



CONFERENZA
PRESIDENTI AR

OSSERVAZIONI SULLA DELIBERA ARERA N° 158/2020

Sommario

Sommario	1
Contesto	1
CRITICITA'	2
Bilancio	2
Competenze e potestà regolamentare.....	2
Entità delle riduzioni.....	3
Problematiche applicative dal punto di vista dei Comuni.....	4
Contraddizioni & sperequazione tra gli utenti	5
Conclusioni	6

Nota: in **giallo** sono evidenziate le parti relative ai conflitti di competenze tra Enti d'Ambito e Comuni che ANCI e IFEL da sempre segnalano al Governo.

Contesto

Con Delibera n° 102/2020/R/rif del 26 marzo 2020, recante *“Richiesta di informazioni per l'adozione di provvedimenti urgenti nel settore di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, alla luce dell'emergenza da COVID-19”* ARERA ha anticipato l'intenzione di adottare provvedimenti urgenti di regolazione al fine di mitigare gli effetti derivanti dalla situazione emergenziale sull'equilibrio economico e finanziario del servizio di gestione dei rifiuti.

Successivamente, con Segnalazione n° 136/2020/l/com del 23 aprile 2020, ARERA preannunciava l'adozione di ulteriori urgenti misure regolatorie nel settore rifiuti per la mitigazione degli effetti derivanti dall'attuale emergenza epidemiologica sull'utenza (domestica e non domestica), tenendo conto, per quanto riguarda le utenze non domestiche, in ossequio al principio *“chi inquina paga”*, dei periodi di sospensione dell'attività disposti con i recenti provvedimenti governativi e con gli altri atti adottati dalle autorità competenti.

Tale intenzione si è recentemente concretizzata con l'emanazione della Delibera ARERA 158/2020/R/rif del 05 maggio 2020 – *“Adozione di misure urgenti a tutela delle utenze del servizio di*



CONFERENZA PRESIDENTI AR

gestione integrata dei rifiuti, anche differenziati, urbani ed assimilati, alla luce dell'emergenza da COVID-19", attraverso la quale l'Autorità è intervenuta con l'intenzione di regolare le modalità per il riconoscimento sul territorio nazionale di riduzioni tariffarie e agevolazioni rivolte alle utenze maggiormente colpite.

CRITICITA'

Senza entrare nel merito degli aspetti tecnici della delibera, risulta opportuno evidenziare una serie di criticità che **rendono a nostro avviso inapplicabile il contenuto della stessa**, nei modi e nei tempi previsti.

Bilancio

I termini per l'approvazione delle tariffe della Tari e della Tari corrispettivo e del Bilancio di previsione sono fissati rispettivamente al 30 giugno e al 31 luglio 2020, secondo quanto stabilito dal DL 18/2020 (cd. Cura Italia). Entro le prossime 3-4 settimane molti comuni dovranno pertanto definire tutti i documenti per procedere ai passaggi formali previsti dai regolamenti comunali (delibere di giunta, commissioni consiliari, consiglio comunale). Difficile ipotizzare che in questi tempi sia possibile, per enti locali e enti territorialmente competenti, adempiere alla raccolta dati, verifiche e confronti tra enti nei tempi definiti.

In caso di approvazione delle tariffe adottate per l'anno 2019 anche per l'anno 2020¹ è possibile dare atto nella delibera tariffaria che il costo delle riduzioni sarà inserito nel Pef di dicembre, redatto secondo l'MTR ARERA, ed influirà sul conguaglio da suddividere nel triennio successivo o con le modalità che ARERA definirà in un futuro provvedimento di cui si fa cenno solo nei "ritenuto che". Notare che, fino ad oggi, nel MTR non sono previsti componenti di costo relative a riduzioni.

Per i Comuni che, invece, approveranno a giugno direttamente le tariffe 2020 si pone il problema di copertura finanziaria, che non potrà essere garantita "col poi si vedrà"² di cui alla delibera n. 158 del 2020. Ovvero in assenza di risorse comunali le riduzioni obbligatorie previste da ARERA non saranno coperte. Analoga situazione per i gestori del servizio in regime di tariffa corrispettiva.

Competenze e potestà regolamentare

Con la delibera 158/2020, ARERA si sovrappone alla potestà regolamentare dei Comuni in materia di Tari anche se, formalmente, o meglio provocatoriamente, nella stessa si dà atto del permanere di tale potestà.

Peraltro, l'attribuzione agli EGATO (ove costituiti ed operativi) del compito di validare le riduzioni autonomamente decise dai Comuni (punto 3.6 del deliberato) pone seri problemi di coerenza

¹ Facoltà prevista dall'articolo 107 comma 5 del decreto-legge n. 18/2020 (cd. Cura Italia)

² Si veda in proposito quanto riportato nella Delibera 158/2020 a pag. 19: "RITENUTO, INFINE, CHE: al fine di garantire, in una logica di sistema, l'equilibrio economico e finanziario del settore e le connesse condizioni di sostenibilità per i fruitori del servizio, sia opportuno rinviare a un successivo provvedimento l'individuazione di primi elementi volti alla copertura degli oneri connessi alle citate misure di tutela per le utenze non domestiche e per quelle domestiche in condizioni di disagio economico,"



CONFERENZA PRESIDENTI AR

normativa. Da un lato, infatti, la legge n. 147/2013 attribuisce un'ampia potestà regolamentare in tema di riduzioni ed esenzioni Tari e, dall'altro lato, il mancato rispetto delle indicazioni della delibera Arera potrebbe dar luogo all'applicazione di sanzioni in capo ai Comuni. Si viene, quindi, a creare questo abominio giuridico, che vede, da un lato, il potere d'impugnativa del Ministero delle finanze delle delibere tributarie (ex art. 52 del d.lgs. n. 446 del 1997) e, dall'altro lato, che la delibera comunale, anche se non impugnata dal MEF, dia luogo all'applicazione di sanzioni.

Si dubita anche della legittimità della delibera Arera, perché l'art. 1, comma 527, della legge n. 205 del 2017, attribuisce all'autorità il compito di riformare il metodo tariffario di cui al dpr 158 del 1999, il quale tuttavia non disciplinava alcunché in materia di riduzioni specifiche, che la legge attribuisce alla competenza dei Comuni, ivi inclusi, ovviamente quelli che applicano il metodo normalizzato. **Non si può trascurare, infatti, che, nell'applicazione delle tariffe, i Comuni che gestiscono la copertura del costo del servizio con la tassa, hanno dato attuazione anche a politiche fiscali e di redistribuzione del reddito, considerando non solo i fattori K strettamente intesi. Lo stesso deve potersi fare ora, in continuità con quanto già in essere nei vari territori.**

Ovviamente spetta al Legislatore decidere le modalità di gestione della Tari, ma la scelta deve essere chiara e netta, senza sovrapporre ambiti di competenza, com'è finora avvenuto, e ciò ai fini di un più trasparente rapporto con l'utenza finale, che deve essere in grado di individuare la provenienza delle decisioni che incidono sulla sua sfera patrimoniale. In questa fase emergenziale (e ancor più nella fase 2) tale ambiguità comporta una forte torsione istituzionale in quanto è evidente che qualsiasi scelta centralizzata sulle riduzioni/agevolazioni mal si adatta alle diverse situazioni socio-economiche locali che fino ad ora hanno comunque gestito questi aspetti.

Quello che si chiede è quindi semplice chiarezza e trasparenza e soprattutto collaborazione. Non si può non evidenziare che ad oggi praticamente nessun Comune o Ato è riuscito ad approvare un PEF secondo il nuovo metodo Arera, ed il termine ultimo per l'approvazione delle tariffe è fissato al prossimo 30 giugno.

Entità delle riduzioni

Limitare le riduzioni per le utenze domestiche e non domestiche unicamente alla parte variabile della tariffa (o del corrispettivo) appare risibile in quanto è noto che l'attuale metodo di determinazione delle tariffe prevede da sempre, a norma di legge, di addossare alla parte fissa della tariffa costi legati alla attività di raccolta e fortemente dipendenti dalla produzione di rifiuti.

Inoltre, limitare le riduzioni unicamente al periodo di chiusura per effetto dei decreti, denota una visione burocratica e distaccata della realtà dei fatti: il rispetto delle misure di sicurezza per le imprese produttive e commerciali comporterà, in molti casi, una minore produzione e certamente un minor afflusso di clienti per le attività rivolte al pubblico (basti solo pensare agli impatti sulle strutture turistiche e ai pubblici esercizi): fattori questi che determinano oggettivamente una minore produzione di rifiuti. Anche in questo caso il principio comunitario del "chi inquina paga" non viene rispettato e non vengono tutelate gli utenti che nei fatti produrranno meno rifiuti nella fase 2 e probabilmente nella fase 3.



