Osservazioni e proposte – 9 luglio 2025

DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE 248/2025/R/RIF

TICSER

(TESTO INTEGRATO CORRISPETTIVI SERVIZIO GESTIONE RIFIUTI)

Simone Pellegrin

#AreaTributi
#AreaContabilità
#AreaPersonale
#AreaAziendePubbliche

Premessa

Il presente documento analizza le proposte indicate dall'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente all'interno del Documento di Consultazione n. 248/2025 che rappresenta l'ultimo passaggio precedente all'emanazione della delibera che fisserà le regole per la determinazione dei corrispettivi dovuti dagli utenti per il servizio di gestione rifiuti a decorrere dal 2028. Le osservazioni (e proposte annesse) che seguono sono state trasmesse ad ARERA in data 9 luglio 2025 nello spirito di piena collaborazione finalizzato all'introduzione di un sistema equo ed ispirato al principio Pay as you throw che, sulla base dei presupposti normativi emanati con L. 147/2013, dovrebbe costituire il perno della tassazione sui rifiuti in Italia.

Introduzione

In merito al Documento di Consultazione n. 248/2025 ci pregiamo presentare le ns osservazioni, derivanti dalle esperienze anche pratiche acquisite nel corso degli anni nell'ambito dei numerosi incarichi di supporto alla predisposizione dei sistemi tariffari, affidati alla Società scrivente da parte di circa un centinaio di Comuni ogni anno. Si è ritenuto opportuno procedere all'esplicitazione nel presente documento degli aspetti più problematici (ad avviso di chi scrive) nell'ottica dell'equità del prelievo da commisurare prioritariamente al principio PAYT di derivazione comunitaria. Per quanto riguarda tutti gli aspetti non di seguito richiamati si manifesta, in linea di massima, una condivisione di quanto prospettato dall'Autorità.

Roadmap

1.17. L'Autorità, confermando l'adozione del provvedimento finale di primo intervento di riordino in materia di articolazione dei corrispettivi nel servizio di gestione dei rifiuti urbani entro il 31 luglio 2025, prospetta per il biennio 2026-2027 la seguente roadmap delle principali attività funzionali all'implementazione graduale della riforma dei corrispettivi a partire dal 1° gennaio 2028 […]

Ritenendo assolutamente condivisibile la scelta di introdurre il nuovo sistema tariffario a seguito di un periodo transitorio, si suggerisce di valutare l'introduzione a regime, ancorché graduale, a decorrere dal 2029: il 2028 si connota infatti per essere una annualità di revisione obbligatoria del Piano Finanziario e gli uffici tributi dell'ente – in qualità di Gestori della Tariffa e Rapporto con gli Utenti – saranno coinvolti nelle attività di revisione infraperiodale del documento, che per esperienza assorbe parecchie energie. Nell'anno 2029, anche in considerazione del fatto che l'annualità si pone come ultima nell'arco di tempo coinvolto dalla regolazione MTR-3, si ritiene che gli enti possano disporre di tempistiche maggiori per poter effettuare ogni considerazione necessaria all'implementazione del nuovo sistema, ponderandone le conseguenze in ottica di tutela del contribuente.

Componente DEC

3.6 L'Autorità intende confermare l'utilizzo del driver Sd per la commisurazione alle utenze domestiche della sola componente "Decoro urbano" in quanto rivolta a enucleare profili strettamente fiscali, non correlati alla generazione di rifiuti "privati" su cui il comportamento dell'utenza può invece incidere direttamente, traendone un eventuale risparmio economico in caso di commisurazione puntuale, e sulla cui magnitudo effettivamente la superficie dell'immobile non impatta direttamente.

La commisurazione della componente tariffaria connessa allo spazzamento stradale dovrebbe prescindere dalla variabile "superficie occupata" in quanto non appare equo tassare maggiormente un'utenza di dimensioni maggiori senza considerare il numero degli occupanti. Si pensi ad esempio ad una utenza con superficie abitativa di 100 mq occupata da un singolo soggetto (unico beneficiario effettivo dunque del servizio di spazzamento stradale, in qualità di utente dimorante sul territorio comunale) rispetto ad un'utenza con superficie abitativa di 80 mq occupata da una famiglia di 4 componenti (nella quale sono 4 i soggetti che beneficiano dello spazzamento stradale).

Analizzando il caso specifico in concreto, il maggior numero di occupanti potrebbe generare una maggiore quantità di rifiuti anche su aree esterne: si consideri infatti che all'interno dei costi CSL rientrano anche quelli per svuotamento cestini gettacarte e raccolta dei rifiuti abbandonati su strade o aree pubbliche.

Fermo restando che quanto esposto sopra condurrebbe alla preferenza per una commisurazione basata sul numero dei componenti dell'utenza, in subordine si potrebbe valutare di preferire al driver della superficie una ripartizione omogenea in base al numero di utenze (già prospettata dall'Autorità per la componente ACS).

Componente ACS

3.10. Coerentemente con quanto prospettato al punto 6.2 del DCO 179/2025/R/RIF, l'Autorità intende uniformare gli intervalli di variazione entro cui selezionare i valori per il coefficiente potenziale di produzione di rifiuto connesso alla tipologia di attività svolta, Kc(ap), eliminando la distinzione tra le diverse aree geografiche (Nord, Centro e Sud) e in base alla dimensione degli ambiti tariffari (fino a 5.000 abitanti o superiore a 5.000 abitanti), sostituendo le tabelle 3a e 3b dell'Allegato 1 al citato d.P.R. 158/99 con un'unica tabella recante gli intervalli di valori selezionabili per l'attribuzione della componente di "Decoro urbano" della tariffa alle utenze non domestiche, uniformi a livello nazionale, estesi ai valori minimo e massimo riscontrabili nelle diverse aree geografiche originariamente previste per le diverse categorie produttive, considerando gli estremi ottenibili mediante l'applicazione della deroga introdotta al comma 652, art. 1, della legge 147/13, dal decreto legge 6 marzo 2014, n. 16.

Se da un lato si apprezza il superamento della suddivisione territoriale e della dimensione demografica dei Comuni, non si può esprimere favore per la facoltà concessa ai singoli Consigli Comunali di individuare liberamente coefficienti di attribuzione ottenibile mediante la deroga

art. 1 comma 652 L. 147/2013 in quanto, analizzando eventuali ipotesi concrete, discrezionalmente selezionabili a cura delle singole amministrazioni locali, si potrebbero verificare situazioni come quelle di seguito descritte a mero titolo di esempio, che paiono oggettivamente inique:

1) applicando il coefficiente minimo per la categoria bar (1,23) ed il massimo per la categoria distributori di carburante (1,32) si otterrebbe il risultato di richiedere una (parte di) tariffa per Decoro urbano connessa all'attività di spazzamento delle strade addirittura più elevata per un'attività per la quale notoriamente tale servizio risulta ininfluente, a fronte di una tariffa inferiore per un esercizio di somministrazione che – al contrario – impatta notevolmente sulla produzione di rifiuti esterni anche a causa di presenza di avventori più sostenuta e continuativa e dell'elevato utilizzo di materiale usa e getta che potrebbe generare maggior rifiuto "stradale";

2) applicando il coefficiente massimo per la categoria ospedali (2,55) questi ultimi sosterrebbero un costo oltre 5 volte superiore alla categoria negozi di beni durevoli, nel caso in cui per questi ultimi venisse selezionato il coefficiente minimo (0,43): mentre per i nosocomi l'impatto dello spazzamento stradale si rivela molto modesto (anche a causa dell'ubicazione degli stessi prevalentemente in aree urbane periferiche), lo stesso non si può certo affermare per gli esercizi commerciali, i quali sono ubicati in zone sicuramente più servite e beneficiano maggiormente di una pulizia stradale più efficace.

Al fine di evitare quindi evidenti sproporzioni nell'utilizzo dei coefficienti a disposizione, si suggerisce di valutare il mantenimento di un range minimo/massimo tra cui le diverse amministrazioni possano svolgere l'imprescindibile facoltà di valutazione su base territoriale, ma entro limiti che possano evitare le degenerazioni come quelle sopra esemplificate (a tal proposito appaiono più coerenti i coefficienti individuati originariamente dal DPR 158/1999).

3.14 L'Autorità, in alternativa alla combinazione dei precedenti driver (Sd,n) e (Snd,ap) previsti dal d.P.R. 158/99, ha prospettato nel DCO 179/2025/R/RIF l'utilizzo di un criterio alternativo ripartendo tale componente in maniera uniforme rispetto al numero complessivo di utenze, distinguendo l'aliquota tra le macrocategorie di utenza domestica e di utenza non domestica, assumendo che ogni utenza, all'interno di tali macrocategorie, si avvantaggi e ne usufruisca in egual misura.

Innanzitutto occorre rilevare che la componente di tariffa fissa denominata ACS ricomprende al suo interno i Costi d'Uso del Capitale i quali non riguardano soltanto la valorizzazione degli investimenti sostenuti, ma per buona parte – con riferimento ai costi sostenuti dai Gestori della raccolta e trasporto – le quote di ammortamento sui mezzi destinati a tali attività. Si ritiene che tali costi (al pari di quelli legati al funzionamento dei mezzi stessi come il carburante e le manutenzioni) siano collegabili più direttamente all'effettiva fruizione del servizio, condizione che si ricollega alla parte variabile della tariffa. Chiaramente siamo consci che un eventuale spostamento di tale componente tariffaria ad oggi sia di difficile applicazione in quanto anche nel Piano Finanziario e in tutti gli adempimenti ad esso collegati la componente Amm

(ammortamenti) sia posizionata tra i CK e la sostituzione della stessa comporterebbe notevoli problematiche di congruità tra i diversi documenti.

Tale ragionamento è però funzionale, quantomeno, ad evidenziare che l'applicazione di un driver "per utenza", che quindi non tenga conto minimamente delle caratteristiche della stessa, possa comportare problemi di equità, in quanto sarebbero chiamati alla copertura dei costi in egual misura categorie di utenza che non usufruiscono allo stesso modo dei mezzi di raccolta (e quindi anche dei rispettivi costi di ammortamento) dal momento che la quantità di rifiuto gestito potrebbe essere differente. In sostanza un'edicola di 20 mq pagherebbe la medesima quota di ammortamento dei mezzi di raccolta rispetto ad un supermercato di 1.500 mq. Al successivo punto 3.17 viene formulata un'ipotesi di superamento della problematica appena esplicitata: "*[…] data l'elevata potenziale variabilità delle singole utenze in termini di capacità di generazione dei rifiuti, con possibili impatti sull'entità degli investimenti richiesti, l'Autorità intende riconoscere (…) la possibilità di differenziare la quota di tariffa corrispondente alla componente "Accesso al servizio" valorizzando il più possibile l'esito di misure, laddove implementate ancorché in forma semplificata (quali, solo a titolo esemplificativo, numero e volumetria assegnata dei contenitori per tipologia di servizio) in quanto funzionale a garantire una maggiore "Corrispondenza" della tariffa […]*". Tuttavia non vengono fornite indicazioni puntuali in merito alla parametrazione del prelievo, facendo generico riferimento all'esito di misurazioni: sarebbe forse auspicabile suggerire la possibilità di estendere il concetto di profilazione (di cui al punto 3.28) individuando valori tariffari che possano essere superiori di una certa misura percentuale (nel caso di alta propensione) e inferiori della stessa misura percentuale (bassa propensione) rispetto alla determinazione della tariffa mediana (media propensione). Lo stesso criterio però avrebbe poca attinenza con la compartecipazione ai costi comuni, altra componente di ACS, giacché una bassa propensione a produrre rifiuti non genera automaticamente un minor accesso ai servizi coperti da tali costi (ad esempio quelli per il funzionamento dell'ufficio tributi comunale).

In definitiva, potrebbe essere opportuno valutare una scomposizione della voce ACS individuando due differenti componenti:
- i costi connessi a servizi comuni da ripartire per singola utenza concordando con il fatto che ciascuna di esse "si avvantaggi e ne usufruisca in egual misura";
- la componente dei costi d'uso del capitale da ripartire pure per singola utenza (da intendersi come punto di conferimento) ma applicando una profilazione che li attribuisca sulla base della propensione alla produzione di rifiuti.

Altra problematica da non sottovalutare consiste nella definizione stessa del concetto di utenza. Occorre operare una distinzione:

- all'interno della macrocategoria delle utenze domestiche potrebbe essere opportuno definire utenza soltanto quella abitativa: altre letture potrebbero infatti porre sullo stesso piano alloggi e locali accessori dichiarati separatamente. Nel caso di specie ciò condurrebbe ad una iniqua partecipazione ai costi da parte di nuclei familiari che non dispongono di box, i quali si

troverebbero a pagare il 50% rispetto alle utenze abitative a cui è associato un locale accessorio (quale appunto un box od una cantina). Oltre a ciò occorre altresì considerare che sul territorio nazionale non vi sia un'uniformità di traduzione del concetto di utenza, all'interno della gestione della TARI. Alcuni enti consentono la dichiarazione congiunta di abitazione e pertinenza anche se con riferimenti catastali diversi, generando una sola utenza con la somma della superficie complessiva, mentre altri pretendono la suddivisione in base all'identificativo catastale (in questi casi un'utenza deve corrispondere con una singola unità immobiliare). È opportuno specificare che nei Comuni che applicano il Metodo Normalizzato (stragrande maggioranza) al momento non si configura, a livello TARI, una differenza di trattamento in termini di calcolo del tributo e pertanto sono ammissibili e legittime entrambe le modalità. L'eventuale assenza di chiarezza sul concetto di utenza potrebbe però portare – con l'applicazione del nuovo sistema – a situazioni distorte, come sopra rappresentato: il soggetto che ha dichiarato 100 mq di abitazione e 20 mq di box dovrebbe pagare 2 volte la componente ACS mentre il soggetto che ha dichiarato 120 mq di utenza domestica la sosterrebbe una solta volta. Onde ovviare a problematiche di disparità di trattamento come quelle sopra descritte la soluzione non può che essere quella di considerare una unica utenza in entrambi i casi visti sopra, definendo tale quindi la sola componente abitativa e rendendo quindi ininfluente ai fini del calcolo la presenza di locali accessori. Per i Comuni che applicano il Metodo Normalizzato si potrebbe semplificare considerando lo stesso concetto già espresso dal Dipartimento delle finanze del MEF quando si espresse in merito alla non duplicabilità della tariffa variabile in caso di abitazione e locali accessori: "*In relazione alle problematiche innanzi evidenziate, è essenziale soffermarsi sul contenuto della locuzione di utenza domestica che deve intendersi comprensiva sia delle superfici adibite a civile abitazione sia delle relative pertinenze*". Si deve però infine evidenziare che al momento la quota fissa (che ricomprende i costi comuni) viene addebitata anche alle pertinenze che sono di fatto assoggettate però sulla base della superficie e non del numero come proposto oggi dall'Autorità.

- con riferimento alle utenze non domestiche occorrerà evitare la disparità di trattamento tra Comuni che considerano tali fattispecie in modo unitario sulla base dell'attività prevalente (soluzione comunque sconsigliabile perché potenzialmente foriera di iniquità) e Comuni che invece esigono la distinzione sulla base dell'attività effettivamente svolta all'interno delle diverse frazioni dell'immobile. Nel primo caso si prenderebbe in considerazione una sola utenza, mentre nel secondo ne avremmo tante quante sono le differenti destinazioni d'uso. Anche in questa situazione occorrerebbe considerare l'utenza come l'unità produttiva di rifiuti contraddistinta dal medesimo punto di accesso, ubicata nello stesso immobile e detenuta o condotta dallo stesso soggetto passivo (con le eccezioni del caso ad es. la presenza di due riferimenti catastali contigui per il medesimo immobile produttivo, ove si configuri una medesima utenza). Non sarebbe infatti sensato considerare "utenza" ciascuna porzione della medesima attività produttiva. Ipotizziamo due casi: una carrozzeria di 200 mq ubicata in un Comune che adotta la modalità di attribuzione dell'attività prevalente ed un'altra carrozzeria composta da area di lavorazione con dimensione pari a 150 mq, con annessi 20 mq di ufficio e 30 mq di magazzino. Interpretando l'utenza come singola porzione di immobile ci troveremmo nella situazione di applicare la componente ACS in modo differenziato: una volta sola nel primo caso e addirittura tre volte nel secondo caso (a parità di unico proprietario, di superficie e di rifiuti potenzialmente prodotti).

Concludendo, sarebbe auspicabile che l'Autorità individui in modo univoco la definizione di utenza e la espliciti all'interno del documento finale, anche in considerazione delle potenziali storture sopra rilevate.

Componente RAC

3.20 Dato l'ampio consenso espresso dalla quasi totalità dei soggetti rispondenti in merito alla valorizzazione dei nuovi coefficienti Kb(n), ritenuta maggiormente aderente alle evidenze empiriche illustrate (segnalandone di ulteriori con esiti analoghi) e più equilibrata per i nuclei famigliari più numerosi, l'Autorità conferma i valori riportati nella Tabella 4 del DCO 179/2025/R/RIF, ottenuti applicando la formula seguente […]*

Riprendendo i valori di cui alla Tabella 4 citata si rileva effettivamente una lettura della produzione dei rifiuti da parte dei singoli componenti del nucleo piuttosto differente da quella attualmente in uso, che per la verità pare più equilibrata. Venendo ancora una volta al concreto, la scala di coefficienti restituisce un valore doppio per il nucleo di 4 componenti rispetto a quello monocomponente: è coerente ipotizzare che una famiglia composta di 4 soggetti produca "solamente" il doppio dei rifiuti prodotti da una famiglia costituita da unico soggetto? E che una famiglia composta di 6 persone produca meno di due volte e mezzo i rifiuti prodotti da un solo soggetto? È coerente ritenere che rispetto ad un nucleo di 4 soggetti, l'eventuale aggiunta di un quinto soggetto incida "solamente" per il 12%? Senza dubbio la progressione dei coefficienti dovrà essere regressiva, ma al momento i dati di cui alla tabella succitata paiono penalizzare piuttosto pesantemente le occupazioni monocomponente. Sicuramente se la formula meramente aritmetica individuata (radice quadrata del numero di componenti) fosse sostenuta da misurazioni empiriche, gli esiti sarebbero di gran lunga più motivabili. Si potrebbe quindi fornire la possibilità alle amministrazioni di discostarsi dai coefficienti individuati solo ed esclusivamente in caso di esiti derivanti da rilevamenti specifici a cui potrebbero essere posti limiti minimi di attendibilità da parte dell'Autorità definendo *a priori la metodologia di campionamento per assicurare la dovuta rappresentatività (per esempio in termini di numero di utenze coinvolte - dimensione del campione in relazione alla popolazione - e/o di durata della misura nel tempo, per catturare effetti legati alla stagionalità)* (punto 4.5).

Tabella 2. Intervalli di variazione dei coefficienti Kd uniformi a livello nazionale [kg/m2]

In merito alla determinazione dei nuovi valori Kd si rappresentano le perplessità già evidenziate in riferimento ai coefficienti Kc: si apprezza il superamento della suddivisione territoriale e per fasce demografiche ma si rilevano potenziali storture nell'applicazione dei coefficienti liberamente individuabili all'interno dei range minimo/massimo determinati sulla base dell'estensione degli intervalli di variazione dei coefficienti ai valori ottenibili mediante l'applicazione della deroga introdotta al comma 652, art. 1, della legge 147/13, dal decreto legge

6 marzo 2014, n. 16. Anche qui alcuni casi concreti possono rendere il senso dell'osservazione avanzata:

- per la categoria "supermercato, pane e pasta, macelleria…" la scelta rimessa alle singole amministrazioni è probabilmente troppo estesa: i coefficienti tabellari consentono di applicare una (parte di) tariffa che, nel suo valore massimo, è addirittura 14,8 volte superiore a quella che si otterrebbe utilizzando il valore minimo;

- una farmacia potrebbe scontare una (parte di) tariffa ben 9 volte superiore rispetto ad un negozio di generi alimentari senza che sia apprezzabile l'effettiva analoga differenza di rifiuti prodotti, a parità di superficie.

Se da un lato è apprezzabile mantenere in capo alle amministrazioni locali (nei confronti delle quali non nutriamo alcun dubbio in merito alla competenza ed attenzione alle dinamiche territoriali) la facoltà di modulazione delle tariffe, si ritiene comunque altrettanto opportuno che l'Autorità di regolazione intervenga fissando limiti più contenuti a tali facoltà (ad esempio riprendendo i limiti originari inseriti nel DPR 158/1999), nel rispetto dell'equità tributaria e del principio "chi inquina paga".

Criteri di ripartizione tra le macrocategorie di utenza domestica e non domestica

Q13. Con riferimento alla macrocategoria di utenza non domestica, data l'elevata potenziale variabilità delle singole utenze in termini di capacità di generazione dei rifiuti, con possibili impatti sull'entità degli investimenti richiesti, l'Autorità intende riconoscere (indipendentemente dal regime di tariffazione adottato) la possibilità di differenziare la quota di tariffa corrispondente alla componente "Accesso al servizio" valorizzando il più possibile l'esito di misure, laddove implementate ancorché in forma semplificata (quali, solo a titolo esemplificativo, numero e volumetria assegnata dei contenitori per tipologia di servizio) in quanto funzionale a garantire una maggiore "Corrispondenza" della tariffa, favorendo al contempo l'obiettivo specifico di "Sviluppo".

Sicuramente è auspicabile che la suddivisione dei costi tra macrocategorie rispecchi nel modo più fedele possibile l'effettiva fruizione del servizio; tuttavia, anche in considerazione delle esigue dimensioni della maggior parte degli enti locali (in qualità di Gestori della tariffa e rapporto con gli utenti), porre un vincolo di misurazione ancorché nel periodo transitorio potrebbe risultare decisamente oneroso per gli stessi. Si ritiene quindi che la scelta migliore sia quella di consentire e valorizzare tale pratica, comunque da mantenere a livello facoltativo, valutandone anche le ricadute in termini di costi per giungere ai dati da considerare.

Si ritiene opportuno consentire ai Comuni la scelta del criterio di ripartizione, piuttosto vincolando l'esplicitazione dello stesso all'interno delle delibere di approvazione delle tariffe: già la giurisprudenza si è mossa in questo senso negli anni scorsi (si veda ad esempio Consiglio di Stato 5809/2019) obbligando gli amministratori locali ad individuare e rendere palese all'interno degli atti, il criterio utilizzato per suddividere i costi tra le macrocategorie di utenza. È infatti

condivisibile l'impostazione degli enti che abbiano individuato nel tempo un set di dati che, seppur presuntivi dell'effettivo impatto sulla fruizione del servizio, consentano una razionale e motivabile distribuzione del gettito atteso: tra questi, ad esempio, non può non essere considerata la stima della quantità dei rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche ottenuta mediante coefficienti di produttività individuati nel DPR 158/1999 (Kd). Anche la superficie complessivamente occupata, il numero totale delle utenze, la volumetria dei contenitori a disposizione di queste ultime configurano elementi utili ad evitare che la discrezionalità amministrativa trasmodi in arbitrio.