

Approfondimento n. 9 – 2020

Riduzioni TARI definite da ARERA: le soluzioni per i Comuni

Simone Pellegrin

Premessa

L'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, come anticipato all'interno della segnalazione n. 136/2020 inviata al Governo in data 23 aprile 2020, ha definito, con Deliberazione n. 158/2020/R/Rif, le misure a tutela degli utenti del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, in considerazione delle gravi criticità di tipo occupazionale ed economico che investono l'intero tessuto sociale.

Tale deliberazione rappresenta il risultato delle verifiche che l'Autorità aveva avviato con Deliberazione 102/2020, coinvolgendo i gestori del servizio integrato e gli Enti Territorialmente Competenti, per l'individuazione di misure volte a mitigare gli effetti derivanti dalla situazione emergenziale sull'equilibrio economico e finanziario del servizio di gestione dei rifiuti.

ARERA ha scelto di intervenire non solo per fissare un quadro regolatorio, ma definendo anche il *quantum* che gli enti dovranno riconoscere in riduzione alle utenze non domestiche per effetto delle chiusure imposte dal Governo.

In relazione alle utenze non domestiche, ARERA ha ripartito le attività in quattro gruppi all'interno dell'Allegato A alla Delibera:

- Attività sottoposte a sospensione conclusa (tabella 1 a)
- Attività sottoposte a sospensione in corso (tabella 1 b)
- Attività che potrebbero risultare sospese, parzialmente o completamente, anche per periodi di durata diversa (tabella 2)
- Attività risultanti aperte, ridimensionate per calo della domanda o chiuse volontariamente (tabella 3).

Per le utenze domestiche, l'Autorità, ancora in attesa delle linee guida governative per la fissazione dei criteri per accedere al *bonus sociale* stabilito dall'articolo 57-bis del Decreto Legge n. 124/2019, concede la possibilità ai gestori di riconoscere decurtazioni della tassa rifiuti alle utenze economicamente svantaggiate.

Misure agevolative per le utenze non domestiche

Nel caso di utenze ricomprese nella tabella 1 a, ovvero le attività la cui sospensione è conclusa, l'Autorità ha stabilito il riconoscimento di una riduzione della quota variabile proporzionata ai giorni di chiusura (art. 1.2).

Per le utenze ricomprese nella tabella 1 b, ARERA fissa una riduzione del 25% della quota variabile (art. 1.3).

Per le utenze della tabella 2, l'Ente Territorialmente Competente dispone di ampia discrezionalità sulla definizione dei criteri per l'individuazione dei giorni di chiusura cui applicare l'agevolazione (art. 1.4).

Infine, le utenze per le quali non è stata imposta alcuna chiusura possono beneficiare di eventuale riduzione stabilita dall'Ente Territorialmente Competente, commisurata ai minori quantitativi di rifiuti effettivamente prodotti attestati dall'utenza (art. 2.1).

Alla luce di quanto stabilito da ARERA, gli enti possono procedere adottando una delle seguenti alternative:

1) aderire a quanto stabilito dall'Autorità, disciplinando le riduzioni tariffarie ed intervenendo sul coefficiente Kd della tariffa. In tal caso la riduzione agirebbe sull'intera categoria e non terrebbe conto delle specifiche differenze dovute alla parziale o completa chiusura ed alla diversa durata della chiusura stessa (si pensi ai ristoranti che hanno sospeso la loro attività ed ai ristoranti che invece hanno continuato con l'attività di asporto). Tale facoltà presenta però una criticità applicativa rilevante: l'utenza non domestica viene inserita nella banca dati TARI per categoria sulla base del DPR 158/1999, mentre l'allegato A alla deliberazione ARERA riporta i giorni di chiusura diversificati in base ai codici ATECO. Dal momento che non vi è corrispondenza tra i due elementi, l'intervento sul coefficiente Kd renderebbe poco agevole l'applicazione della riduzione del coefficiente. Si pensi ad esempio alla categoria 13 (Negozi abbigliamento, calzature, libreria, cartoleria, ferramenta e altri beni durevoli): per le attività ricomprese in tale categoria, ARERA prevede quattro trattamenti agevolativi differenti a seconda del codice ATECO, tuttavia il coefficiente Kd utilizzato dai Comuni per il calcolo della tariffa è di fatto il medesimo. A ciò si aggiunga che individuando un coefficiente unitario ridotto anche le attività ricomprese nella medesima categoria non sottoposte alla chiusura beneficerebbero della riduzione. Facciamo un esempio per chiarire meglio:

Cat. 13 – cartolibreria – Tabella 1a Allegato Del. 158/2020 - 33 giorni di chiusura ($33/365 = 9\%$ di riduzione del Kd secondo ARERA)

Cat. 13 – negozio di calzature - Tabella 1b Allegato Del. 158/2020 - giorni di chiusura indefiniti (25% di riduzione del Kd secondo ARERA)

Cat. 13 – ferramenta – Tabella 3 Allegato Del. 158/2020 – nessun giorno di chiusura obbligato (ARERA lascia facoltà all'Ente Territorialmente Competente individuare una riduzione del Kd basata sulla documentabile riduzione della produzione dei rifiuti a seguito di sospensione temporanea, anche su base volontaria, delle proprie attività – Ipotizziamo che non sia individuata alcuna riduzione)

Orbene la tariffa della categoria 13 per i Comuni dovrà essere la medesima, quindi il Comune dovrà individuare un unico coefficiente Kd; tuttavia ciò costituirebbe scelta altamente arbitraria in quanto nel caso di riduzione massima (25%) si applicherebbe un'indebita agevolazione al ferramenta (mai chiuso); se si decidesse per un'applicazione della riduzione minima (0%) ne sarebbero danneggiati i negozi di calzature dell'esempio.

In conclusione l'unica modalità di attuazione coerente della disciplina ARERA consiste nell'intervento puntuale, da effettuare utenza per utenza all'interno della propria banca dati; a complicare ulteriormente la questione si aggiungano altre due problematiche:

- per un collegamento corretto, l'ufficio tributi dovrebbe conoscere esattamente i giorni e le modalità di chiusura di ciascuna utenza (si pensi alle utenze della tabella 2 dell'Allegato, per esempio, che comprendono i ristoranti i quali possono aver chiuso, aver lavorato per asporto, aver lavorato solo nel weekend per asporto) e ciò evidentemente non appare possibile per qualche altro mese, se si pensa

di dare facoltà alle utenze duramente colpite per presentare la documentazione, che comunque il Comune dovrà regolamentare;

- la facoltà di intervenire con ipotesi di riduzioni per le utenze delle tabelle 2 e 3 dell'allegato è rimessa in capo all'Ente Territorialmente Competente: nei casi in cui l'Autorità di Ambito Territoriale Ottimale fosse attiva, essa dovrebbe individuare criteri univoci relativi al proprio territorio, considerando per ciascuna attività, in base al codice ATECO, un periodo di chiusura "standard" a cui abbinare una riduzione del coefficiente Kd.

Alla luce delle considerazioni appena riportate pare evidente che quanto disposto dalla Deliberazione ARERA introduca sufficienti elementi di criticità per essere ritenuta pressoché inapplicabile per i Comuni. Tuttavia, il merito di tale documento è senz'altro quello di aver fornito ai Comuni una linea di condotta che, ottenendo gli stessi risultati, potrà più facilmente trovare applicazione all'interno dei regolamenti comunali;

2) previsione di riduzioni tariffarie basate sulla minor potenzialità di produzione dei rifiuti (senza intervenire sul coefficiente della tariffa): in tal caso, l'ente dovrà regolamentare all'interno del Regolamento TARI sia la misura della riduzione, che potrà essere differenziata anche per singola utenza, sia le modalità di accesso alla stessa, ovvero la procedura e le tempistiche per la presentazione dell'istanza di riduzione. In questo modo sarà possibile anche intervenire sulla singola utenza, valutando dunque effettivamente i giorni di chiusura delle attività e considerando i minori quantitativi di rifiuti prodotti. I problemi descritti al punto precedente non saranno risolti completamente: resta ferma la tempistica decisamente ampia per il riconoscimento della riduzione (regolamentazione, presentazione istanze, applicazione della riduzione) ma il pregio di questa soluzione consiste nella possibilità di determinare una tariffa unica per ciascuna categoria, come avvenuto ogni anno dall'introduzione della TARI, indipendentemente dall'effettiva apertura o chiusura. A valle rispetto alla determinazione delle tariffe si agirebbe con una riduzione. Questa soluzione ha in comune con la precedente un aspetto: essendo basata sulla minor potenzialità di produzione dei rifiuti, i costi per il suo riconoscimento (in termini di minori entrate) saranno compensati all'interno dello stesso piano tariffario, addebitando una quota maggiore di TARI alle utenze che hanno continuato a produrre rifiuti. Il vantaggio per gli enti consiste nel fatto che una manovra di questo tipo è a saldo zero e non incide sulle finanze generali; lo svantaggio è dato dal fatto che per alcune utenze la tassa rifiuti potrà subire un incremento, causato sì dalla maggior produzione dei rifiuti (si pensi ai supermercati o alle utenze domestiche che hanno certamente prodotto più rifiuti durante la fase di lockdown), ma difficilmente spiegabile dalle Amministrazioni locali in uno scenario così particolarmente fragile, come quello del post-epidemia;

3) previsioni di agevolazioni economico-sociali ex comma 660 della Legge 147/2013: l'aspetto che differenzia la presente misura dalle precedenti è costituito dall'inserimento di altri elementi, oltre alla potenzialità di produzione dei rifiuti: per questo motivo la copertura di tali agevolazioni deve essere assicurata attraverso il ricorso a risorse derivanti dalla fiscalità generale del Comune. Anche in questo caso è necessario regolamentare l'applicazione dell'agevolazione all'interno del Regolamento ed un criterio di applicazione potrà coincidere con i giorni di chiusura (anche per rispettare i principi espressi da ARERA con la Deliberazione in commento); tuttavia, la maggior manovrabilità dello strumento agevolativo comporta indubbiamente la facoltà di inserire altri elementi considerabili per il riconoscimento di misure atte a calmierare l'importo TARI richiesto alle utenze non domestiche.

Un'ultima soluzione, che non si commenterà nel presente approfondimento in quanto esula dalla modalità di applicazione della Tassa Rifiuti, consiste nel riconoscimento di contributi alle attività tese alla copertura anche di quote TARI dovute dai contribuenti. Ottenendo gli stessi risultati di cui ai punti

precedenti, una misura di questo tipo potrebbe “sostituire” quanto previsto dalla stessa deliberazione di ARERA solo nel momento in cui comporti per l’utente finale risultati almeno pari a quelli che si sarebbero potuti ottenere con le riduzioni dei coefficienti Kd come indicati all’interno della Delibera.

Misure agevolative per le utenze domestiche

Per le utenze domestiche, ARERA non collega l’agevolazione al principio “chi inquina paga” (come visto sopra per le non-domestiche), bensì alle criticità economiche che gli utenti stanno affrontando: l’Autorità ha infatti considerato che in questo periodo di contenimento dell’emergenza le unità abitative hanno di fatto potenzialmente generato un maggior quantitativo di rifiuti.

La Deliberazione, all’articolo 3, concede la possibilità ai gestori di riconoscere per l’anno 2020 un’agevolazione tariffaria alle utenze domestiche in condizioni disagiate, senza tuttavia prevederne l’obbligo, in attesa dell’istituzione del *bonus sociale*. Si osserva a tal proposito che molti Comuni prevedono già nei propri regolamenti un’agevolazione in base all’ISEE del nucleo familiare o indicatori economici similari (es. pensione sociale, reddito di cittadinanza).

Anche in questo caso, l’Autorità affida la quantificazione dell’eventuale agevolazione all’ETC “*in accordo con l’ente locale*”, suggerendo la subordinazione del beneficio all’attestazione da parte dell’utente dei medesimi requisiti previsti per l’accesso al bonus sociale idrico ed elettrico oppure alla titolarità di uno dei medesimi bonus. Rimane fermo che l’ente può disciplinare all’interno del proprio Regolamento diversi requisiti per l’accesso.

Considerazioni finali

La Deliberazione in commento suscita diverse perplessità in merito all’intervento da parte di ARERA, sia perché essa non si limita a definire un quadro di regole ma stabilisce direttamente gli importi delle riduzioni, sia per il rinvio agli ETC dell’onere di individuazione di criteri per l’applicazione delle stesse: quello delle riduzioni appare univocamente come un ambito tributario per il quale la normativa vigente affida piena potestà ai Comuni.

Tale perplessità è stata altresì sollevata dall’ANCI, all’interno della lettera inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri in data 12 maggio 2020, nella quale si legge:

“In tale contesto, inoltre, vorremmo segnalarTi la criticità legata ai servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Anche in questo caso le cifre sono tutt’altro che certe e le competenze appaiono confuse con l’entrata in campo dell’ARERA, attraverso una regolazione dei costi complessa, che sarebbe stato meglio ripensare alla luce dell’impatto effettivo dell’emergenza”.

Inoltre, quanto disposto da ARERA fa emergere criticità sia in relazione alla copertura degli oneri derivanti da tali misure agevolative, sia in relazione alle tempistiche di approvazione delle riduzioni. Con riferimento al primo aspetto, l’Autorità rimanda ad un successivo provvedimento l’individuazione di criteri che tengano conto del principio di integrale copertura dei costi; per quanto riguarda le tempistiche, si evidenzia che il D.L. Rilancio approvato il 13 maggio scorso ha allineato il termine per l’approvazione delle delibere tariffarie e regolamentari in materia di Tassa Rifiuti (comprese dunque le riduzioni per l’emergenza sanitaria che l’ente intende eventualmente adottare) a quello previsto per l’adozione del bilancio di previsione fissandone la scadenza al 31 luglio 2020. Alla luce di ciò, le eventuali richieste di agevolazione da parte degli utenti dovranno pervenire successivamente all’approvazione del regolamento che stabilisce le regole per il loro riconoscimento; il Comune è però tenuto a deliberare le tariffe entro la data di cui sopra senza conoscere preventivamente l’importo

delle riduzioni che dovrà sostenere nell'anno 2020 e ciò aumenta le perplessità circa l'integrale copertura dei costi delle stesse.

Come anticipato, il pregio della Deliberazione in commento è quello di fornire ai Comuni una linea di condotta per l'applicazione delle riduzioni che, nella logica di ARERA, dovranno essere applicate in relazione a due aspetti: minor produzione di rifiuti derivante dalla chiusura delle attività (e ridotta potenzialità produttiva di rifiuti) e criticità socio-economiche degli utenti.

Ora, dal momento che la stessa Deliberazione, all'articolo 1.1 richiama la potestà regolamentare dei Comuni (si legge infatti *"Ferme restando le prerogative già attribuite dalla legge 147/13 agli Enti locali in materia di riduzioni ed esenzioni tariffarie [...]"*), a parere dello scrivente l'utilizzo di strumenti analoghi a quelli delineati da ARERA e il superamento delle agevolazioni definite da quest'ultima solleverebbe l'ente da eventuali contestazioni da parte dell'Autorità in merito al mancato utilizzo dei criteri introdotti con Delibera 158/2020. In altre parole, il riconoscimento di agevolazioni diverse dall'intervento sul coefficiente Kd, ma che rispettino l'obiettivo principale del provvedimento, ovvero quello di mitigare gli effetti anche socio-economici derivanti dalla emergenza sanitaria, svincola l'ente dal pedissequo rispetto delle disposizioni adottate da ARERA, anche in considerazione del fatto che le stesse generano evidenti problemi di applicabilità, come visto sopra. Un confronto tra l'impatto delle misure previste con la Deliberazione 158/2020 e quelle che il Comune sceglierà di adottare potrà fugare ogni dubbio sul superamento e maggior vantaggio per gli utenti: questo aspetto dovrà sicuramente essere rappresentato nella deliberazione di adozione delle tariffe onde evitare il rischio di inadempienza che l'Autorità potrebbe contestare.

Infine, in considerazione della disciplina introdotta con il D.L. Crescita (che ha previsto l'applicazione delle tariffe 2019 per tutte le rate con scadenza precedente al 1° dicembre) e nell'indisponibilità di tutte le informazioni relative alle modalità e misure delle agevolazioni, il suggerimento di chi scrive è quello di rendere più agevole l'emissione degli avvisi di pagamento prevedendo le eventuali riduzioni o agevolazioni direttamente sulla rata a saldo, eventualmente differenziando le percentuali di versamento in acconto per le categorie che con ogni probabilità – una volta che il quadro sarà compiutamente delineato – beneficeranno di riduzioni o agevolazioni tariffarie.