

Roma, 24 aprile 2020

Nota di chiarimento

La facoltà di disporre riduzioni del prelievo sui rifiuti anche in relazione all'emergenza da virus COVID-19

Sommario

1. Le misure agevolative del prelievo sui rifiuti..... 2
2. Facoltà di istituire misure agevolative a seguito dell'emergenza COVID-19..... 3
3. Le modalità di determinazione delle agevolazioni..... 4
4. Immediata applicabilità delle agevolazioni..... 4

In relazione ai quesiti posti da numerosi Comuni, con riferimento alla possibilità di introdurre riduzioni di tariffa per quelle categorie di utenza – in prevalenza non domestiche – che hanno dovuto sospendere l'attività o esercitarla in forma ridotta, a causa dell'emergenza sanitaria determinata dal virus COVID-19, si ritiene opportuno fornire i chiarimenti che seguono.

Si ricorda, preliminarmente, che in considerazione dell'emergenza il Legislatore è intervenuto con il dl n.18 del 2020 (cd. Dl Cura Italia) per consentire un più disteso periodo di recepimento dei piani finanziari del servizio rifiuti (PEF) in applicazione del "metodo ARERA" (MTR), unitamente alla facoltà di derogare provvisoriamente alle regole di determinazione delle tariffe in rapporto all'integrale copertura dei costi del servizio. Il comma 5 dell'articolo 107¹ stabilisce, infatti, che per il 2020 le tariffe Tari e Tari corrispettivo possono essere approvate dai Comuni nella stessa misura adottata per il 2019 e che il PEF relativo al 2020 potrà essere approvato successivamente, entro il 31 dicembre, con eventuale conguaglio dei costi da questo risultanti ripartibile nel triennio 2021-2023. In questo contesto emergenziale si colloca il tema della potestà comunale di applicare agevolazioni, anche correlate agli effetti della stessa emergenza da virus COVID-19.

¹ Decreto-legge 17 marzo 2020, art. 107, co. 5: "5. I comuni possono, in deroga all'articolo 1, commi 654 e 683, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, approvare le tariffe della TARI e della tariffa corrispettiva adottate per l'anno 2019, anche per l'anno 2020, provvedendo entro il 31 dicembre 2020 alla determinazione ed approvazione del piano economico finanziario del servizio rifiuti (PEF) per il 2020. L'eventuale conguaglio tra i costi risultanti dal PEF per il 2020 ed i costi determinati per l'anno 2019 può essere ripartito in tre anni, a decorrere dal 2021."

1. Le misure agevolative del prelievo sui rifiuti

Sotto il profilo generale si osserva che il prelievo sui rifiuti, sia esso articolato sotto forma di tributo (TARI) o di prelievo avente natura corrispettiva (Taric), deve garantire l'integrale copertura dei costi del servizio rifiuti. Dispone, infatti, l'art. 1, comma 654, della legge n. 147 del 2013 che *"in ogni caso deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio"*.

Il comma 660, della legge n. 147 del 2013, introduce però un'eccezione a tale regola, prevedendo che il Comune possa deliberare *"ulteriori riduzioni ed esenzioni"* rispetto a quelle già previste dalla normativa (ed elencate nel comma 659). Su questa base si è determinata **un'ampia gamma di riduzioni ed esenzioni**, che devono ovviamente devono sottostare ai principi generali di ragionevolezza e non discriminazione tra contribuenti. Si tratta quindi di **"riduzioni atipiche"**² di tariffa, ovvero agevolazioni che non hanno specifica attinenza con il servizio rifiuti. Tra queste figurano, ad esempio, quelle collegate all'ISEE e, più in generale, alle condizioni di disagio sociale riguardanti in prevalenza – ma non esclusivamente – le utenze domestiche.

Circa la modalità di **copertura delle "riduzioni atipiche"**, sebbene non si registri uniformità di pensiero a causa della imprecisa formulazione del comma 660 della legge n. 147 del 2013³, la stessa norma è sufficientemente esplicita nel dire che *"può essere disposta attraverso apposite autorizzazioni di spesa e deve essere assicurata attraverso il ricorso a risorse derivanti dalla fiscalità generale del comune"*, ovvero – in altri termini – **a carico del bilancio comunale**. Si deve dunque ritenere che esse debbano essere iscritte nel bilancio comunale come autorizzazioni di spesa, la cui copertura è assicurata da risorse diverse dal prelievo sui rifiuti relativo all'anno di riferimento.

Altra e diversa fattispecie di riduzioni del prelievo sui rifiuti è quella delle **"riduzioni tipiche"**, definite tali poiché individuate dalla legge, la cui attivazione ed entità sono in vario grado soggette alla potestà regolamentare comunale, pur con criteri predeterminati. A differenza delle riduzioni atipiche, al fine di assicurare l'integrale copertura dei costi, il relativo onere è in questo caso posto a carico della generalità dei contribuenti/utenti del servizio di gestione dei rifiuti, in quanto direttamente collegate ad una minore produzione di rifiuti o ad un minor utilizzo del servizio pubblico. Fanno parte di questa tipologia di riduzioni quelle previste per: avvio a riciclo dei rifiuti speciali assimilati (art.1, comma 649, l. 147/2013), mancato svolgimento del servizio (comma 656), zone non servite (comma 657). Nello stesso ambito ricadono anche le riduzioni facoltative previste dal comma 659: abitazioni con unico occupante, abitazioni tenute a disposizione per uso stagionale od altro uso limitato e discontinuo, locali, diversi dalle abitazioni, ed aree scoperte adibiti ad uso stagionale o ad uso non continuativo, ma ricorrente, abitazioni occupate da soggetti che risiedono o abbiano la dimora, per più di sei mesi all'anno, all'estero, fabbricati rurali ad

² Così sono definite dal Mef nelle Linee Guida per la redazione del Piano finanziario e per l'elaborazione delle tariffe del 2013.

³ Legge 27-12-2013 n. 147, articolo 1, comma 660: *"Il comune può deliberare, con regolamento di cui all'articolo 52 del citato decreto legislativo n. 446 del 1997, ulteriori riduzioni ed esenzioni rispetto a quelle previste dalle lettere da a) a e) del comma 659. La relativa copertura può essere disposta attraverso apposite autorizzazioni di spesa e deve essere assicurata attraverso il ricorso a risorse derivanti dalla fiscalità generale del comune."*

I dubbi interpretativi sorti in una parte della dottrina nascono dal fatto che mentre da un lato la disposizione prevede che la relativa copertura "può" essere disposta da apposite autorizzazioni di spesa, dall'altro lato prescrive che la medesima copertura "deve" essere assicurata dal bilancio comunale. Il dubbio è accentuato dalla circostanza che la Tari si pone in continuità con la precedente Tares, secondo la quale (art. 14, comma 19), prevedeva che *"Il consiglio comunale può deliberare ulteriori agevolazioni rispetto a quelle previste dai commi da 15 a 18 e dal comma 20. La relativa copertura può essere disposta attraverso la ripartizione dell'onere sull'intera platea dei contribuenti, ovvero attraverso apposite autorizzazioni di spesa che non possono eccedere il limite del 7 per cento del costo complessivo del servizio"*.

uso abitativo, attività di prevenzione nella produzione di rifiuti, con riduzione tariffaria commisurata alla quantità di rifiuti non prodotti.

2. Facoltà di istituire misure agevolative a seguito dell'emergenza COVID-19

Dato l'inquadramento generale sopra delineato, si può osservare che le eventuali riduzioni deliberate dal Comune per quelle categorie di utenza non domestica che sono state costrette a sospendere l'attività, o a esercitarla in forma ridotta a causa della situazione emergenziale determinata dalla pandemia COVID-19, potrebbero essere ascritte a una categoria di tipo "misto".

In primo luogo, infatti, non è possibile inquadrarle tra le riduzioni tipiche, in quanto - se è incontestabile una minor produzione di rifiuti da parte di tali categorie - è altrettanto vero che si tratta di una minor produzione di rifiuti che influisce in misura limitata sull'ammontare complessivo dei costi, ivi compresi quelli variabili. Trattandosi, infatti, di riduzione di rifiuti impreveduta ed imprevedibile e, di conseguenza, non programmata e caratterizzata da discontinuità all'interno dei territori comunali, non ha influito in maniera significativa sull'ammontare dei costi di raccolta e trasporto, dal momento che il servizio resta comunque erogato sull'intero territorio comunale per tutta la durata delle chiusure obbligatorie. Pertanto, qualora si volesse riconoscere il carattere di agevolazione "tipica" all'ipotesi di riduzione, ad esempio, della parte variabile della tariffa sui rifiuti delle utenze non domestiche (in quanto correlata ad un minor servizio fruito dai beneficiari) commisurata ai mesi di chiusura, la relativa copertura all'interno dell'articolazione tariffaria determinerebbe automaticamente un aumento delle tariffe a carico degli altri utenti, ivi comprese le utenze domestiche, parte dei quali si trova in sofferenza economica sempre a causa dell'emergenza epidemiologica.

L'esperienza maturata in altre situazioni emergenziali, quali i principali eventi sismici degli ultimi dieci anni, ha dimostrato che, a fronte di una riduzione dei cespiti imponibili, i costi del servizio rifiuti non hanno registrato sensibili contrazioni, sicché si è reso necessario un contributo finanziario esterno, da parte dello Stato e in qualche caso delle Regioni interessate, rispetto all'ordinario sistema di gestione dei rifiuti. Diversamente ragionando, in assenza di variazioni dei costi o in presenza di riduzioni delle entrate non direttamente proporzionate alla riduzione dei costi, si rischierebbe di contravvenire al principio comunitario "chi inquina paga", perché il costo delle riduzioni sarebbe automaticamente posto a carico dei soggetti non beneficiari di tali riduzioni e in misura significativamente più marcata dei casi di perequazione tariffaria a sostegno di fasce di utenza deboli.

Si deve dunque ritenere che **le riduzioni in questione, rivolte a specifiche categorie economiche o a fasce di utenza domestica** colpite dalle conseguenze dell'emergenza, **possono essere finanziate con entrate proprie** del bilancio dei Comuni, derivanti da eventuali maggiori entrate riscosse a seguito dell'attività di contrasto dell'evasione (su Tari o su altre fonti di entrata), ovvero da altre risorse proprie del Comune, quali l'avanzo di amministrazione e altre disponibilità, anche straordinarie, dell'ente.

Resta ovviamente ferma la necessità (ribadita in questi giorni dall'ANCI) che, a fronte della profonda crisi economica che si va profilando a seguito dell'emergenza da COVID-19, **le riduzioni in questione trovino un sollecito sollievo in termini di partecipazione dei Comuni al sostegno che lo Stato sta via via definendo**, anche attraverso un significativo aumento delle spese finanziabili mediante un - ben motivato - aumento del deficit pubblico.

3. Le modalità di determinazione delle agevolazioni

Per quanto attiene alle **modalità di attuazione delle riduzioni** in questione, si ritiene che esse possano **confluire nella delibera di determinazione delle tariffe**, che dovrà essere approvata entro il 30 giugno 2020, in ossequio a quanto disposto dal citato art. 107, comma 4, del dl n. 18 del 2020, e ciò **anche nell'ipotesi in cui l'ente intenda confermare per il 2020 le medesime tariffe approvate per il 2019**.

