

Approfondimento n. 18 – 1 settembre 2020

MTR ARERA: il percorso di approvazione del Piano Finanziario TARI

Simone Pellegrin

1. Il processo di redazione, validazione, approvazione del PEF nelle pronunce di ARERA

Il Metodo Tariffario (MTR) delineato da ARERA con la Deliberazione 443/2019/R/Rif è stato successivamente completato da altri documenti pubblicati sempre a cura dell'Autorità, tra cui spiccano la Determinazione 2/2020/D/Rif, la Deliberazione 57/2020/R/RIF, le FAQ pubblicate il 12 giugno 2020 e la Deliberazione 238/2020/R/Rif. In questo avvicinarsi di pronunce, ARERA ha delineato un percorso di approvazione del Piano Finanziario non sempre univoco, generando alcune incertezze negli operatori, in un panorama decisamente variegato e complesso come quello nel quale si trovano i Comuni nel primo anno di entrata in vigore della nuova disciplina.

Il presente approfondimento nasce con l'obiettivo di confrontare le diverse pronunce per fare emergere l'interpretazione dello scrivente in ordine al percorso che comincia con la predisposizione del Piano Finanziario e termina con l'approvazione dello stesso, basata su quanto riportato dall'Autorità nei diversi documenti sopra citati.

Partiamo dal testo della Deliberazione 443/2019/R/Rif:

*Art. 6.5 - L'Autorità, salva la necessità di richiedere ulteriori informazioni, verifica la coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa ai sensi dei commi 6.1 e 6.2 e, in caso di esito positivo, conseguentemente **approva**.*

Art. 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.

Da qui appare chiaro che l'approvazione sia competenza di ARERA. Gli ATO trasmettono i vari documenti del PEF, ma non sono autorizzati all'approvazione. Infatti sempre nella Delib 443 si dice:

Art. 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.

Il concetto pare ribadito nella successiva Deliberazione 57/2020/R/RIF:

Art. 2.4 - Nelle more dell'approvazione da parte dell'Autorità, si applicano le decisioni assunte dall'Ente territorialmente competente, ivi comprese quelle assunte dai comuni con riferimento ai piani economico finanziari e ai corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, o dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione.

Di fatto quindi pare trasparire che gli ATO e i Comuni “decidano”, mentre invece l'Autorità “approvi”. Nella Deliberazione 57/2020/R/RIF ARERA arriva addirittura a dire che essa approva le

predisposizioni tariffarie dei Comuni, prerogativa dei Consigli Comunali quelle sì, stabilite dalla Legge:

*Art. 2.3 - Nell'ambito del procedimento di cui al precedente comma 2.1, **l'Autorità approva** con o senza modificazioni **le predisposizioni tariffarie deliberate**, sulla base della normativa vigente, dagli Enti territorialmente competenti e trasmesse all'Autorità secondo quanto previsto dal comma 6.4 della deliberazione 443/2019/R/RIF. In caso di modificazioni, l'Autorità ne disciplina all'uopo gli effetti alla luce della normativa vigente, con particolare riferimento alla tutela degli utenti, tenuto conto dell'efficacia delle decisioni assunte dall'Ente territorialmente competente e delle misure volte ad assicurare la sostenibilità finanziaria efficiente della gestione.*

Con riferimento al passaggio appena citato si ritiene tuttavia che esso si ponga in potenziale contrasto con la norma nazionale e pertanto è opportuno considerare già definitive le disposizioni tariffarie deliberate dall'ente (certo con la necessaria incertezza dovuta alle more dell'approvazione del PEF da parte di ARERA, che costituisce punto di partenza per la definizione delle tariffe).

Ci sono poi un paio di passaggi in cui l'ETC è accostato al concetto di approvazione: tuttavia parlando di "procedura di approvazione" a ns. avviso si potrebbe leggere l'espressione in senso lato, quindi comprendere tutta la disciplina dalla predisposizione, alla validazione e all'approvazione definitiva. Ciò non cambia quindi il concetto di fondo della ns interpretazione: gli ETC "predispongono", "adottano", "validano", "decidono" ma l'approvazione è azione propria in capo all'Autorità:

*Deliberazione 57/2020/R/RIF - Art.1.1 - In continuità con le modalità seguite, secondo la normativa vigente, **per i procedimenti di approvazione dei piani economico finanziari e dei corrispettivi, i gestori** di cui al comma 1.1 del MTR che erogano il servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, ovvero i singoli servizi che lo compongono, **trasmettono all'Ente territorialmente competente** gli atti di competenza ai sensi dei commi 6.1 e 6.2 della deliberazione 443/2019/R/RIF.*

*Deliberazione 57/2020/R/RIF - Art. 3.1 - La mancata collaborazione da parte del gestore nei confronti dell'Ente territorialmente competente **nell'ambito della procedura di approvazione** di cui all'articolo 6 della deliberazione 443/2019/R/RIF è da considerarsi inerzia ai sensi dell'articolo 7 della medesima deliberazione. Alla luce di tale disposizione, l'Ente ne dà comunicazione all'Autorità, che procede secondo la normativa vigente.*

*Allegato A alla Deliberazione 443/2019/R/Rif - Art. 19.1 - Il PEF è sottoposto a verifica da parte dell'Ente territorialmente competente **nell'ambito del procedimento di approvazione**. La verifica concerne almeno:*

- a) la coerenza degli elementi di costo riportati nel PEF rispetto ai dati contabili dei gestori;*
- b) il rispetto della metodologia prevista dal presente provvedimento per la determinazione dei costi riconosciuti;*
- c) il rispetto dell'equilibrio economico finanziario del gestore.*

Da questi tre passaggi appena citati non si può quindi affermare che l'ETC approvi il PEF.

L'unica eventuale lettura difforme da quanto fin qui esposto arriva con la Determinazione 2/2020/D/Rif che all'articolo 2.1 dispone quanto segue:

Gli Enti territorialmente competenti, ai fini dell'approvazione da parte dell'Autorità, provvedono alla trasmissione degli atti, dei dati e della documentazione di cui ai commi 6.1 e 6.2 della deliberazione 443/2019/R/RIF, come elaborati nel rispetto dei criteri e delle modalità di cui all'Allegato A al medesimo provvedimento e sulla base delle semplificazioni procedurali di cui all'articolo 1 della deliberazione 57/2020/R/RIF; **in particolare trasmettono:**

- a) il PEF con la tabella elaborata, con riferimento al singolo ambito tariffario, sulla base dello schema tipo di cui all'Appendice 1 del MTR (Allegato 1);*
- b) la relazione di accompagnamento predisposta secondo lo schema fornito nell'Appendice 2 del MTR;*

c) *la dichiarazione/i di veridicità del gestore predisposta secondo lo schema tipo di cui all'Appendice 3 del MTR;*

d) **la delibera di approvazione del PEF** e dei corrispettivi tariffari relativi all'ambito tariffario.

Questo è l'unico riferimento tra i documenti di ARERA, dalla Deliberazione 443/2019 in poi in cui si parla di "delibera di approvazione": sconfessando quanto affermato fino a quel momento, il passaggio sopra citato dovrebbe essere considerato di fatto un passaggio a vuoto. Se la "delibera dei corrispettivi tariffari" (approvazione tariffe) è pacifico sia da assumere da parte del Consiglio Comunale, altrettanto non si può dire della delibera di approvazione del PEF.

Per ovviare al problema chi scrive ha quindi ragionato sull'opportunità di adottare, in Consiglio, una delibera di adozione del PEF e approvazione delle tariffe TARI che manterrebbe una coerenza con tutto quanto letto sopra.

