorsioni al corretto funzionamento del mercato, il cui valore, comunque superiore al fattore di *sharing* per le altre componenti di ricavo, sia determinato dall'Ente territorialmente competente in base a valutazioni sul livello di qualità del servizio reso in termini di percentuale di raccolta differenziata e di *performance* di riutilizzo e riciclo.

L'ETC dovrà quindi determinare sia le componenti b (AR_a) che b (1 + ω_a) $AR_{CONAI,a.}$

b è il fattore di sharing dei proventi, che può assumere un valore compreso nell'intervallo [0,3 ,0,6].

b (1 + ω_a) è il fattore di sharing dei proventi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dal CONAI, dove ωa è determinato dall'Ente territorialmente competente in coerenza con le valutazioni compiute ai fini della determinazione dei parametri $\gamma_{1,a}$ e $\gamma_{2,a}$; ωa può assumere un valore compreso nell'intervallo [0,1 ,0,4]. Questa variabile non si determina mediante calcolo, ma il valore assunto nell'intervallo prende in considerazione i ragionamenti fatti per la determinazione delle due variabili citate che misurano rispettivamente il rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata da raggiungere e l'efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo.

Sarebbe quindi opportuno determinare precedentemente la variabile γ_a (di cui all'articolo 16, relativa alla gradualità di applicazione del nuovo sistema) anch'essa di competenza dell'ETC.

5. L'intervento dell'ETC nella determinazione delle variabili di miglioramento della qualità e incremento del perimetro gestionale

4.2 Le entrate tariffarie determinate per ciascuna delle annualità 2020 e 2021 non possono eccedere quelle relative all'anno precedente, più del limite alla variazione annuale, che tiene conto, ai sensi dell'Articolo 4 del MTR:
• del tasso di inflazione programmata;
• del miglioramento della produttività;
• del miglioramento previsto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate agli utenti;
• delle modifiche del perimetro gestionale, con riferimento ad aspetti tecnici e/o operativi.

In ciascun anno, l'Ente territorialmente competente promuove il miglioramento del servizio prestato a costi efficienti. A tal fine, il medesimo Ente fissa gli obiettivi specifici da conseguire e, coerentemente, determina i valori dei coefficienti QL_a e PG_a. Ferma restando l'applicazione del limite di prezzo complessivo, l'ETC può favorire il conseguimento di tali obiettivi di miglioramento, ove necessario, mediante l'introduzione delle componenti di costo di natura previsionale $COI^{exp}{}_{TV,a}$ e $COI^{exp}{}_{TF,a}$ (costi operativi incentivanti): essi hanno natura previsionale e sono destinati alla copertura degli oneri fissi e variabili attesi relativi al conseguimento di target di miglioramento dei livelli di qualità e/o alle modifiche del perimetro gestionale.

Tra gli oneri di natura previsionale di carattere variabile rientrano quelli associati al possibile incremento della raccolta differenziata, della percentuale di riciclo/riutilizzo, della frequenza della raccolta ovvero dell'eventuale passaggio da raccolta stradale a porta a porta. Tra gli oneri di natura fissa rientrano l'eventuale miglioramento delle prestazioni relative alle attività di spazzamento, lavaggio strade e marciapiedi, nonchè la possibile introduzione di sistemi di tariffazione puntuale con riconoscimento dell'utenza.

L'introduzione delle componenti COI può avvenire nel caso in cui si verifichino congiuntamente le seguenti condizioni:
• sia possibile identificare puntualmente la corrispondenza tra il target di miglioramento da conseguire e le citate componenti;
• la valorizzazione delle medesime possa essere effettuata sulla base di dati oggettivi, verificabili e ispirati all'efficienza dei costi, tenuto conto dei potenziali effetti di scala.

