

## Approfondimento n. 8 – 21 marzo 2021

# Lo sganciamento dei termini per l'approvazione di tariffe e regolamenti TARI rispetto al bilancio di previsione 2021: considerazioni e possibili scenari

*Simone Pellegrin*

### Premessa

---

Il Decreto Legge “Sostegno” ha visto l'introduzione del tanto richiesto sganciamento tra i termini di adozione degli atti afferenti alla Tassa Rifiuti e la scadenza per l'approvazione dei bilanci preventivi degli enti locali. La misura era già stata chiesta ad ottobre da ANCI e sembrava poter essere accolta a fine 2020 già in sede di conversione della Legge di Bilancio; tuttavia l'urgenza dei lavori parlamentari aveva tralasciato ogni disposizione in tal senso, generando non pochi problemi per quei Comuni che già alla fine dello scorso anno avevano inteso rispettare il termine di legge per approvazione dei bilanci (31 dicembre dell'anno precedente).

Sono stati comunque numerosi gli enti che hanno adottato i previsionali a fine 2020 pur senza disporre ancora delle tariffe 2021 ed in molti casi senza nemmeno aver portato a termine la validazione dei Piani Finanziari. Lo stesso scenario si era riproposto nei primi mesi di quest'anno, con molti Comuni che hanno comunque preferito adottare il bilancio senza disporre dei documenti regolatori in materia di Tassa Rifiuti, ponendosi così in una situazione che la Corte dei Conti in passato ha spesso avvertito, continuando a sostenere che Regolamenti e tariffe dei tributi, in quanto propedeutici all'iscrizione delle somme nei bilanci previsionali, dovessero essere necessariamente approvati precedentemente rispetto a questi ultimi. Moltissimi altri Comuni avevano invece preferito attendere di poter disporre degli atti necessari prima di adottare il bilancio, rimanendo così in attesa di una proroga dei termini per quest'ultimo o comunque di uno sganciamento che normativamente avrebbe consentito la possibilità di posticipare l'emanazione delle delibere sulla TARI.

Nella prima decade di marzo, organi di stampa specializzati avevano diffuso la notizia che all'interno del D.L. Sostegno in approvazione, avrebbe trovato spazio il rinvio delle scadenze TARI al 30 giugno: solo oggi, con la disponibilità del testo ufficiale della misura legislativa approvata in Consiglio dei Ministri venerdì 19 marzo, abbiamo la certezza che lo sganciamento sia effettivamente norma di legge, unitamente al rinvio di ulteriori termini, tra cui quello per deliberare i bilanci preventivi 21-23 dei Comuni, spostato dal 31 marzo al 30 aprile.

A questo punto lo scenario muta drasticamente e da una scadenza molto ravvicinata si passa a tempistiche più sostenibili: a dispetto di quanto trapelato nei giorni scorsi – e che trova oggi inspiegabilmente conforto nella lettura della relazione illustrativa al provvedimento, per evidente errore<sup>1</sup> – la misura non è stata introdotta a regime ma solo con riferimento all'annualità 2021. Come

---

<sup>1</sup> La relazione illustrativa al provvedimento, per errore, riporta quanto segue: “Il comma 5 prevede che a decorrere dal 2021 i comuni approvano i piani economico-finanziari del servizio rifiuti e le tariffe e i regolamenti della TARI e della tariffa corrispettiva entro il termine del 30 giugno **di ciascun anno**, con riferimento all'esercizio in corso dal 1° gennaio precedente, precisandosi che qualora le predette delibere siano approvate successivamente all'approvazione del bilancio di previsione, le relative variazioni contabili confluiscono nella prima variazione di bilancio utile”. Probabilmente

si vedrà oltre, ciò mette al riparo per il rispetto delle prossime scadenze, sebbene sia auspicabile un intervento normativo che porti a regime la scadenza “sganciata” da quella del bilancio di previsione, al fine di agevolare il lavoro di Gestori, Comuni ed Enti Territorialmente Competenti nell’individuazione del livello di gettito TARI annuale.

