

Roma, 6 aprile 2022

La compatibilità tra i poteri regolatori di ARERA e i principi della legislazione statale in materia di potestà normativa dei Comuni

Indice

Premessa	1
L'autonomia locale nella Costituzione e nella legislazione italiana	2
Punti di contatto tra la regolazione ARERA e la legge ordinaria dello Stato, con particolare riferimento alla Delibera n.15/2022	5
Attivazione servizio.....	6
Periodicità di riscossione.....	7
Interessi.....	7
Rimborsi.....	8
Pagamenti, “fax” e altri aspetti minori.....	9
La scelta del quadrante	9
Numero verde obbligatorio.....	11
Conclusioni	11

Premessa

Il contenuto delle deliberazioni finora emanate dall’Autorità di Regolazione Energia, Reti e Ambiente (ARERA) presenta alcuni punti di contatto controversi tra le attribuzioni concesse dalla legge all’Autorità e i poteri che la Costituzione e la legge ordinaria dello Stato conferiscono ai Comuni, dai quali possono derivare potenziali conflitti relativamente a regolamentazioni non compatibili.

L’Autorità non ha purtroppo ritenuto di considerare le osservazioni dell’Anci e dell’IFEL in questa delicata materia, rappresentate nella fase – pur breve – della consultazione che ha preceduto l’emanazione della delibera n. 15/2022, riguardante i requisiti di qualità del servizio rifiuti anche sotto il profilo della gestione dei rapporti tributari con la platea degli utenti-contribuenti del servizio.

Appare auspicabile che i punti critici delle deliberazioni ARERA – e in particolare della del. n.15 – siano sollecitamente emendati, ovvero ne venga chiaramente espresso il valore di mera raccomandazione, anche ai fini della valutazione del servizio, così da evitare da un lato contenziosi formali tra enti e Autorità, ma soprattutto disorientamento e litigiosità superflui in un campo già caratterizzato da complessità gestionale e da ampie aree di mancati pagamenti.

Nel condividere gli obiettivi di fondo dell'intervento di ARERA, si deve al contempo sottolineare il rischio di sconnessione della disciplina del finanziamento del servizio, che per i rifiuti è fondata – come è ben noto – su un impianto di natura tributaria ed è, anche nei casi di modello corrispettivo, fortemente ancorata a prescrizioni normative esplicite. Si tratta di una peculiarità che Anci ed IFEL hanno sempre sottolineato, non per motivi di astratta cultura giuridica, ma per l'evidente legame tra tale impianto e la natura stessa del servizio, non riconducibile alle caratteristiche di corrispondenza sinallagmatica diretta utente-fornitore rilevabili nelle altre esperienze di regolazione (elettricità, acqua, gas). Queste peculiarità dovrebbero indurre l'Autorità all'adozione di strumenti innovativi per indicare il percorso di miglioramento della qualità del servizio rifiuti, che dipende da molti fattori, nonché per spingere verso una efficace convergenza i diversi operatori coinvolti.

Il presente documento contiene alcune evidenze specifiche di conflitto tra aspetti di rilievo della regolazione ARERA sulla qualità del servizio rifiuti e l'impianto normativo nel quale si colloca la potestà regolamentare sulla gestione delle entrate dei Comuni, elemento essenziale della loro autonomia politico-amministrativa, costituzionalmente tutelata.

L'autonomia locale nella Costituzione e nella legislazione italiana

In questo paragrafo sono sommariamente riprese le norme di riferimento che riconoscono autonomia agli enti locali, in generale e con specifico riferimento alla gestione delle entrate proprie.

Il riconoscimento in Costituzione dell'autonomia dei Comuni si rintraccia in diversi articoli: art. 5 (*“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali (...)”*), e art. 114 comma 2 (*“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.”*). Inoltre, vanno richiamati i commi 1 e 2 dell'art. 119 (*“1. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. 2. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.”*)

Riguardo alla legge primaria, vigono nel nostro ordinamento, alcuni principi in ordine al riconoscimento della potestà normativa e la sua esplicazione negli atti del Comune, che per la materia di interesse nell'ambito di intervento di ARERA sono:

- TUEL di cui al D.Lgs. 267/2000: art. 1 commi 3 e 4 (*“3. La legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa. L'entrata in vigore di nuove leggi che enunciano tali principi abroga le norme statutarie con essi incompatibili. Gli enti locali adeguano gli statuti entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore delle leggi suddette. 4. Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono introdurre*

deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.”)

