

DELIBERAZIONE 11 FEBBRAIO 2025
43/2025/R/RIF

CHIUSURA DELL'INDAGINE CONOSCITIVA AVVIATA CON DELIBERAZIONE DELL'AUTORITÀ 41/2024/R/RIF, SUI CRITERI DI ARTICOLAZIONE DEI CORRISPETTIVI APPLICATI NEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

**L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE**

Nella 1327^a riunione dell'11 febbraio 2025

VISTI:

- la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti (di seguito: direttiva 2008/98/CE) come successivamente modificata e integrata;
- la direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 (di seguito: direttiva 2018/851/UE), che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti;
- la direttiva (UE) 2018/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio;
- la legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito: legge 481/95), come successivamente modificata e integrata, recante “Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”;
- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante “Norme in materia ambientale” (di seguito: decreto legislativo 152/06);
- la legge 27 dicembre 2013, n. 147 (di seguito: legge 147/13), recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)”;
- la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (di seguito: legge 205/17), recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”;
- il decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito con legge 19 dicembre 2019, 2, n. 157 (di seguito: decreto-legge 124/19);
- il decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, recante “Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio” (di seguito: decreto legislativo 116/20);

- il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”;
- il decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153, recante “Disposizioni urgenti per la tutela ambientale del Paese, la razionalizzazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, la promozione dell'economia circolare, l'attuazione di interventi in materia di bonifiche di siti contaminati e dissesto idrogeologico”, convertito con modificazioni dalla legge 13 dicembre 2024, n. 191;
- la legge 16 dicembre 2024, n. 193 (di seguito: legge 193/24), recante “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023”;
- il decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158 (di seguito: d.P.R. 158/99), recante “Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani”;
- il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per il periodo 2021-2026 in attuazione e secondo i criteri fissati dall'articolo 18 del Regolamento n. 2021/241/UE, definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio ECOFIN il 13 luglio 2021;
- la deliberazione dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 30 luglio 2019, 333/2019/A, recante “Istituzione di un tavolo tecnico con Regioni ed Autonomie Locali in materia di ciclo dei rifiuti urbani ed assimilati”;
- la deliberazione dell’Autorità 31 ottobre 2019, 443/2019/R/RIF, recante “Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021” (di seguito: deliberazione 443/2019/R/RIF) e, specialmente, il suo Allegato A (di seguito: MTR);
- la deliberazione dell’Autorità 31 ottobre 2019, 444/2019/R/RIF, recante “Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati”;
- la deliberazione dell’Autorità 5 maggio 2020, 158/2020/R/RIF, recante “Adozione di misure urgenti a tutela delle utenze del servizio di gestione integrata dei rifiuti, anche differenziati, urbani ed assimilati, alla luce dell'emergenza da COVID-19”;
- la deliberazione dell’Autorità 3 agosto 2021, 363/2021/R/RIF, recante “Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025” (di seguito: deliberazione 363/2021/R/RIF) e, specialmente, il suo Allegato A (di seguito: MTR-2), come successivamente modificata e integrata;
- la deliberazione dell’Autorità 13 gennaio 2022, 2/2022/A (di seguito: deliberazione 2/2022/A), recante “Quadro strategico 2022-2025 dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente”;
- la deliberazione dell’Autorità 3 agosto 2023, 389/2023/R/RIF, recante “Aggiornamento biennale (2024-2025) del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) (di seguito: deliberazione 389/2023/R/RIF)”;
- la deliberazione dell’Autorità 6 febbraio 2024, 41/2024/R/RIF, recante “Avvio di

indagine conoscitiva sui criteri di articolazione dei corrispettivi applicati nel servizio di gestione dei rifiuti urbani” (di seguito: deliberazione 41/2024/R/RIF);

- la Relazione dell’Autorità 17 dicembre 2024, 567/2024/I/RIF, contenente la “Quarta relazione, ai sensi dell’articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica””;
- i Comunicati dell’Autorità 18 aprile 2024 e 30 aprile 2024, recanti “Raccolta dati: Ricognizione delle articolazioni dei corrispettivi del settore rifiuti”;
- il Comunicato dell’Autorità 28 maggio 2024, recante “Proroga termine invio dati “Ricognizione delle articolazioni dei corrispettivi del settore rifiuti” anni 2022 e 2023”.

CONSIDERATO CHE:

- la direttiva 2008/98/CE stabilisce un quadro giuridico per la gestione dei rifiuti nell’UE, finalizzato alla protezione dell’ambiente e della salute umana, e in particolare:
 - all’articolo 4 stabilisce una gerarchia dei rifiuti, che rappresenta l’ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale nella normativa e politica dei rifiuti, sulla base del quale occorre prioritariamente perseguire l’obiettivo della prevenzione dei rifiuti e, successivamente, quelli della preparazione al riutilizzo, del riciclaggio, del recupero e, da ultimo, quello dello smaltimento dei rifiuti;
 - all’articolo 14 stabilisce che, secondo il principio «chi inquina paga», *“i costi della gestione dei rifiuti, compresi quelli per la necessaria infrastruttura e il relativo funzionamento, sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti”*;
- la direttiva 2018/851/UE, che ha modificato la direttiva 2008/98/CE, ha previsto l’implementazione di un modello di economia circolare e, in particolare, ha stabilito all’articolo 1 che gli Stati membri ricorrano *“a strumenti economici e ad altre misure per incentivare l’applicazione della gerarchia dei rifiuti”* quali i regimi di tariffe puntuali (*pay-as-you-throw*), definiti dall’Allegato IV-bis come regimi che *“gravano sui produttori di rifiuti sulla base dell’effettiva quantità di rifiuti prodotti e forniscono incentivi alla separazione alla fonte dei rifiuti riciclabili e alla riduzione dei rifiuti indifferenziati”*.

CONSIDERATO, ANCHE, CHE:

- l’articolo 1, comma 1, della legge 481/95 prevede che l’Autorità debba perseguire, nello svolgimento delle proprie funzioni, *“la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell’efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, (...) nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull’intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente*

e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori (...)”;

- l’articolo 1, comma 527, della legge 205/17, “*al fine di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull’intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l’adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea*”, ha assegnato all’Autorità funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti urbani, precisando che tali funzioni sono attribuite “*con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 481/95*”;
- la predetta disposizione espressamente attribuisce all’Autorità, tra le altre, le funzioni di:
 - “*diffusione della conoscenza e della trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi a beneficio dell’utenza*” (lett. c);
 - “*tutela dei diritti degli utenti (...)*” (lett. d);
 - “*predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio ‘chi inquina paga’*” (lett. f);
 - “*approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall’ente di governo dell’ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento*” (lett. h);
- per il perseguimento dei citati obiettivi di “*carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse*” (con i quali devono essere armonizzati gli obiettivi di carattere economico - finanziario improntati alla copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento), l’Autorità è chiamata, tra l’altro, a tener conto:
 - con riguardo alla *sostenibilità ambientale*, del principio «chi inquina paga», la cui definizione di riferimento è contenuta nella Raccomandazione del 3 marzo 1975, 75/436/Euratom, CECA, CEE (concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente), ai sensi della quale “*le persone fisiche o giuridiche, di diritto pubblico o privato, responsabili di inquinamento debbono sostenere i costi delle misure necessarie per evitare questo inquinamento o per ridurlo, al fine di rispettare le misure e le misure equivalenti che consentono di raggiungere gli obiettivi di qualità o, qualora non esistano i suddetti obiettivi, le norme e le misure equivalenti fissate dai pubblici poteri*” e che - con specifico riguardo al servizio di gestione dei rifiuti urbani - è stato opportunamente declinato nella citata direttiva 2008/98/CE;