### **Lo sganciamento dei termini: effetti sulle tempistiche di determinazione delle tariffe**

---

La disposizione che rinvia gli adempimenti connessi alla TARI trova spazio all’articolo 30 comma 5 del D.L. Sostegno, che stabilisce:

*5. Limitatamente all'anno 2021, in deroga all'articolo 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e all'articolo 53, comma 16, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, i comuni approvano le tariffe e i regolamenti della TARI e della tariffa corrispettiva, sulla base del piano economico finanziario del servizio di gestione dei rifiuti, entro il 30 giugno 2021. Le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano anche in caso di esigenze di modifica a provvedimenti già deliberati. In caso di approvazione dei provvedimenti relativi alla TARI o alla tariffa corrispettiva in data successiva all'approvazione del proprio bilancio di previsione il comune provvede ad effettuare le conseguenti modifiche al bilancio di previsione in occasione della prima variazione utile. La scelta delle utenze non domestiche di cui all'articolo 3, comma 12, del decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116 deve essere comunicata al comune, o al gestore del servizio rifiuti in caso di tariffa corrispettiva, entro il 31 maggio di ciascun anno.*

I Comuni hanno tempo quindi fino al 30 giugno 2021 per approvare le tariffe TARI 2021 e i regolamenti, sulla base del piano finanziario, da redigere com’è noto nel rispetto del nuovo Metodo Tariffario ARERA. La procedura complessiva che porta alla validazione del PEF (dell’approvazione se ne occuperà successivamente l’Autorità stessa, ma nelle more valgono comunque gli atti validati dall’Ente Territorialmente Competente) dovrà comunque essere conclusa con congruo anticipo per permettere ai Comuni di disporre del tempo per il calcolo delle tariffe. Ma non è tutto poiché con questo scenario, alla luce di una posticipazione della scadenza, subentra anche il rispetto di altre tempistiche, ovvero quelle connesse all’emissione degli avvisi di pagamento.

Qui però occorre aprire una parentesi, dal momento che dall’entrata in vigore del D.L. 34/2019, la riscossione della TARI è stata sdoppiata: come disposto dalla Legge infatti i Comuni dovranno provvedere a riscuotere la TARI con scadenze precedenti al 1° dicembre, utilizzando le tariffe già in vigore l’anno precedente e successive al 1° dicembre con le tariffe approvate per l’anno in corso. Questa complicazione ha reso quindi di fatto obbligatorio per la quasi totalità dei Comuni (cioè quelli che riscuotono la TARI in corso d’anno) provvedere ad un doppio invio di avvisi di pagamento con acconti basati su una tariffa e saldo calcolato con le tariffe approvate nell’anno. Una simile misura, poco sensata per la verità, ha però portato molti enti ad operare una scelta differente: una volta approvate le tariffe per l’anno in corso essi procedono ad un unico invio con quelle tariffe, sia per le scadenze precedenti al 1° dicembre che per quelle successive (come peraltro da sempre operato). Il rischio di impugnazione dell’avviso di pagamento, per l’utilizzo già in sede di acconto delle tariffe deliberate, senza aspettare le scadenze a saldo dopo il 1° dicembre pare talmente limitato da portare anche chi scrive a condividere con tale prassi, sebbene considerando che al momento la norma stabilisce quanto detto sopra, costringendo teoricamente ad un doppio invio di avvisi certamente più

---

questa versione era inizialmente stata delineata, portando a regime lo sganciamento dei termini. Non si conosce la motivazione per cui poi la stessa sia stata sostituita, presumibilmente a seguito dello stesso C.d.M. che ha licenziato il testo definitivo.

oneroso proprio per i contribuenti stessi (il costo di invio infatti sarà inserito all'interno del Piano Finanziario).

Alla luce di quanto indicato sopra è quindi opportuno valutare per ciascun Comune la tempistica più adeguata per approvare le tariffe TARI 2021. Nel caso di necessità di invio degli avvisi di pagamento a breve termine, di fatto lo sganciamento fino al 30 giugno può apparire persino eccessivo, per quanto assolutamente utile ad assicurare la legittimità delle tariffe anche qualora approvate successivamente rispetto al bilancio di previsione. Tuttavia, qualora le scadenze dei versamenti fissate dal Comune non fossero così ravvicinate, o le contingenti necessità di cassa dovessero comunque consentire un primo incasso in autunno, la scelta di attendere a determinare le tariffe potrebbe essere virtuosa in quanto il quadro regolatorio della TARI 2021 è tutt'altro che ben delineato, con riferimento alle utenze non domestiche produttive di rifiuti speciali ex assimilati.

### **La necessità di regole certe per intervenire con la modifica dei regolamenti**

---

Tra le proroghe che si attendevano a fine 2020 c'era anche quella relativa all'entrata in vigore delle disposizioni di modifica del Testo Unico Ambientale, introdotte con Decreto Legislativo 116/2020. Sebbene i principi normativi fossero ben esplicitati all'interno della norma, mancava (e in parte manca tuttora) il corollario di disposizioni applicative in materia di Tassa Rifiuti. Come ampiamente descritto nell'approfondimento 7/2021/NeoPA, per le utenze non domestiche sono state introdotte una serie di misure importanti, incidenti sul servizio pubblico di gestione dei rifiuti, che in certe realtà e determinati contesti potrebbero avere effetti dirompenti sia sull'ordinato svolgimento dell'attività di raccolta, sia – in conseguenza a ciò – sulla tassazione nei confronti delle stesse.

