

TARI E COVID-19: MISURE PER AFFRONTARE L'EMERGENZA.

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

Sono trascorsi più di tre mesi dallo scoppio della pandemia. In questi mesi, il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani è stato assicurato con continuità. Un risultato conseguito grazie al pragmatismo delle istituzioni e all'impegno di operatori e lavoratori. ARERA ha riconosciuto che la sospensione delle attività giustifica l'adozione di misure urgenti, a tutela delle utenze. E' chiaro che le conseguenze di questa emergenza vanno ben oltre il suo impatto sulla TARI, e chiamano risposte straordinarie. I margini di intervento all'interno del PEF sono limitati e purtroppo le richieste di risorse aggiuntive non hanno al momento trovato pieno accoglimento.

More than three months have passed since the outbreak of the pandemic. In these months, the entire service of waste management has been continuously ensured. A result achieved thanks to the pragmatism of the institutions and the commitment of operators and workers. ARERA has acknowledged that the suspension of activities justifies the adoption of urgent measures to protect users. It is clear that the consequences of this emergency go far beyond its impact on TARI, and they call extraordinary responses. The intervention margins within the PEF are limited and unfortunately the requests for additional resources have not been completely fulfilled at the moment.

Gruppo di lavoro: Andrea Ballabio, Donato Berardi, Samir Traini, Nicolò Valle

REF Ricerche srl, Via Aurelio Saffi, 12, 20123 - Milano (www.refricerche.it)

Il Laboratorio è un'iniziativa sostenuta da (in ordine di adesione): ACEA, Utilitalia-Utilitatis, SMAT, IREN, Stram, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CSEA, Cassa Depositi e Prestiti, Viveracqua, Romagna Acque, Water Alliance, CIIP, Abbanoa, CAFC, GAIA, FCC Aqualia Italia, GORI, Veritas, A2A Ambiente, Confservizi Lombardia, FISE Assoambiente, A2A Ciclo Idrico, AIMAG, DECO

GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

- n. 151 - Istituzioni** - "Identità del NO": la prospettiva del Dibattito Pubblico, aprile 2020
- n. 150 - Acqua** - Qualità contrattuale: incentivi economici e trasparenza a tutela degli utenti, aprile 2020
- n. 149 - Istituzioni** - Acqua, Rifiuti e Bias Cognitivi: l'informazione al tempo delle fake-news e del COVID-19, aprile 2020
- n. 148 - Acqua** - Sostegno agli investimenti: il fondo di garanzia alla prova dei fatti, marzo 2020
- n. 147 - Rifiuti** - I distretti e la gestione dei rifiuti: la simbiosi industriale per chiudere il ciclo, marzo 2020
- n. 146 - Acqua** - L'Unione Europea all'alba del nuovo decennio: il *Green Deal* per il Servizio Idrico Integrato, marzo 2020
- n. 145 - Istituzioni** - Costruire Prossimità: il ruolo delle istituzioni locali nella prevenzione dei NIMBY, marzo 2020
- n. 144 - Acqua** - Sviluppo del Sud: partiamo dall'acqua, febbraio 2020
- n. 143 - Rifiuti** - Gestione dei rifiuti: per le imprese costi in aumento, febbraio 2020
- n. 142 - Rifiuti** - Rifiuti e responsabilità estesa del produttore: imparando dall'Europa, febbraio 2020

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito [REF Ricerche](#)

LA MISSIONE.

Il Laboratorio Servizi Pubblici Locali è una iniziativa di analisi e discussione che intende riunire selezionati rappresentanti del mondo dell'impresa, delle istituzioni e della finanza al fine di rilanciare il dibattito sul futuro dei Servizi Pubblici Locali.

Molteplici tensioni sono presenti nel panorama economico italiano, quali la crisi delle finanze pubbliche nazionali e locali, la spinta comunitaria verso la concorrenza, la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, il rapporto tra amministratori e cittadini, la tutela dell'ambiente.

Per esperienza, indipendenza e qualità nella ricerca economica REF Ricerche è il "luogo ideale" sia per condurre il dibattito sui Servizi Pubblici Locali su binari di "razionalità economica", sia per porlo in relazione con il più ampio quadro delle compatibilità e delle tendenze macroeconomiche del Paese.

PREMESSA

L'epidemia COVID-19 e il *lockdown* a carico di numerose attività economiche, a partire dall'8 marzo 2020, hanno avuto ripercussioni dirette e indirette anche sulla gestione dei rifiuti urbani e assimilati.

Pur nelle difficoltà, la risposta delle Istituzioni e degli operatori della filiera ambientale è stata efficace: non si hanno notizie di mancata raccolta o di rischi di infezione da impropria gestione dei rifiuti. La rapidità della risposta offerta dalle linee guida del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA e ISPRA) ha contribuito ad assicurare chiarezza ai percorsi e un efficace sbocco ai rifiuti potenzialmente contaminati: le discariche sono state chiamate a sopperire alla carenza di impianti di incenerimento, al blocco delle esportazioni ed al fermo produttivo di altre filiere che trattano rifiuti e materie prime seconde (ad esempio i cementifici).

In questo scenario già complesso, si pone ora l'esigenza di accogliere le istanze che giungono dalle attività economiche colpite dai provvedimenti di sospensione dell'attività, le quali hanno chiesto una decurtazione del tributo (TARI), in ragione della minore produzione di rifiuto e/o dell'impossibilità di accedere ai locali di impresa.

Altra spada di Damocle sul settore è il probabile aumento della morosità, per le imprese in difficoltà e per le conseguenze sulle famiglie che hanno perso il lavoro, con impatti per l'equilibrio finanziario dei Comuni e degli operatori, tali da pregiudicare la stessa continuità del servizio. Vi è la possibilità che molte attività commerciali medio-piccole, specie quelle più colpite della ristorazione e del turismo, non siano in grado di far fronte al pagamento in ragione del crollo del giro d'affari e che alcune possano persino cessare.

Per queste ragioni, un intervento di riduzione alla TARI è apparso opportuno, tale da spingere ARERA a disciplinare l'attuazione limitatamente alla minore produzione di rifiuto da parte delle imprese colpite dai provvedimenti di sospensione e alle famiglie povere. Un intervento reso cogente anche perché, in caso di contenzioso legale tra Amministrazioni comunali e attività commerciali, queste ultime avrebbero visto facilmente accolte le istanze di riconoscimento di una decurtazione per il periodo di *lockdown*, essendo venuto meno il presupposto del tributo, ossia la possibilità di accesso all'immobile.

Nella sua striscia quotidiana "Il Caffè", apparsa sul Corriere della Sera di martedì 12 maggio 2020, Massimo Gramellini ha ironizzato sulla Delibera ARERA 158/2020/RIF, sul suo contenuto di richiami e considerato, sul suo punto di ricaduta "*limitato a un'equazione che qualsiasi impiegato con una laurea in matematica e fisica quantistica può agevolmente risolvere*".

L'Autorità è depositaria di un mandato tecnico non politico, e la tariffa non è un ammortizzatore sociale. La parola equazione, che ha nella sua etimologia e nella sua radice l'equità, è lo strumento tecnico per misurare quanta parte della tariffa si commisura ai mancati rifiuti prodotti o alla impossibilità di accedere ai locali nei quali (non) è esercitata l'attività.

Le stime contenute in questo lavoro documentano bene un principio noto in economia. Milton Friedman amava ripetere che "*non esistono pasti gratis*", perché ogni sgravio concesso a qualcuno corrisponde ad un aggravio per qualcun altro. Il presente lavoro mostra che i margini di flessibilità nella TARI sono ridotti e certamente inconciliabili con le istanze di natura sociale. Da più parti è stato invocato un intervento maggiormente capiente del Governo in sostegno ai Comuni, rispetto a quanto stanziato sinora. Purtroppo, la risposta all'emergenza COVID-19 non può stare in una tazzina di caffè.

LE CONSEGUENZE ECONOMICHE DEL COVID-19

L'emergenza COVID-19, esplosa nell'ultima settimana di febbraio in Lombardia e assunta a pandemia globale dopo la dichiarazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità dell'11 marzo 2020, ha sollevato una lunga lista di questioni, a partire dall'efficacia della strategia scelta per contenere il contagio fino alla qualità della risposta sanitaria. A questi interrogativi, a cui certamente si troverà risposta nei prossimi mesi, sono seguiti i timori per le conseguenze economiche del *lockdown* chiesto al Paese.

Lo scenario congiunturale è più che negativo

Secondo le stime REF Ricerche, l'epidemia determinerà **un crollo dell'8,3% del Prodotto Interno Lordo (PIL) nel 2020**, un indebitamento netto del 6,3% del PIL, sempre nel 2020, e una crescita del rapporto debito/PIL al 151,2%. **Il tasso di disoccupazione è atteso salire al 12,2% nel 2020**, per poi scendere al 10,7% nel 2021: un dato comunque superiore al 9,9% del 2019¹.

Anche nello scenario più ottimistico di un rimbalzo vigoroso dell'attività economica, che al momento appare poco verosimile, i livelli del PIL del 2019 potremo rivederli solo tra qualche anno. L'impatto economico dell'emergenza COVID-19 è atteso protrarsi ben oltre il 2020, con un inevitabile strascico di insolvenze, fallimenti, perdita di posti di lavoro e conseguente aumento del numero di famiglie povere, con una concentrazione degli effetti tra le attività economiche di minori dimensioni, e dei settori più esposti, oltre che nelle famiglie che già prima della crisi avevano difficoltà conclamate.

Prima il fermo dell'attività produttiva, poi l'eredità di "nuovi poveri"

È chiaro sin d'ora che **le conseguenze economiche hanno due momenti: un primo, contingente**, legato al **fermo dell'attività produttiva**, che vede tra i soggetti più deboli i lavoratori rimasti senza lavoro, le attività sospese e quelle che pagano il prezzo dei consumi che sono venuti meno: un impatto che solo in parte potrà essere mitigato dal bilancio pubblico. **Un secondo momento**, relativo alle conseguenze di medio termine, che rischia di portare con sé una **eredità di "nuovi poveri"**, cioè persone che perderanno il lavoro in ragione della crisi economica.

La riduzione dei consumi delle famiglie ha toccato il 25% nelle settimane di *lockdown*². Si sono fermati molti settori del commercio: dalla ristorazione, ai pubblici esercizi, alle attività ricettive, alla vendita di beni non alimentari. In questo periodo, secondo le informazioni circolate, una platea di un milione di famiglie è stata destinataria dei 400 milioni di euro messi a disposizione dei Comuni per buoni alimentari nel mese di aprile³; almeno 4 milioni di lavoratori autonomi e partite IVA hanno chiesto i 600 euro di bonus sempre nel mese di aprile⁴.

