

Contributo di AMA S.p.A al documento di consultazione 244/2026/A

“Quadro strategico 2026-2029 dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente”

1. Premessa

AMA S.p.A. condivide l’impostazione generale del Quadro Strategico e riconosce il ruolo esercitato dall’Autorità nel consolidamento del settore dei rifiuti urbani: gli strumenti introdotti negli ultimi anni hanno progressivamente rafforzato la trasparenza, la misurabilità della qualità, la certezza dei costi riconosciuti e la responsabilizzazione degli attori della filiera, portando il comparto oltre una stagione segnata da forte frammentazione e da una lettura troppo spesso limitata alla sola dimensione amministrativa o tariffaria.

Proprio in ragione di tale evoluzione, il punto di fondo del presente contributo è l’esigenza di una regolazione più capace di leggere la complessità industriale, urbana ed economica del servizio.

La fase che si apre rende infatti evidente che il valore della regolazione non dipenderà più soltanto dalla tenuta del disegno complessivo ma, nel tempo, dalla **qualità della sua attuazione**.

AMA vive la regolazione nei suoi punti più avanzati. La dimensione metropolitana del servizio, la complessità della domanda, la pluralità delle funzioni coinvolte e l’elevata esposizione pubblica fanno dell’azienda un osservatorio particolarmente significativo per valutare gli effetti concreti delle misure regolatorie. Su questa base, il presente contributo intende portare all’attenzione dell’Autorità alcuni nodi applicativi specifici.

Occorre, chiaramente in premessa, ribadire ancora una volta la specificità strutturale del settore. Diversamente dai servizi a rete, il servizio rifiuti non si fonda su un’infrastruttura fisica che consenta di regolare il rapporto con l’utente attraverso l’accesso, la misura puntuale della fruizione o l’interruzione del servizio: esso gestisce un’esternalità negativa diffusa, generata dalla totalità degli utenti e condizionata in modo rilevante dai comportamenti individuali, dalla qualità della pianificazione locale, dal presidio del territorio e dalla disponibilità impiantistica. Tale specificità deve sempre continuare a orientare la costruzione degli indicatori, dei benchmark, dei meccanismi incentivanti e delle misure di responsabilizzazione dell’utenza, evitando trasposizioni di strumenti concepiti per mercati a rete.

2. Osservatorio della Regolazione

Si accoglie con favore l’intenzione dell’Autorità di valorizzare l’Osservatorio della Regolazione quale sede stabile di confronto tecnico. Perché lo strumento produca effetti utili sulla qualità della regolazione, appare necessario precisarne fin da subito **natura, governance, modalità di funzionamento e continuità operativa**: dalla risposta a queste domande dipende la capacità dell’Osservatorio di incidere oltre la dimensione dichiarativa.

In tale ambito è essenziale assicurare la partecipazione stabile delle rappresentanze associative e dei principali operatori industriali, inclusi i grandi gestori urbani. L’esperienza applicativa diretta di questi ultimi — e la conoscenza degli effetti reali delle misure sui processi industriali — costituisce un contributo qualificato alla costruzione di analisi preventive, verifiche *ex post* e strumenti operativi condivisi, che l’analisi puramente normativa non può surrogare.

3. EPR, indicatore H_a, costi efficienti e benchmark impianti (Obiettivo Strategico 15)

Si ritiene necessario rafforzare il raccordo tra regolazione tariffaria, copertura dei costi efficienti e funzionamento delle filiere EPR. La regolazione della qualità e la crescente disponibilità di informazioni economiche rendono oggi visibile un nodo a lungo rimasto opaco: **i costi efficienti del post-consumo non**

sempre trovano adeguata copertura lungo le filiere della responsabilità estesa del produttore. In assenza di un allineamento economico di filiera, quote di costo rischiano di essere trasferite sulla tariffa e, quindi, sugli utenti finali.

Il principio “chi inquina paga” deve pertanto essere reso effettivo anche nella sua dimensione economica: la responsabilità estesa del produttore non può restare limitata alla copertura parziale dei costi di raccolta differenziata e avvio a riciclo, ma va letta in coerenza con l’intera gerarchia dei rifiuti, includendo i costi efficienti connessi alla gestione delle frazioni generate dai prodotti immessi al consumo — ivi comprese le fasi nelle quali il recupero di materia non risulti tecnicamente o economicamente praticabile. La riforma EPR deve, in altri termini, superare una logica di copertura parziale e negoziale per diventare un’infrastruttura economica di filiera.

In questo quadro, l’indicatore H_a richiede una specifica riflessione critica. Come attualmente impostato, esso mette in relazione grandezze non pienamente omogenee: da un lato i costi sostenuti per la gestione della raccolta differenziata degli imballaggi, dall’altro i corrispettivi riconosciuti nell’ambito di accordi negoziali tra sistemi EPR e soggetti pubblici o gestionali. Tali corrispettivi non sempre riflettono costi efficienti determinati secondo criteri regolatori: **ne deriva il rischio che l’indicatore non misuri correttamente né l’efficienza gestionale né l’effettivo grado di copertura dei costi.**

Si propone pertanto di rivedere la formulazione dell’indicatore, sviluppando metodologie fondate sulla determinazione preventiva dei costi efficienti per cluster territoriali omogenei e sulla successiva verifica del grado di copertura effettivamente assicurato dai sistemi di compliance.

4. TICSER, TARI/CAC e sostenibilità sociale (Obiettivo Strategico 16)

AMA considera il TICSER un passaggio di grande rilievo, poiché attribuisce alla tariffa una funzione più chiara di trasparenza e di corrispondenza con il servizio reso. La sua attuazione richiede tuttavia un accompagnamento regolatorio particolarmente accurato, volto a presidiare gli effetti redistributivi, la sostenibilità gestionale, la compatibilità con i sistemi di misura disponibili e la tenuta nei contesti più fragili sul piano economico e sociale.

In particolare, occorre evitare che la riforma dei corrispettivi determini uno **spostamento non governato della copertura dei costi tra categorie di utenza**, con possibili effetti di insostenibilità sociale nei territori caratterizzati da fragilità economiche, elevata complessità urbana o forte eterogeneità della base imponibile. Una riforma tariffaria funziona quando produce maggiore chiarezza per l’utenza senza trasferire instabilità sulle gestioni né generare effetti redistributivi non adeguatamente valutati *ex ante*.

La riflessione sul principio “chi inquina paga” va inoltre sviluppata considerando congiuntamente il sistema tariffario locale e i meccanismi EPR finanziati attraverso i contributi ambientali (CAC). L’attuale assetto concentra gli oneri economici sulla tariffa corrisposta dal cittadino-utente, mentre resta ancora parzialmente sviluppata la traslazione dei costi ambientali nella fase del consumo. Il rapporto **TARI/CAC** è esattamente la leva che consente di portare il principio dalla dimensione formale a quella economica effettiva, rafforzando progressivamente il ruolo degli strumenti EPR e dei contributi associati ai prodotti immessi al consumo.

5. Qualità, customer satisfaction e comportamento dell’utenza (Obiettivo Strategico 17)

Si condivide l’esigenza di promuovere livelli di qualità e tutele omogenee per tutti gli utenti dei servizi ambientali. Nel settore dei rifiuti urbani, tuttavia, la valutazione della qualità richiede una particolare cautela metodologica, poiché una parte rilevante degli aspetti percepiti dall’utenza dipende da fattori non direttamente riconducibili alla sfera di controllo del gestore.

Le indagini di *customer satisfaction* offrono elementi conoscitivi utili, ma **non possono essere automaticamente assunte come misura della performance gestionale**. La soddisfazione percepita è influenzata dal decoro urbano, dai comportamenti non corretti di altri utenti, dagli abbandoni, dalla qualità dei controlli sul territorio, dalle

caratteristiche urbanistiche del contesto, dalla densità abitativa e dalla pressione turistica o commerciale: tutti elementi che incidono sulla percezione del servizio, ma che il gestore non governa con strumenti diretti.

La regolazione dovrebbe quindi distinguere con chiarezza tra indicatori di qualità imputabili alla gestione e indicatori di contesto o di percezione, utilizzando questi ultimi come complementari e non esclusivi. Ciò vale a maggior ragione nei contesti metropolitani, esposti a livelli elevati di variabilità, pressione di domanda e complessità sociale. L'obiettivo non è ridurre l'ambizione regolatoria, ma renderla più corretta, evitando che i meccanismi incentivanti o reputazionali attribuiscono ai gestori responsabilità non coerenti con le leve operative effettivamente disponibili.

6. Sviluppo di modelli industriali

È ormai consolidato che la qualità dell'attuazione regolatoria dipende, in ultima istanza, dalla solidità industriale di chi è chiamato a tradurre le regole in servizio. Per questa ragione la regolazione dovrebbe continuare a **valorizzare i modelli industriali più strutturati**, capaci di assicurare integrazione di filiera, capacità di investimento, presidio dei dati, continuità del servizio e coerenza tra qualità tecnica, qualità contrattuale e organizzazione industriale. Sono queste le condizioni che consentono di trasformare gli obiettivi regolatori in qualità concreta e verificabile del servizio.

L'esperienza di AMA nel contesto metropolitano di Roma — per scala dei volumi, complessità della domanda, articolazione delle funzioni e continuità di un servizio essenziale erogato senza soluzione di continuità — mostra che proprio la dimensione industriale strutturata è ciò che rende sostenibili gli investimenti, affidabile il dato e governabile la qualità su un territorio ad altissima variabilità. È la struttura industriale, non il singolo adempimento, a reggere l'urto della complessità urbana.

Si auspica pertanto che il disegno regolatorio continui a sostenere — attraverso certezza del quadro, riconoscimento dei costi efficienti e coerenza tra gli strumenti — chi è in grado di presidiare l'intero ciclo con capacità di programmazione di medio-lungo periodo. Il settore migliorerà in modo duraturo se la regolazione saprà premiare la capacità di trasformare le regole in qualità concreta del servizio, favorendo la crescita di assetti gestionali più stabili e più evoluti.

Conclusione

AMA considera il percorso del terzo periodo regolatorio un passaggio essenziale per dare al settore dei rifiuti urbani maggiore stabilità, maggiore trasparenza e una struttura più coerente con la natura industriale del servizio. Le questioni decisive si concentrano oggi sulle capacità di leggere correttamente i contesti; la qualità del dato; l'uniformità dell'azione degli ETC; la coerenza economica delle filiere EPR; la sostenibilità della nuova struttura tariffaria; la corretta relazione tra TARI e CAC; la revisione degli indicatori non pienamente coerenti, come l' H_a ; la costruzione di benchmark realmente rappresentativi dei costi efficienti degli impianti.

Su questi temi AMA intende continuare a partecipare con un approccio insieme istituzionale e operativo: istituzionale, perché riconosce all'Autorità un ruolo decisivo nel consolidamento del settore; operativo, perché ritiene che il contributo dei grandi gestori urbani possa rendere la regolazione sempre più aderente alla realtà dei processi. In questa prospettiva, AMA si propone come interlocutore disponibile a concorrere alla costruzione di un sistema regolatorio più uniforme, più credibile e più utile al miglioramento del servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani.