

Spett.le
Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente
Direzione Ciclo dei Rifiuti Urbani e Assimilati
Corso di Porta Vittoria, 27
20122 Milano
regolazione-rifiuti.arera@pec.energia.it

Preg.mo Dott.
Stefano Besseghini
Presidente dell'Autorità
di Regolazione per Energia Reti e Ambiente
ROMA
protocollo.aeegsi@pec.energia.it

Preg.mo Dott.
Alberto Grossi
Responsabile Direzione Ciclo dei Rifiuti Urbani
e Assimilati ARERA
regolazione-rifiuti.arera@pec.energia.it

e p.c. Preg.mo On.le
Lamorgese Luciana
Ministro degli Interni
ROMA
gabinetto.ministro@pec.interno.it

e p.c. Preg.mo On.le
Gualtieri Roberto
Ministro dell'Economia e delle Finanze
ROMA
mef@pec.mef.gov.it

e p.c. Preg.mo On.le
Costa Sergio
Ministro dell'Ambiente
ROMA
mattm@pec.minambiente.it

Sede Nazionale

Via Comunale della Marina, 1 - 88060 MONTEPAONE (CZ)

C.F.: 99330670797 - P.IVA: 02035210794

Tel. 0967.486494 - E-mail: segreteria@anutel.it internet: www.anutel.it

**Oggetto: Documenti ARERA per la consultazione n. 351/2019 e n. 352/2019
Osservazioni dell'Associazione Nazionale Uffici Tributi Enti Locali (ANUTEL)**

- Premessa:

La scrivente **ANUTEL** (*Associazione Nazionale Uffici Tributi Enti Locali*) con **N. 4.526 associati** di cui 3.672 Comuni, 16 Province, 51 Unioni di Comuni, 787 Dirigenti/Funzionari tutti appartenenti agli Enti Locali, è attiva ed operante, nell'interesse degli Enti associati, nel settore dei tributi locali ed in quello finanziario da quasi 25 anni.

La stessa opera fattivamente nel campo della formazione degli Enti Locali e nel supporto agli uffici tributari e finanziari dei Comuni, avendo organizzato annualmente circa **250 giornate di studio e di approfondimento a partecipazione gratuita, con una media di n. 12.000 partecipanti**, in tutto il territorio italiano.

L'Associazione, è fortemente radicata nel territorio italiano, mediante organi associativi definiti a livello di ogni singola regione, dove opera altresì un Presidente regionale, in grado di cogliere e rappresentare tutte le problematiche e le esigenze degli Enti Locali.

In particolare, ANUTEL nell'ambito di tali attività, si occupa in maniera specifica delle problematiche della tassa sui rifiuti e della tariffa corrispettiva, nonché di quelle connesse alla costruzione dei piani finanziari del servizio rifiuti.

La stessa, grazie ad un'esperienza decennale nel settore, è in grado di fornire un valido contributo al costruendo metodo tariffario, al fine di evidenziare le principali difficoltà e problematiche incontrate oggi dagli Enti Locali, ma anche di tutelare le esigenze degli Enti associati, dandone adeguata rappresentazione.

Il recente modello previsto dal documento emanato da ARERA relativo "*agli orientamenti per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti*", ha senza dubbio il merito di chiarire in maniera più precisa rispetto ad oggi la definizione dei costi che concorrono alla determinazione del costo complessivo del servizio integrato dei rifiuti.

Tuttavia ci sono alcuni elementi che meriterebbero una maggiore ponderazione, al fine di evitare possibili scoperture dei costi nel servizio, rammentando che resta ancora immutata la previsione normativa che impone la copertura integrale dei costi mediante l'entrata tributaria o tariffaria (L. 147/2013).

- I limiti alla crescita dei costi del servizio rilevanti ai fini tariffari

Il documento si pone l'obiettivo di determinare i costi efficienti ammissibili delle varie componenti di costo tariffario.

A tale fine evidenzia che la determinazione dei costi efficienti ammissibili deve partire dai costi sostenuti affidabili e certi, da fonte contabile obbligatoria, riferiti inevitabilmente a due anni prima rispetto a quello di riferimento del piano finanziario (anzi per la definizione dei costi efficienti

Sede Nazionale

Via Comunale della Marina, 1 - 88060 MONTEPAONE (CZ)

C.F.: 99330670797 - P.IVA: 02035210794

Tel. 0967.486494 - E-mail: segreteria@anutel.it internet: www.anutel.it

riconosciuti per gli anni 2018 e 2019, ed in particolare delle componenti a conguaglio, base per determinare quelli del 2020 e 2021, si parte dai costi 2017).

