



Approfondimento n. 20 – 18 novembre 2022

# **PREDISPOSIZIONE DEL PIANO FINANZIARIO TARI 2023: SCADENZE E CRITICITA'**

Simone Pellegrin, Noemi Artale



#AreaTributi  
#AreaContabilità  
#AreaPersonale  
#AreaAziendePubbliche



## La necessità di predisporre un Piano finanziario annuale

---

Con la Deliberazione 363/2021/R/Rif, ARERA ha approvato il MTR-2 per la definizione dei costi ammessi a riconoscimento tariffario ai fini della determinazione delle tariffe TARI, prevedendo che il Piano finanziario TARI copra un orizzonte temporale quadriennale, coincidente con il periodo 2022-2025:

*"7.1 Ai fini della determinazione delle entrate tariffarie di riferimento, il gestore **predisporre il piano economico finanziario per il periodo 2022-2025**, secondo quanto previsto dal MTR-2, e lo trasmette all'Ente territorialmente competente".*

L'Autorità ha inoltre previsto un aggiornamento biennale del documento sulla base delle indicazioni metodologiche che verranno disciplinate con successivo provvedimento: il riferimento è l'articolo 8 della citata Delibera 363 e tale aggiornamento rappresenta una procedura obbligatoria a cui i soggetti coinvolti nella predisposizione del PEF dovranno adempiere con riferimento all'annualità 2024. Oltre a questo l'Autorità concede la facoltà agli organismi competenti di presentare **istanza di revisione infra periodo** del Piano Finanziario precedentemente trasmesso; a tal proposito gli articoli 8.5 e 8.6 della Delibera 363/2021 disciplinano quanto segue:

*"8.5 Al verificarsi di circostanze straordinarie e tali da pregiudicare gli obiettivi indicati nel piano, gli organismi competenti di cui ai commi 7.1 e 7.2, con procedura partecipata dal gestore, in qualsiasi momento del secondo periodo regolatorio 2022-2025, possono presentare all'Autorità motivata istanza di revisione infra periodo della predisposizione tariffaria trasmessa ai sensi del comma 7.5, come eventualmente aggiornata ai sensi del comma 8.2.*

*8.6 Nei casi di cui al precedente comma 8.5, l'Autorità valuta l'istanza e, salva la necessità di richiedere ulteriori integrazioni, approva la predisposizione tariffaria relativa alle rimanenti annualità del secondo periodo regolatorio".*

A parere di chi scrive, sebbene il MTR-2 introduca una pianificazione economica-finanziaria pluriennale, è comunque opportuno, anche nelle annualità 2023 e 2025, procedere con l'analisi degli obiettivi precedentemente fissati all'interno del Piano Finanziario e con un monitoraggio necessario a verificare che i valori indicati siano ancora conformi alle necessità in termini di copertura dei costi. Nello specifico, si riportano di seguito alcune motivazioni per le quali si ritiene opportuno procedere con l'adozione di un PEF per l'anno 2023.

Innanzitutto all'interno del Piano finanziario predisposto nell'anno 2022, l'assenza di dati a consuntivo dell'anno 2021 ha reso necessaria la valorizzazione del PEF 2023 (e successivi) con i dati a disposizione relativi ai costi effettivamente sostenuti nell'anno 2020. L'adozione di un PEF aggiornato nell'anno 2023 permetterebbe quindi l'inserimento dei costi effettivamente sostenuti nell'anno 2021, riferiti all'annualità  $a-2$  come previsto dalla metodologia ARERA consentendo l'inserimento di costi previsionali per l'anno di riferimento che si rendono necessari per esempio a seguito di variazioni del servizio o di scostamenti rilevanti rispetto ai costi sostenuti nell'annualità  $a-2$  (2021): ciò garantirebbe al Comune di poter disporre di entrate tariffarie sufficienti alla copertura dei costi relativi a quelli effettivamente sostenuti nell'anno  $a$  (2023).

Nel caso in cui il gestore affidatario dei servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti e/o spazzamento stradale sia subentrato nella gestione del servizio nell'anno 2021, in sede di predisposizione del PEF quadriennale sono stati utilizzati i dati di gara, previsionali e coincidenti con le migliori stime disponibili: l'adozione di un PEF 2023 consentirebbe ora l'inserimento di costi certi, effettivamente sostenuti dal gestore nell'anno 2021, sicuramente più in linea con il costo connesso all'eventuale nuovo affidamento.

Il subentro di un nuovo gestore della raccolta e trasporto dei rifiuti e/o spazzamento stradale nell'anno 2023 permetterebbe di poter predisporre un Piano finanziario tenendo in considerazione l'effettiva previsione dei costi che il Comune dovrà sostenere per la remunerazione del nuovo servizio erogato; diversamente, quindi mantenendo i dati 2023 già elaborati in sede di determinazione del PEF 2022, l'ente riscuoterebbe la tariffa per l'anno 2023 sulla base dei costi esposti da un gestore diverso da quello effettivamente operativo nell'anno di riferimento, con ogni probabilità decisamente differenti rispetto al fabbisogno effettivo.

La predisposizione del PEF 2023 consentirebbe la rendicontazione, come previsto dalla disciplina ARERA, di eventuali costi operativi incentivanti (COI) valorizzati all'interno del PEF 2021 e il relativo recupero (solo se a vantaggio degli utenti) dello scostamento tra le componenti previsionali quantificate nell'anno *a-2* e gli oneri effettivamente sostenuti nella medesima annualità: la mancata predisposizione del PEF 2023 non consentirebbe invece di procedere all'eventuale restituzione agli utenti della quota connessa alla minore spesa sostenuta.

Sempre nel caso di adozione di un nuovo PEF 2023 sarebbe inoltre possibile verificare la componente tariffaria CQ connessa all'adeguamento agli standard di qualità del servizio introdotti dalla Deliberazione 15/2022 (TQRIF): ARERA aveva concesso la possibilità di inserimento in sede di predisposizione del PEF 2023 di eventuali ulteriori oneri fissi e variabili non considerati nell'ambito del PEF 2022; gli articoli 18 e 19 del MTR-2 prevedono infatti che nell'anno 2025 i gestori procedano alla rendicontazione e al recupero (solo se a vantaggio degli utenti) dell'eventuale scostamento tra la stima effettuata nell'anno 2023 e l'importo effettivamente sostenuto nella medesima annualità.

All'interno del Piano finanziario 2023 potrebbe trovare spazio la componente tariffaria CO<sub>116</sub> connessa alla quantificazione dei maggiori o minori costi legati alle disposizioni introdotte dal D.lgs. 116/2020 in materia di qualifica dei rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche e di facoltà per le stesse di fuoriuscire dal servizio pubblico: la predisposizione di un PEF 2023 consentirebbe di effettuare una stima più puntuale, in termini di maggiori o minori costi, rispetto a quella effettuata per l'anno 2022 alla luce degli elementi acquisiti durante il primo anno di applicazione della nuova disciplina relativa alle utenze non domestiche (2022). Anche in questo caso infatti gli articoli 18 e 19 del MTR-2 prevedono che nell'anno 2025 i gestori procedano al recupero dell'eventuale scostamento tra la stima effettuata nell'anno 2023 e gli oneri a consuntivo relativi alla medesima annualità.

In ultima istanza, sebbene non certo trascurabile per importanza, occorre rilevare che l'attuale crisi energetica connessa al mercato delle materie prime potrebbe indurre i Gestori ad avanzare richieste di adeguamento dell'importo del corrispettivo: l'assenza del PEF 2023 non consentirebbe di adeguare i costi efficienti rappresentati e quindi le entrate, che resterebbero inevitabilmente bloccate sui valori relativi al consuntivo 2020 (utilizzato per redigere il PEF 2022) con costi effettivi sostenuti dal Comune nettamente superiori.

Alla luce di quanto detto fin qui, benché l'articolo 8.5 sopra richiamato preveda la revisione infra periodo solo nel caso di "circostanze straordinarie e tali da pregiudicare gli obiettivi indicati nel piano", si rende più che opportuno e quasi necessario (sebbene non obbligatorio sulla base delle prescrizioni di ARERA) un aggiornamento annuale del PEF in relazione all'esigenza di adeguamento del Piano finanziario alle situazioni mutevoli che potrebbero verificarsi e alla conseguente possibilità per il Comune di incassare un importo TARI in linea con la copertura dei costi effettivamente sostenuti.

## I termini per l'adozione del Piano finanziario e l'approvazione delle tariffe TARI 2023

---

L'articolo 1 comma 683 della Legge 147/2013 stabilisce che:

*"Il consiglio comunale deve approvare, entro il termine fissato da norme statali per l'approvazione del bilancio di previsione, le tariffe della TARI in conformità al piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso ed approvato dal consiglio comunale o da altra autorità competente a norma delle leggi vigenti in materia [...]".* L'articolo 151 comma 1 del D. Lgs. 267/2000 dispone che "gli enti locali [...] deliberano il bilancio di previsione finanziario **entro il 31 dicembre**".

Com'è noto l'articolo 3 comma 5-quinquies del D. L. 228/2021 ha introdotto il c.d. "sganciamento TARI", disponendo che: "A decorrere dall'anno 2022, i comuni, in deroga all'articolo 1, comma 683, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, possono approvare i piani finanziari del servizio di gestione dei rifiuti urbani, le tariffe e i regolamenti della TARI e della tariffa corrispettiva entro il termine del 30 aprile di ciascun anno. [...]".

Successivamente l'articolo 43 comma 11 del D. L. 50/2022 è intervenuto a modificare l'articolo 3 comma 5-quinquies citato, specificando che:

*"[...] Nell'ipotesi in cui il termine per la deliberazione del bilancio di previsione sia prorogato a una data successiva al 30 aprile dell'anno di riferimento, il termine per l'approvazione degli atti di cui al primo periodo coincide con quello per la deliberazione del bilancio di previsione. In caso di approvazione o di modifica 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 in occasione della prima variazione utile".*

Alla luce delle norme sopra richiamate, i Comuni possono dunque procedere all'approvazione del bilancio di previsione previsto per il triennio 2023-2025 entro il 31 dicembre 2022 anche in assenza delle tariffe TARI relative all'annualità 2023, provvedendo all'approvazione di queste ultime entro il 30 aprile 2023, o eventuale termine successivo nel caso in cui la scadenza per la deliberazione del bilancio di previsione venga posticipata ad una data successiva al 30 aprile, sulla base del Piano finanziario redatto per l'anno 2023 in considerazione dei costi effettivamente sostenuti nell'anno *a-2* (2021).

In tal caso il ns suggerimento è quello di considerare, in sede di redazione del bilancio di previsione, il totale delle entrate tariffarie 2023 già determinate nell'ambito dell'approvazione del PEF 2022-2025 quale misura da inserire in entrata alla voce del gettito TARI, ovverosia

l'importo dei costi riconosciuti per l'anno 2023 a cui sono applicate le eventuali detrazioni di cui all'articolo 1.4 della Determinazione ARERA 2/DRIF/2021 (MIUR, recupero evasione, procedure sanzionatorie): tale importo è desumibile dalla cella I90 "Totale entrate tariffarie dopo le detrazioni di cui al comma 1.4 della Determina n. 2/DRIF/2021" del tool di cui all'allegato 1 alla Determina 2/2021 contenente i costi complessivi del PEF quadriennale.