6. La verifica del conseguimento degli obiettivi

ARERA stabilisce che l'operatore si assuma il rischio di conseguire l'obiettivo a risorse definite *ex ante* e sia tenuto a rendicontare *ex post* gli oneri effettivamente sostenuti per il raggiungimento del riferito obiettivo. Non è chiaro se l'obiettivo stabilito dall'ETC sia vincolante per il Gestore ("l'operatore") e se le maggiori risorse stanziate per il suo raggiungimento siano concertate con lo stesso; in caso contrario, il Gestore si potrebbe trovare nella condizione di dover migliorare il

servizio a condizioni economiche non sostenibili e pertanto si propende per la soluzione concertativa, laddove l'ETC fissa un obiettivo e il Gestore opera una previsione di costo per il suo raggiungimento. I valori di COI sono infatti fissati per l'anno 2020 ed esulano dalla rivalutazione dei costi storici estratti dai dati consuntivi dell'anno 2018: occorrerà quindi guardare al miglioramento della qualità/ampliamento del servizio che si verificheranno nell'anno 2020.

In caso di mancato conseguimento degli obiettivi sottesi alla quantificazione delle componenti di COI, è previsto, nell'anno 2022, un recupero (solo se a vantaggio dell'utenza) dell'eventuale scostamento tra la quantificazione delle menzionate componenti per l'anno 2020 e gli oneri effettivamente sostenuti e rendicontati dal gestore nella medesima annualità. L'entità del recupero di cui al precedente periodo è proporzionale alla distanza tra l'obiettivo fissato e il livello effettivamente raggiunto.

Facciamo un esempio: ETC stabilisce che sia necessario un miglioramento del tasso di raccolta differenziata di 2 punti percentuali e il Gestore ritiene che sia sufficiente aumentare del 3% il corrispettivo per tale attività. Rispetto al costo del servizio sostenuto nel 2019 (es. 100.000 €) occorrerà un incremento pari a 3.000 € per conseguire l'obiettivo e questa somma sarà imputata nel Piano Finanziario. Nell'anno 2021 dai dati sul 2020 a consuntivo emerge un incremento di 1 solo punto della Raccolta differenziata: in tal caso il costo imputato all'utenza sarà risultato eccessivo poiché l'obiettivo è stato raggiunto solo al 50%; in questo caso il 50% dell'importo inserito nel PEF 2020 (che era di 3.000 €, quindi 1.500 €) dovrà essere inserito all'interno del PEF 2022 in negativo, consentendo il recupero del maggior costo sostenuto dall'utenza. In tal caso ARERA non specifica chi debba finanziare quell'importo, ma da come è stato impostato il riferimento nel MTR (articolo 8.3: "*L'operatore si assume il rischio di conseguire l'obiettivo…*") pare evidente che la somma sia da decurtare dai costi dello stesso Gestore nell'anno 2022.

7. Il limite all'incremento tariffario

4.3 Qualora l'Ente territorialmente competente non individui ***obiettivi di miglioramento della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate*** *e non preveda modifiche al perimetro gestionale, le entrate tariffarie possono essere incrementate, al massimo, per il valore corrispondente alla differenza tra il tasso di inflazione programmata e il miglioramento della produttività.*

Per l'anno 2020 il totale delle entrate tariffarie di riferimento non può essere superiore alla somma tra totale entrate 2019 (accertate, quindi importo PEF) rivalutato di un parametro (ρ_a) per la determinazione del limite alla crescita delle tariffe determinato sulla base della seguente formula:

$$\rho_a = rpi_a - X_a + QL_a + PG_a$$

dove:

• rpi_a è il tasso di inflazione programmata, pari a 1,7%;

• X_a è il coefficiente di recupero di produttività, determinato dall'Ente territorialmente competente, nell'ambito dell'intervallo di valori compreso fra 0,1% e 0,5%;

• QL_a è il coefficiente per il miglioramento previsto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate agli utenti, che può assumere un valore nei limiti della seguente tabella;

• PG_a è il coefficiente per la valorizzazione di modifiche del perimetro gestionale con riferimento ad aspetti tecnici e/o operativi, che può assumere un valore nei limiti della seguente tabella:

		PERIMETRO GESTIONALE (PG_a)	
		NESSUNA VARIAZIONE NELLE ATTIVITÀ GESTIONALI	PRESENZA DI VARIAZIONI NELLE ATTIVITÀ GESTIONALI
QUALITÀ PRESTAZIONI (QL_a)	MANTENIMENTO DEI LIVELLI DI QUALITÀ	SCHEMA I Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie: PG_a=0 $QL_a = 0$	SCHEMA II Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie: $PG_a \leq 3\%$ $QL_a = 0$
	MIGLIORAMENTO DEI LIVELLI DI QUALITÀ	SCHEMA III Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie: PG_a=0 $QL_a \leq 2\%$	SCHEMA IV Fattori per calcolare il limite alla crescita delle entrate tariffarie: $PG_a \leq 3\%$ $QL_a \leq 2\%$

Per il fattore X_a la disciplina ARERA non specifica come debba essere determinato il recupero della produttività, che comunque deve essere individuato dall'Ente Territorialmente Competente (come anche le altre variabili) nell'intervallo sopra indicato.

Il calcolo di cui sopra serve unicamente a verificare che l'importo complessivo del Piano Finanziario 2020 sia coerente, ma non incide sulla determinazione delle somme da inserire nello stesso Piano. Ecco perché soltanto l'ETC e non i singoli Gestori possono operare tale confronto, disponendo di tutti i dati aggregati dai diversi Piani Finanziari.

7.1 Condizioni di superamento del limite all'incremento tariffario

4.4 Nel caso in cui l'Ente territorialmente competente ritenga necessario, per il raggiungimento degli obiettivi migliorativi definiti o per il superamento di situazioni di squilibrio economico e

*finanziario, il **superamento del limite** di cui al precedente comma 4.2, presenta all'Autorità, per i seguiti di competenza, una relazione attestando le valutazioni compiute come specificato nel citato articolo 4 del MTR.*

Pur confermando il *limite di crescita delle entrate* in un'ottica di sostenibilità tariffaria e di tutela dell'utenza, è stata prevista la possibilità di presentare all'Autorità, da parte dell'Ente territorialmente competente, specifica istanza per il **superamento del limite di crescita delle entrate**, qualora ricorrano specifiche condizioni (assicurare il raggiungimento dei previsti miglioramenti di qualità ovvero per sostenere il processo di integrazione delle attività gestite). L'ETC presenta all'Autorità una relazione attestante:

• le valutazioni di congruità compiute sulla base delle risultanze dei fabbisogni standard di cui all'articolo 1, comma 653, della legge n. 147/13 (ovvero, per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, sulla base del costo medio di settore come risultante dall'ultimo Rapporto dell'ISPRA) e l'analisi delle risultanze che presentino oneri significativamente superiori ai valori standard;

• le valutazioni in ordine all'equilibrio economico-finanziario delle gestioni, con specifica evidenza degli effetti di eventuali valori di picco degli oneri attribuibili alle componenti CTS_a e CTR_a ;

• l'effetto relativo alla valorizzazione del fattore di sharing b in corrispondenza dell'estremo superiore dell'intervallo;

• le valutazioni relative agli eventuali oneri aggiuntivi relativi ad incrementi di qualità nelle prestazioni o a modifiche nel perimetro gestionale.

Qualora l'Ente territorialmente competente accerti eventuali situazioni di squilibrio economico e finanziario dovrà provvedere a declinare puntualmente le modalità volte a recuperare la sostenibilità efficiente della gestione all'interno del documento stesso. In tal caso le competenze dell'ETC però potrebbero non essere sufficienti, dal momento che trattasi di materia gestionale su organismo aziendale esterno: anche in questa fase riteniamo sia dunque preferibile un passaggio concertativo per definire le modalità di recupero dell'equilibrio gestionale.

8. La definizione indiretta di altri elementi di costo

Nell'ambito della componente a copertura degli **ammortamenti** in relazione alla durata tecnico-economica degli *asset*, l'Ente territorialmente competente stabilisce, con procedura partecipata dal gestore, la **vita utile** delle discariche, sulla base della capacità residua e delle migliori stime disponibili in ordine all'esaurimento delle medesime.

Con riferimento alla gestione post-operativa delle discariche occorre far riferimento al D.lgs. 13 gennaio 2003 n. 36 che costituisce disposizione normativa vigente e "*stabilisce requisiti operativi e*

tecnici per i rifiuti e le discariche, misure, procedure e orientamenti tesi a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente, in particolare l'inquinamento delle acque superficiali, delle acque sotterranee, del suolo e dell'atmosfera, e sull'ambiente globale, compreso l'effetto serra, nonché i rischi per la salute umana risultanti dalle discariche di rifiuti, durante l'intero ciclo di vita della discarica". L'art. 12 della disposizione citata prevede che "*La discarica, o una parte della stessa, è considerata definitivamente chiusa solo dopo che l'ente territoriale competente al rilascio dell'autorizzazione […] ha eseguito un'ispezione finale sul sito, ha valutato tutte le relazioni presentate dal gestore […] e comunicato a quest'ultimo l'approvazione della chiusura. […] Anche dopo la chiusura definitiva della discarica,* il gestore è responsabile della manutenzione, della sorveglianza e del controllo nella fase di gestione post-operativa per tutto il tempo durante il quale la discarica può comportare rischi per l'ambiente*".* Infatti, ai sensi dell'art. 183 del D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, recante "Norme in materia ambientale", l'attività di gestione comprende anche *"gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento*". Sarà quindi il gestore della discarica che dovrà fornire all'Ente Territorialmente Competente le risultanze necessarie ad individuare i costi per gli oneri post-operativi citati.

9. Il limite all'incremento dei costi variabili

Oltre al limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie ARERA stabilisce anche un limite all'incremento della componente variabile dei costi, prevedendo che per l'anno 2020 il totale della tariffa variabile complessiva non possa essere inferiore o superiore del 20% rispetto a quella imputata alle utenze nell'anno 2019. Qualora gli importi della parte variabile fossero superiori al 120% della quota prevista per l'anno precedente, con una forzatura la parte eccedente dovrà essere inserita tra i costi fissi. ARERA non disciplina dove debbano essere ricomprese tali somme, giacché non esiste una variabile nel calcolo riferita a tali scostamenti. È plausibile pensare che la somma debba essere inserita nella sommatoria dei costi fissi, senza distinzioni.

Qualora invece i nuovi calcoli portino ad un importo della tariffa variabile inferiore all'80% di quanto imputato nel 2019, sarà necessario sottrarre una quota dai costi fissi (nemmeno qui ARERA specifica da quale voce quindi pare lecito ritenere che la sottrazione debba essere fatta una volta costruito l'importo complessivo) per imputarla alla tariffa variabile.

Facciamo un esempio: il Comune ha approvato nel 2019 un PEF con costi variabili pari a 150.000 € e fissi pari a 50.000 €. Qualora nel 2020, dai calcoli con il nuovo metodo, emergessero quote fisse immutate (50.000 €) e variabili pari a 115.000 € (quindi con una differenza di 35.000 € pari al 23,33% rispetto al 2019), non sarebbe verificata l'equazione di cui sopra, che fissa i limiti a 120.000 € (inferiore) e 180.000 € (superiore). La differenza tra limite inferiore e importo effettivo (120.000 € - 115.000 € = 5.000 €) dovrà quindi essere sottratta dai costi fissi: essi scenderebbero quindi a 45.000 € permettendo l'imputazione di costi variabili pari a 120.000 €, limite minimo in base al MTR.

Qualora invece i costi variabili 2020 fossero pari a 190.000 €, l'eccedenza rispetto al limite massimo (180.000 €) pari a 10.000 € andrebbe sommata ai costi fissi, ottenendo l'importo di 60.000 € per la parte fissa e 180.000 € per quella variabile.

Visto che il momento della verifica dovrà avvenire soltanto una volta acquisiti tutti i dati dai diversi gestori, l'operazione – che in questo caso è priva di qualsivoglia discrezionalità - dovrà essere effettuata dall'Ente Territorialmente Competente.

10.Meccanismi di garanzia e inerzia del Gestore e dell'ETC

Si riscontra all'articolo 7 una novità importante nell'ambito dell'inerzia che spesso caratterizza la delicata fase di predisposizione del Piano Finanziario: spetta all'Ente territorialmente competente "che abbia provveduto a richiedere i dati e gli atti necessari" il ruolo di monitorare l'invio tempestivo dei dati da parte del Gestore.

7.1 In caso di inerzia del gestore nella predisposizione del piano economico finanziario secondo quanto stabilito ai commi 6.1 e 6.2, l'Ente territorialmente competente, che abbia provveduto a richiedere i dati e gli atti necessari, ne dà comunicazione all'Autorità, informando contestualmente il gestore.

7.2 L'Autorità, ricevuta la comunicazione di cui al precedente comma, provvede a diffidare il gestore e, in caso di perdurante inerzia, ad intimare l'adempimento agli obblighi regolatori, riservandosi comunque di procedere secondo quanto stabilito dall'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95.

Rispetto al passato, il monitoraggio non si arresta alla semplice presa d'atto dell'eventuale inerzia ma comporta la facoltà/obbligo di comunicare tale situazione all'Autorità, la quale inizialmente diffida il gestore, arrivando anche a sanzionare i soggetti responsabili ai sensi dell'articolo 2 comma 20 lett. c) della legge 481/95 che prevede

"*Per lo svolgimento delle proprie funzioni, ciascuna Autorità:*

c) irroga, salvo che il fatto costituisca reato, in caso di inosservanza dei propri provvedimenti o in caso di mancata ottemperanza da parte dei soggetti esercenti il servizio, alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli, ovvero nel caso in cui le informazioni e i documenti acquisiti non siano veritieri, sanzioni amministrative pecuniarie non inferiori nel minimo a euro 2.500 e non superiori nel massimo a lire 300 miliardi".

7.3 Il gestore, una volta predisposto il piano economico finanziario secondo quanto stabilito ai commi 6.1 e 6.2, in caso di inerzia dell'Ente territorialmente competente, ne dà comunicazione all'Autorità, informando contestualmente l'Ente medesimo.

7.4 L'Autorità, ricevuta la comunicazione di cui al precedente comma, provvede a diffidare l'Ente territorialmente competente e, in caso di perdurante inerzia, ad intimare l'adempimento agli obblighi regolatori, riservandosi comunque di procedere secondo quanto stabilito dall'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95.

La stessa attività di controllo si verifica anche al contrario da parte del Gestore nei confronti dell'Ente territorialmente competente, qualora quest'ultimo non dia corso all'iter descritto sopra in relazione all'adozione del Piano Finanziario. Anche in tal caso l'Autorità ne deve essere informata, potendo intervenire per far cessare l'inerzia fino all'irrogazione di sanzioni come sopra richiamato.

11. Le componenti a conguaglio: criticità e motivazioni per l'esclusione dal Piano Finanziario TARI

Una delle componenti tariffarie del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani previste dalla Delibera 443/2019/R/Rif è costituita dalla componente a conguaglio relativa ai costi delle annualità 2018 e 2019. ARERA ha previsto all'articolo 15 dell'allegato alla Delibera 443/2019/R/Rif le modalità di quantificazione di tali componenti relative alle annualità pregresse. In particolare ARERA dispone: "*I costi efficienti di esercizio e di investimento riconosciuti per gli anni 2018 e 2019 per il servizio integrato di gestione dei RU sono determinati a partire da quelli effettivi rilevati nell'anno di riferimento, vale a dire l'anno 2017, come risultanti da fonti contabili obbligatorie […] In ciascun anno* a *= {2020,2021}, la componente a conguaglio relativa ai costi variabili riferiti all'anno (a-2) è data dalla differenza tra le entrate relative alle componenti di costo variabile come ridefinite dall'Autorità e le pertinenti entrate tariffarie computate per l'anno (a-2*)"
ARERA sembra quindi chiedere di effettuare un confronto tra due valori:

- quello deliberato nell'anno 2018 con riferimento ai costi 2018, basato sull'applicazione della disciplina allora in vigore;
- quello ottenuto mediante l'applicazione del Metodo introdotto a fine 2019, con riferimento ai costi 2018, quindi ad un Piano Finanziario redatto postumo ora per allora, basandosi sulle risultanze dell'anno 2017 a consuntivo.

La differenza che ne dovesse emergere sarà imputata come quota di costo o di recupero, all'interno del Piano Finanziario 2020 e successivi (in base a quanto disciplinato all'articolo 16 "Gradualità"). Ciò significa che nel caso in cui il Comune nel 2018 avesse deliberato un Piano Finanziario basato sull'applicazione delle regole ex DPR 158/1999 dell'ammontare di € 1.000.000,00 ed oggi, in osservanza dell'applicazione delle regole ARERA (in base alle quali occorrerebbe una seconda compilazione del Piano Finanziario 2018 da parte del Gestore con i dati consuntivi 2017 ed una rivalutazione dello stesso da parte dell'Ente Territorialmente Competente,

etc.) emergesse un costo efficiente pari ad € 900.000,00, la maggior entrata di € 100.000,00 riferita al 2018, da parte del Comune, dovrà essere restituita ai contribuenti nell'anno 2020, nell'avviso di pagamento. Idem, all'inverso, se dovesse emergere una differenza in negativo: in tal caso il Comune dovrà considerare quell'importo come quota di costo 2020 e imputarlo ai contribuenti in bolletta.

Una simile disposizione porta con sé criticità logiche e applicative notevoli. Innanzitutto, a livello tributario, si assisterebbe ad uno spostamento dell'onere tributario tra platee di contribuenti differenti (soggetti passivi 2018 – soggetti passivi 2020). La scelta di ricalcolare oneri generatisi da annualità pregresse ed applicarli sulle annualità future risulta priva di coerenza. Si consideri inoltre che la delega di legge (L. 27-12-2017 n. 205, articolo 1 comma 527 lett. f)) con cui l'Autorità è stata investita delle funzioni in ambito di regolazione del settore rifiuti prevedeva: "*sono attribuite all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, come ridenominata […] le seguenti funzioni di regolazione e controllo, in particolare in materia di […] predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio « chi inquina paga »*": nella disciplina delle componenti a conguaglio, il meccanismo in base a cui *«chi inquina paga»* non è minimamente considerato, giacché si impone a soggetti potenzialmente *non-utenti* nell'anno 2018 una differenza di costi non certo generatisi dal maggiore o minore conferimento di rifiuti oltre che basati su interpretazioni avvenute successivamente (a fine 2019).

Un'altra disposizione normativa in aperto contrasto con quanto in commento è l'articolo 3 della L. 212/2000 (Statuto dei diritti del contribuente) che afferma: "*1. Salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2,* (*in materia di norme di interpretazione e non è questo il caso, ndr*) *le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo*". Di fatto, nel caso specifico, la necessità prevista da ARERA di ricalcolare i costi efficienti alla luce delle disposizioni emanate a fine 2019, con riferimento ad annualità precedenti (2018 e 2019), soprattutto con riferimento ai termini per l'approvazione delle tariffe in vigore, ed imputarle a soggetti differenti, genera una evidente retroattività, quantomeno nei confronti di soggetti che hanno provveduto nelle annualità precedenti a pagare la TARI in base alle deliberazioni assunte legittimamente dal Consiglio Comunale.

È appena il caso di ricordare che per diffusa e pressoché costante interpretazione della Corte dei Conti, la modifica delle tariffe e delle aliquote disposta successivamente rispetto all'approvazione del bilancio di previsione di un ente, non può trovare accoglimento per la stessa annualità ma potrà incidere sulle annualità successive (vedi pareri CDC Campania deliberazione 158/201o, sezione Autonomie CDC deliberazione 2/2011). La modifica intervenuta oggi, quindi ben oltre i termini per l'approvazione dei previsionali degli enti, di fatto comporta una modifica del livello dei costi ammessi a tassazione ora per allora, con un impatto che sebbene non esplichi i suoi effetti sulle tariffe ormai deliberate e definitive dei due anni passati, viene calcolato su di esse per incidere sulle somme imposte a fini TARI nel 2020.

Anche la giustizia amministrativa si è espressa su casi analoghi. Si condivide con quanto previsto dal TAR nella sentenza n. 1826 del 18 ottobre 2017 – che confermando quanto sostenuto dallo

stesso TAR nell'ordinanza n. 386 del 26 luglio 2017 – ha affermato "*le ipotesi di inserimento di costi del servizio riferibili ad anni precedenti nel Piano Economico Finanziario relativo all'anno successivo sono del tutto straordinarie ed eccezionali, e giammai riconducibili a "ordinari" comportamenti negligenti/illegittimi imputabili all'Ente locale*".

Ad eccezione delle predette "ipotesi derogatorie", secondo quanto chiarito nella sentenza in questione, il principio della copertura integrale dei costi di cui all'art. 1, comma 654, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, "*correttamente interpretato (…), va inteso nel senso che (…)* ***i relativi costi 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)*". È, quindi, da escludersi la possibilità di inserire nel piano finanziario dell'anno successivo componenti di costo del servizio imputabili all'esercizio precedente e, in particolare, quelle ascrivibili alla "errata (o illegittima)" determinazione della tariffa per l'anno precedente.

Nello stesso senso si è espressa la Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, n. 4 dell'1° marzo 2019, la quale ha espresso l'avviso che "*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*".

Recentemente poi è intervenuto anche il Ministero Economia e Finanze che con Circolare 3 del Dipartimento delle Finanze del 22 novembre 2019 ha ritenuto che "*l'operazione di coprire un costo relativo a un esercizio precedente in un'annualità in cui tale costo non si è manifestato presenta non poche criticità*".

Infine, il ragionamento può essere ampliato ai principi generali o postulati di cui articolo 3 comma 1 del DLgs. 118/2011. Tra i principi generali che costituiscono le fondamenta dell'impianto contabile in vigore è opportuno evidenziare come alcuni di essi in particolare non trovino piena applicazione nella rilevazione della componente a conguaglio prevista da ARERA.

Il principio dell'annualità specifica come "i documenti del sistema bilancio sia di previsione che di rendicontazione…" siano predisposti con cadenza annuale e con riferimento a periodi di gestione coincidenti con l'anno solare. Il Pef costituisce senza dubbio uno dei documenti del "sistema bilancio" e di fatto ne determina non solo una specifica quota di spesa distinta in diverse nature di costo ma anche la corrispondente quota di entrata a copertura; quota che, nel caso di applicazione della componente a conguaglio, sarebbe inquinata di somme non relative al periodo di gestione previsto dal principio stesso coincidente con l'anno solare.

Il principio della veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità specifica che per essere veritiero il bilancio deve essere rappresentativo delle "reali condizioni delle operazioni di gestione di natura economica, patrimoniale e finanziaria dell'esercizio." Anche in questo caso il principio deve essere applicato a tutti i documenti di previsione che devono essere prodotti valutando in modo rigoroso i flussi finanziari ed economici generati dalle operazioni svolte nel corso dell'anno di gestione di riferimento.

Il principio della congruità definisce chiaramente il rapporto tra risorse disponibili e fini stabiliti come evidenziato nell'estratto di seguito riportato "*La congruità consiste nella verifica*

dell'adeguatezza dei mezzi disponibili rispetto ai fini stabiliti. Il principio si collega a quello della coerenza, rafforzandone i contenuti di carattere finanziario, economico e patrimoniale, anche nel rispetto degli equilibri di bilancio."

Il principio della competenza finanziaria che costituisce il criterio cardine per l'imputazione delle **obbligazioni giuridicamente perfezionate** al bilancio ed il principio della competenza economica che prevede l'obbligo di rilevare ed attribuire l'effetto delle operazioni nell'anno al quale tali operazioni si riferiscono, concludono, infine, il ragionamento di derivazione contabile che sostiene e rafforza quanto in precedenza rappresentato.

Da quanto detto sopra emerge l'incoerenza del criterio adottato per il riconoscimento dei costi efficienti 2018 e 2019 che, con le opportune motivazioni citate, non dovrebbero essere considerati nel calcolo delle componenti di costo ammesse a copertura tariffaria negli anni 2020 e 2021.

PROPOSTA PER IL SUPPORTO IN MATERIA DI NUOVA IMU

PREMESSA

La Legge di bilancio 2020 (Legge n. 160 del 27/12/2019) ed in particolare i commi 738-783, è finalmente intervenuta a riformare la normativa IMU e TASI, da tempo oggetto di critiche (soprattutto rispetto al secondo tributo) e per le quali era fortemente sentita l'esigenza di intervento normativo.

Pur non avevo stravolto l'assetto IMU originario (ad es. soggetto passivo e oggetto del tributo sono rimasti invariati), il Legislatore è intervenuto modificando alcuni aspetti sostanziali che avranno un'incidenza particolare nella gestione quotidiana del tributo.

Si pensi agli interventi sulle aliquote che, oltre a eliminare quelle TASI (di fatto però incorporate in quelle IMU), comporterà minore discrezionalità nella scelta delle stessa da parte dei Comuni. O ancora, di maggiore rilevanza per gli aspetti regolamentari, si pensi alle nuove definizioni date di fabbricato (con ripercussioni sui c.d. fabbricati collabenti), di abitazione principale in caso di assegnazione giudiziale della stessa, alla necessità di considerare gli elementi soggettivi ed oggettivi necessari per applicare un'agevolazione esclusivamente nei confronti del comproprietario cui questi si riferiscono, nonché alla maggiore potestà regolamentare riconosciuta in forza del comma 777.

LA NOSTRA PROPOSTA

Delfino & Partners Spa, grazie all'esperienza maturata negli enti dall'espletamento di servizi di consulenza e formazione in ambito tributario, nonché di assistenza nella gestione degli uffici tributi, si pregia di proporre un servizio di revisione dei regolamenti IMU e IUC, necessaria al fine di adeguare l'applicazione del tributo alla luce delle recenti variazioni normative. Nello specifico si propone di:

1a) acquisire gli attuali regolamenti IMU o IUC al fine di operare un aggiornamento complessivo, sia attraverso l'abrogazione delle disposizioni superate sia attraverso la previsione di nuove disposizioni alla luce della recente normativa, senza tuttavia modificare l'assetto regolamentare già vigente;

in alternativa:

1b) redazione di un nuovo regolamento IMU che faccia fronte all'aggiornamento normativo, mirata anche all'inserimento di ulteriori variazioni che si dovessero ritenere utili al miglioramento della gestione del tributo, stante anche la maggiore potestà regolamentare attribuita dal comma 777 della Legge di bilancio 2020;

2) stesura delle delibere di Consiglio Comunale per l'approvazione del regolamento e delle aliquote, con i relativi allegati e per l'abrogazione della precedente regolamentazione in ambito TASI;

3) incontro presso la Vs. sede, in occasione del quale potranno essere discussi tutti i passaggi necessari alla definizione del nuovo regolamento, sia con gli uffici che con l'Amministrazione, in modo da redigere un regolamento *ad hoc* che risponda alle esigenze del singolo Comune;

4) revisione di altri regolamenti comunali la cui modifica si rende necessaria a seguito dell'abrogazione del regolamento IUC (es. regolamento TARI).

I servizi di cui al punto 1,in entrambe le versioni, saranno in ogni caso svolti attraverso un costante confronto con l'ente, anche attraverso l'invio di bozze non definitive, al fine di redigere una versione finale del regolamento che meglio risponda alle necessità speficifiche di ciascun ente.

I vantaggi operativi

Nella nostra attività di supporto, riscontriamo frequentemente come siano ancora in vigore regolamenti IMU approvati in sede di prima applicazione (nel 2012) e mai aggiornati nel tempo (o solo limitatamente) nonostante vi siano state diverse variazioni normative. Questo comporta certamente una difficoltà di applicazione concreta da parte degli Uffici comunali, i quali sono chiamati a dover disattendere le disposizioni regolamentari perché superate dalla norma, oltre che una rilevante incertezza dei contribuenti che non possono far affidamento completo sul regolamento comunale.

Con l'approvazione di un nuovo Regolamento, il Comune ha la possibilità di avere uno strumento efficace, aggiornato e univoco per l'applicazione del nuovo tributo, con significativi vantaggi per gli Uffici comunali e un risvolto positivo anche nei confronti dei contribuenti.

Tempistiche di realizzazione

L'attività di sopra descritta, con l'eccezione del servizio di revisione dei regolamenti diversi da quello IMU/IUC, verrà svolta nell'arco di un mese dalla conferma dell'incarico.

Qualora interessati Vi preghiamo di compilare il questionario allegato e di trasmetterlo all'indirizzo tributi@studiodelfino.org; in caso di richiesta informazioni potete contattarci al numero 02.26688686.