Non sembra quindi più ammessa la possibilità, oggi concessa dal metodo normalizzato e dalle Linee Guida Tares 2013, rese disponibili dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, di determinare i costi del piano finanziario sulla base di quelli previsionali per l'anno di riferimento e non di quelli consuntivi.

Ciò potrebbe determinare **un primo rischio di mancata copertura integrale dei costi**, laddove siano già prevedibili al momento dell'elaborazione del piano finanziario significativi incrementi dei costi dovuti a fattori esogeni o a modifiche normative o organizzative del servizio, seppure sono previsti dal documento degli strumenti che cercano di mitigare tali effetti.

Peraltro il metodo proposto **consente una crescita limitata dei costi efficienti riconosciuti**, stabilendo che il totale delle entrate tariffarie di un anno non potrà incrementarsi rispetto a quella dell'anno precedente, oltre un fattore di crescita dipendente dal tasso di inflazione programmata (al netto del recupero della produttività, espresso da un fattore che tiene conto del miglioramento dell'efficienza che viene stimato tra lo 0,1 e lo 0,5) e da due fattori dipendenti uno dal miglioramento della qualità (es. maggiore frequenza dello spazzamento o aumento della percentuale di raccolta differenziata), non superiore comunque al 2% e l'altro dalle modifiche organizzative, quali, ad esempio, il cambiamento del sistema di raccolta differenziata o processi aggregativi delle gestioni (non oltre il 3%).

Cioè in sostanza, anche a fronte di rilevanti modifiche qualitative o organizzative, che inevitabilmente incrementano almeno in prima battuta i costi del servizio, è possibile un aumento tariffario massimo del 5% (oltre al tasso di inflazione, al netto del recupero della produttività).

Tuttavia viene lasciato un margine di flessibilità, permettendo all'Autorità Regionale (EGATO) o ad altro soggetto territorialmente competente di proporre la necessità di superare il limite massimo, dietro presentazione di una relazione all'ARERA.

Va evidenziato che tale meccanismo rischia di determinare scoperture dei costi del servizio, considerando che la loro crescita è spesso dovuta a fattori esterni ed è predeterminata da contratti stipulati, che non possono essere facilmente modificati.

Quindi, pur nell'ottica di garantire l'efficienza del servizio, non è al momento realistico abbandonare il modello previsionale dei costi del servizio da inserire nel piano finanziario, pena la creazione di **grossi squilibri nei bilanci comunali**.

Va rammentato, infatti, che la maggior parte degli Enti ancora oggi finanzia il servizio con la TARI e non ha adottato un modello tariffario, con trasferimento dei rischi in capo al gestore.

La definizione di un gettito tariffario sulla base di costi storici rischia di determinare rilevanti squilibri sui bilanci degli Enti.

- La problematica dell'IVA

Il modello proposto prevede che l'IVA sia esclusa dai costi rilevanti ai fini tariffari. Ciò appare corretto solo nel regime tariffario, adottato però da pochi Comuni. Nel caso di servizio finanziato con la TARI, l'IVA sui costi è indetraibile per gli Enti Locali, **dovento la stessa concorrere necessariamente ai costi da finanziare con l'entrata tributaria.**

Sede Nazionale

Via Comunale della Marina, 1 - 88060 MONTEPAONE (CZ)

C.F.: 99330670797 - P.IVA: 02035210794

Tel. 0967.486494 - E-mail: segreteria@anutel.it internet: www.anutel.it

- **Spostamento di costi fissi nei costi variabili**

Altro aspetto che merita attenzione è la circostanza, evidenziata dallo stesso documento, che la nuova definizione dei costi può determinare un significativo spostamento dei costi fissi in quelli variabili (come ad esempio accade per la mancata riproposizione del limite minimo dei costi del personale da inserire nei costi generali di gestione, pari oggi al 50%).

Tale circostanza può determinare rilevanti scossoni nella determinazione delle tariffe delle diverse categorie, riducendo sensibilmente la quota fissa, con aumento di quella variabile (penalizzando in tal modo le utenze più numerose, nonostante la previsione dell'art. 5 del DPR 158/1999).

Pertanto l'Autorità pone il limite di variazione annuale dei costi variabili al 20%, inserendo l'eccedenza tra i costi fissi.

Quota che in ogni caso appare comunque ancora rilevante. Sarebbe forse meglio fissare ancora un limite minimo di costi del personale operativo da inserire tra i costi generali di gestione, considerando la natura semi-rigida del costo del personale e per mitigare il predetto effetto.

- **Crediti inesigibili e fondo svalutazione crediti**

Altri elementi da tenere in considerazione, che possono determinare una potenziale scoperta dei costi, sono i crediti inesigibili e l'accantonamento al fondo svalutazione crediti.

Il costo dei crediti inesigibili è inserito nel documento di ARERA tra i costi comuni diversi, come già oggi accade, stante anche la previsione del comma 654-bis dell'art. 1 della L. 147/2013.

La quantificazione del costo è effettuata considerando i crediti per i quali sono state infruttuosamente esperite tutte le azioni giudiziarie a disposizione per il suo recupero e quelli vantati nei confronti di procedure concorsuali.

Il tutto per la parte non coperta dal fondo svalutazione crediti. Nel caso della TARI vuol dire considerare i crediti per i quali sono state svolte tutte le fasi di notifica del sollecito di pagamento, dell'avviso di accertamento e della successiva cartella di pagamento / ingiunzione fiscale.

Nel caso del ruolo, l'inesigibilità potrà però attestarsi solo dopo che l'Agenzia delle Entrate Riscossione abbia inviato la prevista comunicazione di inesigibilità e sia terminato il procedimento di verifica previsto dall'art. 20 del D.Lgs 112/1999.

Considerando le scadenze previste oggi dalla legge per l'invio delle comunicazioni di inesigibilità, **l'inesigibilità delle entrate TARI iscritte a ruolo potrà essere definitivamente accertata solo dopo numerosi anni da quello di riferimento, rinviando al futuro il costo delle inesigibilità dei contribuenti attuali.**

Nell'ipotesi della riscossione coattiva a mezzo ingiunzione fiscale, l'Ente dovrà aver tentato tutte le azioni cautelari ed esecutive ammesse dalla legge ed evidentemente economicamente convenienti.

Tuttavia sono numerosi gli Enti che affidano la riscossione coattiva delle entrate TARI ad Agenzia delle Entrate – Riscossione.

Si ritiene inoltre che debba includersi anche la casistica dei crediti per i quali siano decorsi i termini di decadenza o di prescrizione tra quelli inesigibili.

Non viene riproposta dal documento ARERA l'ipotesi semplificata di inesigibilità dei crediti TARI prevista dalle Linee Guida TARES 2013, ove si stabilisce che il credito è tale una volta

Sede Nazionale

Via Comunale della Marina, 1 - 88060 MONTEPAONE (CZ)

C.F.: 99330670797 - P.IVA: 02035210794

Tel. 0967.486494 - E-mail: segreteria@anutel.it internet: www.anutel.it

trascorsi infruttuosamente 6 mesi dalla notifica del titolo esecutivo, purché si tratti di importi di modesta entità (di norma € 2.500).

Più preoccupanti sono i **limiti imposti all'accantonamento al fondo svalutazione crediti**, inserito non più nella voce casi comuni diversi ma tra gli accantonamenti del costo d'uso del capitale e **limitato dal documento alla previsione delle norme fiscali**.

Le disposizioni fiscali pongono un tetto all'accantonamento al fondo svalutazione crediti pari allo 0,5% del totale dei crediti risultanti dal bilancio alla fine dell'esercizio, fino a che l'accantonamento al medesimo fondo non raggiunge il 5% del valore nominale dei crediti risultanti in bilancio alla fine dell'esercizio.

Si tratta di un criterio **estremamente penalizzante, lontano dalla reale misura di inesigibilità registrata** presso i Comuni, che finisce inevitabilmente per gonfiare le future inesigibilità e quindi per spostare **oneri legati a mancati pagamenti dei contribuenti attuali sui piani finanziari futuri**.

Criteriono che era già stata oggetto di perplessità da parte della Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo dell'Emilia Romagna, deliberazione n. 104/2015, la quale aveva evidenziato che: *“Tale previsione, che si aggiunge alla possibilità, mutuata dall'ordinamento tributario, di istituire un fondo rischi fino al limite del 5% dell'ammontare dei crediti (cfr. punto 8 delle Linee guida per la redazione del piano finanziario e per l'elaborazione delle tariffe ai fini TARES pubblicate dal Ministero dell'economia e delle finanze), non sembra tenere conto che l'accertamento della inesigibilità del credito giunge ordinariamente dopo svariati anni dalla formazione dello stesso che, pertanto, l'inserimento dei costi di inesigibilità sulla base del criterio adottato avverrebbe molti anni dopo l'erogazione del servizio, trasferendo l'onere su una platea contributiva del tutto diversa. Detto criterio, peraltro, appare ormai poco coerente, oltre che con i principi civilistici di redazione dei bilanci - che, come è noto, assicurano la stretta correlazione temporale tra costi e ricavi facendo ampio ricorso a valori stimati - anche con le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali introdotte dal d.lgs. n. 118 del 2011, che impongono, per i crediti di dubbia e difficile esazione, quote di accantonamento ad apposito fondo. Preferibile sembrerebbe, pertanto, una metodologia di valorizzazione dell'inesigibilità da considerare ai fini della determinazione della tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani che tenga conto dell'andamento storico del fenomeno, adeguandone la misura di anno in anno, sulla base delle percentuali di inesigibilità rilevate sui crediti pregressi di analoga natura”*.

In definitiva, è auspicabile l'adozione di un criterio di natura civilistica, in base al quale la valutazione dei crediti è effettuata sulla base del presumibile valore di realizzazione, vale a dire la quantificazione del fondo svalutazione crediti sulla base di percentuali storiche di effettiva inesigibilità, che non possono che essere diversificate da ente ad Ente.

Pur comprendendo l'importanza di una maggiore uniformità sulla questione, assistendosi oggi a Comuni che non accantonano nulla e ad altri che inseriscono l'intero fondo crediti di dubbia esigibilità, calcolato con criteri diversi e avente altre finalità da quelle di anticipare all'esercizio la futura inesigibilità, sarebbe più opportuno stabilire un parametro a cui gli enti devono attenersi (ad es. tasso di mancata riscossione di crediti con anzianità maggiore a 5 anni).

La limitazione all'accantonamento inevitabilmente non consente la reale copertura dei costi dell'esercizio, come oggi impone la legge, ma differisce a futuri piani finanziari i conseguenti oneri, spostando il prelievo in capo ad una platea di contribuenti differente.

Fenomeno già criticato dalla magistratura amministrativa (TAR Lecce, sentenza n. 352/2017, TAR Sicilia, sentenza n. 1458 del 5/9/2019).

Sede Nazionale

Via Comunale della Marina, 1 - 88060 MONTEPAONE (CZ)

C.F.: 99330670797 - P.IVA: 02035210794

Tel. 0967.486494 - E-mail: segreteria@anutel.it internet: www.anutel.it

Va infatti rammentato che il ruolo di tale accantonamento al fondo svalutazione crediti è anche quello di preservare il principio di competenza economica, anticipando all'esercizio di riferimento le future perdite sui crediti nati proprio nell'esercizio (e quindi imputabili ai medesimi contribuenti).

- **Definizione di altre voci di costo**

Dal documento, non si comprende la motivazione dell'esclusione dai costi degli interessi passivi, oggi inclusi tra i costi comuni diversi (se non che l'ARERA sta procedendo in modo analogo a quanto previsto in altri settori regolati dalla medesima Autorità) e nulla si dice circa la decurtazione dai costi dei proventi derivanti dal recupero dell'evasione (es mancate dichiarazioni), operazione oggi prevista dalle Linee Guida TARES, in quanto destinata a ridurre il carico tributario sui contribuenti.

Sarebbe inoltre opportuno chiarire l'inclusione tra i costi degli oneri derivanti dalle riduzioni tributarie (oggi da inserire nel piano finanziario).

- **Costi a consuntivo e conguagli**

Un'altra questione merita un approfondimento. Il documento perde l'occasione per dare una disciplina precisa alle differenze a consuntivo registrate tra costi effettivi e costi stimati "efficienti", prevedendo ad esempio delle ipotesi in cui sia possibile riportare al futuro maggiori oneri verificatisi per fattori esogeni e non sempre imputabili alla gestione dell'Ente (ad esempio, sentenze che relative alle tariffe di conferimento, costi non preventivabili, ecc.).

Tutto da verificare è poi il **sistema dei conguagli** previsti dal documento che, basandosi sui costi efficienti, potrebbe rideterminare una rettifica favorevole agli utenti per l'anno 2018, con effetti particolarmente rilevanti per i bilanci Comunali.

- **Mancata riforma di alcuni aspetti del metodo normalizzato**

Il documento non modifica il metodo normalizzato previsto dal DPR 158/1999.

Tuttavia non può sfuggire la necessità di apportare allo stesso significativi aggiustamenti, specie per quanto riguarda:

- L'aggiornamento dei coefficienti di produttività dei rifiuti, elaborati oltre 20 anni fa e oggi del tutto lontani dalla realtà, per molte categorie di utenze;
- La definizione di criteri precisi per la ripartizione dei costi tra le utenze domestiche e quelle non domestiche;
- La determinazione di possibili criteri in caso di adozione della tariffa corrispettiva, per rendere omogeneo un sistema che rischia altrimenti di vedere il proliferare di metodi più o meno corretti.

Sede Nazionale

Via Comunale della Marina, 1 - 88060 MONTEPAONE (CZ)

C.F.: 99330670797 - P.IVA: 02035210794

Tel. 0967.486494 - E-mail: segreteria@anutel.it internet: www.anutel.it

- **L'entrata in vigore del sistema dei costi**

Un'ultima considerazione relativa alla tempistica di entrata in vigore del nuovo sistema.

L'ARERA prevede di rendere utilizzabile già il nuovo sistema per le tariffe dell'anno 2020, da approvarsi, a normativa vigente entro il 31/12/2019.

Tuttavia, la necessaria fase di studio, comprensione ed approfondimento del nuovo sistema, imporranno ai gestori ed alle Autorità competenti un maggiore tempo per definire i costi e quindi i piani finanziari, rendendo assai arduo il rispetto della tabella di marcia.

La tempistica di approvazione dei bilanci degli Enti Locali richiede che già il 15 novembre la Giunta Comunale presenti al Consiglio lo schema di bilancio, con annesse le delibere tariffarie, tra cui quella della TARI.

Ciò richiede inevitabilmente che il gestore abbia redatto il piano finanziario almeno per quella data.

E' del tutto evidente che un sistema così profondamente innovativo reso disponibile solo a fine ottobre rende del tutto utopistico il rispetto delle scadenze.

Sarebbe senza dubbio opportuno, anche alla luce delle notifiche richieste dall'ARERA ai documenti relativi alle richieste di pagamento, un congruo periodo transitorio, rinviando l'entrata in vigore delle nuove regole al 2021.

- **Trasparenza e informazioni da inserire nei documenti tariffari**

Il documento prevede una vasta gamma di informazioni da inserire nei documenti di riscossione della TARI (tariffa), per la verità in buona parte già presenti in quelli inviati oggi dai Comuni.

Tuttavia, l'inserimento di set informativi relativi ad esempio ad informazioni sull'erogazione del servizio e sui risultati ambientali della gestione, rischia di appesantire notevolmente gli stessi, con aumento dei costi di spedizione e maggiore difficoltà per l'utente di comprendere gli elementi che caratterizzano invece il pagamento.

Sarebbe meglio riportare nei documenti di riscossione solo dei rinvii ai siti internet dove queste informazioni devono comunque essere pubblicate.

- **Introduzione obblighi informativi in capo agli utenti**

Il documento prevede che l'Autorità intende valutare l'introduzione di eventuali obblighi di comunicazione in capo agli utenti, relativi ad esempio a modifica del nucleo familiare, cambio di titolarità del rapporto, cambio destinazione d'uso dell'immobile, subentro dell'inquilino al proprietario o cambio dell'inquilino.

Tuttavia le attuali normative TARI (l. 147/2013) già impongono l'obbligo della dichiarazione in tutti i casi in cui si verificano variazioni rilevanti incidenti sulla determinazione del tributo.

Nell'ipotesi poi di modifica del nucleo familiare residente, i regolamenti Comunali già dispensano i contribuenti dall'obbligo dichiarativo, trattandosi di informazioni ricavabili dall'anagrafe Comunale.

Sede Nazionale

Via Comunale della Marina, 1 - 88060 MONTEPAONE (CZ)

C.F.: 99330670797 - P.IVA: 02035210794

Tel. 0967.486494 - E-mail: segreteria@anutel.it internet: www.anutel.it

- **Tempistica di entrata in vigore delle nuove richieste informative dei documenti di riscossione**

Il documento prevede l'adozione dei nuovi standard informativi minimi dal 01/04/2020, eccetto che per i Comuni di minori dimensioni.

Tale tempistica non appare compatibile con il necessario adeguamento dei software gestionali utilizzati per l'invio dei documenti e peraltro crea una illogica disparità tra chi invia i documenti prima di tale data e chi li invia dopo.

Sarebbe senza dubbio opportuno rinviare l'obbligatorietà del set informativo minimo al 01/01/2021 per tutti i Comuni.

Nel restare a disposizione di Codesta Autorità, si porgono cordiali saluti.

Montepaone, 17 settembre 2019



IL PRESIDENTE
(*Francesco Tuccio*)

Sede Nazionale

Via Comunale della Marina, 1 - 88060 MONTEPAONE (CZ)

C.F.: 99330670797 - P.IVA: 02035210794

Tel. 0967.486494 - E-mail: segreteria@anutel.it internet: www.anutel.it