Al riguardo, non sembra essere di ostacolo la previsione contenuta nel comma 660 della legge n. 147 del 2013, laddove si dispone che le riduzioni devono essere deliberate con regolamento di cui all'art. 52 del d.lgs. n. 446 del 1997; le agevolazioni in questione sono infatti riduzioni tariffarie "episodiche", da ricondurre all'imprevista situazione di emergenza sanitaria, mentre nel regolamento, di norma, sono disciplinate le riduzioni "stabili", destinate ad essere applicate in ogni anno d'imposta. Non pare, inoltre, rappresentare un impedimento alla previsione dell'approvazione di misure agevolative Tari (o tariffa corrispettiva) con delibera tariffaria, la circostanza che a normativa vigente il termine di approvazione dei regolamenti Tari 2020 sia ancora oggi fissato, dal dl n. 124 del 2019, al 30 aprile 2020, essendo termine sganciato dal termine di approvazione del bilancio e non oggetto di differimento al 30 giugno, a differenza delle delibere tariffarie (un'imperfezione del citato art. 107, comma 4, del dl 18, per ora non sanata), per effetto dell'identità dell'organo decidente (il Consiglio comunale) che potrà intervenire con misure non previste nel regolamento o in deroga al regolamento stesso, stante, come detto, l'eccezionalità delle misure stesse.

Vale la pena, infine, di **valutare l'opportunità**, a fronte di possibili difficoltà nel finanziamento delle agevolazioni in questione da parte dei Comuni, **di articolare l'intervento agevolativo in due tempi**:

- stabilire sin da subito proroghe dei termini di pagamento per le categorie più colpite dalla chiusura forzata o dalla crisi economica;
- successivamente, entro i termini previsti per la delibera di approvazione delle tariffe (a normativa "speciale" vigente, entro il 30 giugno p.v.), adottare misure agevolative sostanziali.

In tal modo, potranno risultare più chiari gli effettivi vincoli di bilancio, sulla base dei tempi e delle modalità della ripresa delle attività, della maggior conoscenza degli effetti delle misure via via adottate (attualmente la sospensione rate capitali dei mutui e la facoltà di utilizzo degli avanzi 2019), dei ristori che saranno prevedibilmente stanziati nel prossimo decreto legge sull'emergenza, nonché delle eventuali ulteriori misure di sostegno economico alle stesse attività più colpite dall'emergenza.

Si segnala che l'Anci ha proposto un intervento normativo di semplificazione che renda possibile la determinazione di proroghe di termini di pagamento dei tributi locali attraverso deliberazioni della giunta comunale, in deroga ai regolamenti vigenti.

4. Immediata applicabilità delle agevolazioni

Infine, **si ritiene che le riduzioni tariffarie** decise dal Comune **possano trovare immediata applicazione**. Va in proposito ricordato che l'art. 15-bis del dl n. 34 del 2019, con l'inserimento di un nuovo comma 15-ter all'art. 13 del dl n. 201 del 2011, ha disposto che **"i versamenti dei tributi diversi dall'imposta di soggiorno, dall'addizionale comunale all'IRPEF, dall'IMU e dalla TASI la cui scadenza è fissata dal comune prima del 1° dicembre di ciascun anno devono essere effettuati sulla base degli atti applicabili per l'anno precedente**. I versamenti dei medesimi tributi la cui scadenza è fissata dal comune in data

successiva al 1° dicembre di ciascun anno devono essere effettuati sulla base degli atti pubblicati entro il 28 ottobre, a saldo dell'imposta dovuta per l'intero anno, con eventuale conguaglio su quanto già versato”.

Benché la disposizione normativa faccia riferimento agli “*atti applicabili per l'anno precedente*” si deve ritenere che essa si riferisca solo agli atti relativi alle tariffe ed aliquote applicate per l'anno precedente e non anche alle riduzioni, previste nei regolamenti o direttamente nella delibera tariffaria. Una diversa lettura, infatti, porterebbe a ritenere che in presenza di nuove riduzioni il contribuente sia tenuto prima a versare l'importo invariato rispetto all'anno precedente e poi a chiedere il rimborso di quanto versato. Una tale interpretazione risulterebbe del tutto illogica ed irrazionale nel generare aggravii economici ingiustificati a carico dei contribuenti e degli enti impositori.

Si deve, quindi, ritenere che le riduzioni deliberate dal Comune siano immediatamente efficaci, senza necessità di riconoscerne l'applicabilità solo successivamente al 1° dicembre 2020.