- relativamente alla *sostenibilità sociale*, dei compiti attribuitele dal legislatore nazionale che, all'articolo 57-bis, comma 2, del decreto-legge 124/19, ha previsto che la medesima Autorità assicuri agli utenti domestici del servizio di gestione integrato dei rifiuti urbani in condizioni economico-sociali disagiate (individuati in analogia ai criteri utilizzati per i bonus sociali relativi agli altri settori dalla stessa regolati) l'accesso alla fornitura del servizio a condizioni tariffarie agevolate, definendo le relative modalità attuative - tenuto conto del principio del recupero dei costi efficienti di esercizio e di investimento - sulla base dei principi e dei criteri individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (ad oggi non ancora adottato), su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro dell'economia e delle finanze;
- peraltro, ai fini di cui sopra, l'articolo 2, comma 20, della legge 481/95, alla lettera a), attribuisce, all'Autorità, uno specifico potere di richiedere dati e informazioni ai soggetti che a qualunque titolo esercitino i servizi sottoposti alla sua regolazione;
- infine, nell'Allegato A alla deliberazione 2/2022/A, tra gli obiettivi strategici per il quadriennio 2022-2025, l'Autorità ha indicato quello di *“Riconoscere i costi efficienti del servizio di gestione dei rifiuti e determinare le tariffe alla luce del paradigma della Circular Economy”* (OS. 17), proponendosi di attuare una *“revisione dell’attuale disciplina in materia di corrispettivi applicati agli utenti, in merito ai criteri di ripartizione delle entrate tariffarie tra utenze domestiche e non domestiche, anche favorendo il passaggio graduale alla tariffazione puntuale (con la finalità di introdurre sistemi di tariffazione che forniscano adeguati segnali di prezzo agli utenti, in ossequio al principio comunitario del “pay-as-you-throw”, con effetti positivi anche in termini di prevenzione della produzione di rifiuti)”*.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- con riferimento alla disciplina tariffaria del servizio di gestione dei rifiuti urbani, la legge 147/13, all'articolo 1, commi 639 e seguenti, ha istituito la TARI, quale componente dell'imposta unica comunale (IUC), destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti a carico dell'utilizzatore, corrisposta in base a tariffa commisurata ad anno solare;
- in particolare, l'articolo 1 della legge 147/13:
 - al comma 651, dispone che il comune, nella commisurazione della suddetta tariffa, tiene conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al d.P.R. 158/99; in alternativa, e comunque nel rispetto del principio *“chi inquina paga”*, ai sensi del comma 652, il comune *“può commisurare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte nonché al costo del servizio sui rifiuti”*. Il comma in parola, come innovato

dall'articolo 57-*bis* del decreto-legge 124/19 alla luce dei compiti attribuiti all'Autorità in materia tariffaria, prevede poi che *“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”*;

- al comma 654, stabilisce che *“in ogni caso deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori comprovandone l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente”*;
- al comma 668 riconosce, ai comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti, la facoltà di prevedere *“l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della TARP”, la quale è “applicata e riscossa direttamente dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani”, precisando che il comune nella commisurazione della tariffa può tenere conto dei citati criteri determinati con il regolamento di cui al d.P.R. 158/99;*
- nello specifico, il d.P.R. 158/99 stabilisce:
 - all'articolo 3, comma 2, che la tariffa relativa alla gestione dei rifiuti urbani sia *“composta da una parte fissa, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere e dai relativi ammortamenti, e da una parte variabile, rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione”*;
 - all'articolo 4, che la tariffa di riferimento relativa alla gestione dei rifiuti urbani sia articolata nelle fasce di utenza domestica e non domestica, disponendo che *“l'Ente locale ripartisc[a] tra [tali] (...) categorie (...) l'insieme dei costi da coprire attraverso la tariffa secondo criteri razionali (...)”,* specificando altresì che, *“a livello territoriale la tariffa è articolata con riferimento alle caratteristiche delle diverse zone del territorio comunale, ed in particolare alla loro destinazione a livello di pianificazione urbanistica e territoriale, alla densità abitativa, alla frequenza e qualità dei servizi da fornire, secondo modalità stabilite dal Comune”*;
 - all'articolo 5, che *“la quota fissa da attribuire alla singola utenza*

- domestica v[enga] determinata (...), in modo da privilegiare i nuclei familiari più numerosi e le minori dimensioni dei locali” e la “parte variabile della tariffa [sia] rapportata alla quantità di rifiuti indifferenziati e differenziati, specificata per kg, prodotta da ciascuna utenza”, precisando che qualora gli “Enti locali (...) non abbiano validamente sperimentato tecniche di calibratura individuale degli apporti poss[a]no applicare un sistema presuntivo”;*
- *all’articolo 6, che “la parte fissa della tariffa è attribuita alla singola utenza [non domestica] sulla base di un coefficiente relativo alla potenziale produzione di rifiuti connessa alla tipologia di attività per unità di superficie assoggettabile a tariffa” e che per “l’attribuzione della parte variabile della tariffa gli enti locali organizzano e strutturano sistemi di misurazione delle quantità di rifiuti effettivamente conferiti dalle singole utenze”, laddove gli “enti locali non ancora organizzati applicano un sistema presuntivo”;*
 - *all’articolo 4 dell’Allegato 1 i valori dei coefficienti di adattamento K_a e K_b per l’attribuzione rispettivamente della parte fissa e della parte variabile della tariffa alle utenze domestiche per le diverse aree geografiche, di cui alle tabelle 1a, 1b e 2, nonché gli intervalli di valori del coefficiente potenziale di produzione K_c e del coefficiente di produzione K_d , rispettivamente per l’attribuzione della parte fissa e della parte variabile della tariffa alle utenze non domestiche per le diverse aree geografiche e le tipologie di attività svolta, di cui alle tabelle 3a, 3b, 4a e 4b;*
 - *infine, il decreto legislativo 116/20, intervenendo, tra l’altro, sull’articolo 198 “competenze dei comuni” e sull’articolo 238 “Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani” del decreto legislativo 152/06 - come da ultimo integrato dalla legge 193/24 - ha previsto che “le utenze non domestiche possono conferire al di fuori del servizio pubblico i propri rifiuti urbani previa dimostrazione di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l’attività di recupero dei rifiuti stessi”, disponendo che “le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani (...), che li conferiscono, in tutto o in parte, al di fuori del servizio pubblico e dimostrano di averli avviati al riciclo o al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l’attività di riciclo o recupero dei rifiuti stessi sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti (...).”*

CONSIDERATO, ALTRESÌ, CHE:

- con la deliberazione 443/2019/R/RIF, l’Autorità ha adottato il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR) recante i “criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021”, introducendo una regolazione per l’aggiornamento delle entrate tariffarie di riferimento, basata su criteri di riconoscimento dei costi efficienti tesi tra l’altro a definire adeguamenti dei corrispettivi ancorati a valutazioni, da parte della

- comunità interessata, sulle prestazioni di servizio da fornire o sulle più idonee modalità organizzative da realizzare, valorizzando la consapevole determinazione del pertinente livello istituzionale;
- successivamente, con la deliberazione 363/2021/R/RIF l’Autorità ha adottato il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025, integrando e sviluppando – comunque in un quadro generale di regole stabile e certo – la regolazione applicata a partire dal 2018 e declinata nel MTR di cui alla citata deliberazione 443/2019/R/RIF;
 - in particolare, il comma 4.5 della deliberazione 363/2021/R/RIF (come successivamente integrata, in particolare, dalla deliberazione 389/2023/R/RIF ai fini dell’aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie) stabilisce che in ciascuna annualità del quadriennio 2022-2025, a partire dalle entrate relative alle componenti di costo variabile e di quelle relative alle componenti di costo fisso individuate sulla base delle disposizioni di cui al MTR-2 e risultanti dal piano economico-finanziario predisposto per le medesime annualità, siano definiti l’attribuzione dei costi tra utenze domestiche e non domestiche, in continuità con i criteri di cui alla normativa previgente, e i corrispettivi da applicare all’utenza finale, secondo quanto previsto all’articolo 6 del MTR-2, che in aggiunta prevede che:
 - nei casi in cui siano in vigore sistemi di tariffazione puntuale che abbiano superato l’applicazione delle citate tabelle, oppure nel caso in cui se ne preveda l’introduzione a partire dall’anno 2022, la nuova metodologia trovi applicazione nel periodo considerato, per la sola determinazione dei costi efficienti da riconoscere alle gestioni (comma 6.2);
 - le utenze non domestiche che producano rifiuti urbani, li conferiscano al di fuori del servizio pubblico e dimostrino di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l’attività di recupero dei rifiuti stessi, siano escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti, secondo quanto previsto dall’articolo 238, comma 10, del decreto legislativo 152/06, come modificato dal decreto legislativo 116/20 (comma 6.3);
 - nel caso in cui, nell’ambito delle entrate tariffarie, sia stato previsto il recupero di costi relativi ad attività esterne al ciclo integrato dei rifiuti urbani, come definite al comma 1.1 del medesimo MTR-2, debba essere fornita separata evidenza, negli avvisi di pagamento, degli oneri riconducibili alle medesime (comma 6.4).

CONSIDERATO, POI, CHE:

- alla luce della significativa eterogeneità dei costi sottesi del servizio integrato come risultante dalle predisposizioni tariffarie trasmesse all’Autorità per il secondo periodo regolatorio, nonché in considerazione di un’eterogeneità potenzialmente ampia delle regole di articolazione tariffaria seguite, con deliberazione 41/2024/R/RIF l’Autorità ha avviato un’indagine conoscitiva sui

criteri di articolazione dei corrispettivi applicati nel servizio di gestione dei rifiuti urbani, al fine di acquisire puntuali informazioni da cui derivare indicazioni utili per un successivo intervento di primo riordino sulla materia;

- in particolare, con la richiamata deliberazione, anche allo scopo di identificare possibili aree di razionalizzazione e di superamento di eventuali difformità nell'allocazione dei costi nell'ambito della struttura dei corrispettivi, l'Autorità ha previsto di raccogliere informazioni in merito ai seguenti principali elementi:
 - il regime di prelievo applicato, se tributo o tariffa avente natura di corrispettivo, nonché il grado di diffusione dei sistemi di tariffazione puntuale rispetto a metodi di natura presuntiva;
 - i criteri di ripartizione utilizzati per suddividere tra le categorie di utenza domestica e non domestica i costi del servizio da coprire attraverso la tariffa;
 - i valori adottati dei coefficienti di adattamento Ka e Kb per l'attribuzione rispettivamente della parte fissa e della parte variabile della tariffa alle utenze domestiche e, analogamente, i valori del coefficiente potenziale di produzione Kc e del coefficiente di produzione Kd rispettivamente per l'attribuzione della parte fissa e della parte variabile della tariffa alle utenze non domestiche, ai sensi dell'articolo 4 dell'Allegato 1 del d.P.R. 158/99;
 - l'attuale sviluppo e le diverse soluzioni eventualmente adottate di misurazione puntuale della quantità di rifiuti prodotti, nonché le modalità di identificazione dell'utenza per l'attribuzione puntuale delle quantità di rifiuti conferiti, eventualmente anche in caso di utenze aggregate;
 - le caratteristiche dell'articolazione dei corrispettivi in caso di adozione di tariffazione puntuale e i criteri di allocazione dei costi nella struttura articolata alle utenze;
 - ulteriori informazioni sull'organizzazione del servizio di raccolta dei rifiuti.

CONSIDERATO, INFINE, CHE:

- allo scopo di raccogliere, in modalità standardizzata, i dati con riferimento a ciascun ambito tariffario (comunale o pluri-comunale), nonché gli elementi di valutazione utili per lo svolgimento degli approfondimenti ritenuti necessari, è stata avviata in data 30 aprile 2024 (secondo modalità definite in appositi Comunicati agli operatori) la raccolta dati "Ricognizione delle articolazioni dei corrispettivi del settore rifiuti", con riferimento sia all'anno 2022 sia all'anno 2023, rivolta ai gestori che svolgessero, alla data di apertura della raccolta, l'attività di "gestione tariffe e rapporto con gli utenti" del servizio di gestione dei rifiuti urbani;
- alla data del 4 novembre 2024, risultavano trasmessi (principalmente da singoli Comuni in qualità di responsabili dell'attività di "gestione tariffe e rapporto con gli utenti", ciascuno per il proprio rispettivo territorio) i dati e le informazioni relativi a 4.019 ambiti tariffari per il 2023 e a 3.928 ambiti tariffari per il 2022

(solo 21 dei quali pluri-comunali), corrispondenti ad una popolazione servita di poco inferiore al 70% della popolazione italiana, pur riscontrandosi un grado di copertura disomogeneo tra le diverse aree geografiche e tra le singole Regioni, con un tasso di rappresentatività maggiore per l'area Centro-Nord del Paese;

- sulla base delle informazioni acquisite, con riferimento ai diversi regimi di prelievo applicabili, a livello nazionale il regime di TARI tributo presuntiva risulta predominante (82% in termini di popolazione servita), con la TARI tributo binomia quale forma di prelievo prevalente (77%), mentre l'adozione della TARI tributo monomia appare minoritaria (5%); nel contesto dei regimi a tariffazione puntuale (18%) la tariffa corrispettiva risulta più diffusa (14%) rispetto al regime di TARI tributo puntuale (di seguito anche: TARIP);
- le elaborazioni condotte sembrano evidenziare per gli ambiti gestiti in tariffazione puntuale (e in misura maggiore in caso di tariffa corrispettiva) *performance* migliori in termini di percentuale di raccolta differenziata, apparendo tale regime uno strumento efficace per orientare il comportamento degli utenti verso la *“separazione alla fonte dei rifiuti riciclabili e (...)la riduzione dei rifiuti indifferenziati”*, in coerenza con le indicazioni della direttiva 2018/851/UE;
- in linea generale, l'adozione di sistemi di misura puntuale, oltre ad essere condizione per l'implementazione della tariffazione puntuale, con i sottesi benefici in termini ambientali e di maggiore equità verso l'utenza, assume rilievo anche come fattore discriminante del regime di prelievo applicabile (tassa o tariffa), dal momento che, ai sensi del comma 668, articolo 1, della citata legge 147/13, solo i Comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti possono adottare una tariffa corrispettiva in luogo della TARI;
- peraltro, rispetto alla TARIP che, in quanto tributo locale - ancorché puntuale - riflette un modello tariffario cui è associata una molteplicità di tariffe comunali anche all'interno del medesimo bacino di affidamento gestionale, la tariffa corrispettiva può rappresentare il presupposto per un'azione di governo su area vasta, come evidenziato dalla presenza nel campione di diversi e significativi esempi in cui l'adozione della tariffa corrispettiva si è accompagnata ad un percorso di graduale superamento dell'originaria frammentazione, mediante l'applicazione di un'articolazione omogenea su ambiti di estensione pluri-comunale (di cui alcuni coincidenti con l'intero bacino di affidamento), con potenziali benefici in termini di maggiore standardizzazione ed efficienza del servizio;
- con riferimento alla specifica struttura adottata, in termini di numero e tipologia delle componenti in cui è articolata la tariffa all'utenza, si individua un modello ampiamente diffuso di struttura trinomia, in particolare nel caso della TARIP, in cui la parte fissa (e in una certa misura la parte variabile) sono calcolate in applicazione del d.P.R. 158/99, con la restante parte variabile correlata alla misurazione puntuale del rifiuto urbano residuo attribuito ad ogni utenza, fatta salva l'applicazione di una soglia inferiore quale produzione ineludibile (i cosiddetti svuotamenti minimi); peraltro, le scelte di dimensionamento di tali soglie possono essere anche molto differenziate nei diversi contesti e, di

- conseguenza, molto variabili i correlati incentivi economici, legati alle eventuali eccedenze, a volte di entità marginale rispetto al peso complessivo della bolletta;
- nel complesso, le elaborazioni svolte hanno evidenziato un'elevata variabilità sia nell'incidenza della quota fissa e della quota variabile delle entrate tariffarie articolate all'utenza, sia nella ripartizione delle medesime entrate alle due categorie di utenza domestica e non domestica, con utilizzo frequente di criteri, qualora esplicitati, generici o basati su stime e parametri presuntivi, con esiti quindi molto variegati, nonché con potenziali effetti distorsivi nell'allocazione dei costi nell'ambito della struttura dei corrispettivi e tra le diverse categorie di utenza;
 - in aggiunta, la persistente parcellizzazione tariffaria a livello comunale sembra comportare, perfino all'interno del medesimo bacino di affidamento, un'eterogeneità nei criteri di articolazione, in termini di difformità di trattamento nella ripartizione dei costi tra le diverse categorie di utenza domestica e non domestica, nonché di disallineamenti all'interno delle medesime categorie, per esempio nel livello di progressività tariffaria per le c.d. famiglie numerose nell'ambito dell'utenza domestica;
 - da ultimo, in considerazione dell'utilizzo diffuso dei criteri di cui al d.P.R. 158/99, sia per la ripartizione dei costi tra le due categorie di utenza domestica e non domestica, sia per la commisurazione della tariffa alle singole utenze (utilizzo peraltro non limitato al solo regime di TARI tributo binomia, in quanto si riscontra un esteso ricorso ad alcuni dei parametri presuntivi ivi valorizzati anche in regime di tariffa corrispettiva), si pone la questione dell'attualità dell'impostazione ivi prefigurata, tenuto conto della profonda evoluzione subita nel frattempo dal settore dei rifiuti; in particolare ci si riferisce ad aspetti quali: l'adeguatezza della superficie dei locali come fattore effettivamente indicativo della potenzialità di produzione dei rifiuti, la rappresentatività ed esaustività delle categorie di attività ivi previste per le utenze non domestiche, nonché l'idoneità degli intervalli di valori dei coefficienti potenziali di produttività dei rifiuti, anche alla luce della possibilità riconosciuta alle utenze non domestiche di fuoriuscire dal servizio pubblico, in tutto o in parte.

RITENUTO CHE:

- sia opportuno concludere l'indagine conoscitiva avviata con deliberazione 41/2024/R/RIF in relazione ai criteri di articolazione dei corrispettivi applicati nel servizio di gestione dei rifiuti urbani, approvando la "Relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva sui criteri di articolazione dei corrispettivi applicati nel servizio di gestione dei rifiuti urbani", come riportata nell'Allegato A alla presente deliberazione;
- alla luce delle principali evidenze emerse, ai fini di una maggiore aderenza al principio cardine europeo del "Pay As You Throw" (PAYT), sia opportuno individuare tre aree di intervento prioritarie al fine di: *i.* adeguare i criteri di articolazione tariffaria al mutato contesto socio-economico nonché al paradigma emergente di economia circolare; *ii.* introdurre strumenti volti a ridurre la

riscontrata eterogeneità, minimizzando i potenziali effetti distorsivi nell’allocazione dei costi nell’ambito della struttura dei corrispettivi e tra le diverse categorie di utenza; *iii.* valorizzare le attività di misura, quale strumento primario non solo per la responsabilizzazione dell’utenza, contribuendo a garantire maggiore “corrispettività” della tariffa, ma anche per lo sviluppo industriale dell’intero settore;

- sia pertanto opportuno prevedere, nell’ambito di un successivo procedimento, la definizione di un intervento di primo riordino in materia di articolazione dei corrispettivi nel servizio di gestione dei rifiuti urbani

DELIBERA

1. di concludere l’indagine conoscitiva avviata con deliberazione 41/2024/R/RIF;
2. di approvare la “Relazione conclusiva dell’indagine conoscitiva sui criteri di articolazione dei corrispettivi applicati nel servizio di gestione dei rifiuti urbani”, come riportata nell’*Allegato A*;
3. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell’Autorità www.arera.it.

11 febbraio 2025

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini