



Delibera n. 719 del 27 ottobre 2021

Oggetto: misure di trasparenza applicabili alla delibera dell'ente locale riguardante il piano economico finanziario (PEF) del servizio di gestione dei rifiuti urbani - Rif. prot. n. 50300 del 24 giugno 2021.

Riferimenti normativi

D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158

Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, co. 683

Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, co. 527 e 528

Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, art. 40

Parole chiave

"gestione integrata dei rifiuti urbani" - "piano economico e finanziario" - "obblighi trasparenza delibera ente locale" - "delibera Autorità regolazione energia reti ambiente"

Massima

La delibera con cui l'ente locale approva il piano economico e finanziario (PEF) riguardante la gestione integrata dei rifiuti urbani, in conformità alla normativa vigente e agli atti dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente, può essere ricondotta, unitamente al PEF, nel novero delle informazioni ambientali da pubblicarsi sul sito dell'ente, in Amministrazione trasparente, nella sotto-sezione "informazioni ambientali", ai sensi dell'art. 40 del d.lgs. n. 33/2013. Ove la delibera e il relativo PEF siano trasmessi al Ministero dell'economia e finanze e pubblicati sul sito del Ministero, in AT può essere inserito il collegamento ipertestuale al sito del MEF in cui tali documenti sono resi disponibili.

Visto

il decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158, «Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani», e in particolare l'art. 8 riguardante la predisposizione del piano finanziario da parte del soggetto gestore del ciclo dei rifiuti urbani;

Vista

la legge 27 dicembre 2013, n. 147 (*legge di stabilità 2014*), art. 1, co. 683, ove è prevista l'approvazione, da parte del comune, della tariffa della tassa sui rifiuti in conformità al piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso e approvato dal consiglio comunale o da altra autorità competente secondo le norme vigenti in materia;

Vista

la legge 27 dicembre 2017, n. 205, (*legge di bilancio 2018*), art. 1, co. 527 e 528, che ha trasferito all'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) le funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti;

Vista

la delibera di ARERA n. 443 del 31 ottobre 2019 recante «*Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti del servizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021*», e in particolare l'art. 6 e l'Allegato A, art. 18, riguardanti la predisposizione del piano economico finanziario da parte del gestore;

Vista

la delibera di ARERA n. 444 del 31 ottobre 2019 recante «*Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati*»;

Visto

il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 «*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*» e s.m.i., e in particolare l'art. 40 (*Pubblicazione e accesso alle informazioni ambientali*);

Visto

il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, «*Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale*», e in particolare l'art. 2, co. 1, lett. a) e b);

Vista

la richiesta di parere trasmessa da un Consigliere comunale del Comune di Cona (VE) pervenuta ad ANAC il 24 giugno 2021, prot. n. 50300;

Vista

L'istruttoria svolta dall'Ufficio competente;

nell'adunanza del 27 ottobre 2021

il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Ritenuto in fatto

Con nota pervenuta al protocollo di ANAC n. 50300 del 24 giugno 2021 un Consigliere comunale del Comune di Cona (VE) ha chiesto all'Autorità un chiarimento in merito agli obblighi di pubblicazione sul sito dell'ente locale, nella sezione Amministrazione trasparente (AT), della delibera riguardante il piano economico finanziario (PEF) del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Dalla verifica effettuata dal Consigliere comunale risulterebbe, infatti, che in AT sia disponibile solo il titolo della delibera.



Ritenuto in diritto

Per quanto concerne la disciplina riguardante la predisposizione del PEF e la determinazione delle tariffe, preliminarmente si osserva che la elaborazione del PEF del servizio di gestione dei rifiuti costituisce un adempimento che coinvolge, in primo luogo, i soggetti gestori del servizio, in conformità alla normativa vigente di settore e alle direttive impartite dall'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), competente in materia. Come noto, infatti, con la legge n. 205 del 2017 sono state trasferite ad ARERA le funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti (cfr. delibera ANAC n. 803 del 7 ottobre 2020).

La principale normativa di riferimento è contenuta nel d.P.R. 27 aprile 1999, n. 158, "*Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani*", integrata poi dall'art. 1, co. 683, della l. n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014).

Il legislatore, nel porre espressamente in capo al Consiglio comunale il compito di approvare la tassa sui rifiuti (TARI) - entro il termine fissato da norme statali per l'approvazione del bilancio di previsione - ha precisato che la determinazione della TARI avviene in conformità al PEF del servizio di gestione dei rifiuti urbani, redatto dal gestore del servizio stesso e approvato dal Consiglio comunale o da altra autorità competente. Il PEF si configura quindi quale atto presupposto per l'adozione della TARI, l'approvazione della quale è di esclusiva competenza del Comune,

In merito alla procedura di elaborazione del PEF e alla definizione dei suoi contenuti, un ruolo importante è svolto da ARERA. Si fa presente che con la delibera n. 443 del 31 ottobre 2019 l'Autorità ha disciplinato la "*definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di servizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021.*" Come chiarito all'art. 1, la delibera contiene le disposizioni aventi a oggetto la determinazione delle entrate tariffarie per l'erogazione del servizio integrato di gestione dei rifiuti.

Assume rilievo la previsione dell'art. 6 della delibera n. 443/2019 ove, al co. 1, si dispone che, sulla base della normativa vigente, il gestore predispone annualmente il PEF secondo il metodo tariffario (MTR) definito nell'Allegato A alla delibera e lo trasmette all'Ente territorialmente competente" (nel prosieguo ETC)¹.

Si tratta di un PEF cd. grezzo, che deve essere integrato in alcuni punti dall'ETC e sottoposto a una procedura di validazione in cui l'ETC (o un soggetto terzo rispetto al gestore) provvede alla verifica della completezza, coerenza e congruità dei dati (art. 6, co. 4).

L'ETC assume quindi le "*pertinenti determinazioni*" e trasmette il PEF ad ARERA, unitamente ai corrispettivi del servizio, ai fini della definitiva approvazione (art. 6, co. 5)². Secondo quanto rilevato anche da IFEL-Fondazione ANCI, nella nota di approfondimento del 2 marzo 2020 sulla regolazione del servizio rifiuti

¹ L'Ente territorialmente competente è l'Ente di governo d'ambito (EGATO), ove costituito e operativo, ai sensi del d.l. n. 138 del 2011. In caso contrario, salvo diverse disposizioni regionali, l'ETC deve essere individuato nel Comune (cfr. art. 1, *definizioni*, dell'Allegato alla delibera 443/2019, e la nota di approfondimento di IFEL-Fondazione ANCI del 2 marzo 2020, §2.2).

Nella delibera n. 443/2019 sono contemplate anche misure di garanzia nelle ipotesi di inerzia del gestore nella predisposizione del PEF o dell'Ente territorialmente competente nell'adozione dei propri atti. In tali casi, l'Autorità provvede a diffidare il gestore o l'Ente e ad intimare l'adempimento degli obblighi previsti.



avviata da ARERA con la delibera n. 443/2019, il gestore non determina completamente il costo del suo servizio, essendo lo stesso determinato solo dopo la sua definizione/approvazione della parte di PEF di competenza dell'ETC. I costi definiti dal PEF approvato dall'ETC sono considerati, ai fini delle delibere tariffarie, quali "prezzi massimi" applicabili nelle more dell'esame definitivo da parte di ARERA.

La sola delibera di approvazione delle tariffe è anche trasmessa dal Comune al Ministero dell'economia e finanze ai fini della pubblicazione sul sito, quale condizione di efficacia della stessa, come meglio specificato nel prosieguo.

All'art. 18 dell'Allegato A alla delibera n. 443/2019 sono fissati i contenuti minimi del PEF. Il PEF deve comprendere almeno i seguenti elementi:

- il programma e il piano finanziario degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi del servizio integrato di gestione dei RU;
- la specifica dei beni, delle strutture e dei servizi disponibili per l'effettuazione del servizio di gestione integrata dei RU, nonché il ricorso eventuale all'utilizzo di beni e strutture di terzi, o all'affidamento di servizi a terzi;
- le risorse finanziarie necessarie per effettuare il servizio di gestione integrata dei RU ovvero dei singoli servizi che lo compongono;
- una relazione nella quale sono indicati i seguenti elementi:
 - il modello gestionale ed organizzativo, le eventuali variazioni previste rispetto all'anno precedente e le relative motivazioni;
 - i livelli di qualità del servizio, le eventuali variazioni previste rispetto all'anno precedente e le relative motivazioni;
 - la ricognizione degli impianti esistenti.

L'art. 18, co. 3, stabilisce inoltre che *Il PEF deve altresì includere una tabella (elaborata sulla base dello schema tipo di cui all'Appendice 1) - corredata dalla relazione di accompagnamento (di cui allo schema tipo fornito in Appendice 2) e dalla dichiarazione di veridicità (secondo lo schema tipo di cui all'Appendice 3) - che riporta le voci dei costi di gestione e di capitale relativi al servizio integrato di gestione dei rifiuti, valorizzati secondo i criteri illustrati nel presente provvedimento.*

Il citato art. 18, co. 4, precisa poi che *Il PEF consente il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario e, in ogni caso, il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati.*

Successivamente, ARERA (deter. n.2/2020 e del. n. 57/2020) ha fornito indicazioni per semplificare gli adempimenti relativi alla compilazione e trasmissione dei dati e della documentazione di cui al citato art. 6 della delibera n. 443/2019.³ Sempre nell'ottica di agevolare tali adempimenti, nel marzo 2021 l'Autorità ha messo a disposizione una piattaforma per l'inserimento dei dati e documenti, con accesso riservato agli Enti territorialmente competenti previo accreditamento presso l'Anagrafica Operatori. Infine, con la guida alla compilazione per la raccolta dei dati aggiornata ad agosto 2021 sono state ulteriormente precisate le istruzioni per l'implementazione della piattaforma.

Passando a esaminare i profili relativi alla trasparenza degli atti, giova segnalare che ARERA, con delibera n. 444/2019 e relativo Allegato, ha disposto, a carico del gestore che eroga il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, l'obbligo di pubblicazione sul sito internet, in apposita sezione, di elementi informativi essenziali, concernenti sia la qualità del servizio erogato sia le condizioni tariffarie. Il gestore è definito come il soggetto affidatario del servizio. Nel caso in cui i comuni gestiscano il servizio in economia, essi

³ Misure urgenti e specifiche a tutela delle utenze del servizio sono state adottate con delibere nm. 158 e 238 del 2020, in relazione all'emergenza epidemiologica Covid-19.



sono destinatari degli obblighi di cui alla delibera n. 444/1999 e relativo Allegato.⁴ Si fa presente che tra i contenuti informativi minimi, elencati all'art. 3 dell'Allegato, sono compresi gli estremi degli atti di approvazione della tariffa per l'anno in corso.

Pertanto né la delibera comunale di approvazione del PEF in quanto tale né il PEF sono oggetto di obbligo di pubblicazione ai sensi della disciplina speciale prevista da ARERA.

Alla stessa conclusione deve giungersi esaminando le recenti modifiche intervenute nella normativa statale sulla pubblicità delle delibere regolamentari e tariffarie adottate dagli enti locali in materia tributaria. Infatti, l'obbligo di trasmettere tali atti al Ministero dell'economia e finanze, ai fini della pubblicazione sul sito del MEF (cfr. art. 15-bis del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla legge 28 giugno 2019, n. 58), con valore di pubblicità costitutiva, non si estende alla delibera di approvazione del PEF e al PEF stesso, come si evince dalle indicazioni fornite dal Ministero (circolare n. 2/DF del 2019 e comunicato del 23 marzo 2021). Al riguardo, il MEF precisa infatti che la delibera di approvazione del PEF *"non reca la determinazione delle tariffe dell'entrata tributaria bensì ne costituisce un presupposto"*.

Nel comunicato del 2021, il Ministero ha comunque rappresentato che, ove l'ente locale abbia ritenuto di trasmettere la delibera di approvazione del PEF nell'ottica di assicurare una pubblicità meramente informativa, detta delibera sarà pubblicata sul sito del MEF, a condizione che alla stessa sia allegato il PEF.

Dalla ricostruzione della normativa speciale, nei termini sopra riferiti, non sembra sussistere per i Comuni un obbligo di pubblicazione sul proprio sito della delibera di approvazione del PEF e del relativo allegato, fatta salva la pubblicazione sull'albo pretorio nei tempi e modi appositamente stabiliti.

Da una verifica effettuata sui siti istituzionali di alcuni enti locali, in qualche caso risultano disponibili le delibere consiliari (o estratti dei verbali delle stesse) di approvazione del PEF, con relativo allegato, seppure la ricerca del documento non sia sempre agevole.

In diversi casi, invece, gli enti locali hanno scelto l'opzione dell'invio di tali documenti al MEF, sul sito del quale sono effettivamente liberamente accessibili, in conformità alle indicazioni dettate dal Ministero (ovvero a condizione che l'ente locale abbia trasmesso al MEF non solo la delibera di approvazione, ma anche il PEF allegato).

Ciò posto, considerato che, con riferimento alla delibera in argomento, la pubblicazione sul sito del MEF è solamente eventuale e non obbligatoria, resta da valutare se detta delibera possa essere ricondotta agli

⁴ La gestione del servizio integrato dei rifiuti comprende diverse attività: 1) lavaggio e spazzamento strade; 2) raccolta e trasporto dei rifiuti urbani; 3) gestione delle tariffe e rapporti con gli utenti; 4) trattamento e recupero dei rifiuti urbani; 5) trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani. Tali attività possono essere svolte da uno o più gestori. IFEL-Fondazione ANCI, con nota del 10 aprile 2020, ha fornito alcuni chiarimenti in merito al regime di trasparenza previsto da ARERA. Ha precisato, fra l'altro, che di norma l'attività di gestione delle tariffe e dei rapporti con l'utenza è svolta dai Comuni, i quali sono quindi tenuti a pubblicare i dati pertinenti a tale attività, elencati all'art. 3 dell'Allegato. In particolare, IFEL specifica che devono essere pubblicati gli estremi della delibera di approvazione delle tariffe all'utenza (articolazione tariffaria) e di approvazione del PEF.



atti per i quali è prevista la pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale dell'ente locale, ai sensi del d.lgs. 33/2013.

Non è risolutivo nel caso di specie l'obbligo di trasparenza stabilito all'art. 23 del d.lgs. 33/2013 per i provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico, in quanto l'applicazione della norma è limitata ai provvedimenti riguardanti la scelta del contraente per l'affidamento di appalti pubblici e gli accordi stipulati ex artt. 11 e 15 della legge n. 241/1990.

Tenuto conto dello specifico oggetto della delibera in questione, appare utile indagare in merito all'applicabilità dell'art. 40 del d.lgs. 33/2013 (*Pubblicazione e accesso alle informazioni ambientali*).

La disposizione stabilisce, al co. 2, in capo alle amministrazioni di cui all'art. 2, co. 1, lett. b), del decreto legislativo 19 agosto 2005 n. 195 (*Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale*) - tra cui rientrano le "amministrazioni [...] locali" - l'obbligo di pubblicazione, sui propri siti istituzionali - in un'apposita sezione denominata «Informazioni ambientali» - e in conformità a quanto previsto dal decreto trasparenza, delle informazioni ambientali come definite all'art. 2, comma 1, lett. a), d.lgs. 195/2005, detenute ai fini delle proprie attività istituzionali.

Più nel dettaglio, per "informazione ambientale" si intende: *"qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente:*

- 1) *lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e, inoltre, le interazioni tra questi elementi;*
- 2) *fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente, individuati al numero 1);*
- 3) *le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente di cui ai numeri 1) e 2), e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi;*
- 4) *le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale;*
- 5) *le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività di cui al numero 3);*
- 6) *lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui al numero 1) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui ai punti 2) e 3)'.*

La definizione di "informazioni ambientali" si presta dunque a un'interpretazione piuttosto ampia e contiene un espresso riferimento ai "rifiuti" (cfr. numero 2, art. 2, co. 1, lett. a), d.lgs. 195/2005) e, al n. 5 della norma sopra citata, anche alle "analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche usate nell'ambito delle misure e delle attività di cui al n. 3".

Vale inoltre sottolineare che le premesse della delibera ARERA n. 443/2019 richiamano diffusamente la normativa nazionale e le numerose direttive eurolunitarie in materia di tutela dell'ambiente, evidenziando che il quadro giuridico per la gestione dei rifiuti nell'UE, finalizzato alla protezione dell'ambiente e della salute umana, fissa anche principi relativi ai costi della gestione e a regimi tariffari.

Appare pertanto ragionevole ritenere che la delibera comunale di approvazione del PEF e lo stesso PEF possano essere ricondotti al novero delle informazioni ambientali di cui all'art. 2, co. 1, lett. a), n. 3 del



d.lgs. n. 195/2005 (le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente di cui ai numeri 1) e 2), e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi) e al n. 5 (le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività di cui al numero 3) della medesima disposizione. Un orientamento in tal senso sembra trovare conferma ove si considerino i contenuti del PEF declinati nella più volte citata delibera n. 443/2019 di ARERA, art. 18, sopra riportati.

Avuto riguardo alla rilevanza e delicatezza che la materia riveste, nell'ambito delle funzioni degli enti locali, la pubblicazione, sul sito del Comune, della delibera di approvazione del PEF e del relativo allegato risulta del tutto in linea con il principio generale di trasparenza affermato all'art. 1 del d.lgs. 33/2013, volto a tutelare i diritti dei cittadini e a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Si rammenta, infine, che, ai fini della pubblicazione, eventuali dati personali non pertinenti sono oscurati, nel rispetto del principio fissato all'art. 7-bis, c. 4, del d.lgs. 33/2013.

Tanto rappresentato

DELIBERA

- la delibera con cui l'ente locale approva il piano economico finanziario (PEF) riguardante la gestione integrata dei rifiuti urbani, in conformità alla normativa vigente e agli atti regolatori di ARERA, comprensiva dello stesso PEF, può essere ricondotta nel novero delle informazioni ambientali da pubblicarsi sul sito dell'ente, in Amministrazione trasparente, nella sotto-sezione "informazioni ambientali" ai sensi dell'art. 40 del d.lgs. 33/2013;
- ove il Comune abbia optato per l'invio dell'atto al Ministero dell'economia e finanze, in AT potrà essere inserito il collegamento ipertestuale al sito del MEF in cui la delibera e il PEF sono pubblicati;
- ai fini della pubblicazione, eventuali dati personali non pertinenti sono oscurati, nel rispetto del principio fissato all'art. 7-bis, c. 4, del d.lgs. 33/2013.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 5 novembre 2021

Per Il Segretario Valentina Angelucci

Rosetta Greco

Atto firmato digitalmente