● PEF 2022 - 2025

	2023		
	Comune		
	Costi del/i gestore/i diverso/i dal Comune	Costi del/i Comune/i	Ciclo integrato RU (TOT PEF)
<b>Verifica del limite di crescita</b>			
$rpi_{\alpha}$			1,7%
coefficiente di recupero di produttività $X_{\alpha}$			0,11%
coeff. per il miglioramento previsto della qualità $QL_{\alpha}$			0,00%
coeff. per la valorizzazione di modifiche del perimetro gestionale $PG_{\alpha}$			1,00%
coeff. per decreto legislativo n. 116/20 $C_{116}$			0,00%
<b>Parametro per la determinazione del limite alla crescita delle tariffe <math>\rho</math></b>			<b>2,59%</b>
$(1+\rho)$			<b>1,0259</b>
$\sum T_{\alpha}$			2.094.853
$\sum TV_{\alpha-1}$			1.110.961
$\sum TF_{\alpha-1}$			1.041.634
$\sum T_{\alpha-1}$			2.152.595
$\sum T_{\alpha} / \sum T_{\alpha-1}$			0,9732
$\sum T_{max}$ (entrate tariffarie massime applicabili nel rispetto del limite di crescita)			2.094.853
delta ( $\sum T_{\alpha} - \sum T_{max}$ )			-
TVa dopo distribuzione delta ( $\sum T_{\alpha} - \sum T_{max}$ )	1.047.855	10.608	1.058.463
TFa dopo distribuzione delta ( $\sum T_{\alpha} - \sum T_{max}$ )	807.862	228.529	1.036.391
<b>Ta=TVa+TFa dopo distribuzione delta (<math>\sum T_{\alpha} - \sum T_{max}</math>)</b>	<b>1.855.717</b>	<b>239.136</b>	<b>2.094.853</b>
Detrazioni di cui al comma 1.4 della Determina n. 2/DRIF/2021 - parte variabile			3.994
Detrazioni di cui al comma 1.4 della Determina n. 2/DRIF/2021 - parte fissa			-
$\sum TV_{\alpha}$ totale delle entrate tariffarie relative alle componenti di costo variabile dopo le detrazioni di cui al comma 1.4 della Determina n.2/DRIF/2021			1.054.468
$\sum TF_{\alpha}$ totale delle entrate tariffarie relative alle componenti di costo variabile dopo le detrazioni di cui al comma 1.4 della Determina n.2/DRIF/2021			1.036.391
<b>Totale entrate tariffarie dopo le detrazioni di cui al comma 1.4 della Determina n.2/DRIF/2021</b>			<b>2.090.859</b>

Nell'esempio sopra riportato l'importo da inserire all'interno del bilancio di previsione 2023-2025 sarà pari ad € 2.090.859.

Successivamente, come previsto dall'articolo 43 comma 11 sopra richiamato, si potrà procedere mediante una variazione di bilancio al recepimento delle eventuali modifiche successive rispetto all'importo inserito in prima battuta in relazione alle tariffe 2023 approvate entro i termini di cui sopra. Sul tema, il legislatore si era già espresso confermando tale facoltà e prevedendo all'articolo 13 comma 5 bis del D.L. 4/2022, convertito con modificazioni dalla Legge 25/2022, quanto segue:

*“In caso di approvazione delle delibere delle aliquote e delle tariffe relative ai tributi di competenza degli enti locali entro il termine di cui all'articolo 151, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, eventualmente posticipato ai sensi del comma 8 del medesimo articolo o per effetto di norme di legge, gli enti locali provvedono ad effettuare le conseguenti modifiche al bilancio di previsione eventualmente già approvato, in occasione della prima variazione utile”.*

A parere di chi scrive, il rinvio ai primi mesi dell'anno 2023 dei lavori per la predisposizione e adozione del Piano finanziario TARI si rende necessario in considerazione del fatto che è auspicabile un intervento da parte dell'Autorità in ordine all'adeguamento dell'indice di inflazione programmata che consenta un adeguamento di tutti gli importi di base, che per l'anno

2023 sono rappresentati dal bilancio del Comune e dei gestori affidatari relativo all'anno 2021, dal momento che l'applicazione dell'attuale tasso previsto dal MTR-2 potrebbe comportare il rischio per gli enti di non riuscire a coprire i costi effettivi che saranno sostenuti nell'anno 2023.

