

Roma, 31 maggio 2020

Nota di approfondimento

La delibera ARERA n.158/2020 nell'ambito della potestà comunale in materia di agevolazioni sulla Tari e sulla tariffa corrispettiva

Sommario

Premessa	1
La delibera ARERA n.158/2020	3
<i>Agevolazioni "obbligatorie" e potestà tariffaria comunale</i>	5
<i>Copertura delle agevolazioni da emergenza</i>	6
Conclusioni (come comportarsi?)	6

Premessa

Il recente intervento di ARERA in materia di regolazione del servizio rifiuti, la delibera n.158 del 7 maggio 2020, necessita di qualche premessa per un commento adeguato. In condizioni ordinarie, infatti, il provvedimento in questione costituirebbe un intervento "minore", di mero aggiustamento di un sistema già ben definito e meglio regolato di quanto sia mai avvenuto nel ventennio che ci separa dall'ultimo provvedimento nazionale fondamentale, il DPR 158 del 1999, che, come noto, ha introdotto il cd. "Metodo normalizzato" per definire le componenti dei costi e determinare le tariffe applicabili.

La consonanza numerica tra i due atti è evidente e, al tempo stesso, fuorviante: da un lato il generoso tentativo di fine secolo di avviare l'uniformazione di regimi tariffari ingiustificatamente differenziati, le cui carenze metodologiche sarebbero state progressivamente colmate, almeno in un sistema ben coltivato; dall'altro, la previsione di un percorso di calcolo di agevolazioni estemporaneo, giustificato dalla crisi finanziaria da emergenza COVID-19, sostanzialmente estraneo al nuovo apparato regolatorio ed evidentemente basato su informazioni frammentarie circa le modalità di formazione delle tariffe tra le diverse categorie di utenza. Il percorso proposto da ARERA (in realtà "disposto" per via del carattere inevitabilmente prescrittivo dei provvedimenti dell'Autorità) appare infatti isolato rispetto al processo di regolazione, che pure la stessa Autorità ha avviato, con riferimento alla determinazione e riclassificazione dei costi del servizio nelle loro diverse componenti. Si deve osservare che le questioni riguardanti il riparto del carico fiscale/tariffario hanno le stesse caratteristiche di delicatezza e complessità di quelle che afferiscono alla più trasparente considerazione dei costi e necessitano quindi di analoga sistematicità.

In linea generale e prima di entrare nel merito dei contenuti della delibera n.158/2020, si ritiene necessario soffermarsi brevemente sui profili di criticità, di metodo e di contesto nel quale si opera.

Sul metodo, appare evidente che l'Autorità predilige la forma scritta e sostituisce agli strumenti del confronto e della collaborazione interistituzionale, la propria generica e asseritamente benigna "disposizione all'ascolto", riservandosi ogni decisione, come ritiene si confaccia al ruolo di indipendenza assegnatole da una legge primaria. Questo atteggiamento formalistico impedisce il formarsi di una nuova e consapevole opinione e porta invece all'occasionale mitigazione della grande quantità di idee *a priori* che all'interno dell'Autorità si sono già formate, non sulla scorta di una conoscenza adeguata del terreno di intervento, ma – evidentemente e in assoluta prevalenza – sulla base delle altre esperienze regolatorie, di ben più lunga storia, su settori diversi dal servizio rifiuti (idrico ed elettrico). Inevitabilmente questo modo di operare finisce per contraddire i contenuti effettivi cui la collaborazione interistituzionale deve tendere per non essere puramente formale, ma – e soprattutto – sotto il profilo fattuale ostacola la circolazione delle conoscenze in materia di istituzioni, struttura normativa, attori e rispettivo *modus operandi* caratteristici del settore rifiuti che, come ripetuto più volte dall'ANCI e da ultimo in una recente nota di risposta alla richiesta di informazioni sull'emergenza lanciata dall'Autorità, rende assolutamente specifico rispetto ad altri servizi "a rete" il funzionamento del servizio rifiuti, nel nostro Paese come in altre realtà paragonabili.

Sul contesto, pur ammettendo che "il settore di gestione dei rifiuti urbani è poliedrico nelle criticità, nelle competenze e nelle potenzialità e non può essere regolato secondo strumenti omogenei di intervento" (ARERA, Memoria per la Commissione Finanze della Camera dei Deputati e Del.158/2020), l'Autorità interviene in una sfera già ampiamente regolata e coperta da riserva di legge, quella tributaria, a prescindere dalle responsabilità ricoperte, dalla conoscenza dei territori di riferimento e dai poteri che la legge espressamente riconosce ai Comuni, come – per quel che qui rileva – quello di deliberazione delle tariffe e di determinazione delle eventuali agevolazioni non predeterminate dalla legge, le cd. "agevolazioni atipiche".