- TUEL di cui al D.Lgs. 267/2000: art. 3, comma 4 (“4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.”)
- TUEL di cui al D.Lgs. 267/2000: art. 42, comma 2 lett. f) (“2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali: (..) f) istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;”)
- TUEL di cui al D.Lgs. 267/2000: art. 149, commi 1, 2 e 3 (“1. L'ordinamento della finanza locale è riservato alla legge, che la coordina con la finanza statale e con quella regionale. 2. Ai comuni e alle province la legge riconosce, nell'ambito della finanza pubblica, autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite. 3. La legge assicura, altresì, agli enti locali potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe, con conseguente adeguamento della legislazione tributaria vigente. A tal fine i comuni e le province in forza dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e dell'aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti. Per quanto non regolamentato si applicano le disposizioni di legge vigenti.”)
- D.Lgs. 446/1997, art. 52, comma 1, richiamato dall'art. 149/ TUEL (“1. Le province ed i comuni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti. Per quanto non regolamentato si applicano le disposizioni di legge vigenti.”)
- Legge 14 novembre 1995, n. 481, art. 2, comma 14, norma istitutiva dell'Autorità e dettante principi regolatori cui si deve ispirare la regolazione, che prevede: 14. “A ciascuna Autorità sono trasferite tutte le funzioni amministrative esercitate da organi statali e da altri enti e amministrazioni pubblici, anche a ordinamento autonomo, relative alle sue attribuzioni. Fino alla data di entrata in vigore dei regolamenti di cui al comma 28, il Ministro competente continua comunque ad esercitare le funzioni in precedenza ad esso attribuite dalla normativa vigente. Sono fatte salve le funzioni di indirizzo nel settore spettanti al Governo e le attribuzioni riservate alle autonomie locali.”
- Legge 296/2006, art. 1 comma 164 (“164. Il rimborso delle somme versate e non dovute deve essere richiesto dal contribuente entro il termine di cinque anni dal giorno del versamento, ovvero da quello in cui è stato accertato il diritto alla restituzione. L'ente locale provvede ad effettuare il rimborso entro centottanta giorni dalla data di presentazione dell'istanza”).

- Legge 147/2013, art. 1 commi 659 e 660 riguardanti specificamente la TARI (“659. Il comune con regolamento di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, può prevedere riduzioni tariffarie ed esenzioni nel caso di: a) abitazioni con unico occupante; b) abitazioni tenute a disposizione per uso stagionale od altro uso limitato e discontinuo; c) locali, diversi dalle abitazioni, ed aree scoperte adibiti ad uso stagionale o ad uso non continuativo, ma ricorrente; d) abitazioni occupate da soggetti che risiedono o abbiano la dimora, per più di sei mesi all'anno, all'estero; e) fabbricati rurali ad uso abitativo; e-bis) attività di prevenzione nella produzione di rifiuti, commisurando le riduzioni tariffarie alla quantità di rifiuti non prodotti. - 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.”)

L'ARERA fonda i suoi poteri sull'art. 1, comma 527, legge 205/2017 (legge di bilancio 2018), ma è da premettere che tale norma di per sé, non autorizza esplicitamente, in alcuna parte del suo contenuto, deroghe o modifiche di norme di legge. Peraltro, le disposizioni del TUEL, per espressa previsione dell'art. 1 citato, hanno forza di legge c.d. rafforzata, non modificabile o derogabile se non in maniera espressa da una norma di legge o atto avente forza di legge, secondo il principio di gerarchia delle fonti.