Sul tema, l'Allegato A alla Delibera 363/2021 aveva previsto rispettivamente agli articoli 4 e 7 quanto segue:

"4.2 Il parametro  $\rho a$  è determinato sulla base della seguente formula:

$$\rho a = r p i a - X a + Q L a + P G a$$

dove:

•  $r p i a$  è il tasso di inflazione programmata, il cui valore verrà pubblicato con successivo provvedimento, da adottare in tempo utile per la determinazione delle entrate tariffarie secondo le scadenze stabilite dalla legge; [...];

"7.5 Ai fini dell'aggiornamento dei costi di cui al comma 7.3, il tasso di inflazione relativo all'anno  $a$  è inteso come variazione percentuale della media calcolata su 12 mesi dell'indice mensile ISTAT per le Famiglie di Operai ed Impiegati (FOI esclusi i tabacchi) nei mesi da luglio dell'anno  $(a-1)$  rispetto a giugno dell'anno successivo. Ai fini delle determinazioni tariffarie per l'anno  $a = \{2022\}$ , si considerano i seguenti tassi di inflazione  $I 2021=0,1\%$  e  $I 2022=0,2\%$ . Per gli anni 2023, 2024 e 2025, in sede di prima approvazione, si assume inflazione nulla, rinviando la pubblicazione puntuale dei tassi di inflazione in parola ai provvedimenti che verranno adottati dall'Autorità ai fini dell'aggiornamento delle predisposizioni tariffarie per gli anni 2024 e 2025".

Successivamente, l'Autorità è intervenuta fissando, all'articolo 1 della Deliberazione 459 del 26 ottobre 2021, all'1,7% il tasso di inflazione per ciascuna annualità del quadriennio:

"In ciascun anno  $a = \{2022, 2023, 2024, 2025\}$ , il tasso di inflazione programmata,  $r p i a$ , impiegato per la determinazione del parametro  $\rho a$ , di cui al comma 4.2 del MTR-2, è pari a 1,7%, fatta salva la possibilità di eventuali aggiornamenti".

Come si evince dalla formula riportata all'articolo 4.2 sopra richiamato, il tasso di inflazione programmata concorre alla definizione del parametro  $\rho a$  che determina il limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie; questo significa che le entrate tariffarie relative all'anno 2023 non possono eccedere quelle approvate per l'anno 2022 più del limite alla variazione annuale che tiene conto, tra gli altri indici quali il recupero di produttività e i coefficienti previsti per il miglioramento e/o l'introduzione di nuovi servizi e le variazioni legate alle modifiche introdotte dal D. lgs. 116/2020, anche del tasso di inflazione attualmente fissato all'1,7%.

E' necessario rilevare che l'ISTAT ha registrato un tasso di inflazione pari all'11,9%, dato aggiornato al mese di ottobre 2022 e pubblicato dall'Istituto lo scorso 16 novembre (consultabile al seguente link: <https://www.istat.it/it/archivio/277589>). Appare evidente che una accelerazione dell'inflazione di questa portata deve essere adeguatamente considerata anche nell'ambito della predisposizione del Piano finanziario TARI al fine di scongiurare eventuali ipotesi di squilibrio tra costi effettivamente sostenuti dai gestori nell'anno 2023 ed entrate conseguite sulla base di un importo complessivo del PEF i cui costi, partendo da una base costituita da quelli rilevati all'interno del bilancio 2021, verrebbero rivalutati in modo

impercettibile non risultando allineati con l'effettivo scenario economico con cui il Paese si sta misurando attualmente.

Alla luce di quanto esposto fin qui, il suggerimento di chi scrive è quello di attendere l'intervento da parte dell'Autorità che, come sopra riportato, aveva già previsto all'interno della Delibera 459 la possibilità di eventuali aggiornamenti in merito che mai come adesso si rendono necessari. Tale suggerimento deriva anche dalla considerazione che la norma stessa ha opportunamente ampliato i termini di approvazione degli atti TARI, sganciando questi ultimi dalla scadenza del bilancio di previsione, che consentono dunque ai Comuni di poter comunque provvedere all'adozione del bilancio di previsione entro la fine dell'anno, rinviando ad un momento successivo la definizione del Piano finanziario e quindi delle entrate effettive TARI per l'anno 2023.