

lì, 29 ottobre 2025

*Alla ARERA (Autorità di Regolazione per
l'Energia Reti e Ambiente)*

Piazza Cavour, 5

20121 Milano

Pec: protocollo@pec.arera.it

*Alla CSEA (Cassa per i servizi energetici
ed ambientali)*

Via Barberini, 11

00187 Roma

Pec: info@pec.csea.it

Oggetto: Istanza di autotutela ex artt. 21-quinquies e 21-nonies l. 241/1990 – Componenti perequative UR1,a e UR2,a (settore rifiuti) – Riesame della scelta del criterio “bollettato” in luogo del “riscosso”; misure transitorie e tavolo tecnico.

ASMEL, associazione rappresentativa di numerosi Comuni italiani, è portatrice di un interesse diretto e qualificato rispetto alla regolazione delle componenti perequative UR1,a e UR2,a nel servizio rifiuti, incidendo tali componenti sui flussi finanziari TARI e sulla gestione di cassa degli enti locali.

Come noto codesta Autorità di Regolazione per l'Energia Reti e Ambiente con la delibera n. 386/2023/R/rif ha istituito, sul prelievo per la tassa rifiuti, due nuove voci di entrata di natura perequativa, UR1a e UR 2a, attraverso le quali si intende assicurare la copertura di determinati costi non imputabili al tradizionale PEF.

La presente richiesta è fondata sui principi e sulle regole di cui agli artt. 1, 3 e 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (economicità, proporzionalità, partecipazione e obbligo di motivazione), agli artt. 2 e 3 della legge 14 novembre 1995, n. 481 (istruttoria e consultazione nei procedimenti regolatori delle Autorità indipendenti), al d.P.R. 9 maggio 2001, n. 244 (procedure istruttorie innanzi alle Autorità), alla delibera ARERA n. 649/2014/A sulla partecipazione dei soggetti interessati, ai principi di contabilità armonizzata di cui al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (competenza finanziaria potenziata e FCDE), nonché agli artt. 23, 97 e 119 della Costituzione.

Il quadro regolatorio interessato dalla presente istanza riguarda i seguenti atti:

- Delibera ARERA n. 386/2023/R/rif (3 agosto 2023): istituzione delle componenti UR1,a e UR2,a, definizione dei valori unitari e integrazioni al TITR.
- Atti attuativi CSEA – Circolare n. 59/2024/RIF (28 ottobre 2024): apertura portale Data Entry Rifiuti, obblighi dichiarativi e scadenze (31 gennaio; 15 marzo; 31 maggio; rapporto 30 settembre).
- Comunicazione ARERA agli operatori (27 gennaio 2025): precisazione che i versamenti a/da CSEA sono parametrati agli importi applicati nei documenti di riscossione (criterio del “bollettato”), con rinvio alla citata Circolare CSEA.

Le componenti perequative in oggetto costituiscono un costo aggiuntivo per le utenze domestiche e non domestiche, sommandosi al prelievo tributario.

Le componenti UR1 e UR2, per come sono oggi configurate, presentano i tratti tipici di prestazioni patrimoniali imposte di natura parafiscale; non sono, invece, tributi comunali in senso proprio, perché non sono istituite dal Comune né collegate al suo fabbisogno, ma sono determinate dall'Autorità e destinate a conti gestiti da CSEA. In concreto: il presupposto del prelievo è l'esistenza dell'utenza del servizio rifiuti; il soggetto passivo è l'utente TARI o in tariffa corrispettiva; l'an e il quantum sono fissati autoritativamente e in misura unitaria per utenza; la destinazione del gettito è vincolata a conti nazionali (UR1: rifiuti accidentalmente pescati/volontariamente raccolti; UR2: agevolazioni per eventi eccezionali); il soggetto attivo della pretesa non è il Comune (beneficiario finale), ma il sistema perequativo nazionale; la riscossione avviene tramite i documenti TARI/tariffa con successivo riversamento a CSEA. Questa struttura li avvicina più ai "contributi parafiscali di scopo" che a un tributo locale: è un prelievo obbligatorio, coattivo e non sinallagmatico in capo all'utente, ma non è riconducibile a un'imposta comunale, né a un vero corrispettivo contrattuale. Proprio questa "parafiscalità" rende cogente il richiamo all'art. 23 Cost. (riserva di legge: tipizzazione del presupposto, soggetti, misura, destinazione) e all'art. 97 Cost. (motivazione, proporzionalità) e alimenta l'argomento di ultra vires se si ritiene che la sola base regolatoria di settore (l. 481/1995, l. 205/2017 e atti ARERA) non basti a sorreggere un prelievo generalizzato per-utenza con effetti patrimoniali e di cassa sugli enti locali dal momento che, sotto il profilo pubblicistico, possiedono i connotati funzionali del prelievo coattivo: obbligatorietà, assenza di sinallagma individuale, vincolo di destinazione, determinazione autoritativa della misura, riscossione integrata negli avvisi TARI.

In disparte ogni considerazione che poi potrà essere svolta in sede contenziosa nei confronti dei singoli atti applicativi del quadro regolamentare sopra richiamato in ordine alla legittimità e costituzionalità delle misure adottate che possono essere, come sinteticamente esposto, considerate prelievi imposti, si rappresenta che l'applicazione di tale nuovo sistema, solleva dubbi interpretativi ed applicativi sia in merito alle modalità di riversamento da parte dei Comuni delle componenti perequative TARI, prelevate in aggiunta alla tariffa sui rifiuti dall'ente locale, sia in riferimento alla corretta gestione contabile delle stesse.

All'esito dell'analisi della documentazione amministrativa sottostante alla deliberazione - atti di avvio e consultazione, contributi pervenuti, verbali e note istruttorie - **risulta che le questioni inerenti all'ancoraggio dei flussi UR ai "documenti di riscossione" in luogo degli incassi effettivi siano state ampiamente e circostanziatamente rappresentate** da osservazioni istruttorie pertinenti, con illustrazione della curva pluriennale degli incassi TARI, del rischio di inesigibilità e degli impatti di cassa, nonché con la proposta di un regime "sul riscosso" (acconti su stima e conguaglio annuale), della neutralizzazione dell'inesigibile fisiologico e dell'allineamento del calendario dei flussi alle scadenze TARI; ciononostante, **nel provvedimento adottato tali osservazioni non risultano accolte e non si rinviene una motivazione rafforzata idonea a dar conto delle ragioni del mancato recepimento** di contributi qualificati e pertinenti, come richiesto dagli artt. 3 della legge n. 241/1990 e 97 Cost., nonché dalla giurisprudenza consolidata sugli atti generali delle Autorità indipendenti circa l'onere di esame comparativo delle alternative regolatorie ragionevolmente praticabili; in particolare, difetta un confronto argomentato tra il criterio del "bollettato" e quello del "riscosso" alla luce dei dati istruttori disponibili, sicché la conferma del primo risulta espressa in termini assertivi e completata in via meramente attuativa, con conseguente difetto di istruttoria e difetto di motivazione.

In coerenza con la giurisprudenza amministrativa consolidata (ex multis, TAR Lazio - Roma, sez. III-ter, 16 luglio 2009, n. 5769; Consiglio di Stato, sez. VI, 9 giugno 2022, n. 4696, e 13 giugno 2022, n. 4779) che impone, per gli atti generali delle Autorità indipendenti, un, **onere motivazionale "rafforzato" in relazione alle osservazioni istruttorie pertinenti e impone**

un esame comparativo delle alternative regolatorie ragionevolmente praticabili, si deduce il difetto di istruttoria e di motivazione della delibera 386/2023/R/rif e degli atti attuativi nella parte in cui adottano o confermano il criterio del “bollettato” senza una puntuale contro-motivazione del non accoglimento del “riscosso”.

Né risulta nella motivazione un’adeguata ponderazione della fisiologia della riscossione TARI, che per la generalità dei Comuni si distribuisce su più esercizi con incassi nell’anno di emissione mediamente pari al 75–85%, recuperi nel primo anno successivo di un ulteriore 10–15%, nel secondo di un 0–5% e con una quota di inesigibile strutturale stimabile nel 3–7%.

Il FCDE, istituto cardine della contabilità armonizzata, assorbe il rischio sul lato dell’entrata, ma la scelta regolatoria di ancorare i versamenti a CSEA al 100% del “bollettato” trasferisce tale rischio sulla cassa dell’ente ancor prima che si realizzi il flusso finanziario effettivo, generando tensioni di liquidità, residui e costi finanziari aggiuntivi.

A titolo esemplificativo: con 20.000 utenze e un’UR complessiva pari a euro 1,60/utenza (UR1,a 0,10 + UR2,a 1,50) l’importo da riversare a CSEA su base “bollettato” è pari a euro 32.000; a fronte di un incasso TARI nell’anno di emissione pari all’85%, la quota UR effettivamente riscossa è euro 27.200, con un gap di cassa immediato di euro 4.800 e una perdita potenziale su inesigibile strutturale (5%) pari a euro 1.600, oltre agli oneri per interessi e agli effetti sugli equilibri di bilancio.

Questo semplice esempio numerico evidenzia l’illogicità e la sproporzione della scelta rispetto allo scopo perequativo, perseguibile con misure meno restrittive.

In diritto, si configura un eccesso di potere per sviamento (la disciplina finisce per perseguire fini di finanziamento anticipato dei conti, eccedendo la finalità perequativa), illogicità e disparità di trattamento (l’ancoraggio al “bollettato” non riflette la fisiologia della TARI e penalizza maggiormente i Comuni con contesti sociali più critici), difetto di istruttoria e motivazione (mancato esame comparativo del “riscosso”, mancata considerazione dei dati contabili e della disciplina del FCDE), sproporzione della misura (interessi e scadenze ravvicinate non calibrate sui flussi reali) e carente coordinamento con il d.lgs. 118/2011 (classificazione, impegni/accertamenti, riflessi su FCDE e residui).

Ai sensi degli artt. 21-quinquies e 21-nonies della legge n. 241/1990, nasce l’esigenza di chiedere il riesame in autotutela delle disposizioni che impongono il parametro del “bollettato”, con adozione del criterio del “riscosso” quale base ordinaria dei versamenti UR (acconti trimestrali su stima e conguaglio annuale su incassi effettivi con cut-off 31/12), ovvero, in via subordinata, l’introduzione di un coefficiente standard di neutralizzazione dell’inesigibile fisiologico, la rimodulazione del calendario dei flussi in coerenza con la stagionalità TARI e l’allineamento delle indicazioni operative ai principi della contabilità armonizzata.

Sul tema si rilevano posizioni contrastanti non solo fra Comuni ed Arera, ma anche tra le varie Sezioni della Corte dei Conti, generando confusione e difficoltà esecutive, nonché l’applicazione di soluzioni operative non unanimi.

Per la gestione contabile delle componenti perequative UR1,a e UR2,a, dopo un primo periodo di letture difformi (parere MEF – RGS/SIOPE del 1° luglio 2024; deliberazioni n. 4 e n. 5/2025 della Sezione di controllo Liguria; deliberazione n. 15/2025 della Sezione di controllo Lombardia; deliberazione n. 13/2025 della Sezione delle Autonomie), **si è consolidato l’indirizzo secondo cui UR1/UR2 non sono “partite di giro” ma poste effettive di bilancio:** in entrata vanno iscritte, con vincolo di destinazione, nel Titolo III – Entrate extratributarie (proventi connessi al servizio rifiuti) applicando, ove necessario, il FCDE in ragione della fisiologia della riscossione; in spesa trovano collocazione nel Titolo I – Spese correnti come trasferimenti a CSEA, con correlazione tra stanziamenti di entrata e di spesa secondo la

competenza finanziaria potenziata (d.lgs. 118/2011), rilevando ai fini di cassa, residui e equilibri. Rimane distinto, sul piano regolatorio, il tema del parametro di riversamento a CSEA: la Sezione Liguria ha ritenuto legittimo il criterio del riscosso; la Sezione Lombardia ha escluso la natura di “partita di giro” e ha rimesso la questione “bollettato vs riscosso” alle sedi giurisdizionali; la Sezione delle Autonomie ha ricordato l’orientamento contabile (entrata/spesa effettive, non giro) senza pronunciarsi sul parametro di riversamento.

Ne discende che i Comuni devono oggi: (i) accertare e impegnare le componenti UR in coerenza con gli atti di programmazione e con gli obblighi giuridici assunti, (ii) costituire/adeguare il FCDE sulla quota a rischio di mancata riscossione, (iii) rilevare i riversamenti a CSEA come spesa corrente (con eventuali residui e reimputazioni), (iv) gestire gli eventuali crediti/debiti da conguaglio CSEA come partite di competenza e non di mero transito.

Tuttavia, quanto alle modalità di riversamento delle componenti perequative, la giurisprudenza contabile non offre un indirizzo univoco: la Sezione Liguria ha valorizzato il criterio del riscosso quale base compatibile con la fisiologia della riscossione TARI; la Sezione Lombardia non si è pronunciata sul punto, rinviando la questione alle sedi giurisdizionali competenti; la Sezione delle Autonomie ha chiarito la natura contabile delle UR (entrata/spesa effettive, non partite di giro), senza scegliere il parametro. In attesa di un allineamento regolatorio, la procedura vigente di ARERA/CSEA richiede comunque al Comune/gestore – in quanto soggetto che emette i documenti TARI – di effettuare le dichiarazioni tramite il portale DataEntry Rifiuti e di eseguire i versamenti nei termini fissati, oggi ancorati ai “documenti di riscossione” (bollettato), con successivi conguagli/erogazioni gestiti da CSEA.

Sin dalla pubblicazione della delibera Arera n. 386/2023/R/rif ci si è posti il quesito se il Comune, debba riversare alla CSEA l’importo “bollettato” o l’importo effettivamente incassato a titolo delle componenti perequative.

Ciò, anche in ragione di quanto i Comuni, già operavano da anni per l’attività di incasso di una componente sul prelievo dei rifiuti, seppur di natura tributaria, riferita alla TEFA. In tal caso il legislatore ha sin da subito stabilito le modalità operative, ossia il tributo liquidato dai Comuni contestualmente alla tassa sui rifiuti, doveva essere riversato alla Provincia di riferimento solo nell’ammontare del tributo **riscosso**.

Per analogia si è ritenuto che, anche per queste due componenti perequative valesse lo stesso principio utilizzato da anni per la TEFA. Tuttavia, Arera con un comunicato del 27/01/2025 ha sostenuto che **“i versamenti a (e da) CSEA sono parametrati agli importi applicati nei documenti di riscossione e non a quelli effettivamente riscossi da parte dei gestori”**.

Quindi con un semplice comunicato, privo di ogni motivazione, Arera, autorità di regolazione in materia di rifiuti, ha deciso unilateralmente che, a differenza di ciò che è avvenuto in passato (vedi TEFA), per le componenti perequative UR1a e UR2a valesse il principio che i Comuni devono riversare ciò che hanno “bollettato” anche se non materialmente incassato.

D’altra parte, l’atteggiamento un po’ “pilatesco” della magistratura contabile sull’argomento (sia la Sezione di Controllo della Lombardia con la deliberazione n. 15 del 23/01/2025 che la Sezione Autonomie con la deliberazione n. 13 del 19/06/2025), hanno evidenziato che si tratta di un aspetto già oggetto di regolazione da parte dell’Arera, i cui provvedimenti possono essere impugnati davanti al Giudice amministrativo ovvero, successivamente, avanti al Giudice ordinario, per quanto attiene la loro concreta esecuzione.

I giudici contabili hanno quindi **rimesso alla scelta discrezionale del Comune**, la decisione se allinearsi o meno alla posizione dell’Arera, eventualmente, in caso negativo,

opponendosi avanti alle sedi giudiziarie.

In buona sostanza i Comuni sono stati lasciati da soli a dover decidere se attenersi alle modalità e tempistica prescritta, piuttosto che contestare nelle sedi competenti le prescritte modalità di versamento, ovvero pagare sulla base dell'incassato, esponendosi agli interessi moratori previsti dalla delibera 386/2023.

A giudizio della scrivente Associazione, che conta oltre 4.500 Enti Locali associati su tutto il territorio nazionale, **i Comuni non possono essere lasciati da soli dalle istituzioni** ad affrontare anche questa problematica sulle spalle dei loro bilanci, già messi a dura prova dalla crisi economica e dalla costante riduzione dei trasferimenti erariali.

Se è vero che, tali componenti sono state istituite con l'obiettivo di reperire risorse finanziarie per aiutare i Comuni nella gestione dei rifiuti accidentalmente pescati e quelli volontariamente raccolti e, per la copertura delle agevolazioni riconosciute per eventi eccezionali e calamitosi che implicano interventi speciali ed urgenti, questo non può ricadere esclusivamente a carico degli altri Comuni e dei loro cittadini, chiamati a pagare tali costi. Così come è altrettanto **ingiusto che i comuni siano gravati dal versare anche le somme che non hanno ancora riscosso con anticipazione di risorse proprie.**

A giudizio di questa Associazione, il tema più ampio di tutela ambientale e di sostegno in caso di eventi calamitosi, non può ricadere esclusivamente sulle spalle dei cittadini/contribuenti e dei Comuni/esattori.

I Comuni, sempre al fianco dei cittadini, possono prendersi l'onere di richiedere e riscuotere somme finalizzate a finanziarie spese sostenute dalla collettività, ma non per questo devono essere penalizzati nell'anticipare anche somme non incassate.

Vale la pena rilevare e ricordare, che tale posizione assunta da Arera produce un chiaro riflesso contabile sui bilanci comunali, sia in termini di cassa, realizzandosi una anticipazione finanziaria e sia di competenza, con la formazione di residui attivi, a fronte dei quali occorre operare un adeguato accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità.

In altre parole i Comuni dovranno:

- **anticipare risorse che molto probabilmente non incasseranno mai;**
- **vincolare nel risultato di amministrazione risorse per conto di altri Enti;**
- **incrementare la consistenza dell'FCDE nei propri bilanci con risorse infruttifere.**

A tutto quanto sopra evidenziato, deve aggiungersi che la problematica verrà ulteriormente aggravata con l'introduzione della terza componente perequativa legata la c.d. "bonus sociale" TARI previsto dal Dpcm del 21/01/2025, n. 24.

Se è vero che il CSEA agisce per conto dei Comuni che hanno sostenuto le spese per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti marini, quelli provenienti da eventi calamitosi e, che **i Comuni hanno una obbligazione giuridica nei confronti del CSEA** per il riversamento della componente perequativa nella qualità di soggetto che la riscuote dai contribuenti/utenti, al tempo stesso, i Comuni **non possono da soli finanziarie la differenza tra quanto avrebbero dovuto incassare e quanto effettivamente incassato dai cittadini e dalle imprese.**

Se il principio generale a cui si fa riferimento, è quello **solidaristico** che da sempre caratterizza la natura stessa dei Comuni, questo non significa che le altre istituzioni (Stato, Regioni e Provincie) non debbano essere parte di tali problematiche.

Alla luce di quanto sopra esposto, si chiede di rivedere la posizione assunta con il proprio comunicato del 27/01/2025 al fine di evitare l'attivazione di una serie di contenziosi tra Comuni

e Arera, generando un **inutile e dispendioso scontro tra istituzioni pubbliche**.

I Comuni, come sempre, sono pronti a fare la loro parte ma questo non significa gravarli ingiustamente di difficoltà, in momento storico già complesso, soprattutto per i piccoli enti.

Alla luce di quanto sopra esposto ASME **chiede** che ARERA, per quanto di competenza e d'intesa con CSEA, voglia procedere a **riesaminare il parametro del bollettato** e sostituire il riferimento ai "documenti di riscossione" **con il criterio degli incassi effettivi** ("riscosso"), prevedendo acconti trimestrali e congruo annuale.

In **subordine**, introdurre un coefficiente standard di neutralizzazione dell'inesigibile fisiologico ai fini del calcolo/versamento UR, Rimodulare il calendario dei flussi in coerenza con la stagionalità degli incassi TARI e con le scadenze fissate dai Comuni ed allineare le indicazioni operative a un coerente coordinamento contabile (classificazione titoli/capitoli, effetti su FCDE e residui), evitando effetti distorsivi sugli equilibri di bilancio.

Nelle more del riesame disporre una moratoria di interessi e oneri accessori per gli enti che adottano il criterio "sul riscosso" debitamente comunicato prevedendo la possibilità di compensazione tra partite a debito/credito e di congruo su base annuale.

Al fine di addivenire ad una definizione oggettivamente condivisibile e conforme al dettato normativo ASME chiede l'istituzione di un tavolo tecnico congiunto ARERA – CSEA – Enti locali, con la partecipazione dell'Associazione stessa, con mandato a definire entro 90 giorni: (i) regole di versamento sul riscosso; (ii) standard di riconciliazione dati (emesso/pagato/sospeso/inesigibile); (iii) linee guida contabili.

In difetto di accoglimento della presente istanza ASME si riserva di promuovere azioni comuni e di affiancare i Comuni associati nelle iniziative giurisdizionali avverso gli atti applicativi, facendo valere i vizi dedotti e i relativi profili di legittimità costituzionale in via incidentale.

Nell'auspicio che Arera e Csea, accoglieranno la presente richiesta, confrontandosi al fine di trovare soluzioni alternative rispetto a quelle attualmente adottate, non solo per ripristinare la certezza delle azioni e rimuovere l'ingiustificato onere nei confronti dei Comuni, ma anche finalizzato a evitare l'insorgere di una pluralità di contenziosi si porgono distinti saluti.

Cordiali saluti e buon lavoro.

Il Segretario generale

Francesco Pinto

