



# LINEE GUIDA PER L'APPLICAZIONE DELLA TARIFFA PUNTUALE

## **Linea guida n. 1**

## PREFAZIONE

La emanazione delle presenti Linee Guida rappresenta un risultato importantissimo per l'Amministrazione.

La Regione Abruzzo - "Regione verde d'Europa" - non poteva non premere l'acceleratore e raggiungere anche questo traguardo.

"PAY AS YOU THROW": paga per quel che conferisci.

Non è questo un mero "*slogan*" quanto la esplicitazione di una necessità imposta dagli importanti obiettivi unionali che si è chiamati a raggiungere: primo tra tutti quello della prevenzione nella produzione dei rifiuti e, per l'effetto, della riduzione della percentuale dei rifiuti conferiti in discarica.

Si tratta di una sfida epocale cui sono tenuti a rispondere i Comuni, i Gestori dei servizi di igiene urbana e tutta la Collettività.

Assessore  
Ing. Nicola Campitelli

A cura del Servizio Gestione Rifiuti e Bonifiche

Dirigente: Avv. Nunzia Napolitano

Responsabile dell'Ufficio Pianificazione e Programmi: Dott. Gabriele Costantini

Avv. Lidia Flocco, esperto ambientale Regione Abruzzo, Abruzzo Progetti s.p.a.

Si ringrazia la Fondazione Operate per la condivisione del “*Pay As You Throw (PAYT) Toolkit for European Cities*” e delle buone pratiche nazionali ed europee applicate in materia riportate nelle presenti Linee Guida.

## 1. Premessa

Con la deliberazione n. 855 del 22/12/2021, la Giunta Regionale ha approvato l'aggiornamento del Piano Regionale di Gestione Integrata dei rifiuti urbani, in ragione delle rilevanti novità contenute nel “Pacchetto economia circolare”.

In particolare, il Piano Regionale è stato aggiornato tenuto conto:

- della intervenuta modifica della definizione di “*rifiuti urbani*”, degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani e degli imballaggi;
- della introduzione degli obblighi di raccolta differenziata di particolari flussi di rifiuti;
- dei contenuti della pianificazione regionale di settore;
- della Deliberazione ARERA relativa alle tariffe di accesso agli impianti, in uno con la Strategia Nazionale per l’Economia Circolare e la adozione del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti (PNGR).

Il Piano in parola promuove l’applicazione di sistemi di tariffazione puntuale dei servizi di gestione dei rifiuti e prevede, tra le azioni a sostegno della prevenzione, l’attivazione della tariffazione puntuale e la sua estensione ad almeno il 30% delle utenze, nonché il suo monitoraggio.

Nel territorio della Regione Abruzzo, salvo alcune sperimentazioni, si registra un forte ritardo rispetto ad altri contesti regionali nell’attivazione della tariffazione puntuale, nonostante l’esperienza maturata con l’attivazione di meccanismi di premialità/penalità per lo sviluppo delle raccolte differenziate abbiano dimostrato che tali strumenti rappresentano l’azione più efficace e incisiva per garantire una corretta gestione dei rifiuti.

A tali fini, con determinazione n. DPC026/162 del 04/07/2022, è stato istituito un Gruppo di Lavoro cui è stato attribuito il compito di elaborare una proposta preliminare di Linee Guida, nella consapevolezza che le stesse saranno soggette a revisione e aggiornamento periodici, tenuto conto dell’evoluzione della normativa di settore e del monitoraggio dei dati conseguenti all’avvio della tariffazione puntuale nel territorio della Regione Abruzzo.

## 2. Gli obiettivi delle Linee Guida: verso la scelta della tariffa puntuale

L'applicazione della tariffa mediante metodi di calibrazione basati sui rifiuti effettivamente conferiti dalla singola utenza è stata identificata come azione di base per lo sviluppo a livello locale di sistemi di gestione indirizzati non solo alla minimizzazione della produzione complessiva dei rifiuti urbani, ma anche all'innalzamento delle percentuali di separazione delle frazioni recuperabili e riciclabili, con contestuale minimizzazione della frazione residuale da avviare allo smaltimento.

L'adozione della tariffa puntuale, commisurata almeno in parte alla quantità di rifiuti prodotti e conferiti al servizio pubblico, costituisce dunque uno strumento di responsabilizzazione rispetto alla più oculata e attenta gestione dei rifiuti in quanto tutti i soggetti interessati (Ente locale, soggetto gestore e utenze) sono pienamente coinvolti, anche economicamente, per fornire adeguate risposte alle problematiche connesse alla produzione dei rifiuti. La tariffa puntuale rappresenta inoltre un proficuo strumento per sostenere l'economia circolare e garantire l'equità fiscale nell'attribuzione dei costi del servizio ai cittadini.

I sistemi di tariffazione puntuale, già consolidati nelle realtà più virtuose del panorama nazionale, non hanno ancora avuto uno sviluppo nel territorio regionale della Regione Abruzzo; pertanto si rende necessaria l'adozione di strumenti di incentivazione atti a favorirne e a incentivarne la diffusione a livello locale.

Le presenti Linee Guida (anche LG) oltre a stimolare l'avvio di progetti, anche sperimentali e a ottemperare a un'azione specificamente prevista dal Piano, intendono fornire elementi utili per accompagnare l'Ente Locale nella scelta della metodologia per determinare la tariffazione puntuale, senza comunque entrare nel merito della formulazione del Piano Economico Finanziario del servizio comunale di gestione dei rifiuti urbani, la cui redazione è regolata dalle direttive specifiche emanate dall'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), avente funzioni di regolazione e controllo in materia di gestione dei rifiuti.

Alle Linee Guida, mutuando un approccio utilizzato in altri contesti Regionali<sup>1</sup>, sono allegati i Regolamenti Tipo (cui i Comuni possono fare riferimento) per la disciplina della tassa rifiuti puntuale (TARIP), della tariffa rifiuti corrispettiva e della tassa rifiuti (TARI "normalizzata"), aggiornati al testo modificato dal D.lgs. 116/2020, del TUA (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) e alla deliberazione ARERA n. 15/2022/r/rif e allegato TQRIF.

---

<sup>1</sup> Si veda DGR del 21 FEBBRAIO 2022, N. 202 dell'Emilia Romagna (<https://bur.regione.emilia-romagna.it/dettaglio-inserzione?i=74020ebfaa574e6cbe0512b2874fe928>) e DGR n. 824 del 25/11/2021 del Lazio (<https://www.regione.lazio.it/documenti/75941>).

Attraverso i Regolamenti Tipo si intende così favorire l'avvio e la standardizzazione della tariffazione nella Regione Abruzzo, così da garantire equità fiscale, uniformità nelle modalità di applicazione sull'intero territorio regionale e favorire al contempo l'avvio della tariffazione puntuale.

### 3. La Tariffa Puntuale

La Tariffa Puntuale - tributo o corrispettivo - costituisce uno strumento in grado di migliorare le prestazioni ambientali del sistema di gestione dei rifiuti urbani, attraverso il contenimento della produzione complessiva dei rifiuti e la minimizzazione della produzione di residui indifferenziati da avviare allo smaltimento. Contestualmente l'avvio di sistemi di tariffazione puntuale consente di implementare i livelli di intercettazione delle frazioni riciclabili, garantendone la qualità ai fini dell'effettivo avvio al recupero.

La tariffa puntuale consente inoltre di perseguire una maggiore equità nella ripartizione degli oneri economici legati all'esecuzione del servizio, in ossequio al principio unionale secondo cui "chi inquina paga".

Affinché detto strumento sia efficace, è necessario garantirne una semplice applicazione e immediata adattabilità alle diverse esigenze sul territorio, anche al fine di evitare un appesantimento degli adempimenti burocratici sia da parte delle Amministrazioni che degli utenti.

Ciò è tanto più vero per la realtà che interessa la Regione Abruzzo, in cui i Comuni non hanno finora inteso attivare la tariffa puntuale, probabilmente anche in ragione di una sentita preoccupazione di poter andare incontro a nuove incombenze dai contorni non ben precisi sia dal punto di vista tecnico che amministrativo. Essendo tuttavia oggi il sistema di raccolta domiciliare oramai diffuso pressoché in tutti i Comuni del territorio regionale, quest'ultimo può dirsi parimenti maturo all'implementazione di un sistema di tariffazione puntuale.

Dunque, nell'avviare un sistema di tariffazione puntuale, l'Ente Locale – nella scelta della metodologia da applicare - dovrebbe considerare i seguenti elementi:

- a) la semplicità di attivazione in ragione anche della rapida adattabilità al sistema di raccolta in atto e al sistema amministrativo in uso;
- b) l'efficacia del sistema di tariffazione puntuale;
- c) la riduzione del flusso della frazione residuale allo smaltimento e il contenimento della produzione complessiva dei rifiuti;
- d) una maggiore equità della distribuzione degli oneri alle utenze.

Gli elementi sopra indicati devono essere tenuti presente anche al momento della scelta della **natura dello strumento tariffario, delle frazioni merceologiche da misurare** nonché della

**tecnica di misurazione** e della **struttura di calcolo da adottare**, come meglio specificato nel prosieguo.

## **4. Il quadro normativo di riferimento**

### **4.1. La legislazione dell'Unione Europea**

A livello unionale la discussione sui sistemi di tariffazione puntuale “*pay as you throw*” – PAYT) si fonda oramai da anni sull'applicazione congiunta di due principi guida delle politiche ambientali: quello per cui *chi inquina paga* “*polluter pay principle*” (PPP) e quello fondato sulla *responsabilità condivisa* “*shared responsibility*”.

Su tali temi già la direttiva 75/442/CE, in virtù delle modifiche introdotte nel 1991, con la direttiva 91/156/CE, sanciva, all'art. 15, che conformemente al principio chi inquina paga, il costo dello smaltimento dei rifiuti deve essere sostenuto dal detentore che consegna i rifiuti a un raccoglitore o a una impresa autorizzata al trattamento, dai precedenti detentori o dal produttore del prodotto che genera i rifiuti. È quindi già nella direttiva 91/156/CE che viene introdotto il concetto per il quale, la parte dei costi non coperta dalla valorizzazione dei rifiuti deve essere coperta in base al principio “chi inquina paga”.

La medesima formulazione è poi stata traslata nell'art. 15 della direttiva 2006/12/CE, che ha sostituito la direttiva 75/442/CE.

Più recentemente, in virtù dell'art. 14 della direttiva 2008/98/CE, è stato affermato che i costi della gestione dei rifiuti sono sopportati dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti. Tale obbligo finanziario incombe su detti soggetti in ragione del loro contributo alla produzione dei rifiuti. I principi cardine del diritto unionale stabiliscono dunque una responsabilità generale per cui i costi di gestione dei rifiuti devono ricadere, in prima istanza, sul produttore degli stessi o, comunque, su coloro che sono responsabili della loro gestione. La direttiva 2008/98/CE, inoltre, ha sancito che gli Stati membri possono decidere che i costi della gestione dei rifiuti siano sostenuti parzialmente o interamente dal produttore del prodotto causa dei rifiuti, e che i distributori di tale prodotto possano contribuire alla copertura di tali costi.

La direttiva 2008/98/CE è stata di recente novellata con la direttiva 2018/851/UE del 30/05/2018 relativa ai rifiuti che ha lo scopo di promuovere i principi dell'economia circolare per il raggiungimento di un alto livello di efficienza delle risorse e aumentare in via prioritaria la prevenzione nella produzione di rifiuti. Le modifiche contenute nella nuova disciplina introducono, tra l'altro, misure aggiuntive sulla preparazione per il riutilizzo, sulla raccolta differenziata, sul riciclaggio, sul recupero energetico e introduce misure economiche per favorire l'applicazione della gerarchia dei rifiuti.

La nuova disciplina unionale aggiunge infatti all'art. 4 della Direttiva 2008/98/CE che *“Gli Stati membri ricorrono a strumenti economici e ad altre misure per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti, come quelli di cui all'allegato IV bis o altri strumenti e misure appropriati”*.

Tra gli esempi di strumenti economici e di altre misure per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti di cui all'articolo 4, paragrafo 3, la direttiva prevede anche l'adozione di strumenti fiscali tra cui i *“regimi di tariffe puntuali (pay-as-you-throw) che gravano sui produttori di rifiuti sulla base della quantità effettiva di rifiuti prodotti e forniscono incentivi alla separazione alla fonte dei rifiuti riciclabili e alla riduzione dei rifiuti indifferenziati.”*(allegato IV bis – introdotto dalla Direttiva 2018/851/UE).

La recentissima revisione della politica e della legislazione unionale ha evidenziato, quindi, l'importanza dell'uso di strumenti *“market based”* per la gestione dei rifiuti, che si focalizzano sugli schemi di responsabilità dei produttori, di tariffazione puntuale (PAYT), di tassazione sulla discarica e sull'incenerimento. In particolare, nello studio di impatto (2014/0201 IF) che la Commissione ha elaborato in previsione dell'adozione della nuova direttiva 2018/851/UE del 30/05/2018 è stato evidenziato che gli schemi *“ pay as you throw ”* (PAYT), se applicati correttamente, dimostrano una notevole efficacia: nelle aree in cui sono proposti detti schemi, i cittadini stanno compiendo sforzi per ridurre la loro produzione di rifiuti e allo stesso tempo la partecipazione alla raccolta differenziata aumenta in modo visibile. L'introduzione di questi strumenti ha un impatto diretto sulla quantità di rifiuti residui da trattare, che viene significativamente ridotta, portando a una riduzione dei costi di gestione dei rifiuti per le autorità locali competenti. La grande maggioranza delle regioni che presentano tassi di riciclaggio elevati - oltre il 70% - sta applicando schemi PAYT. Al momento, questi sistemi non sono utilizzati in maniera diffusa dai vari enti competenti all'interno dell'UE: è stato stimato che solo 3 Stati membri dispongono di sistemi PAYT in tutti i comuni, mentre i sistemi PAYT non sono affatto presenti in 11 Stati membri, la maggior parte dei quali presenta scarse prestazioni in termini di gestione dei rifiuti.

Il percorso con il quale si è giunti alle misure unionali da poco introdotte ha origine da un lavoro serrato svolto negli ultimi anni dalla Commissione europea; in particolare la Commissione ha scelto sin dai primi anni del 2000 di utilizzare lo strumento della *“Comunicazione”* per esaminare e valutare la politica dell'UE in materia di rifiuti e per definire un contesto strategico per il futuro. Come previsto dai programmi d'azione per l'ambiente, la strategia della Commissione è stata quella di fissare gli obiettivi e delineare gli strumenti di cui l'UE avesse bisogno per una migliore gestione dei rifiuti; nella Comunicazione della Commissione europea *“Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse: una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei*



*rifiuti* (COM (2005) 666 def.)” è stato chiarito come, il raggiungimento degli obiettivi di riduzione del conferimento dei rifiuti in discarica, sanciti dalla direttiva 1999/31/CE, e quelli fissati in materia di recupero e riciclaggio, potessero essere raggiunti soltanto mediante una combinazione equilibrata di strumenti normativi ed economici; nello stesso documento venivano invitati gli Stati membri a ricorrere maggiormente agli strumenti economici ed a scambiarsi esperienze e buone pratiche nell’ambito di un migliore coordinamento in seno al comitato in materia di gestione dei rifiuti. A seguito dell’emanazione della direttiva quadro 2008/98/CE la Commissione europea ha continuato il lavoro volto ad attuare una strategia comune in materia di rifiuti e, nel 2011, con la *“Relazione sulla strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti”* è stato evidenziato come oltre ad una buona governance e ad una forte volontà politica, gli Stati membri più avanzati abbiano creato migliori condizioni per i mercati del riciclaggio, utilizzando in modo ottimale strumenti normativi ed economici quali il divieto di smaltimento in discarica, l’imposizione di tasse e oneri in base alla gerarchia dei rifiuti e l’applicazione del concetto di responsabilità del produttore a vari flussi di rifiuti. Ciò ha portato a una progressiva internalizzazione dei costi di gestione dei rifiuti nel prezzo dei prodotti e dei servizi. Nella stessa occasione la Commissione ha richiamato la necessità di adottare un approccio europeo al tema.

Nel corso dei prossimi anni è, infine, previsto un monitoraggio continuo volto a garantire nel tempo il raggiungimento dei diversi obiettivi sulla preparazione per il riutilizzo, sulla raccolta differenziata, sul riciclaggio e sul recupero energetico; allo stesso tempo la Commissione ha stabilito di voler approfondire gli studi sull’applicazione, da parte dei diversi Stati membri, degli strumenti economici volti al raggiungimento degli ambiziosi obiettivi contenuti nella Direttiva 2018/851/UE. La direttiva affronta, in particolare e in maniera più attenta, il profilo dei rifiuti urbani, rimarcando che *“Sul totale dei rifiuti generati nell’Unione, quelli urbani costituiscono una quota compresa tra il 7 e il 10 %; si tratta, tuttavia, di uno dei flussi più complessi da gestire e le modalità di gestione forniscono in genere una buona indicazione della qualità dell’intero sistema di gestione dei rifiuti di un paese. I rifiuti urbani sono di difficile gestione a causa della loro composizione, estremamente complessa e mista, dell’immediata prossimità ai cittadini, della grande visibilità pubblica nonché del loro impatto sull’ambiente e sulla salute umana. Di conseguenza, la gestione dei rifiuti urbani richiede una struttura estremamente articolata che includa un efficiente sistema di raccolta, un efficace sistema di cernita e un’adeguata tracciatura dei flussi di rifiuti, ma anche il coinvolgimento attivo di cittadini e imprese, un’infrastruttura adeguata alla composizione dei rifiuti e predisporre un elaborato sistema di finanziamento. I paesi che hanno istituito sistemi efficienti di gestione dei rifiuti urbani ottengono in genere risultati*

*migliori nella gestione globale dei rifiuti, compreso il conseguimento degli obiettivi di riciclaggio”* (6° considerando).

E’ così posto l’accento sulla necessità di una più puntuale definizione dei “rifiuti urbani”, che si propone di allineare con quella adottata da Eurostat e dall’OCSE e che ricomprende: a) i “*rifiuti domestici*”; b) i “*rifiuti provenienti da altre fonti ... che, per natura e composizione, sono simili ai rifiuti domestici*”, tra cui i rifiuti di imballaggio (capitolo 15 01); c) i rifiuti “*esterni*”, quali quelli provenienti dalla manutenzione del verde pubblico, dalla pulizia dei mercati e dalla pulizia delle aree pubbliche. Devono invece essere esclusi dai rifiuti urbani “*i rifiuti prodotti da grandi attività commerciali e industriali che non sono simili ai rifiuti domestici*” (10° considerando).

Quanto al finanziamento dei costi di gestione e di smaltimento dei rifiuti urbani, trattandosi di un servizio che viene fornito collettivamente ad un insieme di “detentori”, gli Stati membri sono tenuti, in forza dell’art. 15 della direttiva 2008/98/CE, a far sì che, in linea di principio, tutti gli utenti di detto servizio, nella loro qualità di “detentori”, ai sensi dell’art. 3 di tale direttiva, sopportino collettivamente il costo globale dello smaltimento dei rifiuti.

Allo stato attuale nel diritto dell’Unione, non esiste una normativa adottata ai sensi dell’art. 192 TFUE che imponga agli Stati membri un metodo preciso quanto al finanziamento del costo di gestione dei rifiuti urbani, sicché tale finanziamento potrebbe essere assicurato, a scelta dello Stato membro interessato, indifferentemente mediante una tassa, un contributo o qualsiasi altra modalità.

Tuttavia, anche se le competenti autorità nazionali, dispongono di un’ampia discrezionalità per quanto riguarda la determinazione delle modalità di calcolo dei prezzi quali i costi per la gestione dei rifiuti, il prezzo richiesto non può comportare l’imputazione in capo a taluni “detentori” di costi manifestamente sproporzionati rispetto ai volumi, alla natura dei rifiuti che essi possono produrre (in tal senso si veda la sentenza del 16 luglio 2009, Futura Immobiliare e a C-254/08, EU:C:2009:479, punti 55 e 56).

## **4.2. La legislazione in Italia**

I principali riferimenti legislativi in materia sono:

- D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158 - Regolamento per la elaborazione del metodo normalizzato;
- D.lgs. 3 aprile 2006 , n. 152 – TUA;
- Linee Guida MEF per la redazione del Piano Finanziario e per l’elaborazione delle Tariffe del Ministero dell’Economia e delle Finanze;
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 - Legge di stabilità 2014: commi inerenti la TARI e il Corrispettivo;
- DM 20 aprile 2017 del MATTM (oggi MASE) di concerto con il MEF - criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale;

➤ Deliberazione ARERA 18 gennaio 2022 n. 15/2022/R/RIF e allegato TQRIF.

In particolare nella Legge 147/2013, con il comma 639, che istituisce la tassa sui rifiuti (TARI) destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti a carico dell'utilizzatore, e con i commi 667 e 668 sono introdotti e disciplinati i temi inerenti alla misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti e l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva. Il comma 668 (L.147/13) dispone che *“i comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico possono, con regolamento prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della TARI”*. La norma subordina il passaggio a corrispettivo alla presenza di due presupposti.

1. La “realizzazione” della misurazione puntuale, e quindi l'effettiva attivazione della quantificazione dei rifiuti conferiti da ciascuna utenza, in conformità al decreto previsto dal comma 667, della l. 147/2013, emanato con D.M. 20 aprile 2017;
2. L'esplicita previsione, con regolamento, dell'applicazione della tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della TARI, in correlazione del resto con la natura facoltativa dell'opzione in esame (“I comuni che hanno realizzato sistemi possono con regolamento ...”).

Ne consegue pertanto che:

- a) i comuni privi di sistemi di misurazione puntuale non possono istituire il corrispettivo, ma devono obbligatoriamente istituire la TARI-tributo;
- b) i comuni “misuranti” possono attivare, a loro scelta, una delle due entrate, specificandone la natura nel relativo regolamento.

Le prescrizioni contenute nel D.M. 20 aprile 2017, recante i “Criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico”, si applicano obbligatoriamente in caso di corrispettivo e facoltativamente in caso di TARIP (tassa puntuale), anche se appare decisamente opportuno adeguarvisi, in particolare anche ai fini del fondamento probatorio dei dati di conferimento rilevati.

Dal citato D.M. emerge in particolare:

- ❖ la sufficienza della misurazione anche della sola quantità di rifiuto urbano residuo (art. 4);
- ❖ la possibilità di effettuare la misurazione sia in peso, sia in volume (art. 6, comma 1);
- ❖ la determinazione della misura volumetrica in base alle dimensioni del contenitore esposto dall'utente o alla capacità del sacco conferito ovvero ritirato dall'utente oppure alla dimensione dell'apertura di conferimento dei contenitori con limitatore volumetrico (art. 6, comma 3);
- ❖ la conversione della misura volumetrica in peso in base alla densità media dello specifico flusso di rifiuto, determinata come rapporto tra la quantità totale di rifiuti raccolti e la

volumetria totale contabilizzata (=Kpeso, ovvero peso specifico del Rifiuto Urbano Residuo) o, mancando dati storici appropriati, mediante campioni di rifiuti di volume predefinito (art. 6, commi 5 e 6);

- ❖ l'identificazione delle utenze, il trattamento e la conservazione dei dati e i requisiti minimi dei sistemi di identificazione e misurazione puntuale (artt. 3 e 4) necessitano un sistema informativo centralizzato di filiera con banca dati unica relazionale servizio-utenze in grado di garantire:
  - Protezione dei dati personali;
  - L'esattezza, la disponibilità, l'accessibilità, l'integrità, l'inalterabilità e la riservatezza dei dati dei sistemi e delle infrastrutture stesse;
  - L'utilizzo facilitato, il riutilizzo e la redistribuzione dei dati;
  - Il rispetto di quanto previsto da:
    - ✓ D.Lgs. 30 aprile 2003, n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali;
    - ✓ D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'amministrazione digitale;
    - ✓ DL 18 ottobre 2012, n. 179 in merito a accessibilità e inclusione digitale.
- ❖ La possibilità di operare una misurazione unica per utenze aggregate, qualora non sia tecnicamente fattibile o conveniente una suddivisione del punto di conferimento tra le diverse utenze.