CONFERENZA PRESIDENTI AR

A tale riguardo il ruolo assegnato agli enti d'ambito di definire i giorni di chiusura per ogni tipologia di utenza non domestica appare, oltre che improprio, anche inutile.

Problematiche applicative dal punto di vista dei Comuni

L'art. 1, nell'introdurre una riduzione obbligatoria per le attività costrette alla chiusura sulla base dei provvedimenti nazionali o regionali, non considera:

- a) che i coefficienti (Kd) minimi e massimi di riferimento non sono quelli del Dpr n. 158 del 1999, ma sono quelli deliberati dai Comuni nel 2019 in attuazione della facoltà, prevista dalla norma, di aumentarli o diminuirli del 50%. L'applicazione del metodo normalizzato implica che anche la variazione anche di un singolo kd determina la modifica di tutte le tariffe e quindi rende inapplicabile la facoltà prevista dall'articolo 107 comma 5 del decreto-legge n. 18/2020 (cd. Cura Italia) che consente ai comuni di approvare per il 2020 le stesse tariffe 2019 e definire le riduzioni/agevolazioni per altre vie molto più semplici;
- b) che nelle banche dati comunali le utenze non domestiche sono raggruppate sulle base delle categorie previste dal Dpr n. 158 del 1999, e l'informazione relativa ai codici Ateco non è normalmente presente. Attuare quanto previsto da Arera richiederebbe una visura camerale per ogni società e l'inserimento manuale della riduzione. Tale operazione, da concludere entro la fine di maggio, al fine di poter rispettare la scadenza del 30 giugno, appare impossibile;
- c) che non c'è certezza che i codici Ateco per i quali era prevista la chiusura siano stati effettivamente chiusi, considerato che in molti casi è stata ottenuta la deroga da parte della Prefettura;
- d) che in ogni caso, anche riuscendo ad ottenere le informazioni sugli aventi diritto, sarebbe necessario procedere ad una modifica degli applicativi utilizzati dai Comuni per l'articolazione tariffaria (o dei soggetti gestori del servizio per i Comuni a corrispettivo), anche al fine di procedere alla bollettazione e relativa gestione. Cosa impossibile da ottenere in un mese;
- e) che in regime di corrispettivo, per l'applicazione di riduzioni sulla parte variabile della tariffa, occorre riparametrare gli svuotamenti minimi (sempre presenti) tenendo conto dei mesi di chiusura.

La formulazione di cui al punto 1.5, pertanto (che impone di porre pari a zero la quota variabile della tariffa per il periodo di sospensione delle attività), appare errata.

L'art. 2 prevede delle riduzioni per le attività chiuse in base a scelta volontaria, il più delle volte determinata dall'impossibilità di garantire le misure minime di sicurezza. **L'articolo in questione rimette però la decisione delle riduzioni alle ATO, bypassando i Comuni. È evidente che è in corso l'esproprio, non legittimato da alcuna norma, del potere impositivo attribuito invece espressamente dalla legge ai Comuni.** Anche in questo caso, sono riscontrabili analoghi problemi operativi già evidenziati con riferimento all'articolo 1. Peraltro, l'applicazione di tali riduzioni presuppone la dimostrazione "documentale", da parte dell'utente, circa l'effettiva minor produzione di rifiuti,



CONFERENZA PRESIDENTI AR

dimostrazione nella generalità dei casi impossibile o di difficile determinazione e basata su dichiarazioni che obbligano il Comune poi a controlli di veridicità.

Non miglior sorte ha la previsione del bonus sociale previsto dall'articolo 3. Innanzitutto non è chiaro se la facoltà di introduzione è rimessa all'Ato o ai Comuni, anche se è previsto espressamente che l'agevolazione in questione è "quantificata" dall'Ato, in "accordo con l'Ente locale". Anche in questo caso la norma presenta non indifferenti problemi operativi, perché spetterà al Comune verificare il "possesso delle condizioni di ammissibilità" del bonus, prima che questo venga erogato come credito da usare in compensazione di quanto dovuto.

Totalmente inaccettabili solo le prescrizioni di cui ai punti 3.5. e 3.6, che prevedono una sorta di convalida da parte delle Ato delle eventuali ulteriori riduzioni autonomamente decise dal Comune.

Contraddizioni & sperequazione tra gli utenti

Più volte ANCI ha sostenuto che siano i singoli Comuni a definire la platea e l'entità delle riduzioni in considerazione della conoscenza del proprio tessuto socio-economico.

Uno degli scopi della delibera di ARERA, è quello di "garantire uniformità di trattamento agli utenti, sia domestici che non domestici, su tutto il territorio nazionale".

L'obiettivo di uniformità di trattamento non viene raggiunto per due motivi:

- l'articolo 2 prevede la possibilità, e non l'obbligo, di introdurre agevolazioni per una classe di utenze non domestiche che comunque hanno ridotto la produzione di rifiuti in conseguenza dell'emergenza sanitaria: alcuni territori lo faranno in un modo, altri in altro modo.
- con riguardo al bonus sociale, la sua determinazione "viene quantificata dall'Ente territorialmente competente, in accordo con l'Ente locale" e quindi potenzialmente diversa comune per comune e ambito per ambito.

Lasciare ai Comuni la determinazione delle agevolazioni tariffarie senza imporre complessi (e per alcuni aspetti impossibili) calcoli e giustificazioni appare nuovamente l'unica possibilità oggettivamente praticabile.



CONFERENZA PRESIDENTI AR

Conclusioni

- La delibera prevede riduzioni di complessa definizione ed entità non commisurata alla reale minore produzione di rifiuti
- Non affronta il problema di come potranno essere finanziate le riduzioni, senza che vadano a ricadere sugli altri contribuenti o sulla fiscalità generale.
- L'esigua entità delle riduzioni comporterà un'alta percentuale di insoluti che peseranno sui bilanci comunali (o sui bilanci delle aziende in caso di corrispettivo).
- L'approvazione di queste riduzioni nella delibera entro giugno 2020 crea problemi di copertura finanziaria nei bilanci della quasi totalità dei Comuni.
- Il meccanismo individuato per definire la riduzione obbligatoria (art. 1 della delibera) comporta una modifica del sistema tariffario e quindi rende impossibile per i Comuni avvalersi della facoltà di cui al comma 5 art. 107 DL 18/2020 [ci sono pareri ancora discordi tra i funzionari, ma questo è il parere prevalente].
- La complessità dei meccanismi, la raccolta dei dati da tutti i Comuni, le elaborazioni e i confronti previsti dalla delibera rendono praticamente impossibile per gli ATO garantire il rispetto dei tempi necessari ai comuni per procedere alla approvazione delle tariffe nei tempi previsti.
- Nel caso di comuni che hanno avviato (o stanno avviando nel 2020) il sistema a tariffa corrispettiva il problema delle coperture finanziarie viene interamente spostato sui gestori ponendo seri dubbi di legittimità.

In conclusione: la delibera, dal titolo *"misure urgenti a tutela dell'utenza..."*, non raggiunge lo scopo che si prefissa nel titolo né in termini quantitativi né ne assicura l'uniformità nei diversi territori. Non considera la minore produzione di rifiuti futura (fase 2) dovuta alla attuazione delle misure di distanziamento sociale e ai protocolli di sicurezza in via di definizione (che sono obbligatori per legge) e che avranno impatti significativi per molte tipologie di attività (turismo e ristorazione in primis).

Al contrario comporta una onerosa attività di raccolta dati, elaborazioni, produzione di report e confronti tra enti che irrigidiscono il sistema, creano ulteriori conflitti di competenza (la frase ricorrente usata nella delibera è: "l'ente locale in accordo con l'ente territorialmente competente" e se non c'è l'accordo chi decide?) che non consentono di gestire specifiche situazioni territoriali e che avvengono "al buio" cioè in completa assenza di dati sulla effettiva disponibilità di risorse.



CONFERENZA PRESIDENTI AR

Stante la evidente sovrapposizione di competenze e gli interventi maldestri su meccanismi comunali non ancora bene compresi, appare necessario rimandare l'intervento di ARERA in materia di gestione del ciclo dei rifiuti al 2022 per consentire di passare la fase emergenziale e i successivi impatti post-emergenziali e far maturare ipotesi legislative e regolamentari più rispondenti ai bisogni del sistema.

Va inoltre valutata con seria attenzione l'opzione di impugnare la delibera in questione chiedendo un decreto di sospensione urgente alla luce delle numerose e ripetute invasioni di campo (e minacce istituzionali in diverse forme) che una Autorità Regolatoria, non prevista dalla Costituzione, rivolge ai Comuni che invece sono definiti dalla nostra Costituzione. Anche con lo scopo di facilitare un processo di **chiarimento definitivo tra l'ipotesi di servizio pubblico regolato e gestito da privati e un tributo di competenza comunale**. Oggi, in termini popolari, la situazione del SPL rifiuti è: né carne e né pesce. E si vede.