Non solo, ma anche nelle condizioni date dall'emergenza da virus COVID-19, che ha inevitabilmente rallentato le attività degli enti locali in tutto il Paese, a cominciare dalle ampie zone più colpite dal contagio, e conseguentemente concentrato l'iniziativa delle stesse amministrazioni sui problemi più immediati dell'emergenza e delle necessità dei cittadini, l'Autorità non si è trattenuta da esternare il proprio convincimento circa il rischio che il possibile, provvisorio, mantenimento delle tariffe 2019 della Tari e della tariffa corrispettiva, previsto dall'articolo 107, co. 5, del decreto legge n.18 del 2020, sia interpretato dai Comuni "come un mandato generico a replicare i corrispettivi dello scorso anno, indipendentemente dalla situazione attuale e dalle necessarie verifiche sul costo delle attività da svolgere" (Segnalazione ARERA n.136 del 23 aprile 2020).

Questa impostazione, ripetutamente sostenuta dall'Autorità ("in una logica di sistema"), comporta una notevole sottovalutazione dell'impatto congiunto dell'emergenza e della regolazione su migliaia di operatori (non solo comunali) che, mentre si stanno con fatica attrezzando per assicurare la necessaria *compliance* alle nuove regole del MTR, sono destinatari di una ulteriore serie di messe a punto e di veri e propri cambiamenti del metodo, con inevitabili effetti complessivi di aumento della confusione applicativa, anche a prescindere dal contenuto dei singoli interventi. Non stupisce, quindi, la crescita di intensità ed ampiezza delle richieste di posposizione dell'entrata in vigore del MTR.

Le premesse sono indispensabili per introdurre alcune osservazioni sul recente intervento ARERA sulle agevolazioni che i Comuni dovrebbero applicare in relazione alla crisi da COVID-19, che si configura come risultato marginale in termini di rilievo metodologico, ma – soprattutto – quanto a pratica efficacia. L'intervento dell'Autorità infatti, per quanto animato dalle più condivisibili intenzioni di prevedere una riduzione del prelievo sui rifiuti per le attività economiche chiuse per legge o per necessità, ha di fatto determinato un risultato “minimo” rispetto ai più sostanziosi interventi finora attuati dai Comuni su tutto il territorio nazionale, sulla base dell'autonomia ad essi conferita dalla legge in materia di agevolazioni ulteriori rispetto a quelle predeterminate dalla normativa sulla TARI, da finanziare con risorse derivanti dalla fiscalità generale, e quindi derivanti dal proprio bilancio. Sul tema, si ricorda che Ifel ha pubblicato recentemente una specifica [nota di approfondimento](#).

Il provvedimento dell'Autorità poco aggiunge al quadro di facoltà disponibili per l'intervento agevolativo dei Comuni, sia in termini giuridici che – soprattutto – sotto il profilo fattuale, ed anzi, si pone all'interno di una politica agevolativa le cui necessarie dimensioni appaiono assai più significative. Peraltro, la tecnica scelta dall'Autorità si basa interamente sull'inesatto assunto in base al quale la struttura dei coefficienti e la dimensione dei costi variabili siano sostanzialmente omogenei nell'applicazione tariffaria. Così non è, come ben sa qualsiasi operatore del settore che abbia avuto a che fare, almeno occasionalmente, con la formazione delle tariffe. I coefficienti “Kd”, indicati dal decreto Ronchi nel lontano 1999 quale griglia di riferimento per la graduazione delle tariffe tra le categorie delle utenze non domestiche, sono infatti da molti anni oggetto di possibile deroga da parte dei Comuni in base al comma 652 della legge n. 147 del 2013, che permette di adattarne la valorizzazione in un campo molto più esteso rispetto ai minimi e ai massimi originariamente previsti (+/- 50% dei valori indicati nelle tabelle allegate al DPR 158/1999).

Ciononostante, si deve comunque ritenere che non si possa prescindere dall'orientamento dettato dall'ARERA, non solo in ossequio alla potestà regolatoria ad essa conferita dalla legge di bilancio 2018 (art.1, co.527), ma anche in considerazione della duplice necessità di evitare problematiche “regolatorie” su un argomento sostanzialmente marginale, nonché di abbattere i possibili rischi di contestazione delle scelte del Comune da parte di singoli contribuenti o associazioni di categoria che possano per qualche motivo ritenersi danneggiati.

La delibera ARERA n.158/2020

La delibera 158 sull' *“Adozione di misure urgenti a tutela delle utenze del servizio di gestione integrata dei rifiuti, anche differenziati, urbani ed assimilati, alla luce dell'emergenza da COVID-19”* interviene definendo un meccanismo obbligatorio di riduzione del prelievo sui rifiuti che i Comuni dovranno riconoscere alle utenze non domestiche, per effetto delle chiusure stabilite nel periodo dell'emergenza.

In particolare, **le utenze non domestiche (UND)** destinatarie dell'intervento sono state ripartite in quattro gruppi: chiuse per legge e successivamente riaperte, ancora soggette a chiusura, quelle che potrebbero risultare sospese anche in assenza di obblighi, quelle mai obbligate a chiudere ma chiuse per scelta volontaria dei titolari.

In questi casi, l'Autorità sembra collegare le agevolazioni al principio comunitario “chi inquina paga”, che in questa innovativa accezione implicherebbe che chi produce meno rifiuti è automaticamente tenuto a pagare meno il servizio. Questa impostazione, certo dovuta alla concitazione dell'emergenza, da un lato sembra tralasciare che nell'attuale quadro normativo l'individuazione dell'obbligo di pagamento dei prelievi sui rifiuti

rimanda alla “potenzialità” di un locale/attività a produrre rifiuti, dall’altro comporta una sottovalutazione degli effetti della crisi riducendoli ai mancati conferimenti di rifiuti strettamente collegabili alle chiusure. Inoltre, il tema degli eventuali minori costi di raccolta è tuttora in consultazione e rimandato ad ulteriori interventi (ved. anche il nuovo “Documento per la consultazione” n. 189 del 26 maggio scorso).

ARERA considera altresì opportuno prevedere un’agevolazione tariffaria per le **utenze domestiche (UD)** economicamente svantaggiate, che già possiedono i requisiti per l’accesso al bonus sociale per il servizio elettrico, gas e idrico, nelle more dell’adozione del DPCM previsto dall’articolo 57-bis del dl n.124 del 2019 (cd dl fiscale), demandando la scelta della dimensione dell’agevolazione tariffaria agli Enti territorialmente competenti e non direttamente ai Comuni, che pur dovranno verificare l’esistenza dei requisiti di accesso e che restano – a prescindere dai poteri regolatori – detentori delle potestà di articolazione tariffaria. In questo caso, l’Autorità esclude ogni collegamento dell’agevolazione al principio «chi inquina paga», riconoscendo di fatto la sua evidente incongruità, almeno rispetto alla specifica fattispecie.

Tornando alle diverse categorie di utenze non domestiche (UND) meritevoli di agevolazione, l’Autorità disegna i seguenti schemi:

- **attività “chiuse per legge e successivamente riaperte”**, una riduzione della parte variabile che prevede la ridefinizione del coefficiente di produzione Kd sulla base dei giorni di chiusura stabiliti dai provvedimenti governativi (e – presumibilmente – anche regionali);
- **attività “ancora soggette a chiusura”**, una riduzione della parte variabile della tariffa tramite la riduzione dei valori del coefficiente Kd pari al 25%;
- **attività che “potrebbero risultare sospese”**, per le quali l’Autorità rimanda la decisione agli “Enti territorialmente competenti”, chiamati a stabilire i giorni di chiusura cui parametrare l’agevolazione, non è chiaro sulla base di quale “competenza” specifica;
- **attività “non soggette a sospensione per emergenza”**, per le quali dovrebbe essere l’Ente territorialmente competente (e non il Comune) a valutare riduzioni tariffarie “*commisurate ai minori quantitativi di rifiuti prodotti*”, da dimostrare “documentalmente” (articolo 2 della del. 158).

Si osserva in proposito che l’art. 1, nell’introdurre una riduzione obbligatoria per le attività costrette alla chiusura sulla base dei provvedimenti nazionali o regionali, non considera:

a) che i coefficienti (Kd) minimi e massimi di riferimento non sono quelli del DPR n. 158 del 1999, ma quelli deliberati dai Comuni nel 2019 in attuazione della facoltà, prevista dalla norma (articolo 1, co. 652, della legge 147 del 2013, come modificato dall’art. 57-bis, del dl n. 124 del 2019), di aumentare o diminuire i valori minimi e massimi di riferimento del 50%. Si tratta di misure ampiamente derogabili da ben sette anni, durante i quali i Comuni hanno applicato i livelli che ritenevano congrui, in base a valutazioni di opportunità e di conoscenza dei territori. Inoltre, l’applicazione del metodo normalizzato implica – in teoria – che la variazione anche di un singolo Kd determina la modifica delle tariffe di tutte le utenze;

b) che nelle banche dati comunali le utenze non domestiche sono raggruppate sulle base delle categorie previste dal DPR n. 158 del 1999, e non è normalmente presente l’informazione relativa ai codici Ateco, utilizzati come riferimento sia nei provvedimenti di

lockdown che negli allegati della del. 158). Attuare quanto previsto da ARERA richiederebbe una visura camerale per ogni UND e l’inserimento manuale della riduzione. Tale operazione, da concludere entro la fine di giugno, al fine di poter rispettare la scadenza del 31 luglio, appare ovviamente impossibile;

c) che non c’è alcuna certezza che i codici Ateco per i quali era prevista la chiusura siano stati effettivamente chiusi, considerato che in non pochi casi è stata richiesta ed ottenuta la deroga da parte della Prefettura; che inoltre, in ogni caso, anche riuscendo ad ottenere preventivamente le informazioni sugli aventi diritto, sarebbe necessario procedere ad una modifica degli applicativi software utilizzati dai Comuni per l’articolazione tariffaria (o dei soggetti gestori del servizio per i Comuni a corrispettivo), anche al fine di procedere alla bollettazione e relativa gestione, intervento oneroso e impraticabile in tempi brevi;

d) che in regime di tariffa corrispettiva, per l’applicazione di riduzioni sulla parte variabile della tariffa, occorre riparametrare gli svuotamenti minimi (sempre presenti) tenendo conto dei mesi di chiusura. La formulazione di cui al punto 1.5, pertanto (che imporrebbe di porre pari a zero la quota variabile della tariffa per il periodo di sospensione delle attività), va necessariamente intesa come ri-proporzionamento degli svuotamenti minimi.

Infine, quel che più incide sull’inefficacia dei risultati, la stessa ripartizione dei costi del servizio rifiuti in costi fissi e costi variabili è tuttora talmente difforme nei diversi territori, anche contigui, da far inserire nello stesso MTR – e quindi da parte della stessa ARERA – un *cap* che impedisca di anno in anno scompensi troppo repentini tra le due quote. Un elemento quindi già oggetto di riflessione presso ARERA, in quanto parte integrante dell’avvio effettivo della regolazione, di cui alla deliberazione 443/2019. La rilevazione dell’IFEL su un campione di regolamenti e di PEF dei Comuni mostra che il rapporto tra parte variabile e totale dei costi assume valori che si differenziano tra i diversi territori nell’ordine delle 3-4 volte.

Agevolazioni “obbligatorie” e potestà tariffaria comunale

Si osserva che, come già anticipato in premessa, tutte le agevolazioni previste da ARERA sono già astrattamente ricomprese nell’ampia potestà concessa ai Comuni dall’articolo 1, comma 660, della legge 147/2013, che consente dal 2014 ai consigli comunali di introdurre con regolamento riduzioni non necessariamente connesse alla produzione dei rifiuti, quindi consentendone lo scopo sociale, purché le riduzioni stesse siano finanziate con risorse derivanti dalla fiscalità generale ed il mancato gettito non sia quindi ripartito sulle altre utenze.

Nell’ambito di questa potestà, molti Comuni stanno già concedendo alle utenze colpite dalle chiusure degli scorsi mesi, diverse agevolazioni di dimensione generalmente più ampia di quanto previsto dall’Autorità, ad esempio introducendo una percentuale di riduzione sia della parte fissa che della parte variabile della tariffa, di misura anche superiore al 25%. Le valutazioni comunali in materia tendono, infatti, a tener conto dell’effettivo carico fiscale gravante su tali attività puntando a delineare, anche a prescindere dagli obblighi imposti dall’Autorità, misure che assicurino requisiti minimi di efficacia e coerenza degli sgravi a favore di attività e famiglie più colpite dalla crisi

Appare evidente, in proposito, che **qualsiasi scelta che vada oltre il livello minimo contemplato nella Delibera n.158 possa essere liberamente applicata dai Comuni**, con l’unica accortezza di comprendere, all’interno delle scelte effettuate, le utenze non domestiche previste dagli Allegati alla delibera in esame. **Non esiste infatti alcun divieto di procedere in maniera più generosa, con risorse derivanti dal bilancio dei**

Comuni, al fine di beneficiare le utenze in difficoltà economica provocata dall'emergenza sanitaria da Covid-19, **ma appare comunque opportuno rispettare il "minimo regolatorio" imposto dalle nuove previsioni ARERA.**

Copertura delle agevolazioni da emergenza

Come è noto, l'ANCI sta ripetutamente sollevando il problema dell'insufficienza dei fondi destinati al sostegno delle prevedibili perdite di entrata dei Comuni e – nello specifico – dell'assenza di uno schema agevolativo di base applicabile anche al prelievo sui rifiuti, con uniformità, sul territorio nazionale. Il riferimento di ARERA ("Segnalazione" n. 136 del 26 aprile scorso) ad un fabbisogno di "400 milioni di euro", pur apparendo sottostimato a fronte di un gettito complessivo di circa 10 miliardi, è stato tuttavia occasione per un'ulteriore richiesta dell'ANCI di incremento del ristoro statale, anche in considerazione dell'inedita situazione determinata dalla deliberazione di una agevolazione obbligatoria stabilita dall'Autorità, cui non consegue un correlato mezzo di ristoro.