Le disposizioni normative del D.Lgs. 116/2020 non intervengono, com'è normale, sull'applicazione pratica della nuova disciplina, rinviando a successivi e diversi atti la fissazione di regole e prassi. I Comuni si erano quindi attivati, non senza difficoltà stante anche il particolare momento, per inserire all'interno dei propri regolamenti (sia di nettezza urbana che di gestione della tassa rifiuti) tali procedure; i primi chiarimenti ministeriali, unitamente ad una Circolare non ancora emanata ma trasmessa in bozza, hanno però generato una serie di perplessità in merito alle facoltà rimesse in capo ai Comuni, sospendendone l'attività di revisione regolamentare in attesa di chiarimenti definitivi, al momento non ancora emanati.

I dubbi principali consistono nelle regole per poter fuoriuscire dal servizio pubblico di raccolta da parte delle utenze non domestiche e nella disposizione che pare escludere le attività industriali dalla corresponsione di ogni importo a titolo di TARI. In particolare, nel primo caso si potrebbe generare una situazione di riduzione di gettito per la parte variabile, mentre nel secondo la perdita coinvolgerebbe tutto il tributo. Con il rischio di non avere immediati riscontri nel livello di costi efficienti funzionali alla redazione del Piano Economico Finanziario, la probabilità che tali riduzioni finiscano per essere compensate dall'incremento generalizzato delle tariffe TARI su tutti i soggetti passivi è decisamente elevata.

### **Il termine del 31 maggio per la fuoriuscita dal servizio delle utenze non domestiche**

---

Al momento quindi la determinazione delle tariffe in assenza di notizie certe sull'uscita (non così semplice per la verità) di un certo numero di utenze non domestiche, con il relativo ammanco in termini di base imponibile, potrebbe comportare effetti negativi sul bilancio del Comune: la scelta di non

considerare a priori queste facoltà, in pratica, implicherebbe il rischio un minor gettito in entrata con conseguenze sull'equilibrio dell'intero sistema rifiuti.

Per consentire ai Comuni di poter disporre di tutte le informazioni necessarie con congruo anticipo, l'articolo 30 del Decreto in commento è intervenuto per fissare al 31 maggio il termine entro cui le utenze non domestiche potranno comunicare di non volersi più avvalere del servizio pubblico. In questo modo al 1° giugno 2021 il Comune potrà disporre dell'informazione relativa alle superfici "perse" e rideterminare le tariffe in modo più equo, consentendo il rispetto della copertura totale dei costi determinati dal Piano Finanziario TARI 2021. Il che potrà avvenire però nel momento in cui i Comuni avranno disciplinato all'interno del proprio regolamento le modalità ed i requisiti per poter fuoriuscire dal servizio; e a sua volta tale disciplina dovrebbe essere adottata solo una volta che saranno rese note le interpretazioni ministeriali sul testo sopracitato, che come si diceva, al momento sono disponibili solo in bozza (sulla quale in molti, tra cui Confindustria, si sono espressi proponendo modifiche). Al momento pare questo dunque il principale scoglio: resta inteso che se nulla uscirà nelle prossime settimane, i Comuni dovranno interpretare autonomamente e senza l'ausilio del Dipartimento Finanze del MEF le statuizioni normative, provvedendo a redigere un regolamento che indichi le regole con congruo anticipo, ad uso delle utenze non domestiche che volessero aderire a questa nuova facoltà. La scelta di non stabilire alcuna regola potrebbe generare contrasti interpretativi successivi esponendo l'ente, oltre che all'eventuale ammanco di gettito, anche a contenziosi che potrebbero essere evitati individuando tempestivamente una disciplina.

Se il termine del 31 maggio dell'anno di riferimento costituisce un termine utile per l'anno 2021, altrettanto non può dirsi per gli anni successivi, quando il Comune non potrà sapere fino a tale data quali siano le utenze incluse ed escluse dal servizio; meglio sarebbe stato consentire libertà ai Comuni di fissare a livello regolamentare una scadenza (ad esempio il 31 ottobre dell'anno precedente): non solo in termini di tariffe, ma anche in termini di erogazione del servizio, risulta infatti piuttosto illogico consentire 5 mesi ai contribuenti per dichiarare una situazione che metterebbe comunque il soggetto gestore della raccolta nella situazione di dover comunque procedere all'erogazione del servizio. Sebbene la scadenza fissata per legge sia di fatto immodificabile ad opera dei Regolamenti comunali, potrà comunque essere previsto – ad esempio – che l'eventuale effetto della fuoriuscita, in termini tariffari, decorrerà solo una volta dichiarata e non retroattivamente dal 1° gennaio.