Si deve osservare in proposito che qualora il legislatore avesse voluto concedere ad ARERA poteri “normativi” non si prevederebbe in capo alla stessa la potestà di “formulare proposte” di modifica della disciplina vigente al competente Organo dello Stato. Infatti, laddove il legislatore ha voluto concedere poteri regolatori di intervento integrativo della normativa in capo all'Autorità, ha esplicitamente modificato la normativa TARI, come nell'art. 1, comma 652, secondo periodo, legge 147/2013 (“Nelle more della revisione del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158, al fine di semplificare l'individuazione dei coefficienti relativi alla graduazione delle tariffe il comune può prevedere, per gli anni a decorrere dal 2014 e fino a diversa regolamentazione disposta dall'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, ai sensi dell'articolo 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, l'adozione dei coefficienti di cui alle tabelle 2, 3a, 3b, 4a e 4b dell'allegato 1 al citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 158 del 1999, inferiori ai minimi o superiori ai massimi ivi indicati del 50 per cento, e può altresì non considerare i coefficienti di cui alle tabelle 1a e 1b del medesimo allegato 1.”).

La lunga enumerazione di compiti che la legge assegna ad ARERA in materia di regolazione del servizio rifiuti conferma le premesse sopra delineate (art.1, co.527, legge n.205/2017): “Al fine di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea, superando così le procedure di infrazione già avviate con conseguenti benefici

economici a favore degli enti locali interessati da dette procedure, sono attribuite all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, come ridenominata ai sensi del comma 528, con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, le seguenti funzioni di regolazione e controllo, in particolare in materia di: a) emanazione di direttive per la separazione contabile e amministrativa della gestione, la valutazione dei costi delle singole prestazioni, anche ai fini della corretta disaggregazione per funzioni, per area geografica e per categorie di utenze, e definizione di indici di valutazione dell'efficienza e dell'economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi; b) definizione dei livelli di qualità dei servizi, sentiti le regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori, nonché vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi; c) diffusione della conoscenza e della trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi a beneficio dell'utenza; d) tutela dei diritti degli utenti, anche tramite la valutazione di reclami, istanze e segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati; e) definizione di schemi tipo dei contratti di servizio di cui all'articolo 203 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; f) predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio «chi inquina paga»; g) fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento; h) approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento; i) verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi; l) formulazione di proposte relativamente alle attività comprese nel sistema integrato di gestione dei rifiuti da assoggettare a regime di concessione o autorizzazione in relazione alle condizioni di concorrenza dei mercati; m) formulazione di proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone altresì i casi di gravi inadempienze e di non corretta applicazione; n) predisposizione di una relazione annuale alle Camere sull'attività svolta.»

Punti di contatto tra la regolazione ARERA e la legge ordinaria dello Stato, con particolare riferimento alla Delibera n.15/2022

Sono diversi i punti di contatto tra le prescrizioni dettate dall'ARERA nelle sue varie delibere sulla gestione dei rifiuti urbani e la legge ordinaria dello Stato che regolamenta vari aspetti della stessa gestione, in particolare attribuendo autonomia ai Comuni nella gestione dell'entrata derivante dal prelievo sui rifiuti urbani.

In questi casi e **quando si prospetti una sovrapposizione tra norme di legge e prescrizioni dell'Autorità, si ritiene che la legislazione ordinaria debba sempre prevalere rispetto alle determinazioni dell'ARERA.** Ciò in ottemperanza al principio della gerarchia delle fonti del diritto, che sancisce la prevalenza della fonte di rango superiore rispetto a quella di livello inferiore, precludendo a quest'ultima di derogarvi o di porsi in contrasto con il contenuto della fonte sovraordinata.

Nello specifico, i punti controversi sui quali sussistono delle discrasie tra legge dello Stato e deliberazioni ARERA sono di seguito passati in rassegna.

Attivazione servizio

L'allegato TQRIF alla delibera 15/2022 prevede all'art. 6.1 che *“La richiesta di attivazione del servizio deve essere presentata dall'utente al gestore dell'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti entro novanta (90) giorni solari dalla data di inizio del possesso o della detenzione dell'immobile”*.

A ben vedere la richiesta di attivazione del servizio non è altro che la dichiarazione iniziale di occupazione già disciplinata dalla legge n.147/2013. Diversamente ragionando, si dovrebbe ritenere che il contribuente sia chiamato a presentare una dichiarazione di attivazione del servizio, peraltro perfettamente inutile – in particolare nei casi nei casi di raccolta con cassonetti stradali – ed una dichiarazione tributaria, la cui infedeltà od omissione è peraltro specificatamente sanzionata.

