

TARIFFA DEI RIFIUTI URBANI. TRA PRESENTE E FUTURO.

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

Con i Documenti di Consultazione 179/2025/R/Rif e 248/2025/R/Rif ARERA ha aperto un confronto sui corrispettivi per il servizio di gestione dei rifiuti urbani. Una riforma attesa da oltre 25 anni. L'adozione di criteri comuni e strutture tariffarie più trasparenti e coerenti contribuisce a rafforzare i principi di equità contributiva, corrispettività e trasparenza. Si tratta di una proposta coraggiosa, robusta e applicabile. Coraggiosa perché si propone di "riordinare" una disciplina – quella dei corrispettivi per il servizio di gestione dei rifiuti, che vive soprattutto nella dinamica locale e che dunque è viziata da estrema frammentazione e disomogeneità. Robusta poiché riguarda tutte gli ambiti del servizio rafforzando il ruolo delle misurazioni.

With Consultation Documents 179/2025/R/Rif and 248/2025/R/Rif, ARERA has opened a debate on fees for urban waste management services. This reform has been awaited for over 25 years. The adoption of common criteria and more transparent and consistent tariff structures helps to reinforce the principles of fairness, reciprocity, and transparency. It is a bold, robust, and applicable proposal. It is bold because it aims to 'reorganise' a discipline – that of fees for waste management services, which is mainly local in nature and is therefore marred by extreme fragmentation and inconsistency. It is robust because it covers all areas of the service, strengthening the role of measurements.

Gruppo di lavoro: Francesca Bellaera, Donato Berardi, Michele Tettamanzi

REF Ricerche srl, Via Aurelio Saffi, 12, 20123 - Milano (www.refricerche.it)

Il Laboratorio è un'iniziativa sostenuta da (in ordine di adesione): ACEA, Utilitalia-Utilitatis, SMAT, IREN, Siciliacque, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CSEA, Viveracqua, Romagna Acque, CAFC, GAIA, FCC Aqualia Italia, Veritas, Confservizi Lombardia, AssoAmbiente, Coripet, CONAI, Idea, CIC, Montello, Confservizi Veneto, Confservizi Piemonte, A2A, Edison, ASSBB, Assorimap, Acqua Novara VCO, SUEZ Italy, Aquanexa, Gruppo CAP, Società del Gres, Alia Servizi Ambientali, Acque Bresciane, Assolombarda, Lario Reti Holding, Erion Compliance Organization, Acque del Sud.

GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

- n. 295 - Acqua** - MT14: la necessità di dare risposte ad un cambio di paradigma del servizio idrico, luglio 2025
- n. 294 - Acqua** - Le gare nel servizio idrico integrato: verso la riforma ARERA, giugno 2025
- n. 293 - Acqua** - L'industria idrica: tra fabbisogni di investimento, merito di credito e consolidamento, giugno 2025
- n. 292 - Rifiuti** - Responsabilità del produttore e gestione dei rifiuti tessili: cosa cambia?, maggio 2025
- n. 291 - Rifiuti** - Urge un mercato unico europeo per i materiali recuperati dai rifiuti, maggio 2025
- n. 290 - Transizione Energetica** - "Per chi girano le pale?" Accettazione sociale dei progetti di generazione rinnovabile e best practice, maggio 2025
- n. 289 - Rifiuti** - La gestione dei rifiuti tessili: perché serve uno schema di responsabilità del produttore?, aprile 2025
- n. 288 - Utility** - 2035: dai macrotrend al ruolo delle utilities, aprile 2025
- n. 287 - Acqua** - È possibile «desiderare» un aumento della bolletta dell'acqua?, aprile 2025
- n. 286 - Acqua** - Riuso potabile delle acque depurate: nuova frontiera nel contrasto alla scarsità idrica, febbraio 2025

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito Laboratorioref.it

LA MISSIONE.

Il Laboratorio Servizi Pubblici Locali è una iniziativa di analisi e discussione che intende riunire selezionati rappresentanti del mondo dell'impresa, delle istituzioni e della finanza al fine di rilanciare il dibattito sul futuro dei Servizi Pubblici Locali.

Molteplici tensioni sono presenti nel panorama economico italiano, quali la crisi delle finanze pubbliche nazionali e locali, la spinta comunitaria verso la concorrenza, la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, il rapporto tra amministratori e cittadini, la tutela dell'ambiente.

Per esperienza, indipendenza e qualità nella ricerca economica REF Ricerche è il "luogo ideale" sia per condurre il dibattito sui Servizi Pubblici Locali su binari di "razionalità economica", sia per porlo in relazione con il più ampio quadro delle compatibilità e delle tendenze macroeconomiche del Paese.

PREMESSA

L'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) con i propri DCO 179/2025/R/Rif e 248/2025/R/Rif¹ ha posto le prime basi per la definizione dei criteri di articolazione tariffaria all'utenza realizzando così un primo collegamento tra la metodologia tariffaria e le tariffe/tributi pagati dall'utenza. Si tratta di un provvedimento che entra in una materia finora demandata esclusivamente a livello locale. Il quadro attuale riscontrato dalla stessa Autorità è quello di una ampia eterogeneità sia nei criteri di articolazione adottati sia nei corrispettivi applicati (vedi Capitolo 3 del DCO e Relazione di cui all'Allegato A alla deliberazione 43/2025/R/RIF): una eccessiva discrezionalità che chiama un intervento di razionalizzazione. L'orientamento dell'Autorità di definire, seppur con la necessaria gradualità, **criteri validi per tutti i regimi tariffari ammessi dalla norma** (TARI tributo presuntiva monomia, TARI tributo presuntiva binomia, TARI tributo puntuale, Tariffa corrispettiva puntuale).

Nel presente contributo, accanto al riconoscimento dei punti di forza della proposta di revisione dei corrispettivi del servizio di gestione dei rifiuti, assumiamo consapevolmente anche il ruolo critico del discutant – ovvero di chi, con imparzialità e terzietà, è chiamato a evidenziare le possibili criticità applicative e le aree di miglioramento, formulando proposte per il loro superamento².

¹ Al fine di facilitare la lettura, verranno utilizzate le seguenti notazioni sintetiche per far riferimento ai due DCO:

- **DCO 179** per indicare il Documento di Consultazione 179/2025/R/RIF "Orientamenti iniziali per la definizione di primi criteri di articolazione tariffaria agli utenti del servizio di gestione dei rifiuti urbani - Inquadramento generale e linee di intervento";
- **DCO 248** per indicare il Documento di Consultazione 248/2025/R/RIF "Criteri di articolazione tariffaria agli utenti del servizio di gestione dei rifiuti urbani TICSER (testo integrato corrispettivi servizio gestione rifiuti) - Orientamenti finali".

² Un ruolo, maturato da REF Ricerche anche nella partecipazione alla definizione della proposta di articolazione tariffaria equa e corrispettiva per la Regione Emilia-Romagna, in cui, con esclusivo riferimento alla tariffazione puntuale, si è costruito un meccanismo tariffario volto a superare gli elementi presuntivi e la discrezionalità.

DAI COSTI DEL SERVIZIO AL CORRISPETTIVO ALL'UTENZA

Cos'è la tariffa?

L'articolazione tariffaria può essere definita – in modo molto sintetico, come un **algoritmo di calcolo che, tramite ripartizioni sequenziali, suddivide il totale dei costi riconosciuti per il servizio di gestione dei rifiuti urbani tra le singole utenze che usufruiscono del servizio stesso**. Si tratta, cioè, di un insieme di regole matematiche che, con l'ausilio di partitori, permettono di articolare il costo totale del servizio tra tutti i soggetti che ne beneficiano.

Tariffazione puntuale e tariffazione presuntiva: le differenze

In un contesto di "tariffazione presuntiva" tali regole di calcolo non sono necessariamente definite secondo un principio di proporzionalità tra *quantità e qualità del servizio usufruito e livello della tariffa*. Diversamente, in un contesto di "tariffazione puntuale", laddove tale sinallagma dovrebbe essere ripristinato: la tariffa calcolata a carico di ogni utente, dunque, dovrebbe dunque essere commisurata a quanto l'utente ha usufruito del servizio. L'attuazione di questo principio è lo scopo di tutti i sistemi PAYT (*pay as you throw* – paga per quello che butti), che tuttavia nella gran parte delle esperienze presenti nel panorama nazionale si basa ancora sulla sola misurazione del rifiuto urbano residuo (RUR), come peraltro prescritto dal D.M. 20 aprile 2017.

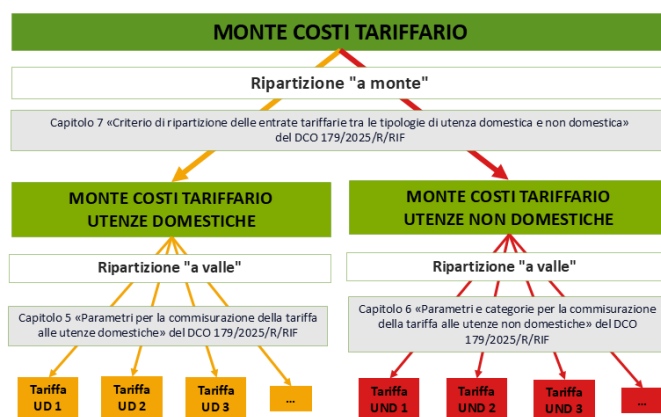
L'articolazione tariffaria nella proposta di ARERA si muove in due tempi

Nella proposta contenuta nel DCO ARERA, l'articolazione della tariffa all'utente opera in due fasi: una prima che ripartisce il totale dei costi del servizio tra le due tipologie di utenze, domestiche e non domestiche per ciascuna delle componenti tariffarie previste (cfr. DCO 179 §7 *Criterio di ripartizione delle entrate tariffarie tra le tipologie di utenza domestica e non domestica*; DCO 248 §4 *Criteri di ripartizione tra le macrocategorie di utenza domestica e non domestica*); una seconda che ripartisce quindi il costo tra le singole utenze raggruppate per tipologia (cfr. DCO 179 §5 *Parametri per la commisurazione della tariffa alle utenze domestiche* e §6 *Parametri e categorie per la commisurazione della tariffa alle utenze non domestiche*; cfr. DCO 248 §3 *Struttura pentanomia e driver di allocazione per la commisurazione alle utenze*).

La prima fase, denominata "**ripartizione a monte**", divide il totale dei costi riconosciuti in due diversi "monte costi": uno per le utenze domestiche ed uno per le utenze non domestiche. Successivamente, la seconda fase, ossia la "**ripartizione a valle**", ripartisce ciascun monte costi tra le singole utenze appartenenti alla tipologia corrispondente, restituendo – in ultima analisi, la tariffa applicata alle singole utenze. Tale struttura è in continuità con l'algoritmo di tariffazione derivante dall'applicazione del DPR 158/1999.

LA DEFINIZIONE DELLA TARIFFA: UN DOPPIO MECCANISMO DI RIPARTIZIONE

IL DCO PRESENTA LA MEDESIMA STRUTTURA ADOTTATA OGGIORNO. IL MONTE TARIFFARIO DERIVANTE DAL PEF, VIENE RIPARTITO INIZIALMENTE TRA LE UTENZE DOMESTICHE E NON DOMESTICHE E – SUCCESSIVAMENTE – TRA LE SINGOLE UTENZE



Inizialmente la **ripartizione "a monte"** articola il **monte costi tariffario** (i.e. somma dei costi del servizio indicati nel PEF) tra:

- **UTENZE DOMESTICHE**
- **UTENZE NON DOMESTICHE**

La **ripartizione "a valle"** ripartisce ciascun **monte costi tariffario** tra le utenze corrispondenti definendo così la tariffa finale:

- «monte costi UD» tra le singole **utenze domestiche**
- «monte costi UND» tra le singole **utenze non domestiche**

Fonte: elaborazione grafica del Laboratorio REF Ricerche

Nonostante nei DCO in esame vengano presentati inizialmente i meccanismi di ripartizione tra le singole utenze, si ritiene più chiaro ai fini della trattazione presentare e discutere innanzitutto la struttura complessiva della tariffa – avendo prima introdotto i principi che sostengono tale proposta, in un secondo tempo e il meccanismo di ripartizione "a monte" e, successivamente, quello "a valle".

La tariffa corrispettiva è una vera sfida

Infine, si fa presente che una tariffa pienamente corrispettiva deve necessariamente prevedere che ogni *momento della ripartizione* sia modulato in accordo ai principi di puntualità. Il disattendere di tale principio anche solo in una fase, risulta in un depotenziamento – ancorché parziale, della corrispettività della tariffa. Come sarà discusso in seguito, dunque, al fine di promuovere e garantire il rispetto del principio di corrispondenza, è necessaria una attenta disamina di ciascuna voce di costo, di come il servizio ad esso connesso venga *goduto* dai cittadini e quale sia il *driver* corrispettivo migliore da utilizzare, in termini di semplicità, disponibilità e di commisurazione con l'intensità del servizio.

PAYT: UNA RASSEGNA DELLA ESPERIENZE DEI PAESI EUROPEI

Nel report *COM(2023) 304 final*, la Commissione ha identificato gli Stati che sono ancora molto lontani dagli obiettivi di riciclaggio, individuando buone pratiche e raccomandazioni, tra cui proprio l'estensione dei sistemi PAYT. Secondo le analisi della Commissione Europea e dell'Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA) i sistemi PAYT sono condizione necessaria per sostenere una differenziazione alla fonte dei rifiuti, propedeutica all'avvio a riciclo. Tuttavia, molti Stati membri non sfruttano a pieno il potenziale di questi strumenti economici. Esempio emblematico è appunto l'Italia che, pur conseguendo buoni livelli di raccolta differenziata, registra ancora solo un 11% di popolazione coperta da PAYT, collocandosi all'ultimo posto tra i **9 Paesi europei mappati**. Ciò suggerisce che i buoni risultati ambientali italiani sino ad oggi ottenuti siano stati sostenuti dai progressi nella raccolta

differenziata e dagli obblighi normativi^a.

Dai profili nazionali analizzati da AEA nel 2022 emerge una pluralità di approcci. La maggior parte degli Stati virtuosi (Austria, Slovenia, Belgio, Germania) ha implementato in modo diffuso schemi PAYT (che coprono dal 30% al 100% della popolazione). I modelli più diffusi si basano sul volume dei contenitori e la frequenza degli svuotamenti. La pesatura effettiva è meno frequente. La tabella comparativa presentata nel DCO 179 e qui di seguito riportata confronta i livelli delle prestazioni ambientali e il grado di diffusione dei sistemi di tariffazione puntuale nei diversi Stati europei, ed evidenzia come la presenza di sistemi PAYT si associ sistematicamente a minori tassi di smaltimento in discarica e maggiori livelli di riciclaggio.

GLI SCHEMI PAYT FAVORISCONO IL RICICLAGGIO

Confronto tra livelli di prestazione ambientale e grado di incidenza di sistemi PAYT per un campione di Stati europei. Fonte: elaborazioni da Agenzia europea dell'ambiente

STATO MEMBRO	TASSO DI RICICLAGGIO RU	TASSO DI SMALTIMENTO RU	INCIDENZA DI SCHEMI PAYT IN TERMINI DI POPOLAZIONE
Germania	70%	1%	30%
Austria	62%	2%	100%
Slovenia	59%	7%	100%
Paesi Bassi	57%	1%	37%
Lussemburgo	53%	4%	60%
Italia	51%	20%	11%
Belgio	51%	1%	>80%
Danimarca	46%	1%	50-80%
RepubblicaCeca	40%	48%	20%

Fonte: DCO 179/2025 R ARERA

L'implementazione efficace di schemi PAYT richiede l'adozione di tre condizioni, ossia l'identificazione del produttore di rifiuti (utenza), la misurazione puntuale dei conferimenti o dei servizi fruiti e l'applicazione di prezzi unitari (tariffe proporzionali). A queste condizioni tecniche si aggiungono alcuni fattori abilitanti, ossia l'implementazione di sistemi di raccolta efficienti, la trasparenza delle tariffe applicate e la realizzazione di campagne informative per sostenere la partecipazione dei cittadini.

In tema di articolazione della tariffa, i sistemi PAYT europei si distinguono dai regimi a struttura uniforme^b, ovvero strutture mono-componente variabili correlate alla quantità di rifiuti conferiti per l'inserimento di componenti variabili direttamente correlate ai rifiuti prodotti. Le possibili configurazioni includono:

- Tariffe monocomponenti (generalmente uniformi);
- Tariffe solo variabili (per i PAYT più spinti);

- Tariffe miste (fisso + variabile): opzione preferibile perché riflettere meglio la struttura dei costi del servizio, garantisce maggiore stabilità di gettito e offre incentivi mirati al cambiamento dei comportamenti.

Il quadro europeo mostra come i sistemi PAYT rappresentino una leva essenziale per il raggiungimento degli obiettivi ambientali, ma il loro utilizzo è ancora limitato e disomogeneo. L'Italia, in particolare, sottoutilizza i meccanismi di pricing ambientale, facendo ancora affidamento su regimi di natura tributaria.

In Italia, Il PNRR e la *Strategia nazionale per l'economia circolare* spingono verso **l'adozione di regimi di tariffazione puntuale e la digitalizzazione dei sistemi di raccolta.**

^a Il riferimento nazionale in materia di obiettivi di raccolta differenziata è contenuta nell'Art. 205 (Obiettivi di raccolta differenziata) del D.Lgs. 152/2006 il quale prevede che devono essere conseguiti i seguenti obiettivi minimi di raccolta differenziata:

- a) almeno il 35% entro il 31 dicembre 2006,
- b) almeno il 45% entro il 31 dicembre 2008,
- c) almeno il 65% entro il 31 dicembre 2012.

La norma è stata più volte modificata per recepire le Direttive europee ma l'obiettivo del 65% al 2012 è stato confermato anche nelle versioni successive del D.Lgs. 152/2006.

^b In generale i regimi a struttura uniforme sono riferiti ad una struttura mono-componente associata a una tassa uniforme per tutti i nuclei, indipendentemente dai rifiuti prodotti (i.e. in Italia la tari monomia ma, nel caso di schemi PAYT, si riferisce a strutture mono-componente solo variabili correlate alla quantità di rifiuti conferiti.

AREE DI INTERVENTO PRIORITARIE E OBIETTIVI

Nel DCO 179 ARERA ha posto le prime basi per la definizione dei criteri di articolazione tariffaria all'utenza individuando le aree di intervento e i **criteri che saranno validi per tutti i regimi tariffari attualmente ammissibili** (Tari tributo presuntiva monomia, Tari tributo presuntiva binomia, Tari tributo puntuale, Tariffa corrispettiva puntuale).

Le tre aree di intervento indicate dall'Autorità³ rappresentano i principi cardine intorno cui muoversi, al fine di accrescere la *trasparenza*, l'*accountability* e la *cost-reflectivity* della tariffa.

Tra i principi guida si ritiene che dovrebbe essere aggiunto anche l'obiettivo di **convergenza su area sovracomunale del modello tariffario**, per realizzare una maggiore equità contributiva a parità di servizio fruito dall'utenza, una maggiore standardizzazione ed efficienza del servizio, una leva per raggiungere economie di scala e di scopo. La stessa Autorità, nel DCO 179 a §3.12 e §3.13, sottolinea come la frammentazione tariffaria generi disomogeneità nei criteri di riparto dei costi tra e dentro le categorie di utenza, con effetti di disparità difficili da giustificare. Al contempo, evidenzia che la tariffa corrispettiva può diventare uno strumento di governo su scala

³ Le aree di intervento individuate dal DCO al punto 1.6 sono:

- i. adeguare i criteri di articolazione tariffaria al mutato contesto socio-economico, nonché al paradigma emergente di economia circolare;
- ii. introdurre strumenti volti a ridurre la riscontrata eterogeneità, minimizzando i potenziali effetti distorsivi nell'allocazione dei costi nell'ambito della struttura dei corrispettivi e tra le diverse categorie di utenza;
- iii. valorizzare le attività di misura, quale strumento primario non solo per la responsabilizzazione dell'utenza, contribuendo a garantire una maggiore "corrispondenza" della tariffa, ma anche per lo sviluppo industriale dell'intero settore.

La prospettiva sovracomunale non deve essere tralasciata

più ampia, favorendo l'omogeneizzazione tariffaria su ambiti pluri-comunali e contribuendo così a una maggiore efficienza e standardizzazione del servizio. Si ritiene pertanto che tale aspetto potrebbe essere potenziato con l'introduzione di percorsi incentivanti⁴, azioni di sostegno e/o criteri di premialità, non limitandosi alla concessione di una dilazione temporale di cui al § 2.20⁵ del successivo DCO 248.

E le frazioni differenziate? Tra complessità e precisione

In merito all'area di intervento **"i. adeguare i criteri di articolazione tariffaria al mutato contesto socio-economico, nonché al paradigma emergente di economia circolare"**, si deve sottolineare una mancata articolazione/presentazione della tariffa per filiera di frazione differenziata che tenga conto sia dei costi che dei ricavi di filiera – i quali rappresentano una *proxy* per la qualità dei rifiuti stessi. Tale scelta è senza dubbio rispondente al principio di semplicità ma potrebbe essere introdotta, anche solo in prospettiva ed in vista dell'attuazione degli obiettivi eurounitari relativi ai **sistemi EPR**. Tale mancanza, cruciale ai fini di una tariffazione avanzata, sarà più volte evidenziata anche nel seguito del presente lavoro.

Trasparenza e coerenza nel segnale di prezzo

In merito all'area di intervento **"ii. introdurre strumenti volti a ridurre la riscontrata eterogeneità, minimizzando i potenziali effetti distorsivi nell'allocazione dei costi nell'ambito della struttura dei corrispettivi e tra le diverse categorie di utenza"** l'azione richiesta è quella di allocare le diverse voci tariffarie, fisse e variabili, riflettendo in modo preciso e puntuale la struttura dei costi del servizio ammessi dalla regolazione vigente nel Piano Economico Finanziario del bacino tariffario di riferimento, garantendo, da un lato, stabilità di gettito agli operatori e, dall'altro, maggiore trasparenza e gli opportuni segnali di prezzo agli utenti in grado di orientarne l'azione verso una maggiore e migliore raccolta differenziata.

Promozione degli schemi PAYT

Un ragionamento ad hoc deve poi essere sviluppato in merito all'area di intervento **"iii. Valorizzare le attività di misura, quale strumento primario non solo per la responsabilizzazione dell'utenza, contribuendo a garantire una maggiore "corrispondenza" della tariffa, ma anche per lo sviluppo industriale dell'intero settore"**⁶.

L'Autorità stessa dichiara che i sistemi PAYT permettono di *"implementare approcci tariffari fondati sulla consapevolezza delle conseguenze delle scelte di comportamento dell'utente finale, promuovendone la responsabilizzazione e rendendolo co-partecipe dei benefici, in primis, della raccolta"*

⁴ Ad esempio, e con riferimento all'emanando MTR-3, con riferimento alla lotta alla morosità

⁵ L'Autorità è orientata a prevedere facoltà di deroga solo nei casi di ambiti tariffari gestiti in regime di tariffa corrispettiva la cui articolazione si discosti dai criteri del d.P.R. 158/99 (opzionali ai sensi dell'art. 1, comma 668, della legge 147/13), purché:

- i. sia giustificata da *performance* ambientali avanzate, con riferimento allo specifico ambito tariffario, già in linea con i target europei al 2035;
- ii. non rappresenti un ostacolo alla scelta dell'ETC di predisporre un PEF unitario a livello di bacino di affidamento.

⁶ Gli obiettivi individuati nel DCO 179 ai punti 1.8, 1.9, 1.10, 1.11 sono:

- **Obiettivo A. Uniformità.** Prevenire distorsioni e disallineamenti tariffari, promuovendo una razionalizzazione dei criteri, pur nell'ambito della necessaria flessibilità riconosciuta, per una maggiore omogeneità di trattamento tra le diverse categorie di utenza.
- **Obiettivo B. Corrispondenza.** Fornire segnali di prezzo corretti per consentire un accesso al servizio che garantisca una più coerente allocazione di costo, veicolando al contempo adeguati incentivi all'adozione di pratiche ambientalmente virtuose.
- **Obiettivo C. Semplicità.** Rispettare i principi di chiarezza e coerenza, di informazione e trasparenza agli utenti.
- **Obiettivo D. Sviluppo.** Contribuire alla modernizzazione del settore, sostenendo l'innovazione e la digitalizzazione dei processi e dei servizi, incoraggiando la partecipazione attiva di tutti i soggetti coinvolti e favorendo il conseguimento degli obiettivi di economia circolare.

differenziata, favorendo in definitiva il raggiungimento dei target ambientali, garantendo inoltre una maggiore equità nel prelievo, oltre a stimolare innovazione e progresso tecnologico del settore". L'Autorità è orientata infatti ad integrare, nei testi dei bandi di gara, indipendentemente dal regime di tariffazione applicato, il criterio della misurazione/contabilizzazione puntuale del rifiuto urbano residuo⁷.

L'eventuale introduzione **dell'obbligo di sistemi di misurazione/contabilizzazione puntuale del rifiuto urbano residuo** all'interno dei nuovi bandi di gara, d'altro canto, comporterà la **necessità di investimenti** per la trasformazione del servizio che dovranno trovare copertura all'interno della tariffa e necessitano di tempi di realizzazione congrui.

Gli obiettivi delineati nel DCO 179 e confermati nel DCO 248 richiedono **un approccio regolatorio insieme rigoroso e graduale**: rigoroso, perché mirano a disciplinare criteri validi per tutti i regimi tariffari in essere finora di esclusiva competenza locale; graduale, perché il contesto di partenza è caratterizzato da forti eterogeneità territoriali e da livelli di maturità gestionale molto diversi tra loro.

Tra ambizione e applicabilità, ha prevalso quest'ultima

Nel complesso, ARERA sembra essere riuscita a trovare un buon equilibrio tra queste due esigenze, tracciando una traiettoria di riforma ambiziosa ma realistica. Si valuta dunque molto positivamente la modalità con la quale il DCO 248 ha previsto di incarnare *"la necessaria flessibilità e gradualità di implementazione della riforma"* citata dall'Autorità nel precedente DCO 179 che si prestava ad essere letta in una duplice accezione:

- garantire la **sussistenza dei modelli tariffari** che già incarnano gli obiettivi cardine richiamati dall'Autorità;
- non generare, in sede di prima applicazione, impatti ed effetti economici sull'utenza repentinamente e significativi (**principio di gradualità**).

In merito al primo aspetto, il rischio sotteso appariva quello che le realtà nelle quali sono adottati modelli tariffari ad elevata corresponsività potessero essere livellate ad un paradigma semplificato, pensato per contesti con tipologie di prelievo caratterizzati da limitata corresponsività (tipicamente la TARI monomia e binomia).

In merito al secondo aspetto è necessario sottolineare che la disciplina di articolazione tariffaria agli utenti si pone a valle delle ricadute dei DCO relativi ai procedimenti già avviati dall'Autorità (aggiornamento della qualità tecnica, introduzione della separazione contabile e amministrativa nel settore dei rifiuti urbani, Metodo Tariffario Rifiuti per il terzo periodo regolatorio – MTR-3⁸). Si valuta quindi positivamente l'orientamento proposto dall'Autorità nel DCO 248 che prevede di

⁷ Questa previsione si pone come aggiuntiva rispetto ai sistemi di identificazione del conferitore già previsti dal criterio "4.2.2 - Articolazione del servizio di raccolta e frazioni merceologiche punto 1" dei CAM.

⁸ I DCO di recente consultazione sono:

- DCO 146/2025/R/rif - Primi orientamenti per l'introduzione della separazione contabile e amministrativa nel settore dei rifiuti urbani e DCO -246/2025/R/Rif -Separazione contabile e amministrativa nel settore dei rifiuti. Orientamenti finali;
- DCO 147/2025/R/rif - Orientamenti per l'aggiornamento della qualità tecnica nel settore dei rifiuti urbani e DCO 235/2025/R/rif - Aggiornamento della qualità tecnica nel settore dei rifiuti urbani e semplificazioni al TQRIF- Orientamenti finali;
- DCO 180/2025/R/rif - Metodo Tariffario Rifiuti per il terzo periodo regolatorio (MTR-3) e DCO 249/2025/R/rif - Metodo Tariffario Rifiuti per il terzo periodo regolatorio (MTR-3). Orientamenti finali.

fatto una prima fase di adeguamento nel biennio 2026-2027 e l'applicazione dal 2028 al fine di evitare disallineamenti tra i vari interventi regolatori.

L'orizzonte temporale è al 2028

Riguardo alle **tempistiche di implementazione** l'annualità 2028 sembra infatti la più equilibrata considerando anche che le attività sottese alle modifiche delle regole di definizione dell'articolazione tariffaria richiedono tempistiche rilevanti. Si pensi in particolare:

- all'attività di simulazione derivanti dall'analisi degli impatti redistributivi della nuova articolazione tariffaria;
- all'aggiornamento dei regolamenti TARI o di Tariffa Corrispettiva che richiede percorsi di condivisione con gli stakeholder e la loro formale approvazione;
- all'adeguamento dei sistemi informatici per il calcolo delle tariffe con le nuove regole.

La tariffa oltre la tariffa

Infine, talvolta si trascurava che, oltre alla nota e imprescindibile funzione di copertura dei costi del servizio, **la tariffa può assolvere anche ad una funzione educativa**, particolarmente rilevante nel caso della tariffazione puntuale. Quando la bolletta riesce a trasmettere in modo chiaro il segnale di prezzo, legato non solo alla quantità complessiva di rifiuti conferiti, ma anche alla tipologia e alla qualità del servizio fruito, l'utente è posto nelle condizioni di comprendere che il **proprio comportamento può influire sulla tariffa** da corrispondere⁹.

Per quanto l'impostazione prospettata dall'Autorità aiuti i cittadini ad inquadrare le differenti componenti che concorrono alla determinazione della tariffa tale seconda funzione non appare ancora ben delineata nella proposta dell'Autorità, come sarà approfondito nel seguito.

LA PROPOSTA DI ARTICOLAZIONE PENTANOMIA DELLA TARIFFA: UN PONTE TRA PRESENTE E FUTURO

Il paragrafo 2 del DCO 248, presenta la struttura complessiva della tariffa, la quale assumerà la forma di **"tariffa pentanomia"**, che rappresenta un'importante evoluzione rispetto a quanto originariamente prospettato nei primi orientamenti dell'Autorità contenuti nel proprio DCO 179.

La struttura originale "quadrinomia"¹⁰, infatti, esponeva la tariffa al rischio di un segnale di prezzo non pienamente coerente con la realizzazione degli obiettivi ambientali.

⁹ Per un approfondimento di rimanda al *Position Paper* n. 227 "Modelli di raccolta e tariffazione dei rifiuti: performance ambientali e costi per il cittadino" dicembre 2022 del Laboratorio REF Ricerche.

¹⁰ La struttura proposta nel DCO 179 era la seguente

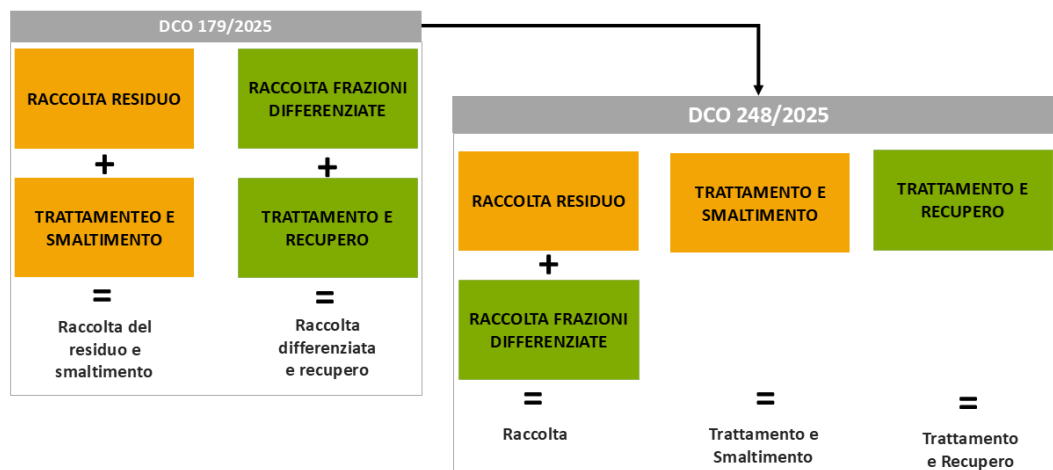
$$\sum T = \sum T(DEC) + \sum T(ACS) + \sum T(RD_R) + \sum T(RUR_SM)$$

Con

- $\sum T(DEC)$ = decoro urbano;
- $\sum T(ACS)$ = Accesso al servizio;
- $\sum T(RD_R)$ = Raccolta differenziata e Recupero;
- $\sum T(RUR_SM)$ = Raccolta del residuo e Smaltimento.

DA QUADRINOMIA A PENTANOMIA IN BASE AL DESTINO DEI FLUSSI

UNA MAGGIOR PRECISIONE NEL SEGNALE DI PREZZO TRASMESSO AI CITTADINI



Fonte: elaborazione grafica del Laboratorio REF Ricerche

Una struttura complessa per raccontare la complessità del servizio

La struttura pentanomia deriva dunque dalla volontà di veicolare un segnale di prezzo coerente con i comportamenti dei cittadini nella prospettiva del destino finale dei flussi dei rifiuti. Dunque, le due *macro-voci* originarie "Raccolta Differenziata e Recupero" e "Raccolta e Smaltimento del Residuo" sono state riaggregate in "Raccolta", "Trattamento e Recupero" e "Trattamento e Smaltimento". Si tratta di un'impostazione che riconosce che anche i rifiuti indifferenziati possono essere valorizzati attraverso il recupero energetico o di materia (es. nei cementifici o centrali termoelettriche), superando la rigida contrapposizione tra raccolta differenziata-recupero e raccolta indifferenziata-smaltimento, in favore di un approccio orientato all'economia circolare.

Concretamente le cinque componenti tariffarie che definiscono complessivamente la tariffa sono:

$$\sum T = \underbrace{\sum T(DEC) + \sum T(ACS)}_{\text{PARTE FISSA}} + \underbrace{\sum T(RAC) + \sum T(REC) + \sum T(SMAL)}_{\text{PARTE VARIABILE}}$$

Laddove le diverse componenti ed le voci di costo del PEF¹¹ ad esse associate, sono così definite:

- **ΣT(DEC)** è la componente tariffaria legata al **decoro urbano**, composta da
 - **Costi di Spazzamento e Lavaggio (CSL);**
- **ΣT(ACS)**, e cioè la componente di **Accesso al servizio**, e cioè il complesso del servizio cui potenzialmente ciascuna utenza può usufruire, in termini di mezzi, infrastrutture e organizzazione. Tale componente racchiude i:
 - **Costi Comuni (CC – e cioè CARC, CGG, CCD e COAL)**
 - **Costi di Capitale (CK);**
- **ΣT(RAC)**, che rappresenta la parte della tariffa necessaria a coprire i costi di **Raccolta** rappresentati da:
 - **Costi di Raccolta e Trasporto dell'indifferenziato (CRT);**
 - **Costi di Raccolta e Trasporto delle frazioni differenziate (CRD);**
- **ΣT(REC)** la quale sottende i costi riconosciuti per il **Trattamento e il Recupero**, ossia relativi alle attività finalizzate all'avvio a riciclaggio delle frazioni differenziate e a recupero energetico dei rifiuti residui e degli scarti non riciclabili al netto dei proventi da valorizzazione. Tali costi sono dunque:
 - **Costi di Trattamento e Recupero (CTR);**
 - **Proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti** sia tramite libero mercato che tramite i sistemi collettivi di compliance, considerando il fattore di sharing (**b(AR+AR_{SC})**);
- **ΣT(SMAL)** comprensiva dei costi di **Trattamento e Smaltimento**, e cioè quella componente di costo per i rifiuti il cui destino finale è appunto lo smaltimento:
 - **Costi di Trattamento e Smaltimento (CTS).**

Ciascuna delle cinque componenti sarà ripartita tra le singole utenze sulla base di un *driver* specifico; cioè, più dettagliatamente, l'Autorità ha previsto una specifica grandezza, tale per cui il suo rapporto rispetto al totale determina la quota dei costi assegnata all'utenza. La tabella di

¹¹ Con riferimento alle voci di costo previsionali e le componenti di conguaglio, sono "sono attribuite alla specifica componente di articolazione tariffaria in base alla natura prevalente e all'attinenza all'obiettivo sotteso di miglioramento e/o di ampliamento delle prestazioni".

seguito riporta i *driver* proposti dall'autorità con riferimento sia alla ripartizione "a monte" che a quella "a valle". Essi saranno poi discussi dettagliatamente nei paragrafi in cui tali meccanismi di ripartizione saranno approfondite.

I DRIVER PER LA RIPARTIZIONE DEI COSTI: LA VISIONE SINOTTICA

IL DCO 248/2025 PROPONE DIVERSI DIVERSIFICATI PER OGNI COMPONENTE TARIFFARIA

	COMPONENTE TARIFFARIA	VOCI DI COSTO	TIPO TARIFFA	RIPARTIZIONE A MONTE	RIPARTIZIONE A VALLE
Parte Fissa	DECORO URBANO	CSL	T.Pres + T.Punt.	Superficie/ Abitanti Equivalenti/ AE*Superficie	UD: Superficie UND: Superficie e attività produttiva
	ACCESSO AL SERVIZIO	CC + CK	T.Pres + T.Punt.	Dotazione dei contenitori / volumetria disponibile	Uniforme "pro-utenza" diviso fra UD e UND (se disponibili, sono da valorizzare le misurazioni)
Parte Variabile	RACCOLTA E TRASPORTO	CRT + CRD	T.Pres	Frequenza massima di ritiro	UD: Numerosità del nucleo familiare UND: Superficie, attività produttiva e profilo
			T.Punt.		Misurazioni dirette o indirette
	TRATTAMENTO E RECUPERO	CTR - b(AR+AR _s)	T.Pres	Quantità di rifiuto differenziato	UD: Numerosità del nucleo familiare UND: Superficie, attività produttiva e profilo
			T.Punt.		Misurazioni dirette o indirette
TRATTAMENTO E SMALTIMENTO	CTS	T.Pres	Quantità di rifiuto indifferenziato	UD: Numerosità del nucleo familiare UND: Superficie, attività produttiva e profilo	
		T.Punt.		Misurazioni dirette o indirette	

Note: T.Pres.: "Tariffa Presuntiva", T.Punt. "Tariffa/Tributo Corrispettivo"

Fonte: DCO 248/2025 R ARERA

L'Autorità ritiene che **la maggior complessità derivante da una tale struttura sia più che compensata da una maggiore conoscenza da parte dei cittadini circa la destinazione finale¹² dei rifiuti e la gerarchia europea dei rifiuti**, e quindi – in ultima istanza, **le scelte impiantistiche dei singoli territori** emerse come risposte ai fabbisogni locali. Una maggior conoscenza e consapevolezza circa il mondo dei rifiuti non può che ridurre i bias presenti verso tale Servizio Pubblico Locale¹³, e dunque ridurre anche le sue manifestazioni, quali, ad esempio, la sindrome NIMBY ("Not In My Back Yard").

Una struttura per tutti

La struttura proposta dovrà essere adottata tanto dai territori a regime puntuale quanto da quelli in regime presuntivo, laddove le differenze tra le due sono riconducibili ai diversi *driver* utilizzati: nel primo caso massimamente riconducibili alle misurazioni puntuali, mentre nel secondo si tratterà di *driver* presuntivi.

L'Autorità prevede un percorso di graduale convergenza verso la struttura pentanomia che vedrà come **anno di prima applicazione il 2028**, prevedendo deroghe temporanee nei territori gestiti a tariffa corrispettiva – come previsto dalla nota 8 del DCO 248.

¹² Intesa come "Recupero" o "Smaltimento", in ottemperanza con la gerarchia europea dei rifiuti

¹³ Per un approfondimento si rimanda al *Position Paper* n. 149 "Acqua, rifiuti e bias cognitivi: l'informazione ai tempi delle fake-news e del covid-19", aprile 2020 del Laboratorio REF Ricerche.

SUGGERIMENTI PER MIGLIORARE IL DISEGNO TARIFFARIO

L'introduzione della struttura pentanomia della tariffa rappresenta certamente uno strumento più robusto e più adatto a rendere trasparente all'utenza i criteri e la natura dei costi sottesi a ciascuna componente tariffaria esposta in bolletta. Tuttavia, in questo nuovo assetto, si ritiene opportuno individuare alcune aree di approfondimento e miglioramento. Pur consapevoli che alcune delle proposte possano comportare un potenziale aggravio in termini di complessità o adempimenti informativi, tali aspetti potrebbero essere implementati con gradualità, in quanto attengono a scelte strategiche di impostazione del sistema tariffario e ne rafforzerebbero la coerenza e l'efficacia complessiva.

**Tariffa e MTR:
sempre più uniti**

Un aspetto certamente apprezzabile introdotto con il DCO 248 è il rafforzamento del **collegamento diretto tra la struttura tariffaria e le voci di costo previste dal Metodo Tariffario vigente**. Tale impostazione consente una maggiore coerenza tra la costruzione della tariffa esposta in bolletta e i reali costi sottesi al servizio, favorendo la trasparenza verso l'utenza e l'allineamento tra regolazione tecnica ed esigibilità economica. Permetterà inoltre un'applicazione uniforme sul territorio e diminuirà la riscontrata eterogeneità evitando il perdurare di scelte discrezionali. Pur tuttavia sarebbe raccomandabile realizzare **un ulteriore affinamento tramite una più precisa allocazione delle voci di costo nelle componenti tariffarie**, al fine di rendere più aderenti i pilastri tariffari ai centri di costo ed in rafforzamento dell'obiettivo di corrispondenza.

Ad esempio, i costi relativi alla componente tariffaria del **decoro urbano** sottendono i costi afferenti alla voce CSL ma potenzialmente anche ai CTS o ai CRT con riferimento, ad esempio, alle attività di svuotamento cestini e alla gestione dei rifiuti abbandonati: se infatti i costi di raccolta di questi vengono effettivamente contabilizzati all'interno dei CSL, in taluni territori la gestione di queste due tipologie di rifiuto viene appunto ricompresa nei CTS o nei CRT.

**I costi di
pretrattamento e
prepulizia**

Sempre con riferimento alla categorizzazione dei costi e a quanto contabilmente registrato, si segnala che all'interno dei CRD sono contabilizzati anche i **costi di pretrattamento e prepulizia**¹⁴: essi sembrano essere maggiormente correlati alla quantità di rifiuto prodotto e ai costi di trattamento e recupero, piuttosto che a quelli di raccolta e trasporto. Pertanto, i costi afferenti ai CRD ma relativi alle attività di pretrattamento e prepulizia potrebbero essere allocati nella componente tariffaria "Trattamento e Recupero".

**E i costi
pro-utenza? Quali
implicazioni?**

Attinente alla medesima area, ossia la definizione delle componenti e i *driver* sottesi, **la ripartizione dei CARC e dei CK in termini "pro-utenza"** e non più ripartita tramite *driver*/coefficienti potrebbe risultare in forti squilibri – positivi o negativi, per alcune tipologie di utenze risultando quindi in netto contrasto con la *gradualità* sovente richiamata nei DCO. Tale fenomeno appare particolarmente rilevante riconoscendo, come mappato dall'Autorità, che i costi di accesso al servizio assommano al 27% del totale dei PEF.

Una considerazione deriva dall'analisi dei criteri di ripartizione¹⁵ proposti dall'Autorità. Pur riconoscendo la ricchezza derivante dal fatto che l'articolazione proposta nel DCO può essere adottata indistintamente sia da territori con tariffazione presuntiva che con tariffazione puntuale, si rileva, come già precisato, che anche in questi ultimi territori permangono elementi di presuntività. Il permanere dell'utilizzo della **superficie** sembra infatti depotenziare la capacità del disegno tariffario di trasferire un corretto segnale di prezzo alle utenze in particolare con riferimento alle

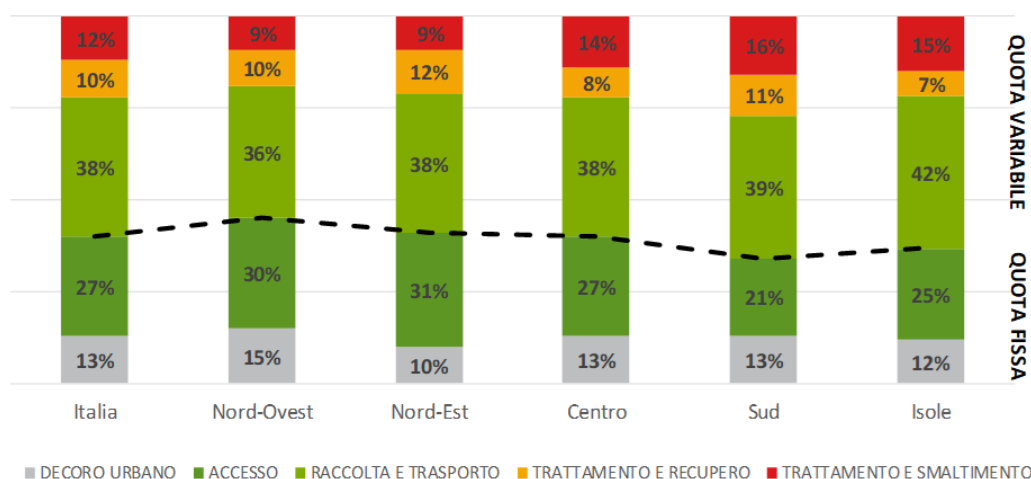
¹⁴ Ad eccezione di quelli relativi imballaggi in plastica monouso, che sono usciti dal perimetro regolazione tariffaria.

¹⁵ Le diciture "criteri di ripartizione", "*driver*" e "partitori" sono equivalenti.

componenti di *Raccolta, Recupero e Smaltimento* - limitatamente alle UND e in caso di tariffa presuntiva.

STIMA DELL'INCIDENZA RELATIVA DELLE CINQUE COMPONENTI TARIFFARIE

LA QUOTA FISSA ASSOMMA CIRCA IL 40%



Fonte: elaborazione ARERA, DCO 248/2025/R/RIF

Quale sguardo dare al "Decoro Urbano"?

Deve essere fatta una specifica riflessione rispetto all'orientamento assunto da ARERA di ripartire i costi del *decoro urbano* in base alle superfici delle utenze – sia per le famiglie che per le attività economiche. Così facendo il decoro urbano viene di fatto riconosciuto come *servizio indivisibile*, facendo sì che la sua contribuzione sia ripartita quasi su una base patrimoniale – a guisa di un tributo locale. Ciò, però, comporta un aggravamento degli oneri gestionali e dell'efficienza amministrativa, legata alla necessità di mantenere aggiornate le banche dati relative appunto alle superfici delle utenze, in particolare per quelle domestiche. Si rileva poi che, per queste utenze, la fruizione dei servizi sottesi al decoro urbano dovrebbe essere ripartito, più che dalle dimensioni dell'abitazione, dal numero di componenti ovvero tradotto in coefficienti legati alla produzione della RUR delle utenze ottenuti da misurazioni dirette o indirette¹⁶ – ritenendo ragionevole assumere che ad una maggiore numerosità del nucleo familiare sia associato un maggiore utilizzo/godimento del servizio di decoro urbano.

Si segnala la possibilità identificare **ulteriori driver alternativi o aggiuntivi** rispetto a quelli proposti dall'Autorità che permettono una ripartizione dei costi più fine tra le utenze, senza risultare in eccessivi oneri in termini di operatività o logistica, e cioè utilizzando grandezze già in possesso – o facilmente reperibili, del Gestore/Comune.

Con riferimento al *Decoro Urbano*, ad esempio, un ulteriore *driver* per la ripartizione dei costi potrebbe essere identificato nella zona di servizio cui ciascuna utenza è posta, essendo questa

¹⁶ Come, ad esempio, i Kb proposti dall'Autorità o i Kp derivanti da 400.000 misurazioni di RUR delle utenze domestiche sviluppati nell'ambito del [progetto di definizione di una tariffazione puntuale](#), sviluppato da Regione Emilia-Romagna, CONAI, ATERSIR con il supporto scientifico e operativo di REF Ricerche.

strettamente connessa con la frequenza di svuotamento dei cestini ovvero di spazzamento e lavaggio delle strade; eventualmente tale *driver*, potrebbe essere utilizzato anche in combinazione con la superficie dell'utenza al fine di mantenere la sopracitata logica di servizio indivisibile. Si segnala come la *ratio* che sottende una tale proposta non è da ravvedere nella produzione di rifiuto, che non si reputa possa cambiare in modo significativo tra gli utenti siti nelle varie aree di servizio, ma piuttosto il riconoscere che sono, ad esempio, proprio le utenze poste nelle aree più centrali a beneficiare maggiormente della maggior frequenza di lavaggio, pur rilevando che tali zone siano un *patrimonio comune* che tutti possono frequentare.

Utilizzare misurazioni indirette per aumentare la corrispettività del disegno tariffario

Limitatamente ai territori con una tariffa presuntiva, per quello che riguarda, invece, le componenti di *Raccolta, Recupero e Smaltimento* il *driver* della superficie per le UND potrebbe essere superato tramite **l'utilizzo di misurazioni** indirette oppure, qualora disponibile, della **produzione potenziale** permetterebbero di superare l'utilizzo delle superfici. **Per "misurazioni indirette" si intende la produzione di rifiuto ottenuta tramite operazioni di consolidamento e di analisi statistico-econometrico di banche dati** che permettono di, date caratteristiche specifiche dell'utenza (es. categoria produttiva, superficie per le UND o il numero di componenti per le UD), assegnare un quantitativo di rifiuto coerente con ciascuna utenza. **Per "produzione potenziale", invece, si intende il prodotto tra volumetria impegnata e frequenza di servizio:** pur non rappresentando la produzione puntuale della singola utenza, ne rappresenta una *proxy* attendibile.

Infine, si rileva la sproporzionalità derivante dalla proposta della **numerosità** come criterio di partizione per la componente tariffaria di Accesso al servizio nel meccanismo di ripartizione "a valle". Da una tale proposta deriva che, limitatamente a tale componente tariffaria, ad esempio, una piccola edicola ovvero un grande ipermercato si troverebbero a pagare il medesimo importo per tale componente tariffaria. Tale previsione è ritenuta corretta per quanto attiene le attività di bollettazione e i costi generali di gestione (i.e. CARC e CGG) ma presuppone invece che il potenziale beneficio degli investimenti del servizio risulti il medesimo per tutte le utenze. Nuovamente, dunque, l'utilizzo di un criterio maggiormente corrispettivo per i costi di investimento e di uso del capitale potrebbe risultare in un miglioramento oggettivo del disegno tariffario. Come già suggerito, **anche in questo caso una scelta migliorativa potrebbe essere rappresentata dalla produzione potenziale di rifiuto sia con riferimento alle UND e alle UD; con riferimento a queste ultime, anche l'utilizzo della numerosità del nucleo familiare potrebbe essere un criterio di partizione maggiormente efficace.**

RIPARTIZIONE "A MONTE": ARTICOLARE I COSTI TRA FAMIGLIE E ATTIVITÀ ECONOMICHE

Il criterio attuale per la ripartizione delle entrate tariffarie tra utenze domestiche e non domestiche si basa sul D.P.R. 158/99, che richiede di distribuire i costi da coprire con la tariffa secondo criteri razionali. In particolare, tipicamente si utilizzano i coefficienti di produttività K_d dell'allegato al d.P.R., moltiplicandoli per la superficie imponibile di ciascuna attività non domestica per stimare la produzione di rifiuti; la differenza dal totale annuale definisce la quota delle utenze domestiche. Tuttavia, i valori K_d variano notevolmente – talvolta in base a decisioni presuntive dell'ETC, non rispecchiando la realtà e generando un'elevata eterogeneità nell'applicazione.

Oltre la discrezionalità dei territori

L'impostazione delineata dall'Autorità nel DCO 179 e confermata nel DCO 248— che prevede la suddivisione preliminare delle componenti tariffarie tra utenze domestiche e non domestiche,

sulla base di *driver* specifici legati ai servizi — ha ricevuto ampio consenso. Tale approccio è stato apprezzato per la sua coerenza con i principi di equità, trasparenza e corrispondenza tra tariffe e costi reali.

Per la componente "*Decoro urbano*" — già discussa precedentemente nel Paper, essendo un servizio indivisibile a beneficio collettivo, che meglio si presterebbe ad essere coperto tramite un tributo comunale quale l'IMU, risulta complesso identificare adeguati criteri oggettivi di misurazione del servizio effettivamente fruito. Dunque sono stati proposti criteri per ripartire i costi del Decoro Urbano tra le Utenze Domestiche e le Utenze Non Domestiche come la superficie dell'utenza, la numerosità relativa degli abitanti equivalenti UD/UND o una loro combinazione. Tale approccio si propone sia per i territori in regime presuntivo che in regime corrispettivo.

**Metriche
semplificate ma
oggettive**

Per le altre componenti, si promuove l'utilizzo di metriche semplificate ove disponibili, ma comunque in grado di ripartire i costi tra le macrocategorie di utenza sulla base di un dato oggettivo massimamente abile a trasferire un corretto segnale di prezzo alle utenze. Per la componente di "*Accesso al servizio*" ARERA propone l'uso della dotazione di contenitori e della volumetria disponibile¹⁷; per "*Raccolta e Trasporto*" si propone come *driver* la frequenza massima di ritiro. Infine, con riferimento alle componenti "*Trattamento e Recupero*" e "*Trattamento e Smaltimento*", si intende utilizzare come criterio di partizione la quantità, rispettivamente, di rifiuto differenziato e di rifiuto indifferenziato conferito dalle due macrocategorie di utenza. L'Autorità nel DCO 248 in attuazione del principio di salvaguardia delle esperienze più evolute e di gradualità fa salva "*la possibilità, in regime puntuale, di prescindere dalla suddetta suddivisione "a monte", ripartendo le componenti tariffarie tra le singole utenze (indipendentemente dalla macrocategoria di appartenenza) sulla base dei driver impiegati, uniformi tra le diverse macrocategorie (numero di "prese" o prelievi, numero di conferimenti, numero di accessi, quantità rilevate anche indirettamente o in forma semplificata)*".