Nell'analisi di cui sopra siamo partiti dal presupposto che, a parere di chi scrive, l'approvazione del PEF in quanto tale costituisce un atto unico ed irripetibile e non soggetto a ri-approvazioni successive. Avrebbe poco senso affermare che siano chiamati all'approvazione prima il Comune/ATO e poi ARERA, anche dal momento che l'eventuale mancata approvazione dell'Autorità sconfesserebbe, svuotandola di ogni significato, la precedente "approvazione" da parte del Comune/ATO.

2. I soggetti coinvolti e gli atti necessari: una interpretazione pratica

Alla luce di quanto detto sin qui, la ns interpretazione del processo di approvazione stabilito da ARERA, nel caso di Comune che sia anche Ente Territorialmente Competente (come i Comuni Liguri e Lombardi per l'anno 2020 ad esempio) è la seguente:

- ciascun gestore predispone il proprio Piano Finanziario: nel caso in cui il Comune sia Gestore della tariffa e del rapporto con gli utenti, esso dovrà quindi predisporre il PEF e ciò avverrà mediante una **Determina** a cura dell'ufficio/settore chiamato all'estrapolazione dei dati di costo interni (preferibilmente l'ufficio tributi o ragioneria, nel caso in cui il Comune gestisse la TARI);
- ogni Piano Finanziario deve essere trasmesso all'ETC, quindi al Comune stesso nella veste di ETC; i compiti a cui è chiamato l'ETC non si esauriscono però nella sola validazione, intesa come verifica della congruità dei dati trasmessi dai diversi gestori, ma comprendono scelte che per la natura dell'Ente Locale non possono che spettare all'organo politico di indirizzo, nel caso specifico la Giunta Comunale. Pertanto, nella stessa figura di Ente Territorialmente Competente, a sua volta occorre individuare una ripartizione di competenze tra:
 - o la Giunta Comunale: è chiamata alla determinazione delle componenti discrezionali incidenti sul livello di gettito complessivo, esercitando le funzioni di indirizzo proprie dell'ETC nella disciplina regolatoria di ARERA: essa agisce mediante **Deliberazione** per fissare gli elementi che un ufficio amministrativo non può regolare;
 - o un settore/ufficio differente¹ rispetto a quello che ha predisposto il Piano Finanziario: provvede alle attività prettamente tecnico-amministrative coincidenti con la verifica ed il controllo degli elementi trasmessi dagli altri soggetti chiamati alla predisposizione dei Piani Finanziari per quanto di loro competenza e della sostenibilità dell'equilibrio

¹ La Deliberazione 57/2020/R/RIF ha chiarito che laddove l'Ente territorialmente competente risulti identificabile con il gestore, la procedura di validazione può essere svolta da un soggetto, che può esser inteso come una specifica struttura o un'unità organizzativa, nell'ambito dell'Ente medesimo o identificabile in un'altra amministrazione territoriale, dotato di adeguati profili di terzietà rispetto all'attività gestionale, al fine di evitare sovrapposizioni tra chi è investito della responsabilità di dichiarare la veridicità dei dati da considerare, ossia il responsabile dell'attività gestionale, e chi è chiamato a validarli.

La stessa Autorità ammette che qualora l'ente locale gestisca in economia il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati ovvero un singolo servizio che lo compone, oppure qualora abbia affidato porzioni del servizio a soggetti terzi identificati come meri prestatori d'opera, può configurarsi la sovrapposizione tra Gestore e Ente Territorialmente Competente.

economico-finanziario della gestione. Mediante **determinazione** dell'ufficio/settore (consigliabile l'ufficio tecnico, dotato di competenze anche relative all'attività di verifica sui dati del Gestore affidatario) si concluderà la fase di validazione;

- il Piano Finanziario validato di cui al punto precedente dovrà essere adottato dal Consiglio Comunale che provvederà ad approvare le tariffe mediante **deliberazione** unica, con la quale prenderà atto del percorso di validazione concluso senza intervenire sul Piano Finanziario e senza approvare lo stesso;
- il Piano Finanziario sarà quindi trasmesso ad ARERA per le verifiche conclusive e per la definitiva approvazione del documento.