Inoltre, anche la tassonomia utilizzata da ARERA appare foriera di confusione, visto che la normativa disciplina la dichiarazione/denuncia, indicando i termini e prevedendo termini di notifica differenziati a seconda del tipo di infrazione commessa, come pure sono differenziate le sanzioni.

Pertanto, anche se si volesse semplicemente ritenere che ARERA abbia inteso regolamentare diversamente la presentazione della dichiarazione fiscale di inizio occupazione, appare necessario modificare la terminologia utilizzata al fine di rendere il quadro di riferimento più trasparente e semplice, anche considerando i riflessi sul contenzioso tributario.

Si precisa in proposito che ad oggi, il termine per la presentazione della dichiarazione TARI è quello previsto dall'articolo 1, co.684, della legge 147/2013, ossia il 30 giugno dell'anno successivo alla data di inizio del possesso o della detenzione dei locali e delle aree assoggettabili al tributo, potendo i Comuni, nel solco dell'autonomia regolamentare ad essi attribuita, determinare un termine inferiore. Un diverso termine perentorio, seppur fissato dall'Autorità, indubbiamente confligge con l'autonomia regolamentare dei Comuni alla luce delle attribuzioni di legge. Pertanto, l'obbligatorietà di tale nuova prescrizione non è praticabile senza una modifica normativa.

Inoltre, la resa del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti non è condizionata alla presentazione di una specifica richiesta di attivazione. Il servizio, infatti, soprattutto negli agglomerati urbani e con riferimento alle utenze domestiche, è reso incondizionatamente a favore di tutti gli utenti che, pertanto, conferiscono i propri rifiuti senza presentare una preventiva richiesta e senza stipulare preventivamente alcun contratto.

La “richiesta di attivazione del servizio” rappresenterebbe, quindi, un'ulteriore fase del procedimento di iscrizione nelle liste di carico TARI/TARIFFA, la cui gestione comporterebbe modifiche organizzative (es. condivisione delle informazioni con il soggetto gestore del servizio) e nella gestione documentale (es. attivazione di un collegamento diretto tra richiesta di attivazione del servizio e gestione della tassazione).

Inoltre, in mera ipotesi, si tratterebbe di disciplinare il trattamento documentale di tutte le utenze che, seppure utilizzatrici del servizio e già iscritte nelle liste di carico TARI, non hanno mai presentato la richiesta di attivazione.

In ultimo, ci si interroga sulle modalità di trattazione delle utenze che omettono di presentare la richiesta di attivazione ovvero, se pure presentata, omettono di effettuare il versamento, che non potrebbe certo consistere nell'interruzione del servizio.

L'allegato TQRIF alla delibera 15/2022 prevede, inoltre, all'art. 7.2 *“Le richieste di attivazione del servizio producono i loro effetti dalla data in cui ha avuto inizio il possesso o la detenzione dell'immobile come indicato nella richiesta dell'utente.”*

Una diversa e più stringente decorrenza, oltre a comportare la necessità di adeguare regolamentazione interna e modulistica, richiederebbe oneri per adeguare gli applicativi informatici.

Periodicità di riscossione

L'articolo 26.1 del TQRIF prevede che *“Il gestore dell'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti è tenuto ad inviare almeno una volta all'anno il documento di riscossione...”*

Anche in questo caso, le scadenze di pagamento della TARI sono determinate dal Comune prevedendo di norma almeno due rate a scadenza semestrale (art. 1, comma 688, della legge n. 147 del 2013). In ogni caso, almeno una rata deve essere fissata in data successiva al 30 novembre di ciascun anno, ed eventualmente anche nell'anno successivo, in modo che il saldo sia determinato sulla base delle delibere tariffarie pubblicate sul sito del MEF alla data del 28 ottobre (art. 5-bis del D.L. 34/2019 che introduce all'art. 13 del D.L. 201/2011 il comma 15 -ter che stabilisce che dal 2020 per la TARI la rate fissate dal Comune con scadenza anteriore al 1°dicembre di ciascun anno devono essere effettuate sulla base delle tariffe approvate per l'anno precedente, mentre le scadenze fissate dopo tale data sono calcolate sulla base delle tariffe previste per lo stesso anno con il meccanismo del saldo-conguaglio).

Pertanto, anche in questo caso la legge ordinaria deve prevalere sulla differente disposizione dell'Autorità.

Interessi

L'articolo 27.1 del TQRIF prevede che: *“Il gestore dell'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti è tenuto a garantire la possibilità di ulteriore rateizzazione di ciascuna delle rate di cui al precedente Articolo 26:*

a) agli utenti che dichiarino mediante autocertificazione ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 445/00 di essere beneficiari del bonus sociale per disagio economico previsto per i settori elettrico e/o gas e/o per il settore idrico;

b) degli interessi di mora previsti dalla vigente normativa solo a partire dal giorno di scadenza del termine prefissato per il pagamento rateizzato”.

Inoltre, all'art. 27.5 si prevede che *“Le somme relative ai pagamenti delle ulteriori rate possono essere maggiorate:*

a) degli interessi di dilazione non superiori al tasso di riferimento fissato dalla Banca Centrale Europea;

b) degli interessi di mora previsti dalla vigente normativa solo a partire dal giorno di scadenza del termine prefissato per il pagamento rateizzato”.

Infine, l'art. 27.6 dispone che *“Gli interessi di dilazione di cui al precedente comma 27.5 non possono essere applicati qualora la soglia di cui al comma 27.1, lettera c), sia superata a causa di prolungati periodi di sospensione dell'emissione di documenti di riscossione per cause imputabili al gestore”.*

Si osserva, nello specifico di quest'ultima prescrizione regolatoria, che in caso di maggior rateazione gli interessi sono dovuti per legge e la non applicazione di essi comporta danno erariale. Pertanto, la (ragionevole) intenzione di cui al punto 27.6 dovrà semmai essere considerata tra le proposte normative che ARERA può e deve formulare presso il Parlamento e il Governo.

Più in generale, ai sensi dell'art. 1, comma 165 della L. 296/2006, la misura annua degli interessi è determinata, da ciascun ente impositore, entro il limite di tre punti percentuali di differenza rispetto al tasso di interesse legale. Nella stessa misura sono determinati gli interessi in caso di rimborso al contribuente. A ciò si aggiunge che il tardivo od omesso versamento è specificatamente sanzionato con il 30%, ai sensi dell'art. 13, del d.lgs. 471/1997, misura graduata in funzione dei giorni di ritardo.

Anche in questo caso, quindi, la prescrizione dell'Autorità dovrebbe essere considerata come una raccomandazione rispetto alla quale il Comune potrà regolarsi con ragionevolezza in relazione alla rilevanza territoriale dei casi e alle conseguenze organizzative dell'eventuale modifica regolamentare.

Rimborsi

L'art.28.3 del TQRIF prevede che *“Il tempo di rettifica degli importi non dovuti, pari a centoventi (120) giorni lavorativi, è il tempo intercorrente tra la data di ricevimento da parte del gestore della richiesta scritta di rettifica inviata dall'utente relativa ad un documento di riscossione già pagato o per il quale è stata richiesta la rateizzazione ai sensi dell'articolo 27 e la data di accredito della somma erroneamente addebitata”.*

Si osserva, in primo luogo, che l'espressione “rettifica” non è conforme alla nomenclatura in uso sulla base della normativa vigente e dovrebbe probabilmente essere intesa come “liquidazione del rimborso per importo non dovuto”. Sotto il profilo sostanziale, si deve rilevare:

- a) che la tempistica per l'emissione del rimborso (la delibera o determina che stabilisce e quantifica il diritto) è stabilita, ai sensi dell'art. 1, comma 164 della L. 296/2006 in 180 giorni, che non differiscono di molto dai 120 giorni previsti dall'Autorità, dal momento che questi ultimi sono “lavorativi”. Sotto questo profilo appare francamente inutile sovrapporre all'attuale prescrizione di legge una nuova prescrizione con il risultato di ingenerare soltanto qualche ulteriore elemento di confusione;
- b) che risulta, inoltre, se la “rettifica” evocata dalla delibera n.15 vuole coincidere con l'effettiva erogazione del rimborso, quanto mai complesso operare puntualmente a fronte della richiesta di parte. Nella gestione della TARI, la “liquidazione” e la materiale erogazione del rimborso sono infatti due momenti ben distinti.

L'istanza di rimborso deve essere presentata dal contribuente, sia per espressa disposizione normativa (art. 1, comma 164, L. 296/2006), sia in quanto la TARI-tributo non è – in linea generale – domiciliata e, pertanto, il contribuente deve comunicare la modalità scelta per il ritiro del rimborso, indicando l'IBAN su cui ricevere l'importo dovuto nel caso di scelta di accredito sul conto corrente. L'indicazione dell'IBAN deve essere ovviamente fornita dal contribuente in occasione di ogni richiesta di rimborso.

Sul punto si rileva anche una carente disciplina, in quanto il provvedimento di rimborso è atto autonomamente impugnabile, che non va semplicemente comunicato, ma notificato, al fine del computo dei termini perentori previsti per l'impugnazione. Quanto indicato da ARERA confligge, quindi, con la disciplina speciale tributaria e con la disciplina sul contenzioso tributario.

Pagamenti, "fax" e altri aspetti minori

L'art. 24.1 del TQRIF prevede che *"Il gestore dell'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti garantisce all'utente almeno una modalità di pagamento gratuita dell'importo dovuto per la fruizione del servizio"*.

La previsione non contrasta, in linea generale con la normativa vigente, ma vi si inserisce in modo "poco congruo". L'attuale indicazione di legge prescrive che i gestori di pubblici servizi e/o le società a controllo pubblico indicate all'art. 2 del CAD, devono aderire alla piattaforma PagoPA, e, dall'altro, è sempre nella disponibilità degli enti adottare anche il pagamento tramite modello F24, privo di commissioni e tuttora molto diffuso. In generale, i Comuni sono sensibili all'esigenza di abbattere per quanto possibile i costi dei pagamenti richiesti ai cittadini, ma appare del tutto inappropriato sovrapporre ulteriori regole ad un contesto in pieno cambiamento e denso di complessità applicative per le diverse esigenze organizzative e tecnologiche, a meno di non voler promuovere il ritorno a dispositivi di pagamento diretto presso la tesoreria comunale che sono comunemente considerati in via di estinzione.

La delibera n. 15 rimanda poi, in diversi punti, a comunicazioni "via fax", elemento indicativo di una pulsione alla minuta prescrizione che appare controproducente rispetto a scelte di facilitazione del rapporto con i cittadini, al tempo stesso più avanzate e sempre più alla portata di tutti.

Sotto il profilo formale, viene indicata la nozione della "rettifica" degli importi richiesti, che deve ovviamente essere intesa come dichiarazione di variazione di elementi che incidono sul calcolo del prelievo, e non si menzionano mai le aree scoperte che sono anch'esse soggette a Tari sulla base di determinate condizioni dettate dalla legge.

La scelta del quadrante

La scelta del quadrante in base alla delibera 15/2022 spetta all'ETC o al Comune, in caso di assenza dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale (EGATO), sulla base del livello qualitativo previsto nel contratto di servizio e/o nella carta della qualità vigente. Qualora quest'ultima non sia presente, la scelta si dovrà compiere sulla base del contenuto degli atti disponibili, fermo restando che l'adozione della Carta della qualità del servizio dovrà essere effettuata il prima possibile.

La scelta ha influenza sul PEF (è stata prevista anche una specifica componente di costo) e quindi si ritiene che essa debba essere effettuata coerentemente entro i termini previsti dalla legge per l'approvazione di quest'ultimo (ad oggi 30 aprile 2022), mentre l'approvazione compete allo stesso organo che approva il PEF, ovvero il Consiglio Comunale, anche considerando la natura programmatoria di tale scelta.

Molti ETC si stanno orientando nella scelta del quadrante I, che comporta impegni significativi, perché impone degli obblighi di servizio, anche se non sono previsti standard generali di qualità. In particolare, gli obblighi di servizio previsti per lo Schema I che i Comuni sono tenuti a rispettare a partire dal 1° gennaio 2023 riguardano:

- adozione e pubblicazione di un'unica Carta della qualità del servizio (a cura dell'ETC);
- predisposizione e messa a disposizione degli utenti del modulo per la richiesta di attivazione del servizio da mettere a disposizione degli utenti e la relativa risposta da fornire a cura del gestore dell'attività tariffe e rapporti con l'utente (tipicamente il Comune);
- predisposizione e messa a disposizione degli utenti del modulo per comunicare la variazione e la cessazione del servizio e la relativa risposta da fornire a cura del gestore dell'attività tariffe e rapporti con l'utente (tipicamente il Comune);
- attivazione di una procedura per la gestione dei reclami, delle richieste scritte di informazioni e di rettifica degli importi addebitati (il Comune o il gestore del servizio in caso di tariffa corrispettiva);
- obbligo di istituzione di un numero verde totalmente gratuito (a cura del gestore delle tariffe e rapporti con l'utente: Comune o gestore in caso di tariffa corrispettiva) a cui l'utente può rivolgersi, sia da telefono fisso che da mobile, per richiedere assistenza. Il servizio telefonico deve consentire all'utente di richiedere informazioni, segnalare disservizi, prenotare il servizio di ritiro su chiamata, richiedere la riparazione delle attrezzature per la raccolta domiciliare;
- definizione di modalità e periodicità di pagamento, rateizzazione e rettifica degli importi non dovuti (a cura del GTRU);

A questi si aggiungono altri obblighi che gravano sul gestore integrato, o sui gestori dei vari segmenti del servizio rifiuti, che possono anche coincidere con i Comuni qualora essi li svolgano direttamente: servizi di ritiro su chiamata; disservizi e riparazione delle attrezzature per la raccolta domiciliare; predisposizione di una mappatura delle diverse aree di raccolta stradale e di prossimità; predisposizione di un Programma delle attività di raccolta e trasporto; predisposizione di un Piano di controlli periodici sullo stato di riempimento e di corretto funzionamento delle aree di raccolta stradale o di prossimità; predisposizione di un Programma delle attività di spazzamento e lavaggio delle strade; obblighi in materia di sicurezza del servizio di gestione dei rifiuti.

Come anticipato, questi obblighi sono previsti per tutti gli schemi regolatori, ma mentre per gli Schemi II, III e IV essi sono collegati al rispetto di determinati standard del servizio (sostanzialmente le *performance* che devono essere rispettate in maniera crescente a seconda dello schema in cui ci si colloca), lo schema I non prevede al momento tempistiche da rispettare, ma si ritiene in ogni caso necessario attivare

interventi per creare le condizioni per un adeguamento progressivo, anche non dovendo rispettare pedissequamente le tempistiche (standard) previste per gli altri Schemi. Ad esempio, se per gli Schemi II, III e IV sono previsti 30 giorni per la risposta alla richiesta di attivazione del servizio, coloro che si collocano nello Schema I non dovranno per il momento rispettare tale termine, ma dovranno progressivamente realizzare le condizioni per rispettare questo termine nel futuro, in maniera incrementale e coerente rispetto alla crescita “di livello”.

Numero verde obbligatorio

Da quanto sopra anticipato, una menzione particolare merita in questo contesto l’obbligo di istituzione di un numero verde, che sta destando particolare preoccupazione negli enti. Si osserva in proposito che anche il numero verde obbligatorio dovrà essere istituito, dal Comune o dal gestore della raccolta e trasporto, come da previsione dell’art. 20 del TQRIF. Ciò significa che il Comune potrà ben delegare la società di gestione dei rifiuti a predisporre il servizio di call center, prevedendo che tutte le richieste di informazioni che riguardano la gestione dell’entrata vengano dirottate agli uffici comunali preposti, durante i consueti orari di servizio.

Conclusioni

Da quanto sopra riportato e dal *modus operandi* finora adottato da ARERA, emerge come **l’Autorità si proponga di esercitare il proprio potere regolatorio attraverso determinazioni che in campo fiscale tendono ad ignorare il principio della riserva di legge**. Se nella forma enunciata nelle premesse di ciascuna delibera pare esserci contezza di limiti di questo genere, nell’articolato i limiti sono superati attraverso prescrizioni difficilmente sostenibili, almeno all’interno di un quadro sistematico come quello descritto nei paragrafi introduttivi del presente documento.

Nei fatti, ARERA ritiene che i Comuni nell’esercizio della propria potestà regolamentare siano obbligati a recepire le indicazioni fornite dagli atti regolatori. Solo apparentemente con tale approccio ARERA non si sostituisce ai Comuni, ai quali rimane la piena potestà regolamentare. L’approccio, quindi, non è a livello di atti, ma a livello di contenuti.

Ed allora, la domanda da porsi, è: cosa succede se il regolamento comunale non recepisce le prescrizioni di ARERA? Sotto il profilo della legittimità del regolamento, il potere di impugnazione (avanti il TAR) è riservato al Ministero delle finanze, ex art. 52, d.lgs. 446/1997. E tuttavia ARERA ritiene, come chiaramente riportato nella delibera 15/2022, che il mancato rispetto del Testo unico sulla qualità (per almeno due anni consecutivi) comporta l’apertura del procedimento sanzionatorio.

Si verifica quindi la paradossale situazione per cui, anche in assenza del recepimento dei contenuti delle delibere regolatorie, sussiste un regolamento legittimo, ma allo stesso tempo produttivo di effetti che possono dare luogo a sanzioni “regolatorie”.

Il *vulnus* sistemico determinato da questa situazione porta alla considerazione secondo cui la potestà regolamentare rimane in capo ai Comuni, ma deve obbligatoriamente essere esercitata sulla base delle indicazioni di ARERA. È tuttavia evidente che così ragionando, di fatto si annulla la potestà regolamentare, perché questa deve potersi

esplicare attraverso scelte discrezionali che si muovono all'interno di principi generali o di opzioni consentite dalla legge e, soprattutto, che tengono conto delle condizioni territoriali e dell'organizzazione dell'ente locale.

Altro problema che si pone è infatti quello della sostenibilità organizzativa ed economica delle indicazioni di ARERA. Un Comune di poche migliaia di abitanti, che ha un solo addetto impiegato nel Servizio Tributi, non potrà mai adempiere in pieno alle indicazioni di ARERA (call center h24, procedure amministrative di risposta alle richieste di attivazione, di rettifica degli importi ecc.), né d'altra parte tali accorgimenti rivestono alcun reale pregio ai fini di assicurare un concreto miglioramento nella qualità del servizio reso.

ARERA avrebbe cioè dovuto delineare un quadro ottimale verso cui tendere, evitando di appesantire i Comuni con nuovi obblighi di dubbia efficacia.

Anche l'attuazione dello Schema I del primo quadrante, il più semplice e quanto meno invasivo sotto il profilo delle richieste di intervento aggiuntive, impone degli investimenti, sia organizzativi che economici, non indifferenti.

Infine, la regolazione sulla qualità determina anche qualche potenziale criticità in ordine ai riflessi indiretti sull'attività di contrasto all'evasione e del contenzioso. Il mancato rispetto dei termini fissati dalla delibera in ordine alle risposte che i Comuni sono chiamati a fornire agli utenti del servizio, inficia l'atto di accertamento? Se il Comune non ha inviato la risposta entro 30 giorni alla dichiarazione di variazione ed il contribuente non paga, questo può minare la legittimità del successivo atto di accertamento per omesso versamento?

Sono questioni che non trovano una risposta immediata e molto probabilmente, in assenza di revisione del grado di cogenza dei propri atti da parte della stessa ARERA, si dovrà attendere una posizione della giurisprudenza sui temi specifici che vanno emergendo, che potrebbe anche richiedere un lasso di tempo importante. Nel frattempo, il principale risultato degli interventi recati dalla delibera n.15/2022, rischia di sostanziarsi in un aumento di incertezza e incoerenza nella disciplina della gestione del prelievo sui rifiuti.