Con specifico riferimento ai territori in regime di tariffazione presuntiva, l'Autorità propone di implementare un criterio di ripartizione — ancorché semplificato, basato sulla misurazione a campione della produzione di rifiuti di "un'utenza domestica tipo" differenziata per le diverse numerosità del nucleo familiare, assumendo omogeneità nella produzione domestica nei vari territori. A partire da tale misurazione, sarà successivamente possibile ottenere la quantità di rifiuto prodotto dalle UND.

RIPARTIRE I COSTI SULLA BASE DEI RIFIUTI PRODOTTI È SUFFICIENTE?

Il meccanismo di ripartizione "a monte" presentato dall'Autorità prevede di utilizzare diversi *driver* per ripartire tra le macrocategorie di utenza le cinque diverse componenti tariffarie proposte. Rappresenta sicuramente un rilevantisimo passo avanti rispetto allo stato dell'arte — soprattutto nei territori ancora a tariffazione presuntiva, laddove la ripartizione in tale fase, per quanto basata sui Kd (che dovrebbero rappresentare la producibilità di rifiuto per le UND), è soggetta ad ampissimi margini di discrezionalità.

Pur tuttavia si registrano alcune criticità che non possono essere tralasciate — nonostante ARERA stessa riconosca una **necessaria fase propedeutica** prima dell'applicazione di tale meccanismo.

¹⁷ In caso di contesti caratterizzati da una raccolta stradale, la volumetria disponibile è da intendersi "entro un raggio prefissato".

Un primo aspetto dell'articolazione tariffaria così come proposta nel DCO 248 che si rivela potenzialmente migliorabile si ravvede nella mancanza di distinzione tra le **differenti frazioni che compongono il Rifiuto Urbano**.

Un approccio empirico

Infatti, la realizzazione di campagne di misurazione atte alla misura esclusiva del rifiuto complessivo prodotto, non permette di identificare la quantità relativa delle differenti frazioni. Tale distinzione appare fondamentale poiché è rilevante la distanza in termini di costi e – ove presenti, anche di proventi tra le varie frazioni: non solo i costi di recupero/smaltimento appaiono significativamente differenti, ma, è anche vero che talune frazioni sono valorizzabili sul mercato e/o conferibili al sistema CONAI mentre altre non godono di un mercato. Dunque, utilizzare esclusivamente la quantità di totale dei rifiuti prodotta rischia di inficiare la possibilità della tariffa di fornire **un efficace segnale di prezzo**, ossia di venir meno alla summenzionata "funzione educativa" che può avere la tariffa, con particolare riferimento alla "**qualità**" dei rifiuti conferiti. Tale prospettiva deve diventare centrale soprattutto nei contesti maturi che hanno raggiunto alte percentuali di raccolta differenziata. Diventa quindi cruciale, al fine di una maggiore sostenibilità ambientale, spingere verso una maggiore cura e attenzione alla qualità dei rifiuti conferiti.

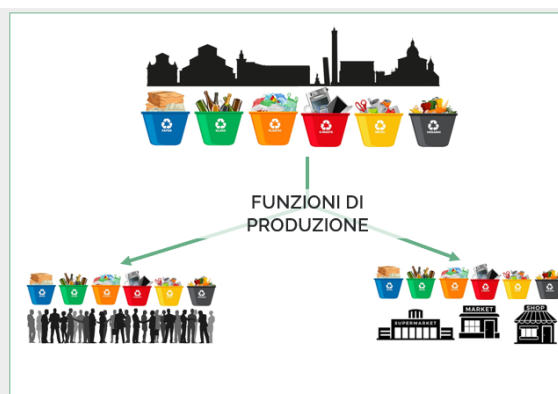
Al fine di superare tale limitazione, **la campagna di misurazione proposta per le utenze domestiche potrebbe riguardare anche le principali frazioni differenziate** –pur riconoscendo l'elevato costo associato a tali azioni, di nuovo assumendo che non ci siano differenze significative in termini di profili produttivi tra le differenti famiglie, così da poter ricostruire la produzione di rifiuto articolata nelle differenti frazioni e, con riferimento ad esse, ottenere residualmente il profilo produttivo delle utenze non domestiche dopo averla epurata dei quantitativi di rifiuti ascrivibili alla collettività, come meglio specificato di seguito. Un approccio alternativo potrebbe essere riconosciuto nella **costruzione di modelli statistico-econometrici** che, beneficiando dei territori laddove sono presenti misurazioni e sfruttando anche dati istituzionali disponibili, permettono di stimare per ogni Comune la produzione di rifiuto delle utenze domestiche e, nuovamente, quelle delle utenze non domestiche in via residuale¹⁸.

¹⁸ Si veda, ad esempio, la già citata [proposta avanzata](#) dalla Regione Emilia-Romagna, CONAI, ATERSIR con il supporto scientifico e operativo di REF Ricerche.

UN APPROCCIO STATISTICO-ECONOMETRICO PER ARTICOLARE LA PRODUZIONE DI RIFIUTO TRA UD E UND

COMBINARE VARIE BANCHE DATI PER DETERMINARE LA PRODUZIONE DI OGNI FRAZIONE TRA LE MACROCATEGORIE DI UTENZE

- Le Funzioni di Produzione sono uno strumento che permette di articolare il rifiuto urbano complessivamente prodotto (fonte: ISPRA) a livello di comune/bacino tra:
 - 1) **Utenze Domestiche**
 - 2) **Utenze Non Domestiche**
 ... e per le principali frazioni di rifiuto prodotto
- Nascono dall'interazione di vari banche dati: ISPRA, A.E., ISTAT, MEF
- Come si calcolano?
- Si determina la composizione del rifiuto nei Comuni a «prevalente produzione domestica» ... e in via residuale si ottiene la composizione del rifiuto delle UND



Fonte: «Una tariffa puntuale e corrispettiva» - Ecomondo 2024

Ma è proprio vero che il rifiuto che non producono le famiglie, è prodotto dalle imprese?

Un ulteriore elemento di riflessione che emerge dall'approccio proposto da ARERA è riconducibile alla prospettata campagna di misurazione delle utenze domestiche. Si ritiene credibile l'assunzione che tutte le utenze domestiche - in base alla numerosità del nucleo familiare, siano *simili*. Tuttavia, allocare in via residuale "tutto ciò che manca" alle UND rischia di sovraccaricare queste ultime di un *quid* di rifiuto di cui non sono responsabili. Più specificatamente si fa riferimento ai rifiuti provenienti dagli abbandoni, ai rifiuti conferiti dalle UD nei centri di raccolta (se non opportunamente quantificati nel corso delle campagne di misurazione) e quelli derivanti dallo spazzamento e conferiti nei cestini gettarifiuti.

RIPARTIZIONE "A VALLE". LA TARIFFA PER LE SINGOLE UTENZE

Dopo aver applicato la ripartizione a monte, è possibile applicare quella a valle, ossia tra le utenze appartenenti ad una medesima categoria.

LE UTENZE DOMESTICHE

La **quota fissa** della tariffa è costituita dalle componenti "*Decoro urbano*" e "*Accesso al servizio*".

Ripartire la quota fissa privilegiando la stabilità

Per la componente "*Decoro urbano*" si conferma la volontà di utilizzare la superficie come *driver*, sia nei territori a tariffa presuntiva che a tariffa puntuale. Tale decisione deriva dalla volontà di enucleare profili strettamente fiscali di natura patrimoniale, non correlati alla generazione di rifiuti del singolo utente su cui il comportamento dell'utenza può invece incidere direttamente¹⁹. La componente "*Accesso al servizio*" è commisurata in modo indipendente dall'utilizzo effettivo del servizio ma lo è in base alla potenzialità di accesso allo stesso. Pertanto, ARERA propone che l'allocatione di tale componente avvenga in modo uniforme rispetto al numero complessivo di utenze, assumendo che ogni utenza si avvantaggi e usufruisca del servizio in egual misura.

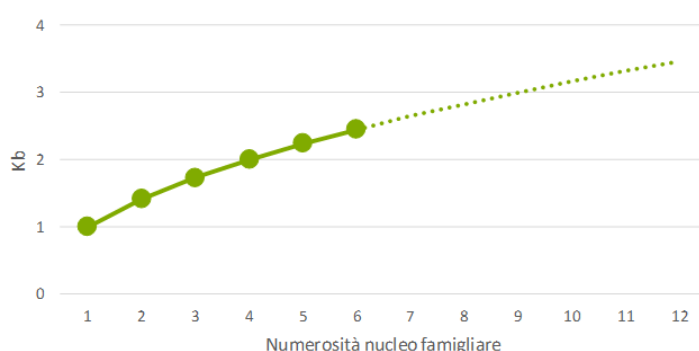
¹⁹ Si conferma quindi un orientamento già espresso non solo dall'Autorità ma anche dalla giurisprudenza per cui la quota fissa della TARI è dovuta in funzione di servizi indivisibili a favore dell'intera comunità.

La quota variabile è ancorata alla produzione di rifiuto

Per quello che concerne la quota variabile (ossia **Raccolta e trasporto, Trattamento e smaltimento e Trattamento e Recupero**), ARERA prospetta l'utilizzo delle misurazioni dirette/indirette nei territori a tariffazione puntuale e, propone l'utilizzo di un coefficiente K_b come criteri di ripartizione per i territori in regime presuntivo. Tale coefficiente è slegato dalla superficie dell'utenza domestica ma dipende esclusivamente dalla numerosità del nucleo familiare secondo la funzione matematica "radice quadrata".

LA PROGESSONE DEI K_B È MENO CHE PROPORZIONALE ALLA DIMENSIONE

LA FUNZIONE "RADICE QUADRATA" NON FAVORISCE PIÙ LE MONOCOMPONENTI



Forma Funzionale

$$K_b = \sqrt{n}$$

Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche su DCO 248/2025/R/RIF ARERA

La produzione di rifiuto "decrese al margine"

Si tratta di una regolarità che – corroborata anche dalla letteratura, riconosce che la produzione di rifiuti aumenterebbe meno che proporzionalmente con la dimensione del nucleo familiare. A livello italiano, sembrerebbe che i coefficienti K_b del d.P.R. 158/99 (c.d. metodo normalizzato) tendano a stimare una produzione di rifiuti maggiormente sbilanciata sulle famiglie più numerose, favorendo così i nuclei mono componenti. La possibilità di calibrare i K_b per il tramite di una funzione fa sì che sia possibile **estendere le sei categorie originariamente previste dal d.P.R. 158/99** (1 componente, 2 componenti, 3 componenti, 4 componenti, 5 componenti e 6 o più componenti) al numero massimo effettivo di componenti del nucleo familiare delle utenze domestiche rilevato in ciascun specifico ambito tariffario. Rimane salva la possibilità per gli ETC di impiegare indici di produzione territoriale specifici, in alternativa a $K_b(n)$ qualora siano state svolte indagini di misurazione specifici o vi siano studi dedicati, anche a livello regionale.

Le utenze non domestiche

In riferimento alla quota fissa, per le utenze non domestiche la componente "*Decoro urbano*" è determinata dai parametri legati alla superficie (S_{nd}) e alla destinazione degli immobili, in termini di attività produttiva svolta (ap) attraverso l'utilizzo dei coefficienti potenziali di produzione, K_c (ap).

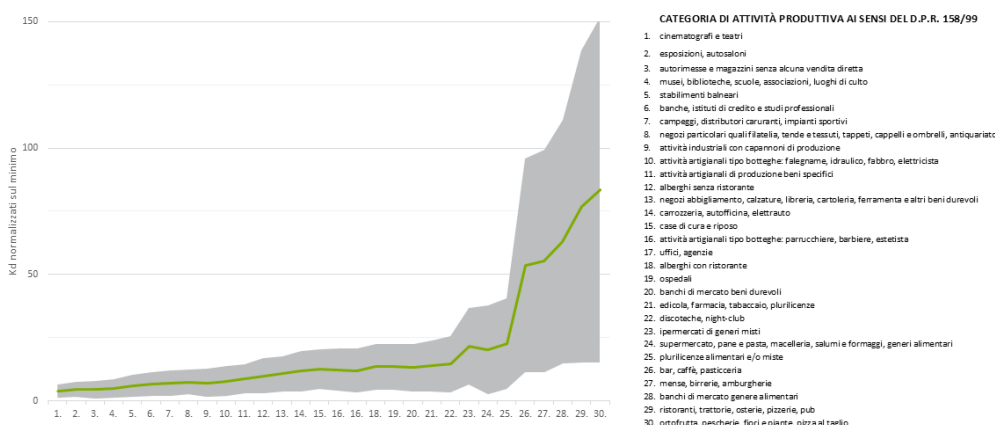
Per quanto concerne la componente di "*Accesso al servizio*", si conferma quanto già previsto per le utenze domestiche, cioè l'applicazione di un'aliquota uniforme per ciascuna utenza appartenente alla medesima macrocategoria.

La quota variabile della tariffa per le utenze non domestiche, ossia le componenti di *Raccolta e trasporto dei rifiuti urbani*, *Trattamento e recupero* e *Trattamento e smaltimento*, è determi-

nata dall'utilizzo del parametro sulla superficie S_{nd} ponderato per il coefficiente di produttività K_d (ap).

L'ESCURSIONE POTENZIALE DEI COEFFICIENTI DI PRODUCIBILITÀ DEI RIFIUTI PUÒ ARRIVARE A OLTRE 1-150

KD MASSIMI E MINIMI RIPARAMETRATI AL VALORE MINIMO CON VALORE MEDIO



Fonte: elaborazione del Laboratorio REF Ricerche su DCO 248/2025/R/RIF ARERA

Nuovamente, per le utenze site nei territori a tariffazione puntuale, la ripartizione della quota variabile avviene per il tramite delle misurazioni puntuali.

Si segnala, infine, la possibilità – data su base volontaria, di affinare ulteriormente i K_c e i K_d utilizzando all'interno della medesima categoria produttiva i (p) di "bassa", "media" e "alta" propensione alla produzione di rifiuti, potendo pertanto assegnare coefficienti $K_d(ap,p)$ diversi. Tale approccio, seppur risultante in una maggior precisione della tariffa e dunque in grado di veicolare un segnale di prezzo più adeguato, soffre tuttavia di limiti in termini di presuntività, poiché potenzialmente la calibrazione degli stessi profili p risulta un ulteriore elemento di arbitrarietà e disomogeneità, con aggravii in termini di complessità gestionale e regolatoria.

COMPLESSITÀ, PRECISIONE E GRADUALITÀ. IL GIUSTO COMPROMESSO?

È sicuramente un elemento di pregio il fatto che le superfici non abbiano alcun peso per la **commisurazione della tariffa all'utenza domestica, ad eccezione della componente tariffaria del decoro urbano** (che rappresenta comunque il 13% del totale dei costi) stante il fatto che diversi studi hanno dimostrato che non esiste una correlazione statistica significativa tra la superficie degli immobili e il rifiuto prodotto. Tantomeno ciò vale per la fruizione delle altre parti del servizio.

**Ridurre
l'eterogeneità tra i
territori**

Anche la proposta di utilizzare una sola progressione di K_d a livello nazionale appare utile e anche coerente nell'ottica degli obiettivi di uniformità e semplicità (trasparenza e coerenza) eliminando la distinzione introdotta dal D.P.R. 158/1999 tra Comuni del Nord, Centro, Sud e al di sopra/sotto dei 5.000 abitanti. Tuttavia, **l'ampiezza degli intervalli dei K_d proposta dall'Autorità non sembra coerente con l'obiettivo di uniformità.**

Una
semplificazione del
disegno tariffario

La proposta iniziale (nel primo DCO 179) di usare una matrice di classificazione più dettagliata dei Kd andava nella direzione giusta, ma sembrava troppo complicata da applicare. Infatti, ogni combinazione di caratteristiche delle utenze avrebbe potuto rendere la tariffa più precisa, ma con grande difficoltà pratica. Il problema è che assegnare un valore credibile a ciascun cluster di utenza può diventare molto complesso e rischia di basarsi su scelte soggettive, in contrasto con l'obiettivo di avere criteri uniformi. Anche se si volessero usare dati oggettivi, raccolti da territori simili o da specifiche campagne di misurazione, servirebbe infatti un numero consistente di misurazioni per avere risultati affidabili. E tutto questo comporterebbe costi elevati e comunque qualche margine di errore.

Riguardo invece alla valorizzazione nella tariffa delle azioni di prevenzione oltre ad essere di complessa attuazione e a portare ad oneri di rendicontazione e controllo da parte dei gestori o dei Comuni, non risulta del tutto coerente con quanto previsto dalla normativa vigente, che stabilisce che le azioni di prevenzione vadano commisurate al rifiuto effettivamente non prodotto²⁰.

In altri termini, il riconoscimento economico di tali azioni dovrebbe derivare non da un abbattimento forfettario del coefficiente presuntivo di produzione, ma da una rideterminazione puntuale della tariffa, escludendo — ove possibile — la quota relativa al servizio non fruito. Tale approccio è applicabile solo nei sistemi tariffari in cui la tariffa è articolata per frazione merceologica, rendendo possibile distinguere le componenti effettivamente evitate grazie alla prevenzione.

Cruciale
discriminare tra le
varie frazioni
differenziate?

Con riferimento alle varie frazioni differenziate, si segnala come le diverse categorie di attività produttiva presentino profili di produzione significativamente differenti. Insomma, è credibile ad esempio ritenere che un ufficio e negozio di ortofrutta abbiano la stessa produzione di rifiuto in termini di carta e di organico? A causa delle rilevanti differenze in termini di costo e anche di ricavi da valorizzazione tra le singole frazioni, ammettendo in questo caso una maggior complessità, sarebbe ravvisabile definire dei coefficienti Kd per ciascuna delle principali frazioni differenziate, così da poter restituire alle utenze un corretto segnale di prezzo.

CONCLUSIONI

Il percorso avviato da ARERA con i Documenti di Consultazione 179/2025/R/Rif e 248/2025/R/-Rif rappresenta una svolta significativa nel disegno dei corrispettivi per il servizio di gestione dei rifiuti urbani attesa di fatto da oltre 25 anni. L'adozione di criteri comuni e strutture tariffarie più trasparenti e coerenti — come la pentanomia — segna l'inizio del superamento della frammentazione e della discrezionalità applicativa finora riscontrata, contribuendo a rafforzare i principi di equità contributiva, corrispettività e trasparenza. Si tratta di una proposta coraggiosa, robusta e applicabile.

Coraggiosa perché si propone di "riordinare" una disciplina — quella dei corrispettivi per il servizio di gestione dei rifiuti, che vive soprattutto nella dinamica locale e che dunque è viziata da estrema frammentazione e disomogeneità. **Robusta** poiché riguarda tutte le fasi della tariffa rafforzando l'importanza delle misurazioni; inoltre, si ravvede anche la gradualità proposta unitamente alle azioni da svolgere nel corso del periodo di adozione, come ulteriori elementi in grado di rendere ancora più robusta la tariffa. Infine, è **applicabile**, poiché già dal suo stato attuale non

²⁰ Art. 1 comma 659 lettera e-bis) della legge 147/2013. "Il comune con regolamento di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, può prevedere riduzioni tariffarie ed esenzioni nel caso di: e-bis) attività di prevenzione nella produzione di rifiuti, commisurando le riduzioni tariffarie alla quantità di rifiuti non prodotti".

si ravvedono azioni critiche da realizzare al fine di implementare il disegno proposto, è potenzialmente applicabile a tutti i territori e – ricalcando alcune caratteristiche attuali, appare anche “semplice” nel suo concreto utilizzo.

Tuttavia, si ravvedono anche alcuni elementi di criticità. Ad esempio, **il permanere di chiari elementi di presuntività** anche nei territori a tariffazione puntuale, che contribuisce a indebolire il disegno corrispettivo. In tale solco sono da segnalare non solo alcuni *driver* – come le superfici²¹, che esulano dal sinallagma “fruizione del servizio-tariffa”, ma anche alcune voci di costo ricomprese nelle cinque componenti tariffarie: esse dovrebbero essere ulteriormente disaggregate al fine di poter garantire una maggior corrispondenza con i *driver* proposti – come, ad esempio, il già menzionato tema dei costi di prepulizia e di pretrattamento. La semplice **dicotomia frazioni differenziate – rifiuto residuo deve essere superata**, in favore di una maggiore precisione al fine di veicolare un segnale di prezzo più coerente agli utenti, così da indirizzare i comportamenti verso una maggior coerenza. Infine, si reputa che la logica **sovracomunale deve essere rinforzata**, al fine di una maggiore uniformità, prima locale e poi nazionale.

Quella della tariffa come “strumento educativo” del ciclo dei rifiuti per i cittadini è senza dubbio una sfida complessa, in cui occorre calibrare attentamente complessità e precisione, identificando ed evidenziando gli elementi che permettono ai cittadini di cogliere l’esito dei loro comportamenti sulla tariffa e dunque sull’ambiente. Il segnale di prezzo, insomma, deve essere mantenuto coerente non solo con i costi di gestione, ma anche con la gerarchia europea dei rifiuti.

La riforma, pur ambiziosa, appare calibrata con la necessaria gradualità, come dimostra l’articolazione temporale proposta e la salvaguardia delle esperienze più evolute. Il bilanciamento tra spinta all’innovazione e sostenibilità attuativa costituisce uno degli elementi di maggiore pregio dell’impianto delineato dall’Autorità.

In definitiva, la traiettoria delineata da ARERA appare solida e lungimirante. Essa pone le basi per un sistema tariffario capace non solo di riflettere i costi reali del servizio, ma anche di orientare i comportamenti degli utenti verso una maggiore responsabilità ambientale.

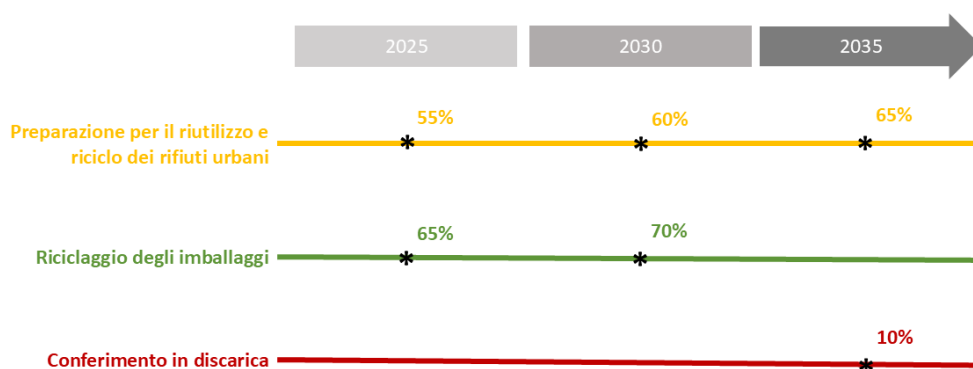
²¹ Che le superfici siano indipendenti alla produzione di rifiuto è stato ampiamente dimostrato, così come riportato anche nella delibera DCO 179. Tale riflessione però, non è necessariamente verificata per le Utenze non domestiche, laddove la superficie può essere correlata con la produzione di rifiuto.

ALLEGATO 1. LA TARIFFA NELLA STRATEGIA EUROPEA PER L'ECONOMIA CIRCOLARE

L'Unione europea ha posto l'economia circolare al centro della sua strategia ambientale. Il pacchetto economia circolare del 2018, che modifica la Direttiva 2008/98/CE attraverso la Direttiva 2018/851/UE, chiede agli Stati membri di adottare degli strumenti economici in grado di incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti. Tra questi strumenti, un ruolo centrale è attribuito ai sistemi di tariffazione puntuale (**PAYT – Pay As You Throw**), che commisurano il pagamento del servizio alla quantità effettivamente conferita, promuovendo la riduzione dei rifiuti indifferenziati e la separazione alla fonte. Gli **obiettivi dell'Unione Europea** in materia di gestione dei rifiuti chiedono altresì ai paesi membri il raggiungimento di precisi target di riciclo e smaltimento.

GLI OBIETTIVI DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI RIFIUTI

IL GREEN DEAL E I PACCHETTI DI DIRETTIVE SULL'ECONOMIA CIRCOLARE PREVEDONO IL RAGGIUNGIMENTO DI TARGET STRINGENTI COERENTI CON LA GERARCHIA DEI RIFIUTI



Fonte: elaborazione grafica del Laboratorio REF Ricerche

Tali obiettivi mirano a ridurre la produzione di rifiuti, migliorare il riciclaggio e rafforzare la responsabilità dei produttori (attraverso la **Responsabilità Estesa del Produttore**, EPR - *Extended Producer Responsibility*) chiamati a farsi carico dei costi della gestione dei rifiuti derivanti dai propri prodotti e delle iniziative di informazione e comunicazione agli utenti sulla corretta gestione del fine vita. Il pagamento da parte dei produttori di un contributo ambientale per finanziare queste attività incentiva la progettazione dei beni improntata ad un efficiente ed efficace gestione del loro fine vita.

ALLEGATO 2. TRIBUTO O TARIFFA: IL SISTEMA ITALIANO

Il sistema tariffario italiano per la gestione dei rifiuti urbani è disciplinato principalmente da due riferimenti normativi, **la Legge 147/2013** (art. 1, commi 639 e ss.), che istituisce la TARI come imposta finalizzata alla copertura integrale dei costi del servizio e **il D.P.R. 158/1999**, che definisce il metodo normalizzato per la commisurazione dei corrispettivi. A queste si aggiungono normative secondarie rilevanti, come il **D.M. 20 aprile 2017**, che disciplina le modalità tecniche di misurazione puntuale, e la normativa ambientale.

La normativa tributaria e tariffaria in materia di rifiuti non si è sempre evoluta in modo coordinato e coerente con quella ambientale. In particolare, si rileva come i recenti interventi normativi sul Testo Unico Ambientale – da ultimo il d. lgs. 3 settembre 2020, n. 116²², che recepisce e attua le direttive europee in materia di economia circolare – non siano stati accompagnati da un adeguato aggiornamento del quadro tributario e tariffario di settore. Questo **disallineamento** ha generato difficoltà interpretative per gli operatori e per gli Enti Locali che spesso è sfociato in **divergenze applicative** tra i diversi territori e in un immane corollario di contenziosi.

La combinazione tra natura del prelievo (tributo o corrispettivo patrimoniale) e i criteri di commisurazione (presuntivi o misurati) ha condotto all'affermarsi di quattro principali regimi:

- TARI tributo presuntiva monomia (criteri ex comma 652 della Legge 147/2013, non fondati su misurazione);
- TARI tributo presuntiva binomia (criteri presuntivi ex D.P.R. 158/99, comma 651 della Legge 147/2013);
- TARI tributo puntuale (TARIP o TTP) (criteri misurati ex D.P.R. 158/99, comma 652 della Legge 147/2013, misurazione puntuale obbligatoria ex D.M. 20 aprile 2017);
- Tariffa corrispettiva puntuale (TCP) (comma 668, misurazione puntuale obbligatoria ex D.M. 20 aprile 2017).

Dall'indagine condotta da ARERA²³, il regime prevalente è la TARI presuntiva binomia (copre circa l'82% della popolazione). **Le forme di tariffazione puntuale, pur in crescita, rimangono residuali (18%)**, concentrate soprattutto nelle regioni del **Centro-Nord**, con il **Nord-Est** in posizione di avanguardia. L'adozione della misurazione puntuale, prerequisito per l'applicazione della tariffa corrispettiva, resta limitata e disomogenea, con un evidente divario territoriale tra Nord e Sud del Paese.

L'indagine evidenzia che la tariffazione puntuale **è associata a maggiori tassi di raccolta differenziata**, elemento propedeutico al raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio della Direttiva UE 2018/851 mentre **l'effetto sulla prevenzione nella produzione dei rifiuti risulta lieve o nullo**, concentrato soprattutto nei primi anni di applicazione. Questo risultato si osserva trasversalmente rispetto alla dimensione e alla localizzazione dei Comuni, evidenziando l'efficacia della leva tariffaria come strumento in grado di attivare, da parte dell'utenza, comportamenti virtuosi.

L'indagine ha rilevato una elevata eterogeneità nei criteri di ripartizione tra utenze domestiche e non domestiche:

²² Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

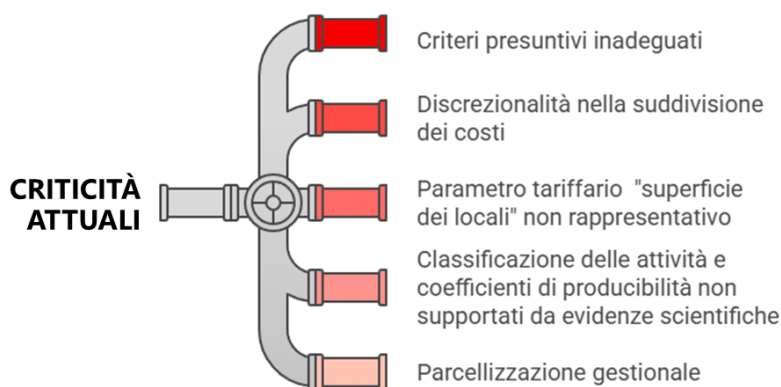
²³ Indagine conoscitiva avviata con deliberazione 41/2024/R/Rif, Relazione di cui all'Allegato A alla deliberazione 43/2025/R/RIF.

- l'attribuzione del montante tariffario alle utenze domestiche varia tra il 31% e il 92%, a fronte di una loro incidenza media dell'87%;
- spesso i criteri applicati sono di **natura presuntiva o non esplicitati**, con il rischio di distorsioni nell'allocazione dei costi;
- in ambiti gestionali sovra comunali gestiti da un unico soggetto, a parità di modello di raccolta e di servizio, si osservano **differenze difficilmente ingiustificabili nei criteri di commisurazione**, spesso riconducibili esclusivamente alla **frammentazione amministrativa**.

Il sistema attuale presenta diverse criticità. Innanzitutto, persiste un utilizzo prevalente di **criteri presuntivi** che risultano inadeguati rispetto all'evoluzione delle modalità di produzione e conferimento dei rifiuti, oltre a essere poco aderenti al principio di corrispettività tra tariffa pagata e servizio effettivamente fruito dall'utenza. A ciò si aggiunge **una marcata discrezionalità** nella ripartizione dei costi tra utenze domestiche e non domestiche, spesso basata su scelte arbitrarie. Un'ulteriore debolezza è data dall'uso diffuso del parametro della **superficie delle abitazioni e dei locali occupati** come base imponibile: una scelta che non riflette né la reale produzione di rifiuti né l'effettiva fruizione del servizio. Anche la classificazione delle attività non domestiche e i relativi coefficienti produttivi si fondano ancora sui criteri del **D.P.R. 158/1999, la cui attualità non è comprovata da evidenze scientifiche**. Infine, la **parcellizzazione gestionale**, ancora ampiamente diffusa, ostacola la standardizzazione e l'efficienza del sistema, nonostante esistano già esperienze virtuose di omogeneizzazione tariffaria su scala più ampia.

LE CRITICITÀ DELL'IMPIANTO TARIFFARIO ATTUALE

IL MECCANISMO TARIFFARIO ACCUSA LA SUA ETÀ



Fonte: elaborazione grafica del Laboratorio REF Ricerche

L'eterogeneità operativa del sistema riflette ad oggi una sorta di compromesso tra fiscalità e prestazione ambientale. Tuttavia, la coesistenza di molteplici regimi e criteri rende il quadro difficilmente leggibile e scarsamente omogeneo, sia per gli operatori sia per gli utenti.

La tariffa corrispettiva puntuale appare, alla luce dei dati, uno degli strumenti più coerenti con gli obiettivi **europei di economia circolare** e di responsabilizzazione dell'utenza. Tuttavia, la sua adozione resta vincolata alla disponibilità di infrastrutture di misurazione, che richiedono investimenti. Il principio "chi inquina paga" deve trovare applicazione attraverso lo strumento dell'articolazione tariffaria, strumento che ben si presta a garantire meccanismi di premialità/penalità, disincentivando o incentivando attraverso la leva tariffaria i comportamenti dell'utenza.

Per incarnare pienamente i principi di equità contributiva e consolidare i comportamenti dell'utenza è tuttavia necessario adottare **modelli tariffari che possano davvero rafforzare il principio europeo "chi inquina paga" e produrre un segnale di prezzo significativo per l'utenza**, oltre che corrispondente ai servizi effettivamente fruiti²⁴.

Alla luce di quanto sopra è del tutto evidente che una **razionalizzazione regolatoria**²⁵ **in materia di corrispettivi** appare necessaria ed impellente per sostenere la transizione verso modelli di gestione più avanzati.

²⁴ Su questo tema si rimanda al *Position Paper* n. 207 di Laboratorio REF Ricerche (aprile 2022) – dedicato alla "[Tariffazione puntuale 2.0](#)"

²⁵ Dal punto di vista normativo si segnala che nell'ambito della riforma fiscale approvata con Legge Delega del 9 agosto 2023 n° 111 è attualmente in corso anche la riforma sulla legge 147/2013.