La dimensione della caduta del reddito per le famiglie colpite dalla perdita del lavoro è tale da aver suggerito al Governo anche la dilazione di tutte le scadenze fiscali, dunque l'opportunità di utilizzare la leva del bilancio pubblico per mitigarne le conseguenze⁵. Lo stesso Governo si è adoperato per negoziare spazi di manovra addizionali nel bilancio pubblico in seno all'Unione Europea, in considerazione dello *shock* di natura simmetrica per tutti i Paesi⁶.

¹ Stime Rapporto Congiuntura, REF Ricerche, 22 aprile 2020.

² Ibidem.

³ <https://www.ilsole24ore.com/art/emergenza-alimentare-martedi-400-milioni-comuni-i-buoni-spesa-AD3dqmG?fromSearch>.

⁴ Dati INPS.

⁵ D.L. n.18 del 17 marzo 2020.

⁶ Il riferimento è al Meccanismo Europeo di Stabilità (MES). Sotto la condizionalità che i fondi siano destinati a spese dirette o indirette legate alla crisi sanitaria, evitando dunque i vincoli più stringenti tipicamente associati all'attivazione del meccanismo, vi è la possibilità di ottenere un prestito fino al 2% del PIL, che nel caso dell'Italia si sostanzia in circa 36 miliardi di euro. Il tutto, potendo contare su tassi di interessi decisamente più bassi rispetto a quelli attuali sul mercato, e passibili di modifiche. Il dibattito politico ha messo al centro della discussione la circostanza per cui questo prestito

A peggiorare il quadro vi è l'incertezza circa i tempi effettivi del recupero delle attività, alla luce del fatto che non sarà sufficiente la fine del blocco per poter tornare ai livelli precedenti di produzione. Le prospettive sono dunque incerte, sia per i mesi estivi, nei quali al momento non è chiaro quale potrà essere la reale percorribilità di vacanze e soggiorni nei luoghi di villeggiatura e/o nelle seconde case, sia per l'eventualità di una ondata di ritorno di contagi nei mesi autunnali-invernali.

A ciò si aggiunge la consapevolezza dell'indebolimento delle condizioni economiche delle famiglie, chiamate a fare da ammortizzatore sociale nei confronti degli individui più deboli, la cui situazione economica e finanziaria andrà deteriorandosi nei prossimi mesi a causa degli effetti indiretti della crisi economica in atto: si pensi ai tanti che hanno perso il lavoro e a coloro che lo perderanno nei mesi a venire, giovani, lavoratori precari, lavoratori autonomi e liberi professionisti, lavoratori dei settori più esposti, dal turismo alla ristorazione collettiva.

Una seconda questione è quella delle conseguenze di medio termine, con una eredità di nuovi poveri, persone che perderanno il lavoro in ragione della caduta del prodotto, e dell'efficacia delle misure che potranno essere messe in campo, in termini di spesa pubblica, liquidità alle imprese e sostegno al reddito delle famiglie.

La caduta del PIL avrà effetti duraturi sull'occupazione, che tenderanno a manifestarsi in modo compiuto con il tempo, con il venir meno del sostegno delle misure straordinarie, e purtroppo anche in conseguenza dei cambiamenti negli stili di vita causata dall'esigenza di maggiore distanziamento sociale (si pensi ad esempio alle conseguenze per stabilimenti balneari, cinema, teatri, ristoranti, eccetera).

**Nel lungo periodo,
un punto di PIL
reale perso diventa
un punto di
famiglie povere in
più**

Se, da un lato, parte di questi effetti potranno essere compensati da nuovi lavori e nuovi servizi, nella transizione, che potrà durare anni, è probabile che le perdite occupazionali supereranno i progressi, con un aumento della povertà, come insegna l'esperienza dell'ultima pesante recessione del 2008. A distanza di oltre dieci anni, **la caduta del PIL reale rispetto al valore massimo del 2007** (circa 4 punti percentuali di PIL in meno) **è pari all'aumento della percentuale di famiglie povere**: da 823 mila del 2007 a 1 milione e 822 mila nel 2018, dal 3,2% al 7,1% delle famiglie italiane.

Osservando i grafici che seguono è chiaro come il travaso della recessione economica sulle famiglie sia graduale, ma anche persistente: la povertà ha infatti continuato ad aumentare anche quando il PIL è tornato a crescere, dal 2015 in avanti.

Non sembra azzardato preconizzare che ogni punto di PIL perso nel 2020, e non recuperato, cagionerà negli anni a venire un aumento di 600mila nuovi individui poveri.

Già oggi, un buon numero di famiglie italiane non riesce a far fronte a spese impreviste, e gravita in un'area di rischio di deprivazione materiale o esclusione sociale. Secondo gli ultimi dati Istat riferiti al 2018, il 36% delle famiglie italiane è a rischio. Già prima del COVID-19 più di un terzo delle famiglie registrava una fragilità economica più o meno conclamata: una vasta platea di potenziali nuovi poveri.

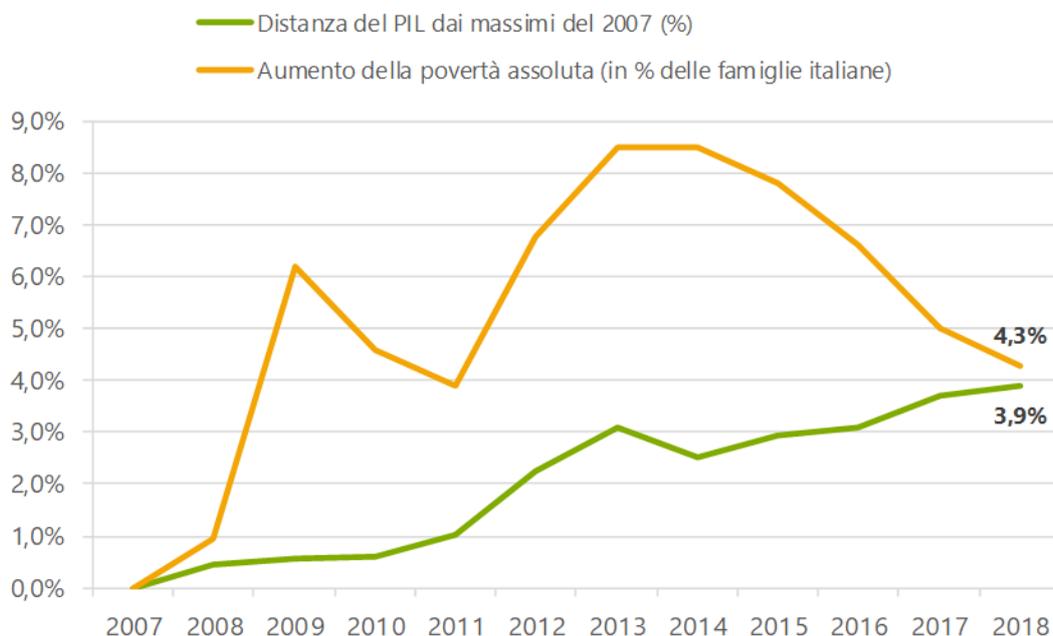
È, dunque, assai probabile che l'eredità economica di nuovi poveri cagionata dalla pandemia possa protrarsi a lungo e, con essa, anche la difficoltà di una quota rilevante di famiglie italiane a onorare i propri impegni.

Una circostanza che suggerisce l'importanza di rinforzare gli strumenti di tutela sociale.

sarebbe il preludio naturale all'intervento della cosiddetta Troika (Commissione Europea, BCE e FMI), quand' invece sarebbe opportuno dettagliare le voci di spesa e impiegarle per lenire il progressivo deteriorarsi delle condizioni socio-economiche.

2007-2018. PIL E POVERTÀ: UNA EVOLUZIONE SOLIDALE

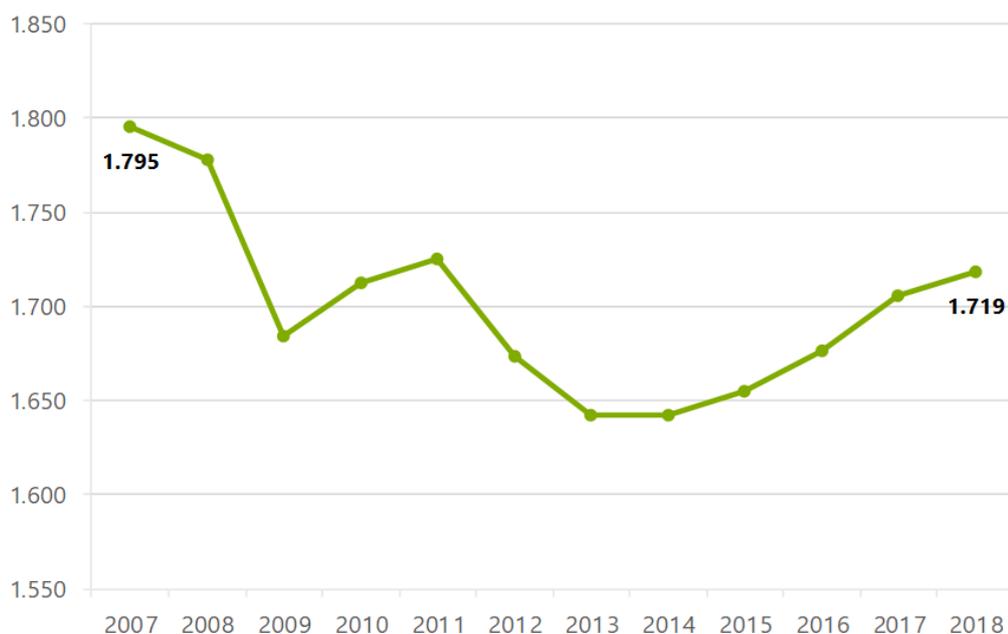
Distanza del PIL reale dai massimi del 2007 (%) e aumento delle famiglie povere (%)



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISTAT

ANDAMENTO DEI LIVELLI DEL PIL REALE

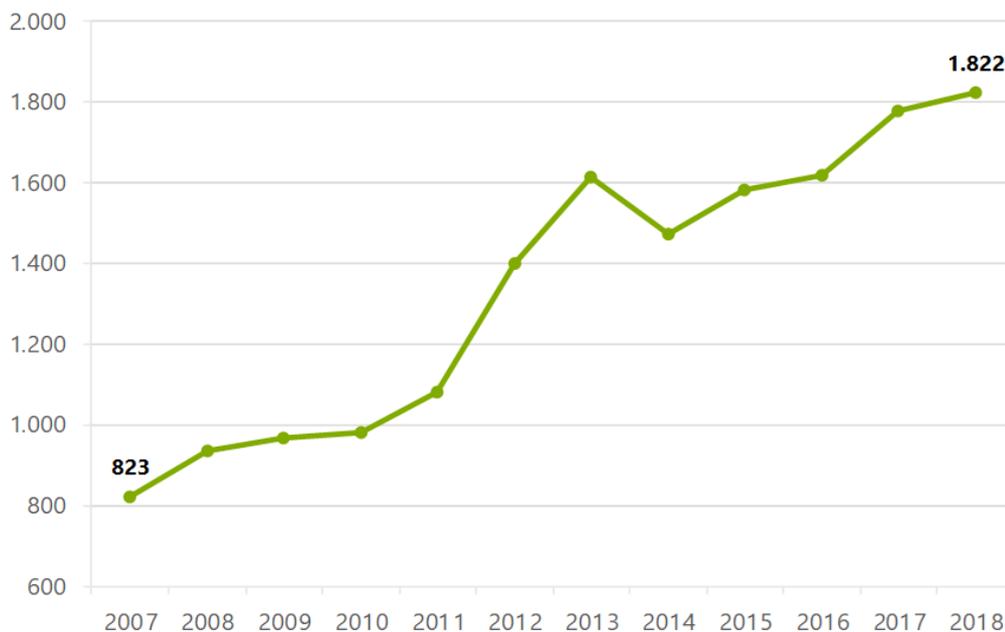
In miliardi di euro, anni 2007-2018



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISTAT

ANDAMENTO DEI LIVELLI DELLE FAMIGLIE IN POVERTÀ ASSOLUTA

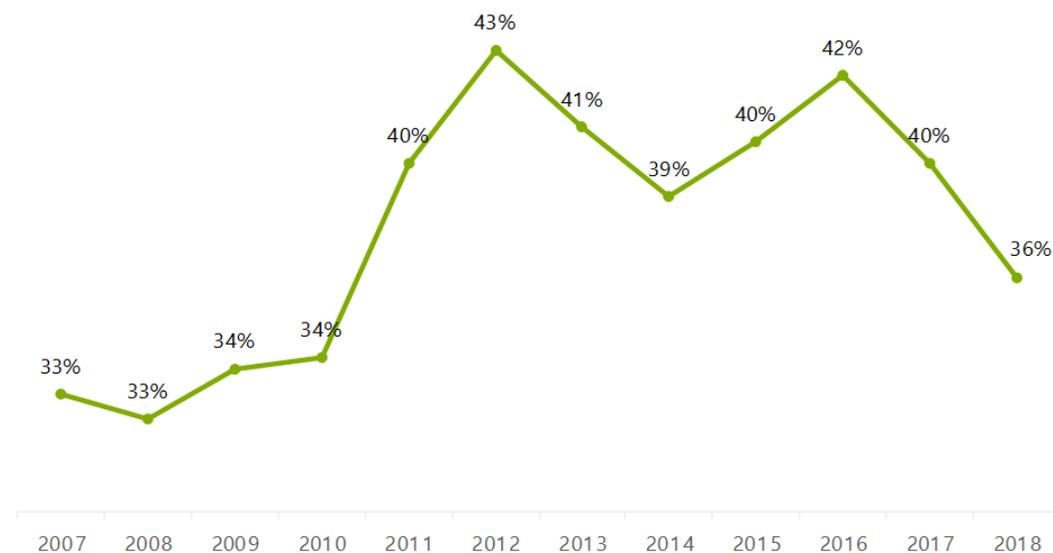
Numero di famiglie, anni 2007-2018



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISTAT

ANDAMENTO DELLE FAMIGLIE CHE NON RIESCONO A FAR FRONTE A SPESE IMPREVISTE

Numero di famiglie in queste condizioni su 100 famiglie, anni 2007-2018



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISTAT

EMERGENZA COVID-19 E GESTIONE DEI RIFIUTI

Il COVID arriva con l'applicazione del primo MTR e in un periodo di forti criticità

Il settore dei rifiuti stava attraversando un periodo complesso **già prima di questa emergenza**, a fronte di sopravvenute **criticità**, quali: la pressione esercitata dall'**aumento dei rifiuti speciali**, l'**avvio delle raccolte differenziate nel Mezzogiorno**, il **blocco alle importazioni** di rifiuti da parte **della Cina**, il **fermo** ai processi di **End of Waste** e la difficoltà delle imprese a gestire i rifiuti, in presenza di un **aumento dei costi di gestione**⁷.

Alla vigilia di quella che si annunciava come **una rivoluzione per il settore, l'applicazione del primo metodo tariffario varato da ARERA (MTR)**⁸, l'intero comparto è scosso da fatti eccezionali che impattano sulle modalità operative del servizio, sui volumi di rifiuto prodotto, sui costi del servizio e sulla sostenibilità delle tariffe.

Se ad essere maggiormente impattate dal distanziamento sociale sono inevitabilmente le filiere del turismo e del tempo libero, anche la gestione dei rifiuti urbani e assimilati è stata interessata da conseguenze non trascurabili.

In questa non facile congiuntura, se da un lato l'emergenza COVID-19 ha determinato una riduzione dei rifiuti prodotti dalle attività produttive, dall'altro ha accentuato i problemi relativi alla raccolta dei rifiuti presso soggetti o nuclei familiari ove risiedono potenziali infetti, oltre che aperto la questione di come gestire rifiuti quali i fanghi dal trattamento delle acque reflue e le tipologie di rifiuto prodotte dagli impianti produttivi giacché, come ricorda il SNPA, sono *"attualmente non gestite sul territorio nazionale per l'assenza di una specifica dotazione impiantistica"*⁹. Problematiche che, per evitare il sovraccarico degli impianti e i rischi di interruzione del servizio, hanno costretto le autorità competenti¹⁰ ad aumentare la capacità di stoccaggio e di deposito temporaneo, a garantire il prioritario incenerimento dei rifiuti sanitari a rischio infettivo e ad assicurare l'accoglimento in discarica dei rifiuti indifferenziati che non è stato possibile incenerire¹¹.

Se questi sono i temi che hanno caratterizzato l'impatto diretto nella cosiddetta Fase 1, con l'avvento della Fase 2 il *focus* sembra essersi spostato sugli impatti indiretti, dalle conseguenze economiche per le imprese e le famiglie, al rischio di aumento della morosità, ai problemi di cassa per Comuni e gestori. Tutte questioni di primaria rilevanza, che sono state oggetto di una pluralità di interventi. Sembra utile riepilogare le istanze per poi proporre un punto di ricaduta.

Le conseguenze dell'emergenza COVID-19: le posizioni delle parti

La pandemia ha comportato l'adozione di misure per assicurare la gestione in sicurezza dei rifiuti prodotti da soggetti infetti, nell'interesse della collettività e dei lavoratori del settore. Alcune misure si sono rese necessarie per garantire la continuità di un servizio essenziale - per sua natura non interrompibile.

⁷ Per un approfondimento si rimanda a due precedenti interventi: "Gestione dei rifiuti: per le imprese costi in aumento", Contributo n.142, Collana Ambiente, febbraio 2020; "La responsabilità delle scelte: i fabbisogni impiantistici e il ruolo delle regioni", Contributo n.140, Collana Ambiente, gennaio 2020.

⁸ Delibera 31 ottobre 2019 443/2019/R/RIF.

⁹ Si veda al proposito le indicazioni generali per la gestione dei rifiuti nell'ambito dell'emergenza Covid-19 approvate dal Consiglio SNPA il 23 marzo u.s..

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Come avevamo avuto facile gioco a preconizzare nell'emergenza a vincere è stata la discarica. Per un approfondimento sul tema si rimanda a "Economia circolare: senza gli impianti vince sempre la discarica", Contributo n. 115, Collana Ambiente, dicembre 2018.

Nuove misure per garantire la continuità in sicurezza del servizio

Nello specifico, **gli operatori hanno segnalato l'esigenza di:**

1. Procedure di prevenzione del contagio sul luogo di lavoro, dalla vestizione, al controllo dello stato di salute giornaliero del personale.
2. Acquisto di presidi e materiale monouso (DPI) volto a tutelare i lavoratori, a prezzi non concorrenziali.
3. Pulizia, igienizzazione e sanificazione degli ambienti, comprese le attrezzature.
4. Formazione del personale sui temi connessi al COVID-19, alla prevenzione e alle procedure.
5. Estensione dell'orario di lavoro alle fasce notturne, a causa delle assenze e della necessità di minimizzare il rischio di contagio, evitando assembramenti.
6. Aumento dei costi per trasporto di rifiuti, trattamento, recupero e smaltimento, in ragione del sovraccarico agli impianti, della riduzione dell'attività di settori industriali che accoglievano rifiuti *End of Waste*, del blocco delle filiere del recupero e del riciclo.
7. Potenziamento delle raccolte e prestazioni *ad hoc* riservati alle utenze positive al COVID-19.
8. Realizzazione di spazi idonei a ricevere, trattare e smaltire i rifiuti delle utenze COVID-19 e/o in quarantena.

La struttura dei costi è rigida

Gli operatori, anche per il tramite delle loro rappresentanze (Utilitalia e FISE-Assoambiente), hanno denunciato una struttura di costi rigida, con **un'elevata incidenza di costi fissi (80-90%**, dei quali il 40-50% riferiti al personale), non comprimibili nell'arco di pochi mesi.

Nei primi mesi dell'emergenza **gli incassi degli operatori sono diminuiti del 15%**, con richieste da parte dei Comuni di sospendere i solleciti di pagamento e l'invio degli atti di accertamento, con slittamento delle scadenze per l'emissione della prima rata 2020, dilazioni di pagamento e rateizzazione degli stessi.

In alcuni casi, i Comuni hanno avanzato richieste di sconti connessi alla sospensione del servizio e ai minori costi di smaltimento e la possibilità di tenere conto dei minori costi sin dalle tariffe 2020, con una richiesta di maggiore flessibilità nella costruzione dei PEF, derogando ai criteri del MTR.

I costi, inelastici rispetto alla domanda, non riflettono pienamente il trend della produzione di rifiuti

Indubbiamente, **i costi di produzione del servizio risultano essere inelastici rispetto alla domanda e non possono seguire, quanto meno negli stessi ordini di grandezza, il trend discendente della produzione di rifiuto.** Nelle valutazioni condotte da **ATERSIR**, Agenzia Territoriale della regione Emilia-Romagna per i Servizi Idrici e i Rifiuti, si sottolinea come *"nei comuni capoluogo ci sia una tendenziale riduzione dei costi per riduzione di rifiuti prodotti dell'1,5%, nei comuni costieri del 4%, nei comuni capoluogo e costieri del 4,5% e negli altri comuni di circa il 2% su base annua; per quanto riguarda i servizi, queste riduzioni potrebbero variare fra il 3 e il 4% in riduzione a seconda delle situazioni"*¹². Secondo ISPRA¹³, nei mesi di marzo e aprile, i rifiuti urbani prodotti sono diminuiti di circa 500mila tonnellate, corrispondenti ad una riduzione del 10%.

¹² "Servizio Gestioni Rifiuti – Piano Economico Finanziario 2020 alla luce dell'emergenza COVID-19: azioni per il riequilibrio", ATERSIR, documento di indirizzo approvato dal Consiglio d'Ambito nella seduta del 27 aprile 2020.

¹³ Il dato è stato riportato dai rappresentanti ISPRA uditi dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati. I rappresentanti hanno spiegato che nel corso del 2020 si stima una minore produzione di rifiuti urbani per circa 500mila tonnellate.

Con riferimento alla possibilità di riconoscere un abbattimento del tributo nella forma di agevolazione, la Nota **IFEL** del 24 aprile 2020¹⁴ precisa che *"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"* e ancora che *"trattandosi, infatti, di riduzione di rifiuti imprevista 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"*.

L'agevolazione atipica per le UND e le riduzioni per le UD devono essere coperte dai bilanci dei Comuni, supportati dal Governo

Vi è dunque consenso sulla dimensione trascurabile dei minori costi di raccolta e trasporto. **Piuttosto che un intervento diretto di decurtazione dei PEF, incompatibile con la disciplina del MTR, l'agevolazione atipica viene individuata come lo strumento per accogliere le istanze delle utenze non domestiche (UND) costrette a sospendere l'attività.** La stessa Nota IFEL precisa che **le agevolazioni atipiche devono trovare copertura nelle entrate proprie del bilancio comunale, al pari di eventuali riduzioni riservate a fasce di utenza domestica (UD).** A questo fine, **ANCI** si è adoperata presso il Governo affinché queste iniziative di riduzione del tributo potessero trovare un riconoscimento **nell'ambito delle spese connesse all'emergenza COVID-19**, finanziabili con un aumento del deficit pubblico¹⁵.

In ultimo, merita di essere ricordata la posizione di **ARERA**, la quale è intervenuta in due occasioni: dapprima segnalando il problema al Governo¹⁶, e in seconda battuta prodigandosi per offrire un primo parziale accomodamento alle istanze¹⁷, limitatamente alla sue competenze e nel rispetto del principio "chi inquina paga".

ARERA prefigura la riduzione della QV della tariffa, per le UD con il Bonus sociale...

Con la successiva **Deliberazione 158/2020/RIF ARERA** ha prefigurato un percorso, richiamando **i criteri** che potranno informare l'erogazione di una **agevolazione tariffaria alle UD** in possesso dei requisiti per l'accesso al **Bonus sociale** sulla fornitura di energia elettrica e/o per la fornitura di gas e/o per la fornitura di acqua: a queste ultime potrà essere riconosciuta **una decurtazione fino al limite massimo della quota variabile della tariffa.**

...e con una rimodulazione dei coefficienti del D.P.R. 158/99 per le UND

Per quanto riguarda le **UND**, ARERA ha indicato **i criteri** per una **riduzione della quota variabile della tariffa**, quella legata ai minori costi di gestione dei rifiuti, con **una rimodulazione dei coefficienti presuntivi del D.P.R. 158/99** che informano l'articolazione della tariffa, prevedendone un abbattimento del 25% della parte variabile o comunque una decurtazione proporzionale ai giorni di sospensione, così da consentire una riduzione della tariffa.

In merito alla deliberazione ARERA, la stessa ANCI in una sua nota ha evidenziato *"serie di criticità che rendono a nostro avviso inapplicabile il contenuto della stessa, nei modi e nei tempi previsti"*. Tra i rilievi ANCI, vi è innanzitutto un problema di coperture, laddove in assenza di risorse comunali, si prefigura la possibilità di una mancata copertura delle riduzioni previste da ARERA, con rischi di mancato pagamento che andranno a pesare sui bilanci comunali o su quelli delle aziende; vengono poi lamentate complessità applicative delle prescrizioni ARERA che di fatto impedirebbero

¹⁴ IFEL, Nota di chiarimento - La facoltà di disporre riduzioni del prelievo sui rifiuti anche in relazione all'emergenza da virus COVID-19, 24 aprile 2020.

¹⁵ Si veda per ultima la lettera inviata da ANCI al Presidente del Consiglio dei Ministri in data 12 maggio 2020.

¹⁶ Segnalazione 136/2020/l/com.

¹⁷ Delibera 158/2020/R/RIF.

l'approvazione delle tariffe nei tempi previsti e difficoltà di raccordo tra Comuni e gli Enti Territoriali Competenti (ETC).

Come si può comprendere questo secondo provvedimento ARERA dovrà trovare copertura in una partita "dedicata", con un trasferimento dal bilancio statale a quello degli Enti locali ovvero essere finanziata nell'ambito delle utenze del servizio, con una ripartizione del minore gettito risultante dalle agevolazioni fra le utenze non sospese, domestiche e non domestiche. Vale la pena analizzarlo.

La logica sottesa all'intervento ARERA

Nell'ottica di adeguare il quadro regolatorio alle mutate condizioni del servizio, ARERA è intervenuta con la Deliberazione 158/2020/R/RIF del 5 maggio 2020, prevedendo misure di tutela sia per le UND sia per le UD.

Appare evidente che **l'intervento di ARERA mira esclusivamente ad assicurare uniformità di trattamento tra categorie economiche**, per evitare che interventi discrezionali e non coordinati a livello locale conducano a sussidi incrociati tra attività economiche: invero, l'intervento regolatorio nulla dice circa la possibilità di una diversa modulazione - del prelievo tra UD e UND - che, laddove commisurata alla diversa produzione di rifiuto e ai costi variabili, può bene rappresentare una leva ulteriore per offrire sollievo alle attività economiche, al prezzo di un aumento della tariffa per le UD.

Consapevole di questo potenziale travaso di costi e tariffe verso le attività produttive non colpite dall'emergenza o verso le UD, ARERA ha richiamato i criteri che potranno informare l'erogazione di una agevolazione tariffaria alle UD in possesso dei requisiti per l'accesso al Bonus sociale sulla fornitura di energia elettrica e/o per la fornitura di gas e/o per la fornitura di acqua: a queste ultime potrà essere riconosciuta una decurtazione fino al limite massimo della quota variabile della tariffa.

Per la copertura di queste agevolazioni, che al pari di quelle per le UND, si qualificano come "atipiche", i Comuni dovranno parimenti provvedere con risorse rinvenienti dal bilancio comunale, almeno sino all'emanazione dei principi e dei criteri di accesso alla fornitura del servizio a condizioni agevolate (in analogia con quanto previsto per i Bonus sociali vigenti negli altri settori regolati), per i quali si attende un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri non ancora adottato.

ARERA si è attenuta al proprio mandato, offrendo indicazioni sulla modalità per coordinare le scelte locali e prevenire i sussidi incrociati, preservando al contempo l'integrità del metodo tariffario e l'importanza di dare trasparenza alla copertura dei costi del servizio.

È evidente come l'intervento di ARERA **non può risolvere i problemi di natura più generale**, relativi allo stato di salute di imprese e famiglie colpite dalla crisi, o quelli finanziari degli Enti locali, che pure si sono trovati a gestire l'emergenza con perdite di gettito importanti su molti versanti.

Un intervento che, con ogni probabilità, non ha i margini per una soluzione capiente rispetto alle istanze dei soggetti colpiti, lavorando a risorse invariate all'interno di un PEF dato.

Riconoscendo la parzialità di questo intervento, la stessa ARERA ha ricordato che i Comuni hanno facoltà di deliberare ulteriori riduzioni ed esenzioni laddove la copertura sia assicurata da risorse rinvenienti dalla fiscalità generale. A ribadire che laddove i Comuni volessero utilizzare parte degli stanziamenti ricevuti dal Governo in relazione all'emergenza COVID-19 per rinforzare le decurtazioni indicate da ARERA in direzione delle UD o delle UND, ne avrebbero facoltà.

Gli strumenti in campo: la Deliberazione ARERA 158/2020/RIF

Per le UND sospese, vi è la riduzione (-25%) dei limiti di *Kd*

Per quanto concerne le misure di tutela per le UND soggette a sospensione¹⁸, il provvedimento dell'Autorità sostanzia il principio "chi inquina, paga", ovvero cerca di tenere conto, per quanto possibile, della minore quantità di rifiuto (non) prodotta. **Nel calcolo della parte variabile della tariffa, viene introdotto un abbattimento del 25% dell'intervallo minimo e massimo dei coefficienti presuntivi di producibilità di rifiuto del D.P.R. 158/99, che informano l'articolazione della parte variabile della tariffa (coefficienti *Kd*).** In presenza di sistemi di **tariffazione puntuale**, inclusi i casi in cui l'adozione è prevista a partire dal 2020, **il gestore è tenuto ad azzerare la quota variabile della tariffa, per tutto il periodo di sospensione delle attività.**

Per le UND sospese e riaperte, rilevano i giorni effettivi

Per quanto riguarda le categorie di **UND** di cui è stata disposta una **sospensione** ed una **successiva riapertura**, mediante provvedimenti succedutisi o altri atti adottati dalle autorità competenti¹⁹, **il fattore di correzione è definito sulla base dei giorni di effettiva chiusura.**

Con riferimento alle **UND** non soggette a sospensione forzata²⁰, ma comunque **sospese su base volontaria, riduzioni** possono essere riconosciute dall'**ETC in misura commisurata ai minori quantitativi di rifiuti prodotti e documentati.**

Occorre sottolineare che l'intervento di ARERA si cala in un contesto di **prorogatio del termine per l'approvazione delle tariffe TARI 2020** da parte dei Comuni, prima al 30 giugno, secondo quanto stabilito dal D.L. "Cura Italia"²¹, e ancora **al 31 luglio**, secondo quanto stabilito dal recente D.L. Rilancio. Il primo dei due provvedimenti indica la possibilità di "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". Alla luce delle esenzioni sulla componente *Kd* stabilite da ARERA per le UND, è lecito domandarsi se, laddove si decidesse di approvare le tariffe della TARI per l'anno 2019 anche per l'anno 2020, sia possibile rimodulare la tariffa secondo le linee indicate dalla Delibera 158/2020, ovvero in costanza di PEF. Una possibilità che permetterebbe ai Comuni di rimodulare da subito il prelievo.

Va da sé che tale lettura, forse un po' forzata alla luce dell'interpretazione letterale della norma, appare coerente con lo spirito dell'intervento ARERA, volto a offrire, da subito, uno sgravio. In caso contrario, per quegli Enti che non saranno in grado di approvare il PEF 2020 ex MTR entro il 31 luglio, gli effetti della rimodulazione non potranno manifestarsi prima del 2021.

La ripartizione del costo del servizio tra le utenze

Come già argomentato in un precedente Contributo del Laboratorio⁹, in merito al finanziamento del servizio, il c.d. "Metodo Normalizzato" codificato nel D.P.R. 158/99 lascia ampia discrezionalità agli Enti locali nelle scelte circa l'allocazione dei costi del servizio, a partire dalla distribuzione tra costi fissi e costi variabili. Un'analisi svolta sui Comuni capoluogo di Provincia, mostra ampie differenze, con un peso della quota fissa che va da un minimo del 25% (Potenza) ad un massimo del 77% (Viterbo).

¹⁸ Si veda la Tabella 1b dell'Allegato 1 alla Deliberazione 158/2020/RIF.

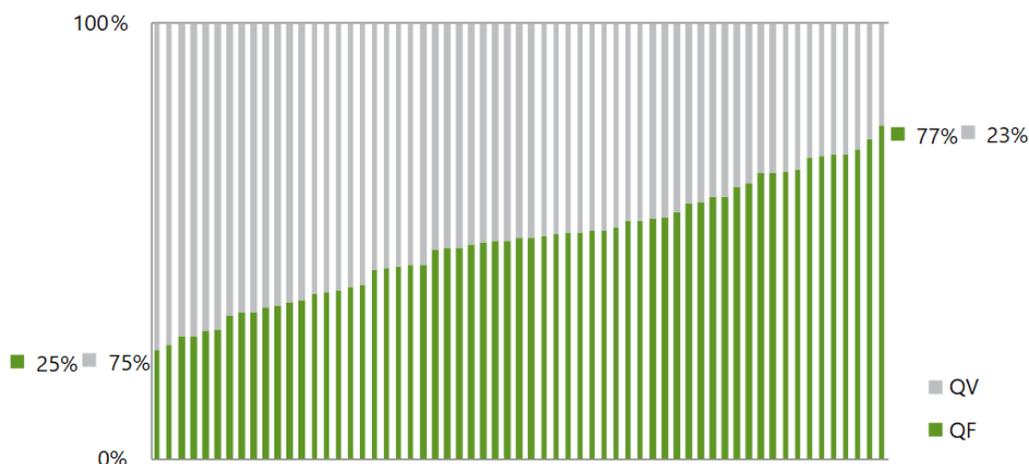
¹⁹ Si veda la Tabella 1a dell'Allegato 1 alla Delibera 158/2020.

²⁰ Si veda la Tabella 2 dell'Allegato 1 alla Delibera 158/2020.

²¹ D.L. n. 18/2020, Art.107.

RIPARTIZIONE DEI COSTI: FISSI E VARIABILI

Comuni capoluogo, anno 2018



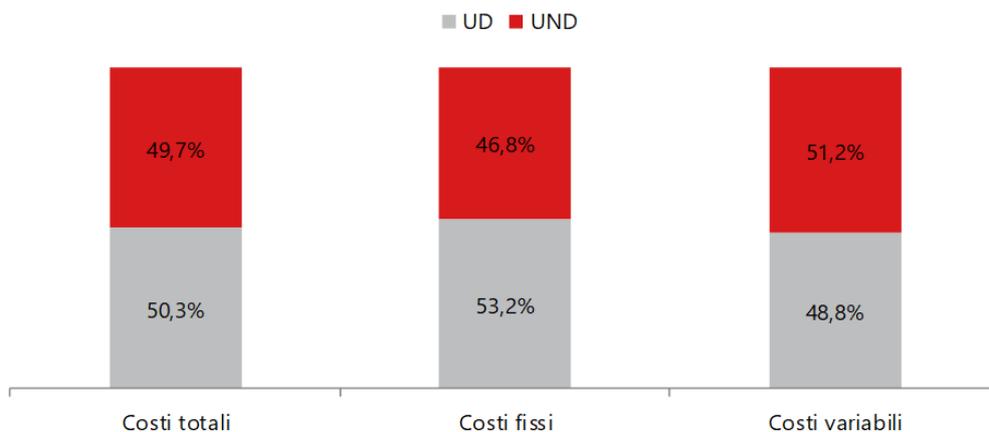
Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

Non si hanno regole condivise neanche nell'attribuzione del finanziamento del servizio tra le famiglie e le imprese, a parte un vago riferimento a criteri di "razionalità" per la quota fissa e alla quantità di rifiuti prodotta per quella variabile.

Dalle informazioni desunte dai PEF di 55 capoluoghi di provincia, ove risiedono circa 9 milioni di persone, **le UD e le UND sostengono rispettivamente il 50% del costo del servizio**, pur con oscillazioni pronunciate giacché la quota in capo alle UND va dal 19% (Siracusa) al 67% (Potenza).

LA RIPARTIZIONE DEI COSTI FRA UD E UND

% sul totale dei costi del servizio*



* Elaborazione costruita su 55 capoluoghi di provincia e copertura pop. del 61%

Fonte: Laboratorio REF Ricerche su dati PEF Comuni

In merito al riparto del gettito della TARI tra UND e UD, rilevano i coefficienti K previsti dall'Allegato 1 del D.P.R. 158/1999:

1. K_a è definito come il coefficiente di adattamento per superficie e numero di componenti del nucleo familiare.
2. K_b rappresenta il coefficiente proporzionale di produttività per numero di componenti del nucleo familiare.
3. K_c esprime il coefficiente di produzione potenziale.
4. K_d costituisce il coefficiente di produzione in Kg/m² anno.

I coefficienti K_a e K_c fanno riferimento alla parte fissa della TARI, rispettivamente per le UD e UND, laddove K_b e K_d afferiscono alla parte variabile del tributo, rispettivamente per le UD e le UND.

^a Si fa riferimento a "La tariffa puntuale: un'opportunità da gestire", Contributo n.123, Collana Ambiente, luglio 2019.

Come contemperare tutte queste esigenze? Andiamo con ordine

**400 milioni la
compensazione del
servizio non
goduto dalle UND
sospese**

Riconoscendo che accanto alla riduzione di costi per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti vi sono anche maggiori costi ascrivibili all'emergenza sanitaria, **ARERA ha identificato in 400 milioni di euro la quota del costo del servizio a compensazione del servizio non goduto dalle attività produttive colpite da sospensione** e ha chiamato il **Government a stanziare** somme a **copertura di questo ammontare**. Al contempo, ARERA **ha invitato il Government a emanare un DPCM in materia di Bonus sociale per le famiglie**, che ponga ARERA nella condizioni di disciplinare l'attuazione dello stesso al pari di quanto già in essere per il caso delle forniture di energia elettrica, gas e acqua.

Da un lato, diverse categorie produttive hanno sostanzialmente azzerato la loro produzione di rifiuto e la domanda di servizio, ad esclusione dei servizi indivisibili. Ciò nonostante, i costi riferiti a tali utenze sono cessati solo in minima parte, in quanto il servizio di spazzamento viene tuttora svolto per tutti gli utenti, senza interruzioni, laddove la raccolta viene egualmente effettuata per le UND in esercizio e per le UD.

A ciò si aggiunga che **le UND producono per lo più rifiuti differenziabili**, che tipicamente vengono valorizzati sul mercato o attraverso i circuiti CONAI, **la cui mancata produzione fa venire meno anche** la quota corrispondente di **ricavi che contribuiscono a sostenere l'equilibrio economico del servizio rifiuti**. Il materiale raccolto in maniera differenziata vede, in questi casi emergenziali, ridursi sensibilmente i volumi, con l'aggravante che la valorizzazione degli stessi sconta una più limitata capacità di assorbimento delle filiere del riciclo, per il fermo degli impianti e/o per la chiusura alle importazioni da parte dei Paesi di destinazione, la saturazione delle piattaforme e la sospensione delle attività industriali che domandano materie prime seconde.

Dall'altro lato, infatti, gli operatori hanno continuato a svolgere un servizio pubblico essenziale, nonostante le difficoltà a contenere i costi, a fronte di adempimenti ulteriori ma necessari. Il differimento nel versamento o la mancata riscossione di una parte più o meno consistente della TARI pone dunque in capo Comuni e ai gestori un potenziale *stress* economico-finanziario.

Questo risulta sostenibile solo se limitato a brevi archi di tempo e agli operatori industriali più solidi, la cui persistenza appare idonea a minacciare la continuità del servizio stesso²².

Al fine di garantire la necessaria liquidità ai gestori, agevolando la bollettazione TARI da parte dei Comuni, è necessario che ARERA dettagli gli aspetti operativi per l'applicazione a breve del MTR, partendo da come applicare i *Kd*, nel caso in cui il Comune decida di adottare - anche per il 2020 - la TARI 2019.

La logica
corrispettiva
vedrebbe un
maggiore carico per
le UD

È certamente vero che in questa fase l'isolamento delle **famiglie** in ambito domestico ha cagionato **una maggiore produzione di rifiuto** da parte di queste ultime: la produzione di rifiuto non è diminuita in proporzione ai giorni di sospensione, in ragione del fatto che parte dei rifiuti in precedenza prodotti dalla frequentazione di bar, ristoranti e esercizi in cui si somministrano alimenti si è spostata negli ambienti domestici. Se accettiamo questa lettura, **la logica corrispettiva suggerirebbe** invero **una rimodulazione del carico dalle UND alle UD**. In altre parole, le famiglie avrebbero acquistato meno servizi di ristorazione e sarebbero dunque tenute a finanziare una quota maggiore di costi del servizio.

In caso di copertura non integrale degli ammanchi originati dalla pandemia con le risorse destinate dal bilancio dello Stato, **il finanziamento delle iniziative previste dalla Delibera ARERA 158/2020/RIF dovrà necessariamente trovare compensazione all'interno del PEF**: se ne desume che la misura di tutela nei confronti delle UND sospese potrà comportare un aumento della bollette per le altre utenze chiamate a finanziarla²³.

Qualora l'intervento previsto dal D.L. Rilancio, che destina 3 miliardi di euro ai Comuni per l'esercizio delle funzioni fondamentali²⁴, non risultasse effettivamente capiente, come evidenziato dall'ANCI stessa che stima in oltre 5 miliardi il buco di bilancio per le finanze comunali, di cui 1.341 milioni ascrivibili alla TARI (-15% sul gettito del tributo), l'ipotesi di un aumento della TARI alle UD, appare la più rispettosa del principio "chi inquina paga".

Di recente, con le sentenze n. 8631 e n. 8632 dello scorso 7 maggio 2020 la Corte di Cassazione a Sezioni Unite si è espressa sulla natura privatistica della Tariffa di Igiene Ambientale (c.d. TIA2) di cui all'Art.238 del D.Lgs. 152/2006 (Testo unico ambiente - TUA). Le Sezioni Unite sottolineano che la qualificazione della TIA2 non si esaurisce in una operazione meramente nominalistica. L'Art.238 del TUA infatti individua il presupposto del pagamento della TIA2 nella produzione di rifiuti, ancorando il debito all'effettiva fruizione del servizio e, allo stesso tempo, assegna natura di corrispettivo alla tariffa, parametrando quanto dovuto alla quantità e qualità dei rifiuti prodotti.

Queste conclusioni se, da un lato, contribuiscono a spiegare il perché richieste di abbattimento del tributo in esito alla sospensione potrebbero trovare accoglimento da parte del giudice amministrativo, dall'altro sembrano suggerire la legittimità di un ribilanciamento verso le categorie di utenza la cui produzione di rifiuto è aumentata.

²² Si veda l'articolo di Marco Esposito "Comuni, le casse svuotate per gli sconti TARI e COSAP", Corriere della Sera, 10 maggio 2020.

²³ Giova sottolineare come nelle intenzioni di ARERA la riduzione delle bollette avrebbe dovuto trovare copertura in risorse trasferite dal bilancio dello Stato, con modalità analoghe a quelle indicate nel recente D.L. Rilancio (art.30) con riferimento agli oneri per le bollette elettriche. Si tratta di un intervento nato da una segnalazione di ARERA (136/2020/l/com del 23 aprile 2020), al fine di abbattere le quote fisse per le piccole e medie imprese alimentate in bassa tensione. L'intervento, che ha beneficiato di uno stanziamento di 600 milioni di euro a valere sul Conto emergenza COVID-19 istituito presso la Cassa per i servizi energetici ambientali (CSEA), presenta forti analogie con quello invocato ma al momento non finanziato sulle bollette del servizio rifiuti.

²⁴ Art.106 del D.L. n.34/2020

Pur tuttavia, al momento presente, sembra di dover escludere l'eventualità di un contributo offerto dalle UD per ragioni di opportunità. Per questo motivo le pagine che seguono illustrano il caso di una copertura del mancato incasso per le riduzioni nell'ambito delle UND medesime. Come vedremo si tratta di un intervento di dubbia legittimità e con effetti potenzialmente distorsivi.

Scenario "BASE". Gli effetti contabili della Delibera ARERA 158/2020/RIF

Una stima del volume di gettito interessato dai provvedimenti ARERA può essere quantificata applicando alle categorie colpite dal *lockdown* (individuate nell'Allegato 1 della Delibera 158/2020/RIF) il coefficiente Kd_{min} , cioè l'estremo inferiore dell'intervallo per il coefficiente Kd (cfr. Tabella 4a del D.P.R. 158/99), così come risultante dall'applicazione della decurtazione per il periodo di sospensione.

Le esenzioni applicate a Kd seguono le indicazioni ARERA

Le esenzioni applicate al coefficiente Kd_{min} sono state calcolate **secondo lo schema** previsto da **ARERA²⁵**, ovvero:

- Una riduzione del 25% per le categorie di utenza di cui alla Tabella 1b dell'Allegato A della Delibera 158/2020/RIF.
- Una riduzione proporzionale al numero di giorni di chiusura con riferimento alle utenze di cui alle Tabelle 1a e 2 della Delibera 158/2020/RIF.

In mancanza di un trasferimento di risorse dal bilancio dello Stato che consenta di aumentare la portata del sostegno offerto alle UND, il finanziamento delle iniziative previste dalla Delibera ARERA 158/2020/RIF deve necessariamente trovare compensazione all'interno del PEF: se ne desume che in assenza di un intervento dello Stato la misura di tutela nei confronti di alcune UND comporta un aumento del prelievo per le altre utenze.

La Tavola allegata descrive per ciascun delle 30 categorie TARI la misura della perdita di gettito in %, l'entità della riduzione media della TARI e la % di riduzione per la parte variabile risultante dalle ipotesi sopra esposte.

Nello Scenario BASE, la perdita è di 251 milioni

Per il caso delle UND **nello Scenario BASE, si quantifica una perdita di gettito TARI dalle sole UND pari a 251 milioni di euro (il 4,8% del totale)**, che trova copertura in un ribilanciamento della spesa sostenuta dalle altre UND²⁶.

Si osservano chiaramente, a fronte di riduzioni della spesa per le categorie beneficiarie, incrementi della spesa non trascurabili per le utenze chiamate a finanziare lo sgravio²⁷.

²⁵ Operando un raccordo non sempre agevole tra le categorie ATECO e quelle previste dal Decreto Ronchi.

²⁶ Nello scenario proposto si assume che la perdita di gettito conseguente alle decurtazioni della tariffa alle UND beneficiarie chiuda all'interno della compartecipazione al finanziamento del servizio da parte delle UND. Si sta assumendo, dunque, che non la copertura non comporti un aumento della quota del costo a carico delle UD. Eventualità che, tuttavia, non può essere esclusa, e che può peraltro ben rappresentare una alternativa percorribile in considerazione della maggiore produzione di rifiuto che ha certamente caratterizzato queste ultime, a cui si aggiungono i maggiori costi di gestione dei rifiuti dei nuclei infetti. Tale scenario, per quanto potenzialmente percorribile, non viene considerato viabile per ragioni di opportunità.

²⁷ Peculiare è poi la circostanza per la quale talune attività per quanto colpite dal provvedimento di sospensione sopportano comunque un aumento della TARI. Un fenomeno che deve essere interpretato alla luce del fatto che per quelle attività che *ex ante* godevano di un coefficiente collocato in prossimità del limite inferiore dell'intervallo (i.e. categoria 24: Bar, caffè, pasticcerie), i benefici della riduzione della spesa commisurati ai giorni di sospensione sono più che compensati dall'aumento delle tariffe necessario a coprire la perdita di gettito conseguente al provvedimento nell'ambito delle UND.

LA RICOMPOSIZIONE DEL GETTITO TRA LE UND: SCENARIO "BASE"

Le esenzioni sono state applicate ad un valore minimo del coefficiente Kd (Valori della Tabella 4a del D.P.R 158/99)

Cat.	Attività	Var. gettito*	Riduzioni Kd _{min}	Var. spesa
1	Musei, biblioteche, scuole, associazioni, luoghi di culto	-0,55%	-25%	-16,4%
2	Cinematografi e teatri	-0,02%	-25%	-2,6%
3	Autorimesse e magazzini senza alcuna vendita diretta	1,56%		26,7%
4	Campeggi, distributori carburanti, impianti sportivi	-0,04%	-25%	-1,6%
5	Stabilimenti balneari	-0,02%	-18%	-5,5%
6	Esposizioni, autosaloni	-0,19%	-15%	-16,8%
7	Alberghi con ristorante	-0,10%	-18%	-7,0%
8	Alberghi senza ristorante	-0,04%	-18%	-1,9%
9	Case di cura e riposo	0,54%		15,8%
10	Ospedali	0,65%		4,4%
11	Uffici, agenzie, studi professionali	-1,02%	-12%	-5,7%
12	Banche ed istituti di credito	-0,22%	-12%	-7,2%
13	Negozi abbigliamento, calzature, libreria, cartoleria, ferramenta, e altri beni durevoli	-0,52%	-18%	-8,9%
14	Edicola, farmacia, tabaccaio, plurilicenze	0,14%		27,2%
15	Negozi particolari quali filatelia, tende e tessuti, tappeti, cappelli e ombrelli, antiquariato	-0,08%	-25%	-2,2%
16	Banchi di mercato beni durevoli	-0,03%	-25%	-2,5%
17	Attività artigianali tipo botteghe: parrucchiere, barbiere, estetista	-0,05%	-25%	-2,9%
18	Attività artigianali tipo botteghe: falegname, idraulico, fabbro, elettricista	0,04%	-12%	2,6%
19	Carrozzeria, autofficina, elettrauto	0,10%	-12%	7,1%
20	Attività industriali con capannoni di produzione	-1,40%	-12%	-21,3%
21	Attività artigianali di produzione beni specifici	-0,37%	-12%	-10,7%
22	Ristoranti, trattorie, osterie, pizzerie, pub	0,00%	-18%	-0,1%
23	Mense, birrerie, amburgherie	-0,03%	-18%	-3,1%
24	Bar, caffè, pasticceria	0,13%	-18%	3,7%
25	Supermercato, pane e pasta, macelleria, salumi e formaggi, generi alimentari	0,84%		27,3%
26	Plurilicenze alimentari e/o miste	0,12%		30,5%
27	Ortofrutta, pescherie, fiori e piante, pizza al taglio	0,32%		14,9%
28	Ipermercati di generi misti	0,28%		26,0%
29	Banchi di mercato genere alimentari	0,05%		27,5%
30	Discoteche, night-club	-0,09%	-25%	-32,7%

*I dati fanno riferimento ad un campione di 8,5 milioni di abitanti, come riportati dai PEF dei Comuni

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati PEF Comuni

Scenario "Massima flessibilità". Massimo utilizzo delle leve da parte degli Enti locali

I Comuni possono modulare del 50% gli intervalli di K_d

Giova ricordare che i Comuni dispongono della facoltà di ridurre i coefficienti stabiliti dal D.P.R. 158/99. Si tratta di quanto disposto dall'Art.1 della Legge n.147/13, come modificata al comma 652 dall'Art.57-bis del D.L. n.124/19, secondo il quale **i Comuni hanno facoltà di ampliare fino ad un massimo del 50% l'intervallo dei coefficienti** stabiliti nel D.P.R. 158/99²⁸.

Lo spostamento di gettito sarebbe di 664 milioni

In questo secondo scenario si vuole misurare l'utilizzo combinato di tutta la flessibilità, corrispondente al desiderio di sostenere le **utenze colpite da sospensione**. Laddove a queste utenze venisse accordato **un'ulteriore riduzione del 50% sui coefficienti K_d** , **lo spostamento del gettito TARI** tra le utenze potrebbe raggiungerebbe **i 664 milioni di euro** (pari al **12,6% del totale**).

Come riassunto nella tavola allegata, l'entità della riduzione della quota variabile della tariffa conduce a decurtazioni più sostanziose della TARI a beneficio delle UND colpite da sospensione, al prezzo però di un deciso incremento della spesa per le UND non colpite da sospensione. L'entità degli aumenti, che in alcuni casi raggiunge il 70-80%, suggerisce che questo scenario sia altamente improbabile, in ragione della insostenibilità del travaso di gettito che ne risulta.

Ne discende che interventi capienti e privi di effetti collaterali apprezzabili in capo alle utenze non sospese sono percorribili solo in presenza di uno stanziamento di risorse a valere sul bilancio dell'Ente locale e coperto da trasferimenti dello Stato. In questa eventualità, infatti, la possibilità di interventi mirati e capienti potrebbe essere assicurata attraverso le cosiddette agevolazioni "atipiche" (di cui al comma 660 della Legge n.147/13).

²⁸ "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 [...], 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 RICOMPOSIZIONE DEL GETTITO TRA LE UND: SCENARIO "MASSIMA FLESSIBILITÀ"

Le esenzioni sono state applicate ad un valore minimo del coefficiente Kd con riferimento ai valori pubblicati nella Tabella 4a del DPR 158/99 già decurtate del 50%, secondo quanto previsto dalla Legge 147/2013 come modificata dal DL 124/19

Cat.	Attività	Var. gettito*	Riduzioni Kd _{min}	Var. spesa
1	Musei, biblioteche, scuole, associazioni, luoghi di culto	-1,10%	-50% + -25%	-32,4%
2	Cinematografi e teatri	-0,02%	-50% + -25%	-1,6%
3	Autorimesse e magazzini senza alcuna vendita diretta	3,94%		65,6%
4	Campeggi, distributori carburanti, impianti sportivi	-0,18%	-50% + -25%	-3,8%
5	Stabilimenti balneari	-0,08%	-50% + -18%	-15,1%
6	Esposizioni, autosaloni	-0,33%	-50% + -15%	-29,3%
7	Alberghi con ristorante	-0,27%	-50% + -18%	-18,1%
8	Alberghi senza ristorante	-0,24%	-50% + -18%	-7,7%
9	Case di cura e riposo	1,61%		45,4%
10	Ospedali	2,11%		15,6%
11	Uffici, agenzie, studi professionali	-4,32%	-50% + -12%	-24,8%
12	Banche ed istituti di credito	-0,30%	-50% + -12%	-9,4%
13	Negozi abbigliamento, calzature, libreria, cartoleria, ferramenta, e altri beni durevoli	-1,38%	-50% + -18%	-23,5%
14	Edicola, farmacia, tabaccaio, plurilicenze	0,34%		67,0%
15	Negozi particolari quali filatelia, tende e tessuti, tappeti, cappelli e ombrelli, antiquariato	-0,13%	-50% + -25%	-31,2%
16	Banchi di mercato beni durevoli	-0,04%	-50% + -25%	-8,6%
17	Attività artigianali tipo botteghe: parrucchiere, barbiere, estetista	-0,09%	-50% + -25%	-4,7%
18	Attività artigianali tipo botteghe: falegname, idraulico, fabbro, elettricista	-0,19%	-50% + -12%	-13,5%
19	Carrozzeria, autofficina, elettrauto	0,07%	-50% + -12%	4,6%
20	Attività industriali con capannoni di produzione	-1,63%	-50% + -12%	-24,4%
21	Attività artigianali di produzione beni specifici	-0,53%	-50% + -12%	-15,7%
22	Ristoranti, trattorie, osterie, pizzerie, pub	-0,96%	-50% + -18%	-14,8%
23	Mense, birrerie, amburgherie	-0,20%	-50% + -18%	-13,7%
24	Bar, caffè, pasticceria	-0,54%	-50% + -18%	-15,2%
25	Supermercato, pane e pasta, macelleria, salumi e formaggi, generi alimentari	2,36%		77,5%
26	Plurilicenze alimentari e/o miste	0,38%		82,1%
27	Ortofrutta, pescherie, fiori e piante, pizza al taglio	0,81%		40,8%
28	Ipermercati di generi misti	0,88%		73,7%
29	Banchi di mercato genere alimentari	0,13%		80,1%
30	Discoteche, night-club	-0,11%	-50% + -25%	-41,7%

*I dati fanno riferimento ad un campione di 8,5 milioni di abitanti, come riportati dai PEF dei Comuni

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati PEF Comuni

In Sintesi

Quelli esposti sono due Scenari ben diversi: il primo, applica in modo "scolastico" le formule stabilite di ARERA in assenza di altre riduzioni; il secondo, invece, applica le stesse formule a coefficienti già ridotti del 50%. I risultati sono riassunti nella Tavola seguente.

La quantificazione ARERA si trova a metà tra i due scenari

A metà fra i due scenari, che portano rispettivamente ad uno spostamento del gettito di 251 e 664 milioni di euro, **si colloca la quantificazione** indicata da **ARERA** nella segnalazione al Parlamento dello scorso 23 aprile, nella quale l'Autorità indicava in un importo di **400 milioni di euro l'effetto economico della ricomposizione del gettito all'interno delle UND**, a seguito della definizione di "criteri per il contenimento dei corrispettivi applicabili alle categorie di utenze non domestiche maggiormente colpite dall'emergenza".

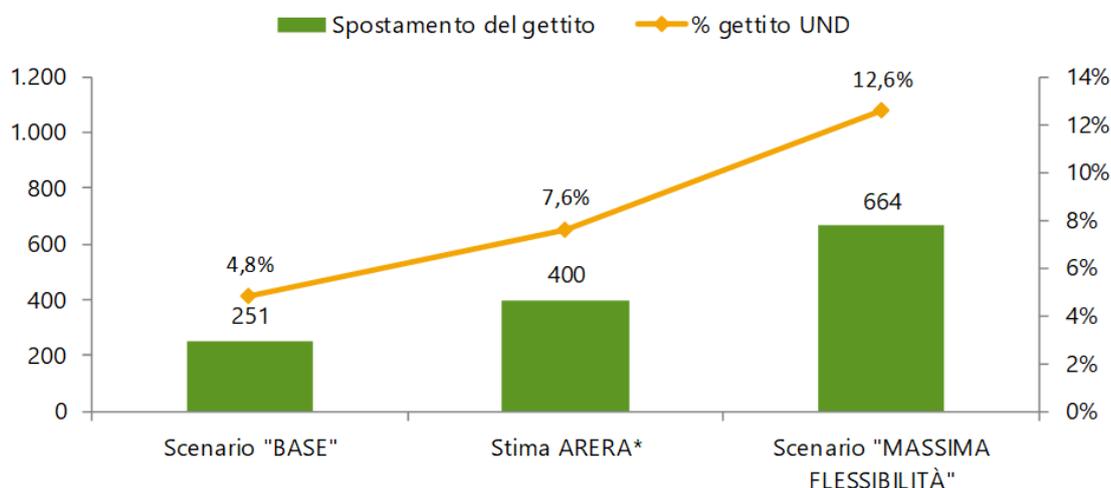
I DUE SCENARI DI ESENZIONI SULLA TARI PER LE UND

	Scenario "BASE"	Scenario "MASSIMA FLESSIBILITÀ"
Categorie di utenze beneficiarie dell'esenzione	21	21
Kd_{min} cui sono applicate le riduzioni ARERA	Come da D.P.R. 158/99	Come da D.P.R. 158/99, decurtati del 50%
% spostamento del gettito	4,8%	12,6%
Spostamento del gettito (milioni di euro)	251	664
Variazione media spesa	-7% / +15%	- 17% / + 55%

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

LA RICOMPOSIZIONE DEL GETTITO NEI TRE CASI STUDIO

Milioni di euro e % del gettito complessivo UND



* Si fa riferimento alla quantificazione di cui alla Segnalazione al Parlamento 136/2020/I/com

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati PEF e ARERA

È chiaro che in caso di intervento del Governo non risolutivo, l'applicazione delle riduzioni alle UND determina uno spostamento del tributo verso le categorie di utenza non costrette alla chiusura forzata, che non necessariamente è coerentemente con il principio "chi inquina paga", giacché non necessariamente queste ultime hanno aumentato i rifiuti prodotti.

Sarebbe opportuno
che il Governo
sterilizzi la
traslazione di getto

Sarebbe dunque **auspicabile un intervento del Governo per “sterilizzare” la quota del gettito soggetta a traslazione** tra le diverse categorie di utenze²⁹, per almeno due ragioni:

- Le imprese non soggette al *lockdown* si troverebbero a sostenere un aggravio della spesa in bolletta, in un momento storico caratterizzato da un calo dell'attività economica, *ergo* difficilmente giustificabile.
- Non si può escludere che alcune categorie di utenze, anche tra quelle colpite da sospensione, si possano trovare comunque a sostenere una maggiore spesa in ragione di effetti contabili indiretti, come mostrato nello Scenario BASE³⁰.

Sul piano delle risorse necessarie a sterilizzare l'effetto traslazione del gettito tra le categorie di utenze, quantificate **in una forchetta che oscilla tra i 251 e i 664 milioni di euro**, occorre tenere in considerazione anche uno scenario che nessuno si augura, ovvero il ritorno ad una condizione di *lockdown* generato da un ritorno pervasivo dell'epidemia.

In quel caso, in presenza di un numero di giorni di sospensione forzata o volontaria destinato a crescere, occorrerebbero risorse ancora maggiori per neutralizzare gli effetti “indesiderati” sulle UND non sospese.

Lo stesso discorso vale anche per le utenze che, alle condizioni attuali, decideranno volontariamente di non riaprire. E' questo il caso, ad esempio, delle imprese del turismo (i.e. stabilimenti balneari o alberghi) che potrebbero optare per una chiusura volontaria estesa all'intera stagione estiva al fine di contenere le spese, anche solo perché impossibilitate a gestire in sicurezza il nuovo paradigma di distanza sociale (si pensi alle realtà minori nelle quali l'aumento della distanza può condurre a ridurre la capacità ricettiva al punto tale da rendere non remunerativa l'attività stessa).

Infine, non si può non escludere la possibilità di un aumento dei casi di mancato pagamento della TARI fra le UND colpite dalle conseguenze dell'epidemia, in un settore dove la **morosità** viaggia già su valori molto elevati³¹.

Il rischio morosità
vale 2,3 miliardi
per le UND

Per avere una dimensione di questo rischio, si consideri che le utenze che ricadono nelle categorie ATECO colpite da misure restrittive sulle aperture, a cui ragionevolmente si lega anche un calo del fatturato o comunque un **potenziale** fermo produttivo per l'impossibilità di accesso ai locali di impresa, rappresentano circa **il 43% del gettito** complessivo TARI delle UND, pari a circa **2,3 miliardi di euro**³².

Una quantificazione che ben spiega le ragioni delle istanze rivolte dagli Enti locali e dalle rappresentanze delle *utilities* al Governo per un celere intervento.

²⁹ Come sottolineato da ARERA nella Segnalazione al Parlamento 136/2020/l/com, “per attenuare l'impatto di tale intervento sulle altre tipologie di utenze, ovvero sulle annualità future, potrebbero essere necessarie risorse quantificabili - sulla base di stime di settore relative all'incidenza delle entrate tariffarie attribuibili alle utenze non domestiche, nonché alla luce di una prima ricognizione delle attività assoggettate agli obblighi di sospensione - in circa 400 milioni di euro”.

³⁰ Si veda la nota 20.

³¹ Per un approfondimento si rimanda a “Il ciclo dei rifiuti: tra ritardi e opportunità”, Contributo n.104, Collana Ambiente, settembre 2018.

³² Facendo affidamento su una copertura di popolazione pari a 8,5 milioni di persone, è stato possibile desumere dai PEF dei Comuni l'incidenza relativa, sul totale del gettito della TARI, di ciascuna delle 30 categorie di UND.

Il rischio di mancato pagamento in capo alle utenze domestiche

In merito alla conta dei danni per le **UD**, il perimetro di riferimento è costituito dal **50% del gettito della TARI**, ossia 5.253 milioni di euro^a. Nello specifico rilevano tre tipologie di istanze: una parte di gettito non a rischio a causa del COVID-19, quanto meno non in misura differente rispetto alla morosità tipica che interessa la TARI, una frazione da includere nel Bonus sociale e una quota da considerarsi comunque a rischio.

Al fine di quantificare compiutamente tali grandezze, si fa riferimento al 7,1% di famiglie povere di cui si è già accennato e ad una quota ben superiore di famiglie a rischio povertà o esclusione sociale, pari al 27,3% nel 2018, ossia a coloro che si trovano in almeno una delle 3 seguenti condizioni^b: essere a rischio di povertà, cioè avere un reddito netto equivalente nell'anno precedente all'indagine, senza componenti figurative e in natura, inferiore a 10.106 euro (842 euro al mese); trovarsi in condizioni di grave deprivazione materiale, mostrare cioè almeno quattro dei nove segnali di deprivazione previsti^c; vivere in famiglie a bassa intensità di lavoro, ossia in famiglie con componenti tra i 18 e i 59 anni che nell'anno di riferimento del reddito hanno lavorato meno di un quinto del tempo.

Per una parte di queste famiglie, **un bacino di 1,8 milioni di famiglie povere**, il **Bonus sociale** dovrebbe essere **lo strumento per abbattere la parte variabile della bolletta**, ma occorre trovare almeno **180 milioni di euro** di fondi.

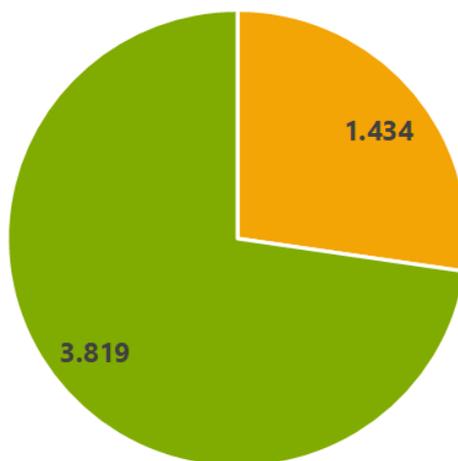
Ma la dimensione del disagio sociale presente sin da prima della corrente emergenza lascia presagire che in quei **7 milioni di famiglie che già nel 2018 si trovavano a rischio povertà o esclusione sociale**, vi sia un elevato potenziale di travaso in povertà, e dunque di impossibilità di onorare il pagamento delle bollette. Si tratta di **oltre 1,4 miliardi di gettito TARI esposto al rischio di mancato pagamento**.

Come già detto anche nell'eventualità di un recupero del prodotto, la morosità appare infatti destinata a crescere. Una parte delle risorse che dovessero essere stanziare per l'anno corrente debba essere confermata in misure di sostegno permanente (ad esempio con un potenziamento del Bonus sociale o con Bonus integrativi locali).

IL BACINO POTENZIALE DELLA MOROSITÀ IN CAPO ALLE UD

In milioni di euro, proiezione per il 2020 su dati 2018

■ A rischio ■ Non a rischio



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISPRA, ISTAT

^a Per maggiori dettagli si rimanda al Riquadro di pagina 14: "La ripartizione dei costi fra UD e UND".

^b Dati ISTAT, "Sustainable Development Goals (SDGs) - Obiettivi di sviluppo sostenibile", Rapporto 2020.

^c Si tratta di: 1) non poter sostenere spese impreviste di 800 euro; 2) non potersi permettere una settimana di ferie all'anno lontano da casa; 3) avere arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o per altri debiti come per es. gli acquisti a rate; 4) non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni, cioè con proteine della carne o del pesce (o equivalente vegetariano); 5) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere: 6) una lavatrice 7); un televisore a colori; 8) un telefono; 9) un'automobile.

CONCLUSIONI

Sono trascorsi circa tre mesi dallo scoppio della pandemia di COVID-19 e dal primo *lockdown* nazionale.

In questi mesi, il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani è stato assicurato con continuità. Un risultato conseguito grazie al pragmatismo delle istituzioni, che hanno assicurato deroghe ai tempi dei depositi temporanei e nuovi stoccaggi, e anche grazie all'impegno degli operatori e dei lavoratori del settore, che pure si sono trovati a gestire procedure nuove, in un contesto di incertezza operativa e rischio professionale accresciuti: nell'emergenza il servizio è stato resiliente, forse perché abituato a fare i conti con le emergenze.

Con la Deliberazione 158/2020/RIF del 5 maggio 2020, ARERA ha riconosciuto che la sospensione delle attività economiche conseguente all'epidemia di COVID-19 giustifica l'adozione di misure urgenti a tutela delle utenze del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

L'intervento, ispirato al desiderio di accogliere le istanze di riduzione della TARI per le attività colpite da sospensione, è volto ad assicurare omogeneità di trattamento e ad evitare sussidi incrociati tra attività economiche e tra utenze domestiche e non domestiche.

Il gettito interessato dalla rimodulazione dell'intervento ARERA si aggira tra i 251 e i 664 milioni di euro, in relazione al grado di discrezionalità che gli Enti locali vorranno utilizzare.

Nello Scenario BASE, che prevede un'applicazione delle decurtazioni a un valore minimo del *Kd*, sarà possibile offrire riduzioni medie del 7% della spesa alle 21 attività economiche colpite da sospensione, a fronte però di aumenti del 15% della spesa per le attività non interessate da sospensioni. Si tratta di un intervento di dubbia legittimità e con esiti potenzialmente distorsivi e non rispettosi del principio "chi inquina paga".

Le quantificazioni riportate dagli operatori indicano una riduzione dell'ordine del 4% dei costi del servizio, in ragione di una prevalenza di costi fissi e dei maggiori costi connessi alla gestione dell'emergenza. La dimensione trascurabile dei minori costi ridimensiona l'opportunità di "PEF emergenziali": occorre infatti considerare che ogni decurtazione non giustificata da minori costi implica la mancata copertura dei costi del servizio, ergo mette a rischio la sua stessa continuità.

È chiaro che le conseguenze di questa emergenza sanitaria andranno ben oltre il suo impatto sulla TARI, e chiamano risposte straordinarie: l'aumento del numero di disoccupati e la chiusura delle imprese aprono, sin d'ora, scenari di aumento della povertà.

Alcune prime quantificazioni indicano che per neutralizzare l'intero esborso TARI alle famiglie povere occorrerebbero 373 milioni di euro. Ma questa è solo la punta dell'iceberg: il 27,3% di famiglie che già prima dell'emergenza era a rischio di povertà o esclusione sociale offre una dimensione di potenziale aumento della morosità a causa delle conseguenze di medio e lungo termine sul turismo, sulle attività ricettive, sulla ristorazione commerciale. I 4 milioni di lavoratori autonomi che hanno chiesto i 600 euro di assegno in conto COVID-19, testimoniano quanto concreta è la possibilità dei mancati pagamenti della TARI.

Occorre dunque tenere presente che questa vasta platea di famiglie e imprese colpite rappresenta un bacino di difficoltà a onorare le bollette, per un tributo che già prima dell'emergenza registrava un ammanco di 1,8 miliardi di euro nelle casse comunali: valori che con buona probabilità sono destinati a salire e superare abbondantemente i 3 miliardi di euro.

La portata di tutte queste questioni va oltre la misura che può essere approciata attraverso la riduzione del tributo, che laddove non riconosciuta e ristorata, espone i bilanci degli Enti locali e quelli degli operatori del servizio a dissesti e insolvenze.

La criticità per le finanze degli Enti locali e l'aumento della morosità rappresentano, infatti, un cocktail micidiale nei prossimi mesi: gli Enti locali già oggi hanno forti difficoltà a riscuotere il tributo, con il non riscosso che si aggira intorno al 20%. Uno scenario che sembra suggerire il bisogno di rinnovata alleanza tra Enti locali e operatori del servizio, e tra questi ultimi e il Governo. Una alleanza per sostenere con il Bonus sociale le famiglie in difficoltà e le imprese nel loro recupero, concentrando l'intervento di sgravio sulle categorie e i soggetti realmente meritevoli, e al contempo contrastando i comportamenti opportunistici. Perché l'accoglimento delle istanze sarà possibile solo se selettivo, non per tutti.

I margini di intervento all'interno del PEF sono limitati e, purtroppo, le richieste di risorse "dedicate", al pari del Conto emergenza COVID-19 istituito per le bollette elettriche, non hanno trovato accoglimento nel D.L. Rilancio.