In quest'ultimo caso, la quantità globalmente misurata sarà ripartita tra le singole utenze in base ai coefficienti previsti per la parte variabile all'Allegato 1 del D.P.R. n. 158 del 1999, ovvero secondo il criterio pro capite per le utenze aggregate domestiche e sulla base di coefficienti di distribuzione ottenuti mediante appositi studi per le utenze non domestiche aggregate, fermo restando che la ripartizione deve avvenire sempre in maniera separata tra utenze domestiche e non domestiche (artt. 7 e 8 D.M. 20 aprile 2017).

## 5. La tariffa

In generale si parla di “tariffa” con riferimento al prezzo o a una serie di prezzi per beni o servizi che non si formano liberamente sul mercato di volta in volta, perché sono fissati da pubbliche imprese in condizioni di monopolio, o per effetto di accordo tra i produttori o da altre organizzazioni, come ad es. gli ordini professionali.

La tariffa a cui fa riferimento la Direttiva 2018/851/UE – che dovrebbe essere il primo documento normativo europeo che ne prevede l'introduzione in materia di rifiuti – è contraddistinta dai seguenti caratteri:

- è “*facoltativa*”, perché la Direttiva la prevede come uno degli strumenti a disposizione dei paesi membri per raggiungere le finalità della Direttiva, la cui attivazione è dunque lasciata ai singoli ordinamenti;
- è “*puntuale*”, perché grava “*sui produttori di rifiuti sulla base della quantità effettiva di rifiuti prodotti*”
- è “*incentivante*”, in quanto fornisce “*incentivi alla separazione alla fonte dei rifiuti riciclabili e alla riduzione dei rifiuti indifferenziati*”.

Allorché la direttiva 2018/851/UE fa riferimento a tale tariffa quale strumento, tra gli altri, per “*incentivare l’applicazione della gerarchia dei rifiuti di cui all’articolo 4, par. 3*”, come appunto recita la rubrica dell’allegato IV bis, essa intende proporre, su un piano di facoltatività, il superamento del modulo tipico della “tassa rifiuti” (comunque sia denominata in ciascun paese), caratterizzato da criteri solo presuntivi di calcolo e addebito della somma richiesta al singolo utente.

E’ infatti evidente che, qualunque siano i parametri rilevanti nel computo della “tassa” così intesa, se in essa non rileva la quantità di rifiuto effettivamente conferita dal singolo, ma soltanto un dato medio ordinario di addebito, sia pur modulato in rapporto alle caratteristiche dell’utenza (ad es. per le utenze domestiche il numero di persone che occupano l’abitazione), i comportamenti degli utenti virtuosi non troveranno uno specifico riconoscimento e resteranno pertanto non incentivati.

Il modello di “tariffa” intende, invece, determinare l’ammontare dovuto “*sulla base della quantità effettiva di rifiuti prodotti*” – il che non significa, come meglio si dirà, in via esclusiva in proporzione a tale dato - appunto per premiare coloro che hanno prodotto di meno e/o hanno differenziato di più.

La direttiva non entra, invece, sul tema della *natura giuridica* della “tariffa”, aspetto che è quindi lasciato alla normativa dei singoli Stati membri. Si prevedono invece “*tasse e restrizioni*” per il collocamento in discarica e l’incenerimento dei rifiuti, optando quindi, in maniera più netta, anche se non riteniamo vincolante, per quanto concerne l’inquadramento di queste ultime tra le entrate tributarie o comunque caratterizzate dall’essere manifestazione di un prelievo essenzialmente coattivo, in quanto è attuato non già in base a moduli di tipo contrattuale, nei quali è rilevante la volontà di entrambe le parti del rapporto, ma discendenti da una previsione normativa.

Quanto si è detto non comporta, va precisato, che la “tariffa” debba necessariamente porsi come entrata *di diritto privato*, al pari di altre prestazioni pure erogate da enti pubblici o da concessionari di questi, come ad esempio, l’erogazione di acqua potabile o l’effettuazione di servizi di trasporto di linea.

E' infatti evidente che la previsione e l'applicazione della "tariffa" si ponga comunque all'interno di modelli caratterizzati dall'inevitabile presenza di aspetti pubblicistici e di coattività, giacché è sostanzialmente necessario che l'entrata si debba correlare: a) da un lato all'obbligo di usare il servizio pubblico di gestione dei rifiuti e b) dall'altro, alla pratica necessità di prevedere componenti di costo non legati (o non interamente legati) alla misurazione puntuale degli apporti individuali. Prescrive al riguardo il 7° considerando della Direttiva 2018/851/UE che "*L'esperienza ha dimostrato che, indipendentemente dalla ripartizione delle competenze nella gestione dei rifiuti tra i soggetti pubblici e privati, i sistemi di gestione dei rifiuti possono contribuire a realizzare un'economia circolare e che la decisione sulla ripartizione delle competenze dipende spesso dalle condizioni geografiche e strutturali. Le norme stabilite dalla presente direttiva consentono il ricorso a sistemi di gestione dei rifiuti in cui la responsabilità generale della raccolta dei rifiuti urbani spetta ai comuni, a sistemi in cui tali servizi sono appaltati a operatori privati oppure a qualsiasi altra tipologia di sistema di ripartizione delle competenze tra i soggetti pubblici e privati. La scelta di questi sistemi e la decisione di modificarli o meno restano di competenza degli Stati membri*".

Sia pure nell'ampiezza della previsione – che fa riferimento "*a qualsiasi altra tipologia di sistema di ripartizione delle competenze tra i soggetti pubblici e privati*" - non vi è dubbio che, anche stando solo a quanto si può rilevare, nei fatti appare ineliminabile l'intervento degli enti pubblici, e segnatamente dei comuni, quali soggetti a cui spetta la "*responsabilità generale della raccolta dei rifiuti urbani*", a prescindere dal fatto che la materiale conduzione del servizio – che si connota in tutta evidenza come *servizio pubblico di interesse generale* - sia gestito in appalto o concessione da parte di operatori pubblici o privati.

Al riguardo è opportuno ricordare quanto è emerso da una sia pur non recente ricerca condotta dalla DG Environment della Commissione europea e resa nota nel 2012, recante «*Use of economic instruments and waste management performances*»<sup>(2)</sup>. Obiettivo dello studio era quello di verificare se e quanto un approccio comune nell'impiego degli strumenti economici a disposizione potrebbe aiutare a raggiungere più elevati standard di sostenibilità ambientale in materia di gestione dei rifiuti. Dallo studio si trae che:

a) tra le ragioni capaci di spiegare la riduzione nella quantità di rifiuti prodotti pro capite che si è potuta riscontrare in alcuni paesi, vi sarebbe anche il ricorso agli strumenti economici del c.d. "*pay as you throw*", e dunque della tariffa;

b) che la tariffa è in grado di dare risultati migliori quando i costi risultino abbastanza alti da spingere i cittadini ad adottare comportamenti improntati ad una logica preventiva, ma allo

---

<sup>2</sup> Reperibile in: [http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final\\_report\\_10042012.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012.pdf).

stesso tempo non siano percepiti come eccessivamente elevati, perché in tal caso vi è il rischio di innescare pratiche di smaltimento illegali.

## 5.1. Il finanziamento del servizio pubblico

Si è già rammentato che il 6° considerando della Direttiva 2018/851/UE prevede che *“la gestione dei rifiuti urbani richiede una struttura estremamente articolata che includa un efficiente sistema di raccolta, un efficace sistema di cernita e un’adeguata tracciatura dei flussi di rifiuti, ma anche il coinvolgimento attivo di cittadini e imprese, un’infrastruttura adeguata alla composizione dei rifiuti e predisporre un elaborato sistema di finanziamento”*.

Tre sono dunque le componenti essenziali per una efficiente e corretta gestione dei rifiuti urbani:

- a) un efficiente sistema di raccolta e gestione dei rifiuti, che deve assicurare adeguati livelli di sicurezza ambientale e sanitaria, di recupero e riciclaggio;
- b) *“il coinvolgimento attivo di cittadini e imprese”*, ai quali compete, in particolare, la riduzione alla fonte dei rifiuti, la differenziazione merceologica e il corretto conferimento al servizio pubblico;
- c) *un elaborato sistema di finanziamento*, che garantisca da un lato la totale ed efficiente copertura dei costi di approntamento ed erogazione del servizio, e, dall’altro, di essere *puntuale e incentivante*, nel senso che si è ricordato al precedente punto 2.

Il primo ineludibile momento per la determinazione della tariffa è dunque la fissazione delle regole e dei principi che disciplinano l’individuazione dei costi da ritenere correttamente rilevanti a tal fine, e quindi nella costruzione di un piano finanziario dei costi stessi, suddivisi in relazione alla loro tipologia e funzione.

In particolare i costi dovranno considerare:

- i costi industriali di gestione del servizio, comprensivi anche degli investimenti e degli ammortamenti
- i costi amministrativi correlati alla gestione della tariffa

Va innanzitutto ricordato che, all’interno delle attività che costituiscono il pubblico servizio di gestione dei rifiuti urbani rientrano (cfr. 10° considerando Direttiva 2018/851/UE):

- attività relative ai rifiuti “esterni”, come quelli provenienti dalla manutenzione del verde pubblico, dalla pulizia dei mercati e dalla pulizia e spazzamento delle aree pubbliche;
- attività relative ai rifiuti “interni”, prodotti cioè all’interno di utenze domestiche o non domestiche che comunque producano rifiuti “simili ai rifiuti domestici”.

Le prime sono caratterizzate da una marcatissima ed evidente “indivisibilità”, in quanto non è misurabile (o lo è con grandissima approssimazione) l’apporto di rifiuti “esterni” causato dal

singolo, anche perché tali rifiuti possono ben essere prodotti da soggetti che non sono titolari di utenze domestiche o non domestiche situate sul territorio, come ad esempio i turisti.

Il finanziamento delle attività di “nettezza pubblica” in senso stretto, che hanno ad oggetto le vie e le aree pubbliche (compreso il verde pubblico e i cestini portarifiuti, come precisa la Direttiva), non si correla dunque ad una misurazione puntuale degli apporti e deve così essere ripartita in base a parametri e criteri, che possono anche essere ben diversi da quelli utilizzati per distribuire i costi relativi ai “rifiuti interni”.

E’ così possibile optare per un finanziamento di tali attività non già tramite la tariffa, ma in base a un entrata tributaria specificamente istituita, oppure tramite un sistema di trasferimenti alimentati dalla fiscalità generale, prescindendo dunque, in tutto o in parte, dalla produzione – effettiva o ipotizzata – di rifiuti da parte del singolo.

Per quanto concerne, invece, le attività relative ai rifiuti interni – dei quali **si** dirà nel prosieguo - la tariffa, appunto perché puntuale, dovrà necessariamente correlarsi alla “*quantità effettiva di rifiuti prodotti*”, il che presuppone: a) l’individuazione dei presupposti dell’obbligo di pagare la tariffa; b) l’individuazione dei soggetti tenuti a versare la tariffa stessa; c) il meccanismo di computo della tariffa addebitata al singolo, che tenga conto appunto della quantità effettiva prodotta di rifiuti.

Il complesso delle attività volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti urbani (cosiddetto servizio integrato di gestione) è finanziato dalle tariffe applicate alle utenze in modo da assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, inclusi i costi di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36.

L’ARERA definisce i criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti da inserire nel Piano Economico e Finanziario degli Enti Locali.

## **5.2. Il presupposto della tariffa**

Come si è già ricordato, il 10° considerando della direttiva 851/2018/UE ricomprende nel novero dei rifiuti urbani:

- i “*rifiuti domestici*”;
- i “*rifiuti provenienti da altre fonti, come per esempio la vendita al dettaglio, l’amministrazione, l’istruzione, i servizi del settore della sanità, gli alloggi, i servizi dell’alimentazione e altri servizi e attività, che, per natura e composizione, sono simili ai rifiuti domestici*”;

Il legislatore unionale demanda al legislatore nazionale la definizione dei criteri di assimilazione dei “*rifiuti provenienti da altre fonti*”, giacché questi saranno da un lato oggetto del



servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani e, dall'altro, soggetti al pagamento della tariffa. Correlativamente, i rifiuti extradomestici che non presentano i requisiti di assimilazione ai rifiuti domestici – *“i rifiuti prodotti da grandi attività commerciali e industriali che non sono simili ai rifiuti domestici”* (10° considerando Direttiva 851/2018/UE) non potranno essere conferiti al pubblico servizio e non dovranno essere computati nella determinazione della tariffa.

Poiché la direttiva, come si è appena accennato, fa riferimento ai *“rifiuti domestici”* e ai *“rifiuti provenienti da altre fonti”* (purché *“simili”* ai primi), e quindi dalle *“abitazioni”* e da *“luoghi diversi dalle abitazioni”*, il presupposto per l'applicazione della Tariffa è il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o di aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani.

L'idoneità di un'utenza a produrre rifiuti deriva, ovviamente, dal fatto l'immobile sia utilizzabile, cosicché nessuna tariffa potrà, almeno di regola, essere richiesta agli immobili che siano del tutto inutilizzati.

Non sarebbero altresì idonei a produrre rifiuti urbani gli immobili che producono sostanze non conferibili al pubblico servizio di gestione dei rifiuti urbani: i rifiuti speciali, cioè *“I rifiuti della produzione, dell'agricoltura, della silvicoltura, della pesca, della costruzione e demolizione, delle fosse settiche, delle reti fognarie e degli impianti di trattamento, e dei veicoli fuori uso”* (10° considerando Direttiva 851/2018/UE).

### **5.3. I soggetti tenuti a versare la tariffa**

Se l'utenza rappresenta *“il luogo”* di produzione dei rifiuti urbani, *“utente”* è allora il soggetto, persona fisica o giuridica, che utilizza l'utenza in questione.

Si dovrà quindi chiarire quale sia la *“consistenza”* della relazione tra *“utente”* e *“utenza”*, ossia se si debba trattare comunque di un rapporto giuridicamente rilevante, come la proprietà o la locazione, o se basti anche solo un *“uso di fatto”* del bene stesso.

Sembra comunque doversi dare prevalenza all'aspetto della conduzione rispetto a quello della mera proprietà, perché è appunto l'uso dell'utenza a generare i rifiuti, cosicché in caso di immobile concesso in uso ad altri, utente non è il titolare del bene, ma appunto colui che ne ha l'effettivo utilizzo. Si tratta peraltro di aspetti che si devono ritenere demandati alle singole regolamentazioni locali.

Dovrà altresì essere regolato il caso delle utenze utilizzate in comune da più utenti, prevedendo se l'addebito gravi per intero e *“in solido”* su ciascuno degli utenti, attribuendo ovviamente efficacia liberatoria al pagamento effettuato da uno dei condebitori, o se invece sia preferibile (e fattibile) un addebito per quote distinte.

In ogni caso, il rapporto di utenza del servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani non dipende da una specifica richiesta dell'utente stesso, né tanto meno dalla stipulazione di un vero e proprio contratto di utenza, ma nasce per il fatto oggettivo dell'esistenza di un'utenza e dall'obbligo di conferire i propri rifiuti al pubblico servizio.

Imprescindibile poi per la corretta ed effettiva gestione della tariffa è, da un lato, l'individuazione e la qualificazione delle utenze (dove si trovano, a quale tipologia appartengono, che dimensioni posseggono); dall'altro, l'individuazione dell'utente (o degli utenti) da abbinare alla singola utenza. Si manifesta così l'esigenza di approntare e aggiornare un data base delle utenze e degli utenti, che contenga tutti i dati che si riterranno opportuni per il calcolo e l'addebito della tariffa.

## 5.4. La tariffa puntuale

La tariffa, si è detto, deve da un lato assicurare il finanziamento del servizio, e deve quindi essere determinata in misura tale da coprire, col suo gettito annuo, i costi di gestione del servizio relativo ai rifiuti urbani, come determinati in base alle regole per la costruzione del relativo piano finanziario. Per altro verso, essa deve essere “*puntuale*” e “*incentivante*”, nel senso già illustrato.

### 5.4.1. La Tariffa puntuale dell'Urban Agenda,

Uno dei documenti più recenti, a livello europeo sul tema tariffa puntuale, è quello realizzato, nel 2019, nell'ambito dell'Action 12 - Circular Economy's, EU Urban Agenda Partnership, “*Pay As You Throw (PAYT) Toolkit for European Cities*”.

Tale documento descrive le caratteristiche metodologiche per l'applicazione della tariffa puntuale, da applicarsi negli Stati Membri dell'Unione Europea. Il Toolkit prevede tre modelli, a livello crescente, di performance, e cerca individuare il modello che rispetti i seguenti criteri: (1) completezza nella valutazione dei diversi comportamenti delle utenze, (2) semplicità di calcolo, (3) entità della quota economica destinata alla componente misurata della tariffa (4) rispetto degli obiettivi delle direttive europee a partire dalla gerarchia rifiuti.

I tre modelli proposti sono:

- **Modello “Minimo”** che prevede la quantificazione del solo rifiuto urbano residuo, cioè del rifiuto destinato a essere smaltito; ad integrazione, può essere prevista la possibilità di applicare altri servizi a tariffa puntuale, quali il ritiro ingombranti o altre tipologie di servizi/rifiuti (questo è il metodo classico utilizzato in Italia);



- **Modello “Best Practice”**, che prevede di contabilizzare un numero maggiore di rifiuti conferiti dalle utenze, possibilmente con sistemi informatizzati (rifiuto urbano residuo, frazione organica, frazione cellulosica, vetro, plastica, metalli, ingombranti, scarto verde, ecc.), rapportata alla quantità misurata di rifiuti conferiti al pubblico servizio; ad ogni tipologia di rifiuto viene associato un valore unitario espresso, per esempio, in €/kg ovvero in €/lt, che determina la relativa componente a misura (questo è un metodo utilizzato in alcune zone del Nord Europa, come Belgio e Germania);
- **Modello “Advanced Best Practice”** in cui si prevede di migliorare il modello “Best Practice” considerando che la produzione di rifiuto, nelle sue diverse forme, determina un impatto ambientale esprimibile, per esempio, in termini di CO<sub>2</sub> prodotta o di consumo energetico od in base ad altri parametri; l’impatto ambientale generato da ogni utenza nella gestione dei propri rifiuti, verrebbe, quindi, semplicemente computato sulla base delle quantità di rifiuto conferite dalla stessa utenza al sistema di raccolta moltiplicate per i relativi fattori di emissione, espressi, ad esempio, in kgCO<sub>2</sub>/kg<sub>rifiuto</sub>.

Il modello “advanced” non è semplicemente un miglioramento dei modelli precedenti, ma una vera e propria rivoluzione del modo di concepire i sistemi di tariffa puntuale. Non esiste più un rifiuto “buono” (differenziato) ed uno “cattivo” (indifferenziato), ma solo il rifiuto ed il suo impatto sull’ambiente circostante. Tale impatto può essere mitigato (non eliminato) attraverso una corretta gestione dei rifiuti, come la raccolta differenziata.

I vantaggi che il modello “advanced” permette di raggiungere rispetto ai sistemi classici di tariffa puntuale sono i seguenti:

- **Completezza**, ovvero permette di contabilizzare diverse azioni di gestione dei rifiuti riferite alla singola utenza tra cui:
  - azioni di riduzione della produzione rifiuti per tutte le tipologie omogenee misurate, quali frazione organica, carta e cartone, vetro, plastica, metalli, scarto verde, ingombranti, ecc.;
  - azione di preparazione per il riutilizzo (rifiuti ingombranti, RAEE, tessili, ecc.);
  - azioni di corretta separazione dei rifiuti per tutte le tipologie omogenee misurate;
  - azioni di riduzione del rifiuto destinato a smaltimento (attraverso la misurazione del rifiuto indifferenziato).
- **Equità**, in quanto, non limitandosi alla misurazione di una sola frazione di rifiuto, è in grado di rappresentare correttamente ogni comportamento più o meno virtuoso delle utenze; infatti, l’esperienza evidenzia che alcune utenze possono mostrare comportamenti non uniformi, ovvero virtuosi per alcune tipologie di rifiuto e meno virtuosi per altre; la misurazione di più frazioni,

almeno quelle principali, è in grado di tener in considerazione tutti i comportamenti dell'utenza e quindi associare un costo più coerente con il suo comportamento complessivo;

- te con il suo comportamento complessivo;
- **Efficacia**, in termini di leva economica in quanto la quota misurata è proporzionale alla quantità di rifiuti oggetto di misurazione, permettendo di fornire uno stimolo maggiore agli utenti verso comportamenti virtuosi, come dimostrato in letteratura (Laboratorio REF Ricerche, 2022, “Tariffazione puntuale 2.0: più equa, trasparente e corrispettiva”, REF Ricerche srl, Laboratorio SPL Collana Ambiente, Rifiuti n. 207, marzo 2022, ISSN 2531-3215);
- **Semplicità**, in quanto l'intero modello si basa su un unico indice che riassume tutti i comportamenti dell'utenza; il modello diventa solo di tipo progressivo e non necessita di altre riduzioni o premialità applicate sulla componente variabile calcolata, per cui semplifica la procedura di calcolo rispetto ai sistemi classici;
- **Trasparenza**, ovvero permette all'utenza di conoscere meglio il rapporto tra il proprio comportamento ed il risultato in tariffa, costruendo una maggiore consapevolezza nella propria gestione dei rifiuti e riducendo le conflittualità relativamente all'ammontare del prelievo attribuito rispetto ai reali conferimenti.

#### 5.4.2. La struttura della tariffa puntuale in tributo e in corrispettivo

La piena legittimità della TARIP (tassa puntuale) è confermata dal fatto che nel sistema delineato dal DPR 158/1999, a cui rinvia il comma 651 della Legge 147/2013, la parte variabile addebitata alle utenze domestiche e non domestiche è rapportata in via prioritaria alla quantità di rifiuti conferiti da ciascuna utenza e solo in via subordinata, per i comuni privi di idonei sistemi di misurazione, ai coefficienti di produttività Kb e Kd.

Pertanto la relativa disciplina sarà di regola modellata su quella della tassa, come sopra analizzata, ferma restando l'esigenza di definire le regole relative alla misurazione dei rifiuti conferiti e alla determinazione della struttura tariffaria. Si soggiunge che, se ai sensi degli artt. 5 e 6 del DPR 158/1999, la determinazione parametrica dell'intera quota variabile è configurata come opzione certamente lecita ma “di seconda scelta”, è allora certamente lecita e a quella preferibile l'opzione “intermedia”, nella quale una parte della quota variabile è parametrata ai rifiuti effettivamente conferiti.

uti effettivamente conferiti.

Parimenti la tariffa puntuale “corrispettivo”, applicata in presenza e a seguito di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico secondo le modalità definite dal Decreto 20 aprile 2017, può essere modellata sulla falsariga delle disposizioni della TARI, atteso

che il comma 668, della l. 147/2013, prevede che *“il comune nella commisurazione della tariffa può tenere conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158”*, rammentando peraltro che nella Tariffa Corrispettivo, a differenza della TARI, l’IVA versata ai fornitori è detraibile e che il corrispettivo è un’entrata di tipo patrimoniale soggetta alla Giurisdizione Ordinaria e non tributaria.

che nella Tariffa Corrispettivo, a differenza della TARI, l’IVA versata ai fornitori è detraibile e che il corrispettivo è un’entrata di tipo patrimoniale soggetta alla Giurisdizione Ordinaria e non tributaria.

In tal senso il parere favorevole della Conferenza Stato-città ed autonomie locali (Atto n.466 del Odg n.5 della Conferenza Stato-città del 02 marzo 2017) al Decreto 20 aprile 2017 del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nelle premesse recita: *“Vista la nota del 12 dicembre 2016 con la quale l’Anci ha sollevato due problematiche riguardanti sia i soggetti abilitati a determinare la tariffa puntuale, ritenendo che la titolarità spetti ai Comuni ex lege e non agli enti gestori, sia la necessità che nel decreto emerga chiaramente che i nuovi criteri di misurazione della quantità di rifiuti e di ripartizione del costo del servizio devono essere riferibili specificatamente anche alla parte variabile della tariffa rifiuti, considerato che la parte fissa della tariffa dovrebbe continuare ad essere determinata secondo la metodologia prevista dal DPR n. 158/1999.”*

Ne risulta così, in ambedue le modalità, una tariffa trinomina composta da:

- ✓ una quota fissa, determinata con le medesime regole previste dal DPR 158/1999;
- ✓ una quota variabile calcolata, diretta in linea di principio a coprire i costi imputabili alle frazioni non misurate;
- ✓ una quota variabile a misura, rapportata alle quantità di rifiuti conferiti al pubblico servizio sottoposti a misurazione.

L’accennata tripartizione non è solo legittima, ma è anche ineludibile in via di fatto. Per mantenere una struttura binomia, tutti i costi variabili dovrebbero infatti essere coperti con la quota a misura; ma, come è noto, la misurazione di tutte le frazioni di rifiuto conferite al pubblico servizio è estremamente difficoltosa;

**Nel caso della sola misurazione dei rifiuti conferiti in maniera indifferenziata si finirebbe con caricare tutti i costi variabili su una sola frazione di rifiuto, destinata oltretutto a diventare sempre più esigua al crescere del tasso di raccolta differenziata, e quindi a far esplodere la relativa tariffa, incentivando i comportamenti abusivi e la caduta del gettito.**

Ferma restando la suddivisione dei costi in fissi e variabili, secondo la metodologia prevista dal MTR ARERA i costi variabili dovranno quindi essere distinti in:

- costi variabili da coprire con la quota calcolata (CVC);
- costi da coprire con la quota a misura (CVM),

individuando nel regolamento dell'entrata le regole da seguire al riguardo.

I costi fissi e i costi variabili da coprire con la quota calcolata saranno ulteriormente ripartiti tra le macro-categorie di utenze domestiche e non domestiche, non invece i costi relativi alla quota a misura, perché la relativa ripartizione sarà ragguagliata ai dati di conferimento, come dalla seguente tabella.

Ripartizione dei costi in tariffa puntuale

	Utenze domestiche	Utenze non domestiche	Tutte le utenze
Costi fissi (CF)	CFd	CFnd	CVM
Costi variabili (CV)	CVCd	CVCnd	

La parte fissa per le utenze domestiche è determinata secondo quanto specificato nel punto 4.1. dell'allegato 1, al D.P.R. n. 158 del 1999 e quindi in base alla superficie e alla composizione del nucleo familiare, ossia secondo le medesime regole previste per la tariffa tributo (art. 5, comma 1, DPR 158/1999);

La parte fissa per le utenze non domestiche è determinata secondo quanto specificato nel punto 4.3. dell'allegato 1, al D.P.R. n. 158 del 1999, e quindi in base alla superficie e alla tipologia di attività, ancora secondo le medesime regole previste per la tariffa tributo (art. 6, comma 1, DPR 158/1999).

La parte variabile calcolata delle utenze domestiche è computata con le regole previste al punto 4.2. dell'allegato 1, al D.P.R. n. 158 del 1999 e quindi in base alla composizione del nucleo familiare, secondo quanto stabilisce l'art. 5, comma 3, DPR 158/1999.

La parte variabile calcolata delle utenze non domestiche è computata con le regole previste al punto 4.4. dell'allegato 1, al D.P.R. n. 158 del 1999, e quindi in base alla alla superficie e alla tipologia di attività, a mente dell'art. 6, comma 3, DPR 158/1999.

La parte variabile a misura per tutte le utenze domestiche e non domestiche è infine ragguagliata alla quantità di rifiuti conferiti al pubblico servizio, rilevati dai sistemi di misurazione puntuale attivati dal comune, al costo variabile medio per unità di misura del rifiuto oggetto di misurazione puntuale, ai sensi degli artt. 5, comma 2 e 6, comma 2, DPR 158/1999.

Al fine di scoraggiare i comportamenti abusivi, può essere altresì opportuno individuare soglie minime di conferimento, addebitate all'utente che evidenzi conferimenti inferiori, salvo sussistano documentate e oggettive circostanze che giustifichino il minor conferimento. Tali soglie possono essere definite abbattendo in maniera idonea i dati medi di conferimento, evidenziati dai dati storici

e, in sede di primo impianto, sulla base dei coefficienti medi di produzione,  $K_b$  e  $K_d$ , di cui al D.P.R. 158/1999 e della effettiva produzione annuale delle tipologie di rifiuti sottoposti a misurazione. I quantitativi teorici di produzione e le soglie minime di conferimento per classe e/o categoria sono verificati e modificati ogni anno sulla base dell'effettivo conferimento registrato e approvati contestualmente alle tariffe.

La legittimità delle soglie minime di conferimento si fonda non solo sull'utilizzabilità di dati presuntivi per verificare la credibilità dei dati di conferimento, ma sulla stessa possibilità di determinare integralmente il quantitativo addebitato in via parametrica (artt. 5, comma 3, e 6, comma 3, DPR 158/1999) e di *“adottare criteri di ripartizione dei costi commisurati alla qualità del servizio reso alla singola utenza, nonché al numero dei servizi messi a disposizione della medesima, anche quando questa non li utilizzi”* (art. 9. D.M. 20 aprile 2017).

Rimane l'obbligo della copertura integrale dei costi (comma 654 della Legge 147/2013) secondo cui *“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.”*.

## **6. Cenni alla misurazione dei rifiuti**

La tariffa puntuale *“pay-as-you-throw”* si applica, come si è più volte detto, ai produttori di rifiuti e in base alla quantità effettiva di rifiuti prodotti. Per definizione, dunque, essa presuppone che nel territorio di riferimento sia in atto un sistema che consenta di misurare la quantità (o le quantità) di rifiuto che la singola utenza ha realmente conferito al pubblico servizio.

La direttiva sul punto non indica quale sia la metodologia di rilevazione delle quantità, che potrà pertanto avvenire con qualsiasi modalità atta a determinare, con una sufficiente attendibilità, il dato di conferimento, quali la pesatura del singolo conferimento (anche presso i Centri di Raccolta Rifiuti), il numero di accessi ai contenitori con limitazione volumetrica, il numero dei contenitori esposti per la raccolta porta a porta, il numero dei sacchi ritirati, ecc.

Del resto, come ribadito recentemente dalla Corte di Giustizia (Sentenza della Corte del 30 marzo 2017, Causa C- 335/16), l'articolo 14 e 15, par. 1, della Direttiva 2008/98/CE non ostano ad una normativa nazionale, la quale preveda, *“ai fini del finanziamento di un servizio di gestione e di smaltimento dei rifiuti urbani, un prezzo calcolato sulla base del quantitativo di rifiuti che costoro hanno effettivamente prodotto o consegnato per la raccolta, e la quale preveda altresì il pagamento da parte degli utenti, nella loro qualità di detentori dei rifiuti di un contributo supplementare i cui*










proventi mirano a finanziare investimenti di capitale necessari al trattamento dei rifiuti compreso il loro riciclaggio”.

Il legislatore italiano, come già detto, ha invece previsto la possibilità di effettuare la misurazione sia in peso, sia in volume (art. 6, comma 1, D.M. 20 aprile 2017), ferma restando l'applicazione della tariffa a misura in Kg.

## 7. Il quadro normativo nazionale e regionale e la scelta della natura tariffaria

La normativa sulla tariffa per la gestione dei rifiuti urbani è disciplinata dall'articolo 1 (commi dal 639 e seguenti) della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (e seguenti) della legge 27 dicembre 2013, n. 147 e dalle norme di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 20 aprile 2017 per l'attivazione di sistemi di misurazione puntuale.

Il combinato disposto normativo permette l'istituzione di tipologie diverse di prelievo:

APPLICAZIONI TARIFFE	Utenze domestiche	Utenze non domestiche	Tutte le utenze	APPLICABILITA' E RIFERIMENTI DI LEGGE	
				TRIBUTO	CORRISPETTIVO
<b>TARIFFA MONOMIA</b>				c. 652 L 147/13 - d.P.R. 507/93	
Costi PEF	Cd	Cnd			
<b>TARIFFA BINOMIA NORMALIZZATA</b>				c. 651 L 147/2014 - d.P.R. 158/99	
Costi fissi (CF)	CFd	CFnd			
Costi variabili (CV)	CVCd	CVCnd			
<b>TARIFFA BINOMIA PUNTUALE</b>				c. 667 L 147/13 - d.P.R. 158/99 - D.M. MATTM 20/04/17	c. 668 L 147/13 - d.P.R. 158/99 - D.M. MATTM 20/04/17
Costi fissi (CF)	CFd	CFnd			
Costi variabili (CV)			CVM		
<b>TARIFFA TRINOMIA PUNTUALE</b>				c. 667 L 147/13 - d.P.R. 158/99 - D.M. MATTM 20/04/17	c. 668 L 147/13 - d.P.R. 158/99 - D.M. MATTM 20/04/17
Costi fissi (CF)	CFd	CFnd			
Costi variabili (CV)	CVCd	CVCnd	CVM		

*CVC = Costi Variabili Calcolati in riferimento ai coefficienti*

*CVM = Costi Variabili Misurati con quantificazione conferimenti*

Fig. \_ Tipologie di prelievo

	TRIBUTO	CORRISPETTIVO
<b>REGIME</b>	<b>Entrate tributarie</b>	<b>Entrate patrimoniali</b>
<b>I.V.A.</b>	<b>Fuori campo IVA</b>	<b>In campo IVA</b>



<b>GIURISDIZIONE</b>	<b>Tributaria</b>	<b>Ordinaria</b>
<b>ISTITUZIONE E REGOLAMENTO</b>	<b>Comune (c. 682, l. 147/13)</b>	<b>Comune (c. 668, l. 147/13)</b>
<b>PEF (c. 683, l. 147/2013)</b>	<b>Validazione ETC</b>	<b>Validazione ETC</b>
<b>Redazione Gestore Servizio Integrato o più Gestori diversi (compreso Comune)</b>	<b>Approvazione per applicazione Consiglio Comunale</b>	<b>Approvazione per applicazione Consiglio Comunale</b>
	<b>Approvazione definitiva ARERA</b>	<b>Approvazione definitiva ARERA</b>
<b>TARIFFE</b>	<b>Consiglio comunale (c. 683, l. 147/2013)</b>	<b>Giunta comunale (art. 54, d.lgs. 446/1997)</b>
<b>POTESTA' IMPOSTIVE</b>	<b>Comune (c. 690, l. 147/2013).</b>	<b>Gestore servizio rifiuti urbani (c. 668 e c. 690, l. 147/2013).</b>
<b>Tributo Esercizio Funzioni Ambientali (TRIB. PROV.)</b>	<b>SI (c. 666, l. 147/13)</b>	<b>SI (Art. 19, d.lgs. 504/1992), anche per le quote non a superficie.</b>

Fig. \_ TARIP vs TARIC

Va ricordato che, mentre per istituire la tariffa corrispettiva è obbligatorio aver adottato un sistema di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti coerente con i criteri di cui al D.M. 20.04.2017, nel regime di TARI-tributo non è stabilito alcun obbligo di adozione di sistemi di misurazione puntuale: pur essendovi, infatti, l'obbligo di tener conto dei criteri di cui al D.P.R. 158/1999 (comma 651 della legge 147/2013), il medesimo D.P.R. 158/1999 ha nello specifico stabilito (articolo 5 comma 2 e articolo 6 comma 2) che per la parte variabile della tariffa applicata alle utenze domestiche e non domestiche gli Enti locali possono adottare un sistema presuntivo basato sui coefficienti di cui all'allegato 1 allo stesso 4/24 D.P.R. 158/1999 solo qualora non si siano validamente sperimentate tecniche di calibratura individuale degli apporti.

Va ulteriormente fatto osservare che il D.M. 20.04.2017 stabilisce i criteri tecnici che un Comune deve rispettare per l'attivazione di sistemi di misurazione puntuale senza entrare nel merito della natura della tariffa e, quindi, senza stabilire una corrispondenza biunivoca tra misurazione puntuale e natura della tariffa. Con ciò si vuole significare che, se da un lato è obbligatorio per istituire la tariffa corrispettiva di natura patrimoniale adottare il sistema di misurazione puntuale di cui al predetto D.M., non è necessario adottare il sistema di misurazione puntuale e inquadrarla automaticamente come tariffa corrispettiva. Nella sostanza, la normativa vigente, prevedendo nella tariffa corrispettiva l'opzione di potersi riferire anche ai criteri del D.P.R. 158/1999 e nella tariffa-tributo il potersi riferire a criteri di misurazione puntuale delle quantità di rifiuti conferiti, offre

sicuramente maglie larghe nella scelta da parte dell'Ente locale dell'adozione di una tariffa dal regime giuridico differente.

La scelta della natura della tariffa adottata incide, tuttavia, su altri aspetti, quali quelli di tipo **fiscale, amministrativo e procedurale** (applicazione dell'IVA, adempimenti dichiarativi, modalità di applicazione delle sanzioni, controllo del Comune sul gestore, giurisdizione) **ed in particolare sulla "riscossione"**.

In ambito nazionale, sembrerebbe registrarsi la tendenza verso la tariffa corrispettiva soprattutto laddove il sistema di gestione dei rifiuti è organizzato in Ambiti Territoriali con sistemi affidati in gestione unificata a grandi aziende multiservizi, in grado di gestire tutto il ciclo integrato dei rifiuti e quindi anche l'applicazione e riscossione della tariffa, situazione che in Abruzzo potrebbe verificarsi con la piena ed effettiva "operatività" dell'AGIR e con l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ai sensi dell'art. 13 della L.R. 36/2013.

Anche nella normativa Regionale vi sono chiari riferimenti alla tariffa puntuale.

Si richiamano a tal proposito l'art. 1, comma 6, della Legge Regionale 30 dicembre 2020, n. 45, ai sensi del quale *"La Regione promuove l'utilizzo di strumenti economici ed etici, in particolare sistemi di "tariffazione puntuale"* e il comma 9 del medesimo articolo, il quale prevede che *"9. Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di cui ai commi 4 e 5, sono promosse, con appositi provvedimenti attuativi, le seguenti prioritarie azioni: ...r) promuovere l'applicazione di sistemi di eco-fiscalità premianti le buone pratiche ambientali ed in particolare la "tariffa puntuale", demandando ai comuni la sua applicazione all'interno di criteri prestabiliti, come strumento finalizzato prioritariamente al contenimento ed alla riduzione della produzione pro-capite di rifiuti, al potenziamento del riciclo tramite il miglioramento della qualità delle raccolte differenziate e prevedendo anche meccanismi incentivanti"*.

Ancora, nell'articolo 15, comma 1, della Legge Regionale 30 dicembre 2020, n. 45, è previsto che prevede che *"Nelle more della definizione da parte dell'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (A.R.E.R.A.), di una prima metodologia tariffaria per il riconoscimento dei costi efficienti della gestione del ciclo dei rifiuti, a partire dal 2020, delineata con apposite delibere della stessa, sono emanati criteri regionali per l'applicazione della tariffa puntuale di cui al decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 20 aprile 2017 (Criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati"*.

La tariffa puntuale è poi definita dalla normativa regionale quale strumento indispensabile al fine di incentivare il contenimento e la riduzione della produzione di rifiuti e per potenziare il riciclo delle diverse frazioni di rifiuti tramite le raccolte differenziate (art. 15, comma 2, della LR 45/2020).

Ciò premesso la stessa normativa regionale di riferimento contiene già alcune indicazioni rivolte agli enti locali con riferimento ad esempio al **riconoscimento dell'utenza (art. 15, comma 3, della L.R. 45/2020)**, **alle modalità di misurazione del rifiuto** (art. 15, comma 4, della L.R. 45/2020) e ne definisce le condizioni necessarie per l'applicazione (art. 15, comma 5, della L.R. 45/2020).

Nella norma regionale, peraltro, pur non facendo espressamente riferimento a come debba essere strutturata la tariffa si stabilisce che la parte variabile della tariffa sia **direttamente proporzionale alla quantità di rifiuti misurata** (art. 15, comma, 6) e riconosce la possibilità di sconti sulla tariffa per il compostaggio domestico, di comunità e locale, per agevolare i conferimenti presso i centri di raccolta ed altre buone pratiche ambientali e per casi e ragioni socio-sanitarie, disposte dai regolamenti comunali (art. 15, comma 7 della L.R. 45/2020).

## 8. Linee Guida per l'istituzione della tariffa puntuale in Regione Abruzzo

### 8.1 Obiettivi

In sede di prima applicazione e, tenuto conto delle varie esperienze in ambito nazionale ed internazionale, si ritiene opportuno suggerire modelli di tariffa puntuale coerenti con il documento proposto a livello europeo quanto già descritto nell'ambito dell'*Action 12 - Circular Economy's, EU Urban Agenda Partnership, "Pay As You Throw (PAYT) Toolkit for European Cities"*. Tale documento descrive le caratteristiche metodologiche per l'applicazione della tariffa puntuale, da applicarsi negli Stati Membri dell'Unione Europea, secondo criteri *(1) di completezza nella valutazione dei diversi comportamenti delle utenze, (2) di semplicità di calcolo, (3) di entità della quota economica destinata alla componente misurata della tariffa che garantisce una maggiore efficacia del modello e (4) di rispetto degli obiettivi delle direttive europee a partire dalla gerarchia rifiuti.*

Pur ritenendo corretto limitare i requisiti minimi che dovrebbero essere rispettati ai fini dell'avvio della tariffazione puntuale da parte dei singoli Enti nel territorio regionale, si ritiene utile indirizzare la scelta verso **modelli più avanzati**, le cui prime esperienze applicative hanno evidenziato risultati estremamente performanti in termini di riduzione dei rifiuti prodotti.

Per questo motivo la Regione Abruzzo, coerentemente con la gerarchia rifiuti di cui alla direttiva 2008/98/CE (art. 4) e con la necessità di ridurre l'impatto determinato dalla produzione rifiuti, intende porre un obiettivo minimo di riduzione rifiuti come conseguenza dell'attivazione dei sistemi di tariffa puntuale nel proprio territorio.

In sintesi attraverso l'applicazione della tariffa puntuale ogni Ente dovrebbe

- ridurre la produzione dei rifiuti nel territorio di almeno il 10% entro 24 mesi dalla sua applicazione;
- incentivare la separazione alla fonte dei rifiuti riciclabili.

In sede di prima applicazione e tenuto conto delle varie esperienze in ambito nazionale, si potrebbe suggerire di avviare inizialmente la misurazione del conferimento della frazione indifferenziata (cosiddetto RUR). Da molte esperienze applicate con successo è emerso, tuttavia, che la sola misurazione del solo rifiuto indifferenziato destinato allo smaltimento finale e non recuperabile, anche se può apparire sufficiente, quanto meno nella fase iniziale, non è una buona pratica, in quanto, oltre a quanto già sopra evidenziato, non consentirà di utilizzare i dati consuntivi riguardanti l'esecuzione dei servizi ambientali e di raccolta differenziata delle altre frazioni che sono alla base per una corretta applicazione della PAYT.

Tenendo conto che i costi di attivazione della tariffa puntuale non dipendono dal numero di frazioni misurate, si ritiene utile consigliare di contabilizzare almeno i flussi principali dei rifiuti prodotti (RUR, organico, carta/cartone, plastica, vetro, ingombranti, verde, RAEE) e di considerare nella quota puntuale della tariffa le frazioni di rifiuti notoriamente più impattanti (RUR, organico, carta).

## 9. La misurazione

Tenuto conto dei risultati delle esperienze in ambito nazionale, si ritiene opportuno riferirsi a tecniche di misurazione del volume delle frazioni conferite, decisamente più semplici, rapide e comunque incisive in riferimento agli obiettivi da raggiungere.

La misurazione volumetrica dei rifiuti conferiti può essere applicata sia con la raccolta a sacchi sia con la raccolta mediante contenitori rigidi (mastelli, contenitori carrellati, ...), in dipendenza della tipologia di rilevazione e delle relative attrezzature che si ritiene di dover adottare.

In questo ambito la scelta può considerare le seguenti opzioni:

- adozione di sacchi di volumetria prefissata con codice univoco identificativo (numerico o barcode 1D o barcode 2D);
- adozione di mastelli/contenitori rigidi di volumetria prefissata con codice univoco identificativo (numerico o barcode 1D o barcode 2D);
- adozione di mastelli/contenitori rigidi di volumetria prefissata dotati di tag RFID;
- adozione di sacchi di volumetria prefissata e dotati di tag RFID a perdere;
- adozione di contenitori stradali/punti di conferimento con limitatori volumetrici (es. calotte di volumetria prefissata) con accesso mediante badge.

La scelta più semplice e di rapida applicazione, sia tecnica che amministrativa per la gestione del dato rilevato, appare senz'altro essere quella **dell'adozione di sacchi, dotati di semplice codice identificativo**, assegnati alle utenze **con la formula del "prepagato"**, intendendo con tale locuzione l'addebito in bolletta del relativo costo in funzione del numero di sacchi richiesti dall'utenza al gestore del servizio o acquistati direttamente dall'utenza presso esercizi all'uopo convenzionati. Tale metodologia presuppone, in sostanza, che l'applicazione della tariffa sia legata alla richiesta dei sacchi, la cui entità è ipotizzata essere equivalente al conferimento dei rifiuti da parte dell'utenza; in tal modo verrà a determinarsi un effetto virtuoso, dal momento che sarà evidentemente la stessa utenza ad essere incentivata a commisurare in modo responsabile la domanda alla propria esigenza. **Ha il vantaggio di non richiedere necessariamente l'identificazione del conferente all'atto della raccolta, non essendo indispensabile stabilire "ex post" quanti sacchi l'utenza abbia effettivamente conferito**, stante l'ipotesi presuntiva che il conferimento sia pari alla "domanda". Tale vantaggio si traduce nella non necessaria attivazione di particolari tecnologie di riconoscimento (sistemi di rilevazione e lettura sul posto all'atto della raccolta), essendo al più sufficiente un codice identificativo anche semplificato, stampato sui sacchi per eventuali altre esigenze (identificazione di buste disperse, controlli qualità del contenuto, ...), con conseguente semplificazione tecnologica e minimizzazione dei costi di attivazione e gestione dei dati. Peraltro il sistema a sacco prepagato non è antitetico alla tecnica di conferimento mediante mastello/contenitore rigido, maggiormente idonea dal punto di vista igienico sanitario per le operazioni di esposizione e raccolta, essendo sufficiente da parte dell'addetto la sola verifica visiva, all'atto del ritiro, dell'idoneità del tipo di sacco consegnato (non essendo ammessa la consegna con differente tipologia). Va ricordato che i criteri di misurazione stabiliti dal D.M. 20.04.2017 per l'attivazione della tariffa corrispettiva prevedono esplicitamente (comma 3 dell'articolo 6) la possibilità di misurazione indiretta mediante capacità del sacco ritirato dall'utenza. La possibilità di valutazione del comportamento della singola utenza nel conferimento, la cui mancanza rappresenta la criticità del "sacco prepagato", non appare pertanto essere prioritaria nel quadro della prima attivazione del nuovo sistema di tariffazione, mentre potrebbe essere un fattore importante nel futuro, laddove sia necessario perfezionare il sistema di riconoscimento per adottare interventi mirati (assegnazioni peculiari di dotazioni minime, interventi di controllo per comportamenti anomali, ...).

Rimane in tutti i casi obbligatorio, qualunque sia la modalità di quantificazione (peso o volume) l'applicazione della tariffa a misura in Kg.

**La scelta, per contro, che consente di monitorare con maggior grado di completezza il conferimento di frazioni merceologiche di rifiuti da parte dell'utenza appare essere quella**

**dell'adozione di sacchi/mastelli/contenitori dotati di sistemi di riconoscimento che consentono di rilevare il volume (nella formula “vuoto per pieno”) effettivamente conferito dalle utenze. Il**

metodo con tag RFID, a fronte di un maggior impegno economico per i dispositivi di rilevazione e lettura, si fa preferire ai sistemi a lettura ottica (con utilizzo di codici a barre) per la maggiore durata dell'efficienza dei tag di riconoscimento e per la celerità delle operazioni di lettura, oramai eseguite in automatico anche a distanza grazie ai sistemi UHF. Naturalmente l'adozione dei sistemi con tag RFID deve essere preceduta da un adeguato periodo di sperimentazione tecnica tendente ad assicurare la minimizzazione di inconvenienti e/o fallimenti delle letture, che si tradurrebbero in una perdita del dato e quindi nel mancato raggiungimento degli obiettivi connessi all'attivazione del nuovo strumento tariffario. I sistemi con tag RFID disponibili in commercio, pur maturi dal punto di vista tecnologico, richiedono una particolare e continua attenzione per garantire la perfetta efficienza di tutti gli strumenti connessi (i dispositivi tag, i sistemi di lettura, i sistemi di trasmissione dei dati) con necessità da parte del soggetto gestore di una organizzazione tecnico-gestionale **evoluta in linea con gli standard di qualità tecnica e contrattuale dettati dall'ARERA**. Peraltro tali sistemi risultano essere anche più congeniali tenuto conto dell'obbligo di gestione e controllo del sistema dei rifiuti per il tramite di software che gestiscono i dati rilevati che debbono essere interfacciabili con i software di gestione della tariffazione (per questo generalmente unificati tra loro) con particolare attenzione all'archiviazione ed alla divulgazione, onde garantire il rispetto dei dettati normativi in materia di protezione dei dati personali. In linea generale i sistemi con tag RFID possono essere considerati preferenziali laddove il sistema di raccolta debba far uso di sistemi evoluti, quali i sistemi GIS, per il controllo delle varie condizioni relative al servizio eseguito in tempo reale con monitoraggio satellitare, in quanto maggiormente coerenti con una più elevata industrializzazione del servizio di raccolta rifiuti. Va altresì tenuto conto che i sistemi con tag RFID sono quasi esclusivamente associati all'utilizzo di mastelli/contenitori rigidi; il loro utilizzo nei sacchi a perdere risulta molto oneroso e viene previsto come sistema integrativo solo laddove l'articolazione complessa di punti peculiari dei centri abitati sconsiglia l'esposizione di contenitori rigidi. Sarà compito dell'Ente locale eseguire una valutazione specifica in merito, tenendo presente la necessità di assicurare che la gestione dei dati rilevati in modo automatizzato sia esente da “fallimenti” anche temporanei; non deve trascurarsi nella scelta, inoltre, la valutazione sulla capacità del sistema di adattarsi facilmente ai sistemi software in uso per il calcolo e bollettazione della tariffa per singola utenza, evitando procedure particolarmente onerose dal punto di vista burocratico-amministrativo che farebbero perdere di vista gli obiettivi primari della tariffazione puntuale. Appare dunque preferibile fornire, come linea guida maggiormente rispondente alla realtà della Regione Abruzzo, l'indicazione di utilizzare se metodi semplificati,

solo nei comuni inferiori a 5000 ab. In tali limitati contesti, in effetti, in attesa della Pianificazione di Ambito, potrebbe essere utile avviare la tariffazione puntuale, nel caso in cui la raccolta non sia già svolta tramite mastelli taggati, attraverso l'uso di sacchi prepagati.

## 10. La struttura della tariffa

L'applicazione di una tariffa puntuale deve essere definita per permettere la copertura di tutti i costi, dedotte le entrate derivanti da contributi di varia natura o da rivendita di materiale. Si assume pertanto che gli introiti della tariffa coprono integralmente il Costo Complessivo del Servizio (CCS).

A prescindere dal grado di copertura, la tariffa puntuale applicata al singolo utente si suggerisce di strutturarla in **due componenti principali**:

- una componente a copertura dei costi non dipendenti della produzione dei rifiuti, che denominata "fissa" (una quota fissa quale "abbonamento" per la disponibilità del servizio), applicata sulla base di parametri/modalità di ripartizione alle utenze - TF;
- una componente connessa ai rifiuti prodotti strutturata per tipologia di rifiuto, che denominata "variabile", basata su un sistema di misurazione della produzione e di tracciabilità del produttore - TV.

**La componente fissa della tariffa (TF)** è determinata ai fini della copertura di quei costi, non direttamente riconducibili ai conferimenti delle singole utenze, inerenti principalmente alla disponibilità del servizio e le cui variazioni non sono dipendenti dai comportamenti dei singoli utenti in sede di conferimento, ma bensì da esigenze generali comuni (modifiche strutturali del servizio, adeguamenti legislativi, eccetera).

Essi riguardano principalmente:

- 1) la disponibilità a usufruire del servizio (presenza del sistema di raccolta, dei centri e dei punti di conferimento, ecc.);
- 2) la gestione del rapporto con l'utenza, i costi generali e amministrativi;
- 3) azioni per il perseguimento di obiettivi di riduzione dei rifiuti quali la comunicazione e la formazione, il controllo del territorio e l'inserimento di sistemi informativi evoluti dedicati;
- 4) il decoro urbano (lo spazzamento di vie e piazze, la pulizia degli arenili e altre azioni), quando previsto all'interno della tassa nei singoli stati.

Per tutte le utenze attive di tipo abitativo o nelle quali sono svolte attività suscettibili di produrre rifiuti simili per natura e composizione ai rifiuti domestici, è dovuta la componente fissa della tariffa, in riferimento ai costi di cui ai precedenti punti 1), 2) e 3).

L'Autorità competente deputata nei singoli stati determinerà le modalità di ripartizione dei costi e di applicazione della tariffa fissa alle utenze potendo far riferimento alle seguenti indicazioni:

- individuazione dell'ammontare complessivo della componente fissa suddiviso tra utenze domestiche e utenze produttive;



- per le utenze domestiche la ripartizione può esser messa in relazione al numero di abitanti presenti in ogni utenza ovvero criteri di ripartizione che tengano in considerazione anche della consistenza dell'utenza, quando non utilizzando parametri/coefficienti definiti a seguito di studi (in Italia ad esempio sono utilizzati coefficienti di adattamento che tengono in considerazione il numero di occupanti/componenti il nucleo familiare, considerando anche la consistenza dell'utenza quale superficie dell'abitazione);
- per le utenze produttive che producono rifiuti “assimilati agli urbani” l’orientamento consigliato è quello di tener conto degli elementi determinanti la propensione a produrre più o meno rifiuti quali la tipologia di attività e la consistenza dell’insediamento.

**Per quanto concerne la parte variabile**, si ritiene che costituisca condizione necessaria per poter applicare la componente puntuale della tariffa (TV):

- 1) l'individuazione dell'utenza produttrice
- 2) la quantificazione o misura dei rifiuti prodotti

Il requisito determinante per una corretta applicazione della tariffa variabile di tipo puntuale è l'associazione univoca dei quantitativi di rifiuto all'utenza che lo ha conferito, l'utenza potrà essere identificata mediante un proprio codice relazionato in maniera inequivocabile al manufatto assegnato all'utenza stessa.

È il caso di prevedere, qualora non sia fattibile o conveniente una suddivisione del punto di conferimento tra diverse utenze (ad esempio condomini o piccoli insediamenti sparsi con difficoltà d'accesso), la possibilità di operare una misurazione unica per più utenze che potranno conferire in un unico contenitore a loro dedicato; in tal caso, la quantità globalmente misurata potrà essere divisa tra le singole utenze in base a criteri di ripartizione condivisi (numero dei componenti per le utenze domestiche e/o ripartizione sui parametri definiti per le utenze non domestiche e/o altro metodo). Non è consigliabile far conferire nello stesso punto plurimo di conferimento utenze domestiche e utenze non domestiche, ma utilizzare punti o contenitori di conferimento a servizio di utenze omogenee.

Nell'avvio della tariffazione puntuale si suggerisce pertanto di optare direttamente verso modelli definiti, come detto “*Advanced Best Practice*” che prevedono la contabilizzazione di un numero maggiore di rifiuti conferiti dalle utenze, possibilmente con sistemi informatizzati e di fatto risulta essere una tariffa trinomica caratterizzata da:

**-una quota fissa, come sopra descritta;**

**-una quota variabile presuntiva** e calcolata, diretta in linea di principio a coprire i costi imputabili alle frazioni non misurate, e di regola costituita dalle raccolte non misurate (ad esempio pile, farmaci, tessili, ecc.) e ripartita tra le utenze con modalità simili a quelli previste per la quota fissa, diverse per le utenze domestiche e per quelle non domestiche, che tengano conto della tipologia e della consistenza delle singole utenze, prevedendo inoltre riduzioni e riconoscimenti per il raggiungimento di obiettivi qualificanti di raccolta differenziata e riduzione dei rifiuti;

**-una quota variabile puntuale a misura**, diretta in linea di principio a coprire i costi imputabili alle frazioni misurate (rifiuto urbano residuo, frazione organica, frazione cellulosica, vetro, plastica, metalli, ingombranti, scarto verde, ecc.), rapportata alla quantità misurata di rifiuti conferiti al pubblico servizio; ad ogni tipologia di rifiuto viene associato un valore unitario espresso, per esempio, in €/kg ovvero in €/lt, che determina la relativa componente a misura.

Ferma restando la suddivisione principale dei costi in fissi e variabili, secondo quanto si è detto precedentemente, i costi variabili potranno, quindi, essere suddivisi in:

- componente costi variabili da coprire con la quota calcolata (CCVC);
- componente costi variabili da coprire con la quota a misura (CCVM),

I costi variabili da coprire con la quota calcolata, come per i costi fissi, saranno ulteriormente ripartiti tra le macrocategorie di utenze domestiche e non domestiche, non invece i costi relativi alla quota a misura, perché la relativa ripartizione sarà ragguagliata ai dati di conferimento, come dalla seguente tabella.

Tabella 2: Ripartizione dei costi in tariffa puntuale nel modello “BEST PRACTICE”, versione trinomia

	Utenze domestiche	Utenze non domestiche	Tutte le utenze
Costi fissi (CCF)	CCFd	CCFnd	-
Costi variabili (CCV)	CCVCd	CCVCnd	CCVM

Tra i costi da coprire con la quota puntuale a misura nel modello “BEST PRACTICE” si considerano (laddove il servizio ne permetta la misurazione):

- costi di raccolta, trasporto relativi ai rifiuti indifferenziati;
- costi di trattamento e smaltimento dei rifiuti indifferenziati;
- costi di raccolta, trasporto relativi alla frazione organica;
- costi di trattamento della frazione organica;
- costi di raccolta, trasporto relativi alla frazione scarto verde;
- costi di trattamento della frazione scarto verde;

- costi di raccolta, trasporto relativi alla frazione cellulosica;
- costi di trattamento e ricavi per recupero della frazione cellulosica;
- costi di raccolta, trasporto relativi alla frazione plastica;
- costi di trattamento e ricavi per recupero della frazione plastica;
- costi di raccolta, trasporto relativi alla frazione vetro;
- costi di trattamento e ricavi per recupero della frazione vetro;
- costi di raccolta, trasporto relativi alla frazione metalli;
- costi di trattamento e ricavi per recupero della frazione metalli;
- costi di raccolta, trasporto relativi alla frazione legno;
- costi di trattamento e ricavi per recupero della frazione legno;
- costi di raccolta, trasporto relativi alla frazione ingombranti vari;
- costi di trattamento e ricavi per recupero della frazione ingombranti vari;
- costi di raccolta, trasporto relativi a rifiuti conferiti presso strutture centralizzate (i.e. Centri di Raccolta);
- costi di trattamento per rifiuti conferiti presso strutture centralizzate (i.e. Centri di Raccolta);
- costi di raccolta, trasporto relativi a rifiuti destinati ad impianti di preparazione per il riutilizzo;
- costi di trattamento per rifiuti destinati ad impianti di preparazione per il riutilizzo;
- costi di raccolta e trattamento di eventuali altre frazioni differenziate.

Anche in questo caso, nella versione trinomia, i costi di raccolta e trasporto possono essere considerati non completamente nella quota puntuale, ma in quota percentuale, con la restante quota addebitata alla variabile calcolata (CCVC).

I costi per singola tipologia di rifiuto misurata potranno essere, come detto, parametrati a valori unitari di costo, tali che:

$$CCVM = \sum_i CCVM_i$$

ove

CCVM = componente costi variabili da coprire con la quota a misura

CCVM<sub>i</sub> = componente costi variabili da coprire con la quota a misura del rifiuto “i”

e con

$$CCVM_i = Q_i \times C_{ui}$$

ove

CCVM<sub>i</sub> = componente costi variabili da coprire con la quota a misura del rifiuto “i”

$Q_i$  = quantità misurata del rifiuto “i”

Cui = costo unitario attribuito al rifiuto “i”

Si ritiene che l'utilizzo del modello suggerito consenta di raggiungere i seguenti vantaggi:

- 1) Completezza del modello, in quanto permette di contabilizzare diverse azioni di gestione dei rifiuti riferite alla singola utenza (attività di prevenzione, di raccolta differenziata, ecc.);
- 2) Sistema di incentivi applicato esclusivamente a modalità oggettive di misurazione per cui sono completamente esclusi modelli iniqui di misurazione forfettaria;
- 3) Basso rischio di inquinamento dei flussi della raccolta differenziata, in quanto la misura premiale si applica su tutti i flussi eliminando comportamenti tendenti ad inquinare flussi di rifiuti non soggetti a misurazione;
- 4) Elevato stimolo ad azioni di prevenzione rifiuti, in quanto la misurazione su più frazioni determina un costo all'utenza di fatto applicato alla produzione dei rifiuti stessi, che quindi l'utenza può ridurre, riducendo la produzione a monte attraverso azioni di prevenzione, o tra diverse opzioni di consumo (vuoto a rendere o a perdere, prodotti alla spina, ecc.);
- 5) Sulla base delle esperienze maturate in diversi contesti regionali ed europei, l'applicazione della tariffa puntuale garantisce positive variazioni nei comportamenti dei cittadini. La tendenza ad esporre il meno possibile il contenitore o il sacco dei rifiuti permette di riorganizzare il percorso dei mezzi di raccolta e di razionalizzare il numero dei passaggi, consentendo al gestore di ottimizzare i costi del servizio e, quindi, di diminuire alcune delle stesse per le voci fisse della tariffa; con il modello “*ADVANCED BEST PRACTICE*”, tale vantaggio si può ottenere su tutte le frazioni soggette a misurazione;
- 6) Maggiore trasparenza dei costi sostenuti dall'utenza in quanto questi sono direttamente connessi alla produzione di diverse tipologie di rifiuti, che quindi permettono un confronto delle relative incidenze sui costi complessivi;

## **11. .Le riduzioni/agevolazioni**

L'Amministrazione comunale, nell'adozione del regolamento di disciplina della tariffazione puntuale, individua le riduzioni e/o agevolazioni applicabili.

Sembra opportuno, tuttavia, fornire alcune indicazioni, tenuto conto delle previsioni contenute nei regolamenti Tipo cui l'Amministrazione comunale potrà fare riferimento.

Occorre distinguere innanzitutto tra le riduzioni/esenzioni di legge (obbligatorie e opzionali), la cui applicazione a specificate utenze non deve compromettere la copertura integrale dei costi, e le ulteriori riduzioni/agevolazioni che il comune può deliberare, ma la cui relativa copertura può essere disposta attraverso apposite autorizzazioni di spesa e deve essere assicurata attraverso il ricorso a risorse derivanti dalla fiscalità generale del comune.

## 11.1 .Le riduzioni di legge<sup>3</sup>

### **A. Riduzioni per inferiori livelli di prestazione del servizio** (obbligatorie ai sensi dei commi 656 e 657 della l. 147/13)

Trattasi di riduzioni per distanza eccessiva dal più vicino punto di conferimento e per inferiori livelli di prestazione del servizio nel caso di mancato svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti, ovvero di effettuazione dello stesso in grave violazione della disciplina di riferimento, nonché di interruzione del servizio per motivi sindacali o per imprevedibili impedimenti organizzativi che abbiano determinato una situazione riconosciuta dall'autorità sanitaria di danno o pericolo di danno alle persone o all'ambiente.

### **B. Riduzione per cittadini italiani residenti all'estero** (obbligatoria ai sensi dell'art. 9-bis del D. L. 28 marzo 2014, n. 47)

All'unica unità immobiliare posseduta dai cittadini italiani non residenti nel territorio dello Stato e iscritti all' Anagrafe degli italiani residenti all' estero, già pensionati nei rispettivi Paesi di residenza, a titolo di proprietà o di usufrutto in Italia, a condizione che non risulti locata o data in comodato d'uso, la Tariffa è ridotta a un terzo nella quota fissa e nella quota variabile calcolata.

### **C. Riduzioni correlate alla situazione dell'utenza** (opzionali ai sensi del comma 659 della l. 147/13)

- ✓ per risultati singoli o collettivi in raccolta differenziata
- ✓ per le utenze domestiche (unico occupante, uso stagionale, residente all'estero)
- ✓ per fabbricati rurali ad uso abitativo
- ✓ per le utenze non domestiche non stabilmente attive, uso stagionale o uso non continuativo, ma ricorrente
- ✓ per inferiori livelli di prestazione del servizio o per zone non servite
- ✓ attività di prevenzione nella produzione di rifiuti

Tra le riduzioni opzionali sono da annoverare anche le riduzioni per le utenze domestiche che abbiano avviato il compostaggio domestico dei rifiuti organici e per le utenze non domestiche che producono o distribuiscono beni alimentari e che, a titolo gratuito, cedono eccedenze alimentari, come definite dall'art. 2, comma 1, lett. c), della legge 166/2016, ad associazioni assistenziali o di volontariato, ai fini della distribuzione a soggetti bisognosi ovvero per l'alimentazione animale.

### **D. Riduzioni/esenzioni per recupero dei rifiuti urbani** (obbligatorie ai sensi dell'art. 238, comma 10, del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152)

La tariffa variabile (in caso di tariffa puntuale solo quella calcolata) per le utenze non domestiche è ridotta in relazione alle quantità di rifiuti urbani che il produttore dimostri di aver avviato al

---

<sup>3</sup> In caso di tariffa puntuale non sono applicate alla componente variabile misurata della tariffa

recupero, ricomprendendo nel processo di recupero anche il riciclaggio, al di fuori del servizio pubblico; ovvero ne è prevista l'esenzione completa in caso di avvio al recupero di tutti i rifiuti prodotti dall'utenza.

Tenendo presente che:

- Non è fuoriuscita dal servizio né il legislatore l'ha mai considerata in tal senso;
- Trattasi di una riduzione della parte variabile in relazione alla quantità di rifiuti avviati al recupero che può arrivare all'intera esenzione della stessa parte variabile nel caso che tutti i rifiuti prodotti siano mandati a recupero;
- Bisogna fare attenzione alle modalità con cui si determinano le riduzioni, rapportate ai quantitativi avviati al recupero alla produzione teorica dell'attività (Kd), in quanto in caso di produzione eccezionale di una sola tipologia di rifiuto se la modalità di calcolo è mal costruita si potrebbe determinare l'esenzione totale anche a fronte di conferimenti di altre tipologie di rifiuto al servizio pubblico.

## **11.2 Le riduzioni a carico del bilancio comunale<sup>4</sup>**

Ai sensi dell'art. 1, comma 660, della Legge 27/12/2013, n. 147, con deliberazione del Consiglio Comunale possono essere previste ulteriori agevolazioni:

- in caso di gravi calamità naturali o particolari situazioni di emergenza sanitaria, che abbiano comportato l'obbligatorietà della chiusura delle attività, proporzionali ai giorni di chiusura, in favore di particolari categorie di utenze non domestiche.
- per le utenze domestiche e non domestiche in stato di necessità o di effettiva difficoltà economico/sociale, disciplinandone l'ammontare, le modalità di richiesta e di erogazione, la decorrenza e la durata

I criteri e i destinatari del riconoscimento delle agevolazioni sono disciplinati nella delibera del Consiglio Comunale e non nel testo del regolamento che ne prevede solo la possibilità di istituirle.

Queste agevolazioni sono iscritte in bilancio come autorizzazioni di spesa e la relativa copertura è a carico del bilancio comunale di competenza dell'esercizio al quale si riferisce l'iscrizione stessa.

## **12. Requisiti minimali per l'attivazione della tariffazione puntuale nella Regione Abruzzo prima applicazione**

In conclusione, con le presenti linee guida che saranno oggetto di continuo aggiornamento, tenuto conto dei risultati che saranno raggiunti in sede di prima applicazione, dell'evolversi della

---

<sup>4</sup>Le ulteriori riduzioni ed esenzioni a carico della fiscalità generale del comune, possono essere applicate a tutte le componenti della Tariffa, compresa la variabile misurata.

normativa di settore, si ritiene opportuno riepilogare i **requisiti minimi** che si ritiene di indicare per l'attivazione della tariffa puntuale.

**1) è opportuno istituzione un team di progetto costituito dai seguenti componenti:**

- **Responsabile dei servizi di igiene urbana del soggetto gestore;**
- **Responsabile TARI del soggetto gestore;**
- **Responsabile ICT e DPO del Soggetto Gestore e dell'Ente;**
- **Responsabile e/o Dirigente del Servizio "Finanze e Tributi" (Funzionario responsabile – comma 692 della Legge di Stabilità 2014) – TEAM LEADER;**
- **Responsabile e/o Dirigente del Servizio Ambiente – Gestione Rifiuti.**

**2) l'attivazione della tariffa puntuale dovrebbe comprendere le utenze dell'intero territorio di riferimento dell'Ente Locale;**

**3) è opportuno già in sede di avvio del sistema di tariffazione non limitarsi alle sole frazioni di RUR, ma comprendere anche le frazioni principali e più impattanti (organico, carta);**

**4) quanto ai sistemi di misurazione, appare preferibile adottare il sistema di sacchi/mastelli/contenitori dotati di sistemi di riconoscimento che consentono di rilevare il volume (nella formula "vuoto per pieno") effettivamente conferito dalle utenze;**

**5) quanto alla struttura della tariffa puntuale si suggerisce di mutuare l'approccio che preveda la contabilizzazione di un numero maggiore di rifiuti conferiti dalle utenze, possibilmente con sistemi informatizzati che di fatto risulta essere una tariffa trinomina come sopra descritta;**

**6) è altresì indispensabile procedere ad un allineamento – Interoperabilità degli applicativi gestionali del Gestore e del Servizio TARI dell'Ente in caso di scelta del tributo puntuale.**

**ALLEGATI**

**Modelli regolamento tipo**