### **Gli scenari derivanti dallo sganciamento dei termini di approvazione degli atti TARI**

---

I passaggi che ora attendono i Comuni sono variabili a seconda della condizione in cui gli stessi si trovano. Di seguito proviamo a configurare diverse situazioni ed i suggerimenti sulle prossime azioni da intraprendere in ciascun caso.

*1. Il Comune deve ancora ottenere dall'Ente Territorialmente Competente un Piano Finanziario 2021 validato ed ha fissato una prima scadenza di pagamento molto ravvicinata (precedente al 31 maggio).*

In questa situazione la massima priorità va data alla conclusione delle operazioni per ottenere un Piano Finanziario. Nel frattempo sarà opportuno valutare l'impatto delle nuove disposizioni normative relative alle utenze non domestiche (ad esempio è utile comprendere quanto incidano le superfici delle attività industriali, che paiono totalmente escluse dal 1.1.2021). A seguito delle opportune stime si dovranno determinare le tariffe e, nel caso si volesse evitare un doppio invio di avvisi di pagamento, procedere all'approvazione delle stesse in consiglio comunale, valutando anche un'approvazione successiva del Regolamento.

*2. Il Comune deve ancora ottenere dall'Ente Territorialmente Competente un Piano Finanziario 2021 validato ed ha fissato scadenze di pagamento dal 1° agosto in poi.*

Anche in questa situazione la massima priorità va data alla conclusione delle operazioni per ottenere un Piano Finanziario 2021 definitivo. Nel frattempo sarà opportuno provvedere all'aggiornamento del regolamento per introdurre regole certe prima dell'inizio del mese di maggio, in modo da dare tempo alle utenze non domestiche per ottemperare. A seguito delle informazioni che perverranno entro il 31 maggio si potranno determinare le tariffe nel mese di giugno, portando all'interno della medesima seduta di Consiglio Comunale di fine giugno sia l'approvazione delle tariffe che la modifica del regolamento.

*3. Il Comune ha già ottenuto dall'Ente Territorialmente Competente un Piano Finanziario ed ha approvato le tariffe 2021 senza però prevedere alcuna perdita di gettito dalle utenze non domestiche.*

Nel caso in cui ci fosse ancora tempo prima dell'invio degli avvisi di pagamento, potrebbe essere opportuno rivedere la situazione della base imponibile valutando se attendere il 31 maggio o in alternativa stimare il possibile ammanco di gettito; se questo dovesse essere sostanzioso, si potranno rideterminare le tariffe (ed eventualmente il regolamento) prima dell'emissione degli avvisi di pagamento, sulla base dei dati di costo già presenti nel Piano Finanziario 2021 validato.

*4. Il Comune ha già approvato le tariffe 2021 e le modifiche al regolamento, fissando regole che si riveleranno difformi in base al testo della Circolare non ancora emanata e scadenze differenti da quanto stabilito dalla norma.*

In questo caso è certamente auspicabile adottare la facoltà concessa dalla norma, intervenendo sugli atti già emanati qualora le difformità siano evidenti. Inoltre, nel caso sia possibile attendere il termine fissato dal legislatore al 31 maggio per poter disporre di tutte le informazioni necessarie al ricalcolo delle tariffe, è suggeribile quantomeno prendere in considerazione tale possibilità; pur mantenendo immutato il gettito complessivo, la revisione delle tariffe consentirà di evitare che l'uscita delle utenze dal servizio possa compromettere l'importo in entrata.

In tutti i casi in cui non sia possibile attendere il 31 maggio per cominciare a delineare scenari tariffari per il 2021 (per i quali si dispone comunque di 30 giorni di tempo utile prima del Consiglio Comunale) è auspicabile intervenire con celerità sul regolamento, attendendo la Circolare che ci si augura sia in emanazione a breve; nei casi in cui siano presenti numerose utenze di dimensioni importanti e con un peso specifico notevole è sicuramente auspicabile provare anche a contattare direttamente le stesse, una volta definite le regole, al fine di valutare a quali facoltà intendano aderire: in questo modo si potrà disporre di tutte le informazioni necessarie con anticipo, valutando – se del caso – una rideterminazione del carico tariffario sulle altre utenze finalizzato alla miglior redistribuzione possibile. L'eventuale fuoriuscita di utenze di elevate dimensioni e/o con una notevole produzione di rifiuti dovrebbe poi consentire parallelamente una revisione del rapporto con il Gestore della raccolta, sia in termini di servizio erogato, sia a livello di corrispettivo; ciò potrebbe garantire, anche in presenza di un gettito inferiore, l'equilibrio economico per le casse del Comune.