La **copertura dei benefici delineati dall'Autorità**, infatti, viene rimandata nella del. 158 a un generico "successivo provvedimento". Tale previsione genera ulteriori dubbi nelle amministrazioni locali, chiamate in questi giorni a rispondere alle richieste che arrivano, in particolare, dal mondo produttivo e commerciale. Si ritiene, in proposito, che in questa prima fase, in cui non si è ancora acquisita una certezza sulle reali perdite di gettito relative al prelievo sui rifiuti, sia possibile deliberare nell'immediato, oltre a proroghe dei tempi di pagamento, anche riduzioni relative alla TARI o alla tariffa corrispettiva da finanziare con mezzi propri dell'ente (avanzi di amministrazione, oneri di urbanizzazione, recuperi di evasione pregressa e altre entrate proprie), comunque nel rispetto degli equilibri previsionali.

Successivamente, a normativa speciale vigente in materia di finanziamenti statali a sostegno delle minori entrate afferenti ai tributi comunali – che il dl "Rilancio" ha quantificato in complessivi 3 miliardi di euro, oltre ad alcuni ristori specifici di minor dimensione, risorse che potranno essere poi ulteriormente ampliate sulla base degli impegni più recentemente presi dal Governo – sarà possibile operare una variazione di bilancio che tenga conto dei ristori intervenuti. La copertura statale prevista infatti, non è vincolata alla copertura di tributi specifici (solo per alcuni dispositivi agevolativi sono previsti dei fondi speciali ulteriori, come IMU-alberghi, Tosap/Cosap-pubblici esercizi e Imposta di soggiorno) e potrà essere utilizzata, nei limiti delle risorse rese disponibili, anche per il prelievo sui rifiuti.

Appare invece del tutto non preferibile in questa fase l'ipotesi di finanziamento delle agevolazioni attraverso una "perequazione orizzontale" dell'onere agevolativo a carico di tutti gli utenti del servizio rifiuti, tecnica peraltro di difficile attuazione per le motivazioni sopra indicate, anche considerando che sul calcolo definitivo della tariffa relativa al 2020 graveranno già i conguagli degli anni precedenti, determinati dal nuovo metodo regolatorio, ex delibera n.443 del 31 ottobre 2019 e relativo allegato MTR.

Conclusioni (come comportarsi?)

L'intero sistema pubblico dovrebbe condividere l'esigenza di un intervento sollecito ed equilibrato sul prelievo relativo ai rifiuti, con l'introduzione di una base uniforme di riduzioni, opportunamente finanziata, a sostegno della competenza tariffaria inequivocabilmente in capo al Comune, titolare tanto del tributo Tari, quanto della tariffa corrispettiva adottata da circa 800 Comuni in Italia. Non considerando opportuno in questa sede tracciare una elencazione pedissequa delle numerose istanze di regolazione, legislazione, revisione e controllo di cui il Paese dispone, è necessario riferirsi alla

normativa primaria per fissare alcuni punti fermi, seppur in assenza di norme nazionali che uniformino in modo ragionevolmente autoritativo le riduzioni da emergenza.

Il risultato dell'intervento ARERA sulle agevolazioni da emergenza COVID-19 è, nel complesso, inadatto ad intercettare i bisogni minimi delle utenze non domestiche colpite dalle chiusure forzate di questi mesi, di fatto indifferente agli effetti economici di più ampia portata del *lockdown* sulle stesse utenze, insufficiente per ciò che riguarda le problematiche relative alle utenze domestiche, le cui fasce più deboli costituiscono invece un problema sociale di grande rilievo. La mera applicazione delle "regole tecniche" contenute nella delibera 158 non risolve dunque i problemi dei Comuni, cioè dei soggetti su cui grava la responsabilità di agire in emergenza per assicurare la vicinanza delle istituzioni ai settori economici e alle famiglie, in quanto responsabili politici e amministrativi della gestione di un prelievo locale specifico, in larghissima maggioranza costituito da un tributo proprio.

La delibera 158 si limita invece a fornire indicazioni sui calcoli algebrici per determinare nuove agevolazioni di difficile applicabilità per le motivazioni espresse nel precedente paragrafo e con scarsa ricaduta in termini di efficacia.

Sotto il profilo pratico ed applicativo, le agevolazioni minime definite dalla del. 158 sono determinabili attraverso il calcolo *a valle* della riduzione della quota variabile della tariffa di ciascuna UND, che fornisce una misura in termini di €/mq del minor gravame da accordare a ciascuna utenza coinvolta dalle chiusure. Questo procedimento apparentemente semplificato equivale al calcolo proposto dalla delibera 158, ma evita l'effetto, peraltro non prescritto dall'ARERA, di dover ricalcolare tutte le tariffe "in equilibrio" cioè assicurando automaticamente l'invarianza del gettito acquisibile.

