



Documenti ARERA per la consultazione n.351/2019 e n.352/2019

Osservazioni ANCI/IFEL

16 Settembre 2019

Premessa

I due documenti posti in consultazione da ARERA, uno relativo agli *“Orientamenti per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti per il periodo 2018-2021”* (351/2019/R/RIF) e l’altro relativo alle *“Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati”* (352/2019/R/RIF), recano una serie di novità rilevanti tanto per i gestori del servizio di rifiuti quanto per i Comuni.

L’Anci condivide la finalità perseguita dall’Autorità, nel solco della norma che ne amplia le competenze al settore rifiuti, di rafforzare i profili di coerenza, stabilità e certezza della disciplina per la determinazione dei corrispettivi e il riconoscimento dei costi del settore dei rifiuti urbani ed assimilati. La scelta dei due profili di intervento testimonia la priorità che l’Autorità intende dare, da un lato, ad una maggior confrontabilità dei costi del servizio ai fini dell’individuazione di “costi efficienti” di esercizio e di investimento e, dall’altro, alla messa a punto di requisiti di corretta informazione – in primo luogo all’utenza finale del servizio – ai fini di una maggiore trasparenza delle condizioni di erogazione e dei fattori determinanti delle richieste di pagamento. Non sono considerati in questa fase i criteri di tariffazione, quindi i meccanismi di riparto dei costi tra gli utenti, problematica che viene evidentemente rimandata ad un momento successivo del processo di regolazione.

Sotto il profilo generale, traspare nell’impostazione di ambedue i documenti la consapevolezza che il settore rifiuti presenta molteplici profili di complessità per ciò che riguarda le criticità gestionali, le competenze e le potenzialità. Le disomogeneità che caratterizzano le gestioni nei diversi territori e la diseguale disponibilità di informazioni disaggregate sono fattori che conducono a delineare un processo di regolazione in grado di seguire percorsi non uniformi sull’intero territorio, principio che i documenti in esame riprendono in più parti sulla base di concetti di “gradualità” e “asimmetria”.

Tali cautele, auspicabilmente, rendono più agevole che nella fase di avvio della regolazione si possano raccogliere una serie di elementi informativi utili per il prosieguo del percorso. Tra questi, la definizione della nuova metodologia per l’elaborazione dei costi standard sui rifiuti cui IFEL e ANCI collaborano, congiuntamente a Sose ed al Ministero dell’Economia, anche in relazione alle prescrizioni del comma 653 della legge n. 147 del 2013, la rilevazione dei Comuni che hanno adottato sistemi di tariffazione puntuale dei rifiuti urbani ed assimilati, attivato da IFEL per un approfondimento dei metodi e dei contesti della tariffazione stessa, nonché ulteriori interventi da intraprendere per una migliore conoscenza delle situazioni locali dove il servizio è meno strutturato sotto il profilo della dimensione dei soggetti che vi intervengono. Su tali

aspetti, come su ogni altra possibile sinergia di cui si ravvisi l'utilità, ANCI conferma il proprio impegno ad una collaborazione leale e fattiva.

Le riserve che sono formulate nei paragrafi successivi con riferimento a taluni aspetti dei documenti in esame attengono, in definitiva, al rischio che diversi elementi di rilievo possano non essere considerati adeguatamente in termini di rischi connessi alla transizione da un sistema caratterizzato da opacità e differenziazioni molto marcate, ad un sistema più trasparente ed uniforme. ANCI sottolinea, a tale proposito, l'assoluta esigenza di assicurare una transizione che non metta in questione la coerenza, anche giuridica, del percorso di formazione dei Piani finanziari e del conseguente impianto tariffario per il 2020, percorso che è per molti enti già avviato, in considerazione del termine ordinario di approvazione dei bilanci locali fissato dalla legge al 31 dicembre dell'anno di riferimento e il cui rispetto è da qualche tempo condizione per poter godere di importanti semplificazioni nelle procedure di spesa.

In relazione a questa preoccupazione, oltre ad una riflessione sui tempi di attuazione dei primi atti della regolazione, si sottolinea la necessità che gli atti stessi evidenzino con chiarezza gli elementi prescrittivi che l'Autorità richiede agli attori coinvolti, distinguendoli esplicitamente da quelli di carattere informativo o di raccomandazione.

Documento n.351/2019- Memorie ed osservazioni

Di seguito sono elencati i punti del documento 351/2019 che necessitano ad avviso dell'ANCI di maggiore ponderazione o che rappresentano elementi di preoccupazione.

Si sottolinea preliminarmente (anche con riferimento alla tabella di sintesi di cui al **punto 6.10**) la necessità di un maggior sforzo definitorio con particolare riferimento ai casi di gestione non integrata del ciclo dei rifiuti, nei quali il Comune coordina di fatto una pluralità di soggetti preposti alla gestione di specifiche attività o segmenti del ciclo di gestione. Si rammenta in proposito che con una circolare del 1999 del Ministero delle Finanze individua in tali casi il Comune come soggetto gestore, responsabile anche della redazione del Piano finanziario. Appare evidente che il nuovo assetto deve prevedere obblighi adeguati (di comunicazione e altro), chiaramente attribuiti a tutti soggetti coinvolti in qualsiasi aspetto del ciclo di gestione dei rifiuti. Una analoga problematica riguarda i casi in cui il Comune sostenga parte dei costi per attività gestite in economia, costi che devono essere ricompresi nel Piano finanziario.

Sempre preliminarmente e con riferimento alla medesima tabella, il documento riporta correttamente il ruolo precipuo del Comune nella determinazione del "*corrispettivi ... da applicare agli utenti domestici e non domestici*". Si ritiene opportuno sottolineare che la procedura di approvazione delle tariffe applicabili deve vedere il Comune quale soggetto dotato della potestà di disporre circa il prelievo, a prescindere dalla forma di prelievo adottata. In altri termini, anche con riferimento alla Tari corrispettiva, l'approvazione delle tariffe deve essere rimessa alla delibera comunale. In questo senso si ritiene risolutivo il disposto del comma 668 della l. n.147/2012 che recita: "*Il comune nella commisurazione della tariffa [avente natura corrispettiva] può tener conto dei criteri determinati*" con il dPR 158/1999. Si richiama in proposito la richiesta di parere formulata dall'ANCI all'Autorità nel febbraio 2019 e rimasta senza esito.

[1.12] In merito alle **tempistiche** per lo svolgimento del procedimento e per l'implementazione della riforma, l'Autorità prevede di concludere entro la fine del mese di ottobre 2019 l'approvazione del provvedimento relativo alla definizione di una prima metodologia tariffaria per il riconoscimento dei costi efficienti della gestione del ciclo integrato dei rifiuti per l'anno 2020 (2021) nell'ambito del quale determinare le componenti a conguaglio relative agli anni 2018 (2019). Queste tempistiche, in base al giudizio dell'ARERA, dovrebbero consentire entro il 31 dicembre 2019, ai sensi di quanto previsto dalla normativa vigente, la definizione dei piani finanziari e approvazione delle entrate tariffarie, secondo la nuova metodologia approvata dall'Autorità.

Ad avviso dell'ANCI, tali **tempistiche, forse auspicabili, non appaiono tuttavia coerenti con quelle necessarie all'adozione, da parte di Gestori e Comuni, del complesso di atti prodromici o scaturenti dalla transizione alla nuova metodologia.** Tenendo conto, infatti, che entro il mese di novembre 2019 il gestore dovrebbe predisporre il Piano finanziario in base alla nuova metodologia ed alle nuove voci di costo (che si attendono per fine ottobre), risulta drasticamente ridotto il tempo disponibile per il processo di approvazione dei PF e dei piani tariffari da parte dei Comuni, in coerenza con il termine del 31 dicembre 2019 fissato per l'approvazione del Bilancio di previsione 2020.

Focus sui tempi di approvazione dei bilanci comunali.

L'approvazione del bilancio di previsione entro il 31 dicembre dell'anno precedente, indipendentemente da proroghe da sempre concesse a livello centrale, costituisce per gli enti locali oltre che principio di buona amministrazione, anche elemento necessario per fruire di vantaggi normativi concessi dalla legislazione agli enti che approvano i documenti di bilancio (bilancio di previsione, rendiconto di gestione, ecc.) nei termini legislativamente previsti al netto di eventuali proroghe. A questi enti non si applicano i vincoli in materia di automezzi, acquisto di immobili, piani di razionalizzazione delle dotazioni strumentali, missioni e comunicazione delle spese pubblicitarie. Allo stesso modo non sono soggetti ai limiti di spesa per studi ed incarichi di consulenza, relazioni pubbliche, convegni, pubblicità, rappresentanza, sponsorizzazioni, formazione e spesa per la stampa di pubblicazioni.

Si premette altresì che per la stragrande maggioranza dei Comuni (essenzialmente, coloro che sono in regime di Tari) il servizio di raccolta e smaltimento costituisce servizio "proprio" con scelte che derivano dagli organi comunali (Giunta e/o Consiglio) ed aspetti contabili (entrate ed uscite) iscritti a bilancio.

Date queste premesse si deve considerare che lo schema di bilancio di previsione deve essere presentato dalla Giunta Comunale al Consiglio Comunale entro il 15 novembre unitamente ai relativi allegati (tra i quali piano finanziario e le tariffe del servizio in questione), in virtù di quanto previsto dall'allegato 4/1 al D.Lgs. 118/2011 e dall'art. 174 D.Lgs. 267/2000. Ora se è vero che tale termine deve intendersi come ordinatorio, è altrettanto vero che una approvazione entro il 31 dicembre in Consiglio Comunale, dati tempi per la resa dei pareri da parte del Collegio dei Revisori ed i termini per la messa a disposizione dei documenti di bilancio ai Consiglieri Comunali, presuppone una approvazione in Giunta Comunale comunque non oltre il 20/25 novembre.

Tenendo poi conto che il documento di bilancio da approvarsi in Giunta deve normalmente essere concluso in tempi consoni per tutte le incombenze informatiche e di predisposizione dei documenti di corredo e che per i Comuni di maggiori dimensioni ciò significa avere tutto pronto almeno 20/25 giorni prima, è evidente che il bilancio di previsione e relativi allegati deve essere concluso non oltre fine ottobre / primi giorni di novembre.

Alla luce di quanto sopra, quindi, tenendo conto che il documento di consultazione dell'Arera prevede al punto 1.12 entro la fine di ottobre 2019 di "approvare il provvedimento relativo alla definizione di una prima metodologia tariffaria per il riconoscimento dei costi efficienti della gestione del ciclo integrato dei rifiuti per l'anno 2020 (2021) nell'ambito del quale determinare le componenti a conguaglio relative agli anni 2018 (2019)", tali tempistiche non paiono coerenti con i termini sopra indicati.

A ciò si aggiunga la considerazione dei seguenti aspetti:

- successivamente alla definizione del metodo devono essere apportate le necessarie modifiche ai sistemi software per poter elaborare i piani e gli schemi tariffari, modifiche che possano comportare un impatto significativo;
- la definizione dei criteri di redazione del piano comporta, comunque, la valutazione di alcune scelte che possono avere impatti sul bilancio, potendo l'ente definire di intervenire anche con scelte di bilancio diverse in considerazione della modifica di perimetrazione del servizio; questo aspetto, in tutta evidenza, comporta analisi politiche e scelte di bilancio che richiedono un tempo adeguato;
- la mancata approvazione delle tariffe unitamente all'approvazione del bilancio di previsione può comportare l'obbligo di applicazione delle tariffe dell'anno precedente.

Altra precisazione contenuta nel Documento in esame (**punto 1.12, terzo punto-elenco**) è che **le entrate devono garantire la copertura dei costi efficienti**, così come dettagliati nel documento, **anche per gli anni 2018 e 2019**. Questa prescrizione comporterà inevitabilmente un conguaglio sul 2020, la cui imputazione nel PF non risulta chiara e può risultare irrealistica.

Finora, il conguaglio dell'anno di riferimento viene calcolato l'anno successivo a seguito dell'approvazione del bilancio consuntivo di gestione dell'anno di riferimento. Il conguaglio viene emesso contestualmente alla prima rata della fattura riferita all'anno di gestione successivo. Il conguaglio 2018 è già stato riconosciuto agli utenti.

A quanto sin qui argomentato si aggiunge che le tempistiche proposte dall'Autorità comportano un'ulteriore complicazione nei casi in cui i Comuni abbiano realizzato il passaggio da Tari tributo a Tari corrispettivo, essendo impensabile prevedere per chi nel 2020 applica la Tari corrispettivo un conguaglio Tari tributo sul biennio precedente.

Per i motivi brevemente richiamati, ma anche per le ragioni che si avrà modo di approfondire nel prosieguo del presente documento, l'ANCI ritiene pertanto di prevedere una **maggiore gradualità del percorso di approdo alla nuova metodologia tariffaria, individuando come termine di avvio del nuovo sistema il 1° gennaio 2021, potendosi utilmente considerare il 2020 come periodo di monitoraggio** per la costruzione delle nuove strutture di costo "in parallelo" e per l'acquisizione ed elaborazione di ulteriori dati sulle gestioni. Ciò consentirebbe al sistema gestionale nel suo insieme e alla stessa Autorità di **verificare le difficoltà e di monitorare l'efficacia delle prescrizioni e dei parametri di imputazione dei costi**, oltre a validare la funzionalità del modello, eventualmente adattandolo, senza rischiare di dover modificare prescrizioni già emanate.

[2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5] Con riferimento alla **delimitazione del perimetro di regolazione tariffaria**, si segnala con forte preoccupazione l'esclusione dalle voci di costo (**punto 2.5**) di componenti fino ad adesso in molti casi ricomprese nei Piani finanziari, quali lo spazzamento della neve, il verde pubblico, la gestione dei servizi igienici pubblici etc., ancorché ricompresi nella concessione di affidamento del servizio di gestione integrata del ciclo dei rifiuti. L'eliminazione di tali costi non consente, secondo la formulazione attuale, di giungere alla loro copertura servendosi delle entrate tariffarie, ma costringerebbe gli enti ad individuare altre fonti di entrate, quali la fiscalità generale o ricavi provenienti dall'offerta di servizi a valore aggiunto. È di tutta evidenza che una soluzione del genere, difficilmente praticabile nel breve periodo – oltre che di dubbia equità fiscale nel caso in cui si dovesse optare per la copertura con fiscalità generale – comporterebbe, unitamente ad un consistente aggravio della pressione fiscale a danno dei cittadini, un serio rischio di tenuta dei bilanci comunali.

In precedenti momenti di confronto è stata prospettata dall’Autorità una valenza per così dire “conoscitiva” della perimetrazione, che viene rideterminata a scopi di omogeneità e quindi confrontabilità dei costi nell’intero sistema. Se questo è l’effettivo orientamento dell’Autorità in materia di ripermetrazione del servizio, se ne dovrebbe dare più esplicitamente conto nel provvedimento. L’attuale contenuto del punto 2.5 sembra invece sancire l’illegittimità immediata dei piani finanziari comprensivi delle voci di esclusione ivi elencate il cui costo non sembra potersi di conseguenza includere negli oneri coperti dal prelievo specifico.

Nel merito di talune scelte di esclusione si evidenziano alcune osservazioni:

- a) non pare condivisibile l’orientamento di escludere dal perimetro di regolazione l’attività di raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti contenenti amianto conferiti da utenze domestiche. Appare invece opportuno che tali rifiuti rimangano all’interno del perimetro dei rifiuti urbani, quando le quantità e le qualità portano alla loro qualifica come tali. Proprio la natura pericolosa del rifiuto in oggetto comporta la necessità ed opportunità che, da parte del sistema regolato, vi sia la possibilità di assicurare la certezza di una corretta gestione di tale rifiuto, e al contempo di garantire al gestore la certezza di copertura dei costi generati;
- b) si ritiene inoltre che i rifiuti generati dalla gestione del verde pubblico (erba e ramaglia) siano da considerare a tutti gli effetti rifiuti urbani e quindi da ricomprendere nel perimetro della regolazione (come, d’altra parte sembra intendersi alla lettura del punto 4.12, terz’ultimo punto-elenco);
- c) altre voci ora poste in esclusione possono costituire, a seconda delle concrete situazioni locali, elementi di difficoltà. Tra queste, lo spazzamento neve, nei limiti delle normali necessità dovute a fattori climatici ordinari, le disinfezioni, la gestione dei servizi igienici pubblici.

Fatte salve le più generali osservazioni della prima parte del presente paragrafo, sulla scorta di quanto appena osservato si auspica una revisione dell’attuale perimetro di copertura del gettito tariffario nel senso di un suo relativo ampliamento.

[3] Nel confermare, alla luce del paragrafo 3 del documento, che i **criteri per la determinazione dei corrispettivi**, si limitano attualmente alla determinazione dei costi complessivi del servizio nelle loro diverse e riclassificate componenti, si deve intendere che il **metodo tariffario applicabile** e quindi i **criteri per la ripartizione del costo del servizio tra gli utenti** restano fissati, nella generalità dei casi, dal dpr 158/1999, attraverso l’articolazione in categorie omogenee e l’applicazione di coefficienti caratteristici in combinazione con la superficie dei locali occupati, abitativi e non. Nel caso della tariffa puntuale è invece possibile assumere come *driver* le quantità effettive o attendibilmente presunte dei rifiuti prodotti, anche sulla base degli specifici metodi di raccolta e misurazione delle frazioni del rifiuto adottati nelle diverse realtà locali, nonché in coerenza con il DM 20 aprile 2017 “*Criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale...*”.

D’altra parte, la fissazione di criteri uniformi per determinare il costo del servizio, sia sotto il profilo del perimetro, sia dal lato dell’esatta differenziazione tra costi fissi e variabili, appare un obiettivo di pregio di questo primo intervento di regolazione, che riguarda con evidenza l’intero universo delle gestioni, a prescindere dalle modalità di tariffazione adottate (Tari tributo presuntiva; Tari tributo puntuale; Tariffa puntuale).

[3.3] Si condivide l'impostazione data al caso in cui il **gestore del servizio operi su più affidamenti** che pare orientata a prevedere che i dati di conto economico e stato patrimoniale siano forniti separatamente per ciascun affidamento/Comune, secondo lo schema di bilancio civilistico o, in alternativa, sulla base di rilevazioni gestionali ed elaborazioni contabili *ex post*, fondate su criteri di significatività, attendibilità, ragionevolezza e verificabilità, oppure, in ultima istanza, sulla base della prevalente attinenza della posta contabile ad una data gestione. L'esperienza maturata in molti Comuni suggerisce, tuttavia, che in diverse realtà la suddivisione dei costi non è affidata a metodi strutturati bensì ricostruita a posteriori sulla base di evidenze e motivazioni poco verificabili. Appare opportuno tener conto di tali rischi e prevedere una metodologia – per quanto semplificata – che consenta di ripartire il carico tra le gestioni, così da determinare correttamente le tariffe.

Una possibile soluzione potrebbe essere quella di optare per la stipula di contratti a misura e non a *forfait* per garantire maggiore trasparenza e migliorare la *cost-reflectivity*. Si condivide la necessità di introdurre gradualmente *driver* di riattribuzione per i motivi indicati al punto 3.3.

[3.5] - Il Documento prevede che tutti i costi devono essere considerati al netto di IVA e imposte. Attualmente tuttavia, i costi dei servizi esposti nel PEF da parte del gestore per i Comuni che adottano la Tari tributo sono al lordo dell'IVA.

L'impostazione che emerge dal punto 3.5 non può essere condivisa, in quanto nel caso di gestione in regime Tari corrispettivo, l'IVA non rileva tra i costi a carico del soggetto gestore, mentre diventa un vero e proprio costo a carico del Comune nel caso di applicazione del regime TARI tributo.

Si evidenzia in particolare che l'inserimento dell'IVA tra i costi complessivi nel caso di gestione in regime TARI, non comporterebbe alcuna sperequazione dal punto di vista dell'utenza. In entrambi i casi, infatti, il costo sostenuto dall'utente rimarrebbe invariato, in quanto, nel caso di applicazione di Tari corrispettivo, il carico verrebbe determinato considerando i costi al netto dell'IVA, ma, essendo l'IVA a carico del consumatore finale su un servizio a rilevanza commerciale, la stessa verrebbe in ogni caso addebitata sulla bolletta, in aggiunta all'importo netto imponibile definito in tariffa. Nulla cambierebbe per il soggetto gestore il quale, riscuotendo l'IVA lato entrate, dovrebbe poi provvedere a riversare la stessa, detraendo però il costo dell'IVA sostenuta lato spesa.

Nel caso di applicazione del regime Tari tributo, invece, il Comune riscuotendo un'entrata di tipo tributario non potrebbe applicare sulla stessa l'IVA, ma, non potendo altresì portare in detrazione il costo dell'IVA sostenuto per il pagamento del servizio, dovrebbe poter considerare tale costo fin nell'ambito del Piano finanziario, con la diretta conseguenza di un incremento del costo complessivo e del conseguente tributo, il quale però non sarebbe più maggiorato dall'IVA in sede di bollettazione.

Il documento ARERA, prevedendo a priori che tutti i costi debbano essere considerati al netto dell'IVA, pare non aver considerato i due diversi regimi, determinando negli Enti in regime Tari tributo un enorme problema di copertura a bilancio del costo relativo all'IVA, nonché una sperequazione tra gli utenti, che si troverebbero in questo caso a sostenere un costo nettizzato ben inferiore a quello richiesto agli utenti in regime tariffario.

Si dovrebbe, in conclusione, prevedere in modo esplicito che – fatte salve le esigenze di uniformità nella classificazione delle componenti di costo – i Comuni in regime di Tari tributo possano inserire l'onere dovuto all'IVA tra i costi oggetto di copertura tramite prelievo Tari.

[3.6] Nei casi in cui siano in vigore sistemi di tariffazione puntuale che abbiano superato l'applicazione delle tabelle del DPR 158/1999, oppure nel caso in cui se ne preveda l'introduzione a partire dall'anno 2020, l'Autorità è orientata a prevedere che la nuova metodologia trovi applicazione, nel periodo considerato, per la determinazione dei costi efficienti da riconoscere alla gestione.

Si rileva, anzitutto, che l'Autorità intende sviluppare una metodologia in continuità con la normativa vigente, che permetta l'articolazione dei corrispettivi in coerenza con le tabelle allegate al DPR 158/99. In base a quanto disposto dall'art. 6, comma 2, del DPR 158/99 i coefficienti individuati da dette tabelle vengono indicati come sistema presuntivo di riferimento per i Comuni che non abbiano organizzato un autonomo processo di misurazione della produzione. Tuttavia, questa impostazione non tiene conto di sistemi di commisurazione delle tariffe e del conseguente riparto degli oneri tra gli utenti di carattere per così dire "intermedio", cioè basate su sistemi di rilevazione delle quantità di rifiuti prodotte più avanzati rispetto a sistemi puramente parametrici, ma non sufficientemente specificati per poter dar luogo ad una tariffazione puntuale.

Appare pertanto opportuno chiarire che gli enti che abbiano strutturato sistemi di misurazione delle quantità di rifiuti effettivamente conferiti da gruppi di utenze possano continuare ad applicare le categorie tariffarie individuate nel 2019, al fine di evitare obblighi immediati di revisione del sistema tariffario nei casi di alterazione dei coefficienti e delle categorie tipiche del DPR 158/1999 derivanti da sistemi di rilevazione locale delle quantità di rifiuti prodotte.

[3.10, 3.11] L'Autorità ipotizza criteri di riallocazione dei costi che, in taluni casi, potrebbero dar luogo ad un incremento del totale dei costi variabili. Si evidenzia che ciò potrebbe comportare un aumento della tariffa delle utenze domestiche con più componenti, che – di norma – corrispondono alle fasce più deboli della popolazione.

Si ritiene che la condizione di cui al punto 3.11 (variabilità annuale del costo variabile inferiore a $\pm 20\%$) debba essere ridotta ad un valore ammissibile non superiore al $\pm 7\%$.

[3.15] Dalla limitazione alla crescita delle entrate, che il Documento individua nella formula $pa = rpa - Xa + QLa + PGa$, sembrerebbe emergere un "price cap" non superabile, determinato dal tasso di inflazione programmata, dall'aumento della qualità del servizio, dall'aumento della gamma di attività (ammissibili), che tuttavia in presenza di dinamiche di costo non manovrabili attraverso la leva pubblica (ad es., utilizzo forzato di termovalorizzatori privati, costi del personale, ecc.) non può essere rispettato.

Il modello individuato dall'Autorità, basato sull'individuazione di costi efficienti desunti dai bilanci del soggetto gestore relativi all'anno (a-2), dovrebbe prevedere l'azione di alcune leve per considerare costi certi da attribuire sulla base di criteri di ragionevolezza e attendibilità. Si riportano, quali esempi, l'incremento del costo del personale per adeguamenti contrattuali, ovvero l'introduzione della racconta differenziata di nuove frazioni, ovvero l'incremento certificato di servizi o della loro frequenza.

Per quanto riguarda il totale delle entrate da Tariffa, il coefficiente QLa sembra tenere in considerazione la possibilità di prevedere tali incrementi tra le entrate dell'anno (a) rispetto all'anno (a-1), ma solo se ciò è qualificabile come miglioramento della qualità delle prestazioni.

Inoltre, è da tenere presente che tra il soggetto gestore del servizio e gli enti locali sono attualmente in essere contratti di servizi stipulati a seguito di gare ad evidenza pubblica, effettuate prevedendo anche la possibilità di un miglioramento e un'evoluzione nella gestione del servizio reso alla collettività. All'interno del contratto possono pertanto

essere previsti servizi attivabili in modo progressivo a cui corrisponde un riconoscimento di un maggior corrispettivo. Anche in tal caso, sulla base di dati certificati, sarebbe opportuno prevedere l'azione di una leva che ne consenta la copertura con la tariffa rifiuti per non incorrere nella possibilità di non onorare un contratto assunto. Si ritiene che ciò sia consentito dal fattore *PGa* nella sopra riportata formula di cui al punto 3.15. Si tratta in ogni caso di elementi sui quali appare quanto mai opportuna un'esplicita messa a punto da parte dell'Autorità.

[4.5] L'Autorità è orientata ad escludere dai costi riconosciuti le poste riguardanti gli oneri finanziari e le rettifiche di valori di attività finanziarie. Non è chiaro in proposito, se sono ammessi gli oneri finanziari sostenuti per la realizzazione di impianti, ad esempio, attraverso mutui. Questi ultimi devono poter essere sempre ammessi. Gli oneri finanziari di gestione potrebbero rivelarsi inevitabili in presenza di imprevisti squilibri tra i flussi finanziari in uscita, normalmente prevedibili, e quelli in entrata, non sempre prevedibili. Occorre prevedere dei margini di flessibilità per tali poste.

Inoltre, è stabilito che i costi per contenzioso non sono riconosciuti nel caso in cui *“l'impresa sia risultata soccombente”*. Si dovrebbe, in primo luogo, meglio chiarire che il riferimento al “contenzioso” è qui da considerarsi in senso generale e non comprensivo dello specifico contenzioso riguardante l'applicazione del prelievo, che appare – correttamente – incluso tra i costi di cui alla componente CARCa (punto 4.19). In secondo luogo, andrebbe almeno mitigata la condizione di ammissibilità delle spese dovute a tale contenzioso sulla base dell'esito favorevole del giudizio. D'altro canto, il sistema processuale comune già prevede dei meccanismi sanzionatori in presenza di liti temerarie: si potrebbe quindi stabilire che non sono ammesse le spese per contenziosi per i quali il giudice ha accertato la sussistenza della lite temeraria (art. 96, cpc).

[4.6] Si prevede il riconoscimento dei costi collegati a campagne informative e di educazione ambientale. Sarebbe tuttavia opportuno prevedere anche il riconoscimento dei costi collegati alla **prevenzione della produzione dei rifiuti**, messa in atto in molti enti locali come strumento preventivo avente anche un'importante funzione sociale.

[4.8, 4.11, 4.21] Con riferimento ai costi operativi di gestione (CG) e, in particolare, alla componente CTSa, riferita ai costi operativi di trattamento e di smaltimento, si ritiene necessario inserire tra i costi la quota relativa alla gestione post-operativa delle discariche autorizzate ed esaurite, per l'eventuale quota non coperta dai fondi di accantonamento previsti negli anni precedenti. Per le discariche autorizzate ed esaurite, infatti, il costo ammissibile di cui al **punto 4.21, primo punto-elenco**, comprende solamente gli accantonamenti effettuati ai fini della copertura dei costi futuri, senza considerare eventuali costi pregressi che potrebbero ancora gravare sui bilanci degli Enti.

[3.8, 3.20, 4.9, 4.11, 4.13, 4.14] Il Documento, analogamente al DPR 158/99, assume una costante crescita di efficienza da parte dei gestori ed individua fattori di **sharing** che consentano di ripartire l'utilità a favore dell'utenza anche attraverso il contenimento della crescita delle tariffe. Il Documento prevede inoltre che si possano registrare maggiori costi a fronte di modifiche organizzative. Ad ogni modo, si ritiene che la costante preoccupazione di contenimento dei costi sia da contemperare a fronte della continua crescita dei costi di gestione, delle continue modifiche organizzative, delle problematiche legate ai costi di smaltimento.

Più specificatamente si segnala che l'applicazione del fattore di **sharing b (punto 3.8)** alla sola componente di ricavi derivanti dalla vendita a libero mercato dei rifiuti possa generare nel gestore (che solitamente detiene le deleghe del CONAI) un conflitto di interesse controproducente tra la vendita nel libero mercato e il CONAI stesso, inducendo il gestore a "rinunciare" ai conferimenti alle piattaforme consortili a favore del libero mercato, anche qualora i valori assoluti di ricavo da questi assicurato siano inferiori. Si suggerisce pertanto di ancorare il *profit-sharing* al differenziale positivo che il gestore può ottenere rispetto ai ricavi CONAI. Si segnala inoltre che i ricavi che possono essere ottenuti dai sistemi REP (responsabilità estesa del produttore) non sono limitati al sistema CONAI ma anche ad altri sistemi, ad esempio RAEE (rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche). Appare pertanto più opportuno introdurre una voce di ricavo denominata "ARrep" piuttosto che "ARConai".

Meccanismi di *sharing* potrebbero essere proposti anche per la riduzione del livello dei crediti non riscossi o dell'evasione.

[4.19] I costi riferibili alle quote inesigibili costituiscono un punto critico di primaria rilevanza. Il tema ha acquistato nel tempo un'importanza crescente per l'effetto congiunto degli strumenti contabili introdotti dal d.lgs. 118 del 2011, che obbligano i Comuni ad accantonare un ammontare di risorse pari alla prevedibile mancata riscossione delle entrate proprie (attraverso il Fondo crediti di dubbia esigibilità - FCDE), comprimendo così la propria capacità di spesa, e della progressiva maggior evidenza di ampie zone di acuta crisi della riscossione - segnatamente con riferimento al prelievo sui rifiuti. Ogni intervento che modifichi le modalità con le quali i Comuni considerano le mancate riscossioni tra i costi oggetto di copertura deve quindi essere attentamente ponderato per gli inevitabili contraccolpi sulla gestione complessiva degli equilibri di bilancio, oltre che sotto il profilo equitativo.

A questo proposito, è quanto mai auspicabile che l'Autorità manifesti, nell'ambito e a margine dell'emanazione dei propri atti di regolazione, non solo la necessaria consapevolezza della delicatezza del tema, ma anche l'esigenza che la riscossione locale sia ricondotta in un quadro di maggior efficienza e funzionalità, attraverso modifiche e integrazioni normative ormai ampiamente considerate inderogabili ma non ancora intraprese. Il superamento delle difficoltà di riscossione dell'entrata relativa al servizio rifiuti, sia essa gestita in regime tributario o a corrispettivo, costituisce, infatti, un elemento fondamentale per assicurare una regolazione convergente verso criteri uniformi di efficienza, anche per effetto della peculiarità del servizio, obbligatorio anche per ragioni di pubblica sanità ed igiene, ben diverso da fornitura a rete quali luce, gas, ecc. ove, in caso di inadempienza, il gestore può intervenire sulla singola utenza sospendendo l'erogazione.

Poste le considerazioni generali che precedono, con riferimento alla componente dei costi comuni (CC) riferita ai costi relativi alla quota di crediti inesigibili (CCDa), **si ritiene troppo restrittiva** l'ipotesi di considerare all'interno del Piano Finanziario solo i crediti per i quali l'Ente dimostri di "*aver esaurito infruttuosamente tutte le azioni giudiziarie a sua disposizione*" per il recupero del credito (salvo dimostrare che si tratti di credito interessato da procedura concorsuale).

Si tratta di una definizione non solo in sé restrittiva, ma anche impropria con riferimento alle entrate tributarie, quali in larga maggioranza sono quelle relative ai rifiuti, che seguono un iter specifico e diversamente articolato a seconda che l'ente svolga in proprio la riscossione coattiva (con ingiunzione di pagamento) o utilizzi l'"agente della riscossione", l'Agenzia delle Entrate-Riscossione (con iscrizione a ruolo).

La nuova formulazione comporta un impatto incontrollabile nel breve termine, poiché **finora, in base alle Linee Guida Mef, il Comune può considerare come inesigibile un**

credito tributario dopo sei mesi dalla notifica della cartella di pagamento o dell'ingiunzione, senza quindi attendere l'esito infruttuoso della successiva fase esecutiva.

La nuova previsione espone i bilanci comunali a gravi rischi di tenuta, in particolare per gli enti che riscuotono coattivamente tramite ruolo ed hanno affidato il servizio di riscossione all'Agenzia delle entrate-Riscossione (AdE-R), in quanto la comunicazione di inesigibilità da parte dell'Agenzia Entrate-riscossione, che attesta di aver esperito tutte le azioni giudiziarie non potrà pervenire, in forza di diversi rinvii normativi, prima di un lungo periodo di tempo (anche un ventennio) traducendosi nel frattempo in un costo per il bilancio comunale.

Con riferimento ai crediti esigibili si osserva che la regola base, di fonte ministeriale (cfr. Linee guida Tares per la redazione del Piano finanziario) stabilisce che sono ammessi gli accantonamenti a fondo svalutazione crediti previsti dalla normativa tributaria, e quindi lo 0,5% annuo del valore nominale dei crediti, fino ad un massimo del 5% del valore nominale stesso.

Va inoltre considerato che un'eccessiva rigidità in questo contesto rischia di impattare con le considerazioni della Corte di Giustizia sulla facoltà di emettere le note di credito Iva in caso di mancato pagamento da parte del committente: nella decisione C-246/16, avente ad oggetto l'ordinamento italiano, la Corte ha dichiarato non conforme alla disciplina Ue una norma che imponga di attendere anche dieci anni per la fine della procedura concorsuale e quindi per l'emissione della nota di credito. Come principio generale, la Corte ha affermato che il diritto a emettere la nota di variazione non può essere negato ogniqualvolta vi sia «la ragionevole probabilità che il debito non sia saldato». Questo enunciato incide direttamente nei casi di tariffazione puntuale, nei quali il gestore riscuote un'entrata soggetta a Iva. È dunque evidente che la perdita su crediti deve poter essere contabilizzata anche in tutti i casi in cui sia palesemente anti-economico procedere al recupero coattivo.

I crediti inesigibili, infine, tendono a coincidere nel tempo con le quote inserite nel fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), uno strumento introdotto dalla nuova contabilità (d.lgs. 118/2011) con lo scopo di sterilizzare le capacità di spesa dell'ente a fronte di quote di entrata di incerta esigibilità. Si tratta pertanto di un dispositivo che produce – già all'interno del sistema contabile – un disincentivo all'inerzia nel recupero di evasione sul complesso delle entrate proprie e anche sul prelievo da rifiuti, considerando che le inefficienze in questo settore specifico si ripercuotono in modo molto sensibile sull'esigenza di finanziare con fiscalità generale le carenze di copertura.

Sulla base delle considerazioni svolte, al **punto 4.21, secondo punto-elenco**, si ritiene opportuna l'integrazione seguente: *“il riconoscimento degli accantonamenti, nella misura massima prevista dalle norme tributarie **e contabili**, con riferimento ai crediti, nonché la quota parte dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità relativa al prelievo sui rifiuti, depurato dell'accantonamento da svalutazione crediti e quantificato sulla base delle riscossioni dell'ultimo quinquennio”*. In tal modo sarebbe possibile inserire in tassa anche il costo da mancate riscossioni, che può essere espressamente evidenziato anche a fini di trasparenza e che altrimenti finirebbe per ricadere sull'intera collettività locale in modo indistinto.

In conclusione, si ritiene che i criteri finora adottati dai Comuni sulla scorta dei citati orientamenti del Mef, associati ad una maggior evidenza del peso delle quote non pagate sul dimensionamento dei costi annuali, possano costituire un primo passo sufficiente per poi valutare ulteriori strumenti di razionalizzazione della problematica anche in funzione di incentivazione dei recuperi fiscali/tariffari di ciascun ente.

Sempre con riferimento al **punto 4.19**, **tra le voci di costo che confluiscano in CARCa non sono citati gli oneri finanziari** che invece si ritiene sia corretto includere nel perimetro del Piano a causa dell'inevitabile sfasamento temporale tra i tempi di pagamento dei costi del ciclo dei rifiuti (che avviene, di norma, mensilmente) ed i tempi di incasso della tariffa rifiuti (che avviene, di norma con cadenza trimestrale).

Tale costo, gestito in modo molto diversificato dai Comuni, deve poter essere ricondotto nel perimetro dei costi del Piano finanziario, onde evitare di far gravare sul bilancio dell'Ente un costo aggiuntivo rispetto al passato, onere peraltro strettamente collegato alla gestione del servizio.

[5.8] Il Documento prevede alcune semplificazioni al fine di minimizzare gli oneri applicativi per gli operatori e per le amministrazioni competenti, tra cui si riporta la lettera b): *“qualora si sia verificato il passaggio a sistemi di tariffazione puntuale, ovvero lo stesso sia previsto a partire dal 2020, l'applicazione della metodologia assume rilievo unicamente per la determinazione del valore massimo dei costi da riconoscere alla gestione.”* Tale previsione sembra sottintendere che l'allocatione degli stessi costi nelle componenti tariffarie dipenderà dalle previsioni del regolamento comunale, di fatto riprendendo quanto oggi indica la legge.

Si ritiene opportuno, pur auspicando nel prossimo futuro l'emanazione di un metodo di calcolo di riferimento per la tariffazione puntuale, che la stessa ARERA posponga questo adempimento all'anno 2021, per evitare che le nuove gestioni in tariffa puntuale debbano modificare il loro metodo fin dal 2020.

[6] Il documento, relativamente alle fasi di approvazione del Pef, dà per scontato che tutte le componenti di costo rilevanti provengano dal gestore. In realtà in questa parte, ma anche con riferimento a punti precedenti riguardanti la scomposizione dei costi e la necessità che le diverse componenti siano attestata dal rappresentante legale del gestore, **non si tiene conto che una parte dei costi è di provenienza comunale.**

I costi di provenienza comunale sono dati non solo dal Carc (costi di riscossione), ma anche da costi operativi (molti Comuni hanno in economia lo spazzamento delle piazze, o la gestione delle isole ecologiche, o altro ancora).

Andrebbero pertanto riviste le fasi di formazione ed approvazione del Pef, tenendo conto anche degli eventuali costi sostenuti dal Comune, dovendo anche tali costi essere "approvati" dall'Ato. Si pone poi il problema dell'attestazione della veridicità, che non può essere identica a quella dei gestori. Si può pensare, nel caso dei costi comunque sostenuti dal Comune, ad un'attestazione del Responsabile del servizio finanziario, eventualmente corredata dal parere dell'Organo di revisione.

[6.7] Al punto in esame, il Documento prevede che venga realizzata una relazione al PEF, nella quale sembrerebbero confluire tutti gli scostamenti da evidenziare, rispetto all'anno precedente. In proposito, si osserva che non si descrive in modo chiaro come si gestiscono le differenze contabili che annualmente intervengono tra il consuntivo e il preventivo di PEF. Queste ultime possono essere dovute a maggiori/minori costi effettivamente sostenuti o a maggiori/minori ricavi. Sulla base del dPR 158/1999 e delle circolari ministeriali, tali scostamenti venivano considerati poste rettificative del PEF dell'anno (a+1).

Allo stesso modo, non viene menzionato il trattamento dei valori di ricavo derivanti dall'attività di contrasto all'evasione, comprensivi dei proventi da sanzioni ed interessi,

messa in atto dai comuni titolari di TARI tributo ma sicuramente attivata anche presso i comuni che adottano la tariffa corrispettiva. Attualmente, secondo le linee guida del Mef alla Tares, gli incassi da recupero evasione sono contabilizzati in riduzione del CARC. Tale soluzione appare coerente anche nell'impostazione data dall'Autorità, considerando la necessità che anche questo tipo di entrate (in coerenza con le segnalate esigenze di considerazione dei costi da mancate riscossioni) rimangano nel perimetro dei costi (e ricavi) inerenti la gestione dei rifiuti.

Documento n.352/2019- Memorie ed osservazioni

Di seguito sono elencati i punti del documento 352/2019 che necessitano ad avviso dell'ANCI di maggiore ponderazione o che rappresentano elementi di preoccupazione.

[4] Ferme restando le premesse al presente documento, in tema di tempistiche di entrata in vigore della regolazione della trasparenza, si esprimono le stesse perplessità relative al Documento per la consultazione n.351. La redazione e approvazione del documento di regolazione della trasparenza è parallela al documento di definizione del provvedimento tariffario. Riteniamo quindi che il provvedimento non possa essere approvato entro il 1° aprile 2020. La tempistica è troppo breve per poter condividere e sviluppare un processo che può risultare complesso e concatenato con altre procedure a loro volta certamente complesse. Esso potrebbe diventare un obiettivo praticabile per il 2021.

[6] Si concorda con gli elementi informativi obbligatori proposti da ARERA, con riferimento alle modalità di erogazione del servizio ed ai risultati ambientali della gestione anche se si esprime una riserva in quanto le informazioni che ARERA propone di inserire nella fattura sono numerose e si rischia di perdere di vista i dati più importanti e confondere il cittadino destinatario delle informazioni. Inoltre, è prevedibile che l'inserimento di tutti i dati obbligatori nei documenti renda necessario distribuirli su più fogli, con la conseguenza di dover far fronte, da parte dell'azienda e conseguentemente da parte dell'utente, a maggiori costi di postalizzazione. Un più ampio periodo di approfondimento e preparazione permetterebbe di verificare quanta informazione qualificata deve effettivamente accompagnare i documenti diretti al cittadino e quanta può invece essere veicolata attraverso altri mezzi di diffusione.

[6, 7] Una delle novità positive contenute nel Documento in esame riguarda la **riscossione e le azioni per giungere ad un suo maggiore efficientamento**. In aggiunta all'importante precisazione che la Tari tributo è un tributo in autoliquidazione – anche se il Comune può inviare inviti di pagamento, come di norma accade – sono previste diverse azioni volte a garantire la maggior trasparenza e conoscibilità del servizio. Il Comune dovrà avere una sezione specifica sul sito internet comunale, nella quale dovrà anche essere pubblicata la Carta della qualità dei servizi. I documenti di riscossione inviati al contribuente dovranno contenere lo stato di pagamento dei precedenti documenti ed una serie di informazioni utili a far comprendere l'importo richiesto, come la tipologia di utenza, le superfici assoggettate assoggettati o i conferimenti misurati, i componenti del nucleo familiare, la distinzione tra quota fissa e variabile, ed altro ancora. Molte di queste informazioni sono già considerate nella prassi dei principali gestori e delle città, in particolare di media e grande dimensione. Non va tuttavia sottovalutata la difficoltà che può derivare da esigenze di adeguamento indotte da obblighi non considerati e attivati entro il termine attualmente previsto dal documento (1° aprile 2020). L'adeguamento delle realtà meno attrezzate, in particolare per ciò che riguarda i Comuni fino a 5mila abitanti, dovrebbe comunque prevedere periodo di tolleranza più lungo.