Va in proposito sottolineato che questa semplificazione non confligge con l'impostazione di ARERA, che prospetta un calcolo sui livelli minimi e massimi dei valori Kd, in quanto il Comune che ha applicato tale metodo ha già scelto nel 2019 un livello ritenuto congruo di ciascun coefficiente, entro i limiti derogatori di cui al comma 652 della legge 147/2013, attualmente vigente. È pertanto sufficiente riferirsi all'effettivo livello della quota variabile inclusa in ciascuna tariffa, che a sua volta riflette in modo lineare il Kd effettivamente attribuito dall'ente a ciascuna categoria.

Come indicato nei paragrafi precedenti, si considera il caso in cui il Comune ritenga di assicurare il pareggio costi-ricavi (ove per "ricavi" si deve intendere il gettito del prelievo tributario o tariffario relativo ai rifiuti) attivando una copertura finanziaria basata sulla fiscalità generale dell'ente. In molti casi si tratterà di un pareggio provvisorio, in quanto associato al temporaneo mantenimento dell'ammontare complessivo dei costi e del generale impianto tariffario relativi al 2019, in applicazione della facoltà ex dl 18/2020, art. 107, co. 5, sopra richiamato.

Passiamo dunque in rassegna le casistiche proposte dalla delibera ARERA n. 158.

a) *Riduzioni per le attività sottoposte a sospensione e già riaperte (punto 1.2 della delibera ARERA n. 158/2020)*

In questi casi, indicati "a titolo esemplificativo e non esaustivo" nell'allegato A della delibera (tab. 1a), la riduzione dei coefficienti Kd deve essere proporzionale ai giorni di effettiva chiusura. Pertanto – tralasciando il caso, solo astrattamente considerabile, in cui il Comune volesse ora modificare i coefficienti Kd – il calcolo della riduzione applicabile consiste:

- nella determinazione della riduzione della parte variabile della tariffa (in euro/mq) di ciascuna categoria UND, pari a $n \cdot \text{giorni di chiusura} / 365 \times \text{parte variabile}$;

- moltiplicata per il totale dei metri quadrati del locale cui la riduzione si applica.

A fini previsionali e di valutazione dell'impatto economico, si dovrà stimare, per ciascuna categoria UND interessata, l'ammontare totale delle superfici oggetto della riduzione stessa.

Un procedimento del tutto analogo può essere seguito nei casi in cui il Comune si stia apprestando a deliberare il proprio schema tariffario sulla base del MTR, senza prorogarne l'approvazione entro fine anno. In tal caso, ovviamente, la parte variabile della tariffa unitaria da considerare (così come, ovviamente, i corrispondenti coefficienti Kd) sarà quella applicabile nel 2020.

Ad integrazione del calcolo descritto, infine il Comune potrà ampliare le riduzioni considerate – in numero di giorni, o portando al 25% il periodo di riduzione, con ciò ritenendo congruo un periodo di riferimento pari a tre mesi, ovvero applicare le riduzioni anche alla parte fissa della tariffa – nell'ambito delle più volte richiamate prerogative di cui alla disciplina della Tari e della tariffa corrispettiva (e, in particolare, il comma 660, art. 1 della legge 147/2013).

b) Riduzioni per le attività sottoposte a sospensione e non ancora riaperte (punto 1.3 della del. 158)

La casistica è disciplinata dal punto 1.3 della del. 158, e riguarda le UND identificate (sempre “a titolo esemplificativo e non esaustivo”) nell'Allegato A, tab. 1b), riconducibili alle categorie oggetto di sospensione obbligatoria che non risulti revocata alla data del 7 maggio, di pubblicazione della delibera stessa. La riduzione che l'Autorità indica per questa casistica è pari alla decurtazione del 25% dei coefficienti Kd, relativi a ciascuna categoria UND.

Il procedimento di calcolo è pertanto il medesimo descritto al punto precedente, ponendo pari a 0,25 la frazione ivi calcolata in base al numero di giorni di chiusura (n.giorni di chiusura / 365 = 0,25).

Valgono tutte le osservazioni ulteriori già formulate per il caso di cui al punto precedente.

c) Riduzioni per le attività che potrebbero risultare sospese, parzialmente o completamente (punto 1.4)

La casistica è disciplinata dal punto 1.4 della del. 158, e riguarda le UND identificate (“a titolo esemplificativo e non esaustivo”) nell'Allegato A, tab. 2), la cui sospensione non sia riconducibile alle categorie di cui ai punti precedenti. Per tali UND la delibera attribuisce all'Ente territorialmente competente (e non al Comune) il compito di individuare i giorni di chiusura, ai fini dell'applicazione dei fattori correttivi già esplicitati nei due punti precedenti.

Sul punto, fatto salvo comunque un intervento fattivo da parte dell'Ente territorialmente competente, nulla osta a che il Comune, in ragione anche di eventuali sospensioni disposte con ordinanza sindacale, possa autonomamente procedere alla individuazione dei giorni di chiusura a cui applicare la proporzionale riduzione della quota variabile, con la metodologia sopra descritta, fatta salva anche in questo caso la possibilità di riconoscere una riduzione forfettaria del 25% della parte variabile e, disponendo delle risorse necessarie, eventualmente anche della parte fissa.

d) Riduzioni per le attività nel caso di adozione della tariffa corrispettiva (punto 1.5)

La casistica riguarda l'ipotesi in cui il Comune abbia deciso l'applicazione della tariffa corrispettiva, di cui all'art. 1, comma 668, della legge 147/2013, per la quale il punto 1.5 della del. 158, prescrive che si provveda *“a porre pari a zero la quota variabile della tariffa per il periodo di sospensione delle attività”*.

Sul punto occorre, tuttavia, osservare che i sistemi di misurazione puntuale prevedono tutti una suddivisione della tariffa variabile in due componenti: a) una parte commisurata agli svuotamenti minimi obbligatori, di cui al decreto ministeriale 20 aprile 2017, rispetto ai quali la tariffa è sempre dovuta, anche nell'ipotesi di svuotamenti effettivi inferiori a quelli prestabiliti; b) una parte commisurata agli svuotamenti eccedenti rispetto al numero minimo obbligatorio.

L'attuazione della del. 158, nell'ottica del riconoscimento di almeno una riduzione proporzionata ai giorni di chiusura, impone una riparametrazione della prima componente della quota variabile, ovvero di quella dovuta per gli svuotamenti minimi obbligatori, il cui numero prestabilito nel sistema di tariffazione adottato deve essere proporzionalmente ridotto in ragione del periodo di chiusura. Per esemplificare, se il sistema prevede 12 svuotamenti all'anno ed il periodo di chiusura è pari a tre mesi, la quota di tariffa variabile deve essere calcolata solo con riferimento a 9 svuotamenti, o in alternativa, nell'esempio fatto, deve essere ridotta del 25%.

e) Le riduzioni in caso di tariffa monomia (punto 1.6)

Come noto i Comuni - in forza dell'art. 1, comma 652, della legge 147/2013 - hanno la facoltà di applicare la Tari senza distinzione tra parte fissa e parte variabile della tariffa, replicando il sistema già vigente per la soppressa Tarsu, di cui al d.lgs. 507/1993.

Il punto 1.6 della del. 158, in questi casi, prevede che si proceda *“a una riparametrazione dei vigenti criteri di articolazione dei corrispettivi al fine di tener conto dei giorni di sospensione disposti per le diverse tipologie di attività di utenze non domestiche”*.

Anche nel caso di applicazione della tariffa monomia i costi trovano allocazione in un piano economico finanziario redatto secondo i dettami del DPR 158/1999, ed è quindi desumibile la suddivisione complessiva tra costi fissi e costi variabili delle UD e UND. Ai fini che qui rilevano, si ritiene sufficiente assumere come ipotesi che la tariffa monomia di ogni categoria rispecchi fedelmente la suddivisione tra costi fissi e costi variabili. Se, ad esempio, per le categorie delle UND si presume, sulla base della suddivisione dei costi, che la parte variabile sia il 40% e la parte fissa il 60% della tariffa monomia, allora occorrerà prevedere riduzioni della parte variabile così dimensionata, in misura proporzionale ai giorni di chiusura. Naturalmente, anche in caso di tariffa monomia il Comune può disporre riduzioni percentuali della tariffa approvata nel 2019, così operando di fatto una riduzione sia della quota fissa che di quella variabile.

f) Le riduzioni facoltative per le utenze non domestiche (art. 2)

L'articolo 2 della delibera 158 consente di introdurre agevolazioni per le UND non soggette a sospensione obbligatoria. Il punto 2.1 della del. 158, prevede (per le UND riportate *“a titolo esemplificativo e non esaustivo”*, nella tab. 3, dell'all. A) una riduzione tariffaria direttamente collegata alla minor produzione di rifiuti, comunque addebitabile alla sospensione temporanea dell'attività. Per tale casistica, la del. 158 richiede da parte dell'utenze una dimostrazione documentale, che risulta di difficile resa nell'ipotesi di sistemi di raccolta con cassonetti in strada. Peraltro, la del. 158 ascrive all'Ente territorialmente competente, e non al Comune, la facoltà di *“riconoscere”* tale riduzione, senza però individuare le forme di copertura, che ovviamente non possono essere addebitate al Comune, essendo impensabile che un terzo possa autonomamente prendere decisioni incidenti sul bilancio comunale.

Il Comune, in alternativa, potrà, a seconda del metodo di raccolta dei rifiuti in uso, disciplinare una riduzione forfetaria, oppure prevedere per le UND che normalmente accedono alla riduzione della tariffa per avvio al riciclo dei rifiuti speciali assimilati, di cui all'art. 1, comma 649, della legge 147/2013, il mantenimento della medesima agevolazione riconosciuta nel 2019, o comunque altri sistemi che attenuino il rapporto proporzionale tra quantitativo di rifiuti avviati al riciclo e la riduzione tariffaria di cui al citato comma 649.

Si ritiene che il riferimento all'Ente territorialmente competente possa essere assolto con mera comunicazione dell'eventuale schema adottato da parte del Comune.

g) Le riduzioni facoltative per le utenze domestiche (art. 3)

La delibera 158, all'articolo 3, consente facoltativamente l'applicazione di un'agevolazione alle "utenze domestiche economicamente svantaggiate" sul modello del *bonus* sociale di cui all'art. 57-bis del dl 124/2019, non ancora attuato, le cui condizioni di accesso sono identiche a quelle già previste per gli analoghi *bonus* previsti per il settore del gas, idrico e dell'energia elettrica. Si tratterebbe quindi di una sorta di anticipazione del sostegno che non è evidentemente ancora applicabile a regime.

La disposizione appare criptica sulla competenza della decisione di introdurre facoltativamente tale *bonus*, essendo previsto che lo stesso sia quantificato dall'Ente territorialmente competente "in accordo col Comune". Vale anche in questo caso l'evidente necessità che sia il Comune a decidere se adottare questo criterio, non foss'altro che per valutare i conseguenti effetti di minor copertura di parte dei costi del servizio.

A prescindere dal percorso decisionale descritto nel provvedimento, la del. 158 indica quale massima riduzione accordabile l'intero ammontare della quota variabile, si deve ritenere su base annua.

Stante l'assenza di indicazioni circa i mezzi di copertura finanziaria e la non obbligatorietà del beneficio, il Comune può – come più volte ricordato in questa nota – deciderne autonomamente l'applicazione, in virtù del citato comma 660 della legge 147/2013.

Peraltro, la decisione di agire in base a potestà proprie del Comune permette di adottare percorsi di riconoscimento più flessibili, anche alla luce delle più articolate casistiche dovute all'emergenza, come quelle relative a soggetti che pur non rientrando nei requisiti dei *bonus* manifestano condizioni documentabili di peggioramento delle condizioni dovute a perdita di lavoro, precarietà o altri fattori.

Va poi menzionato il curioso dispositivo di cui ai punti 3.5 e 3.6 della delibera 158, in base al quale, in primo luogo, le agevolazioni dichiaratamente facoltative riservate alle utenze domestiche sono tuttavia considerate "quelle minime previste dalla regolazione nazionale", forse riferendosi fin d'ora alla futura implementazione del *bonus* anche nel servizio rifiuti.

In secondo luogo, i citati punti dell'articolo 3 prospettano una sorta di "autorizzazione" o addirittura "approvazione" da parte dell'Ente territorialmente competente all'introduzione o al mantenimento di ulteriori agevolazioni migliorative decise localmente, che dovranno essere evidenziate "chiaramente nell'avviso di pagamento o bolletta trasmessi all'utente".

Fermo restando che le riduzioni deliberate ai sensi del comma 660 della legge n. 147/2013 presuppongono, per la loro legittimità, la sola approvazione nei termini da parte del Consiglio comunale, si ritiene che le prescrizioni di cui ai citati punti 3.5 e 3.6 possano essere rispettate mediante la notifica delle decisioni assunte autonomamente dal Comune, ad esempio tramite PEC.

Infine, va osservato che molte delle condizioni di bisogno che si vorrebbe considerare ai fini delle agevolazioni da emergenza COVID-19 non sono perfettamente predeterminabili quanto agli effettivi soggetti beneficiari e risultano impraticabili automatismi nel riconoscimento dei benefici. Si pensi alle chiusure non obbligate di attività, o alle deroghe, o al protrarsi dell'inattività post emergenza in ragione della mancanza dei presupposti tecnico-economici per una piena ripresa, o alle condizioni di peggioramento dei redditi familiari. Come già segnalato in altri approfondimenti su temi analoghi, la gestione operativa deve in questi casi fare leva su due strumenti: l'indicazione quanto più precisa possibile dei requisiti di accesso al beneficio, per ciò che riguarda il versante "regolamentare"; la richiesta, anche "a pena di decadenza" dall'agevolazione, di una dichiarazione del beneficiario che attesti il possesso dei requisiti richiesti, sulla cui base responsabilizzare l'interlocutore ed impostare controlli mirati a posteriori.