

OSSERVAZIONI AL DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE 244/2026/A
QUADRO STRATEGICO 2026-2029 DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER
ENERGIA, RETI E AMBIENTE

Il documento di programmazione dell'Autorità per il periodo 2026 -2029 dovrà nell'ambito del settore rifiuti avere certamente due linee di indirizzo, alla luce della corposa produzione normativa 2023-2025 che ha introdotto strumenti e regole assolutamente strategiche per lo sviluppo della regolazione.

Nelle annualità 2023-2024 sono stati adottati lo schema del contratto di servizio e lo schema di bando di gara che costituiscono atti strategici e rilevanti per rendere più efficace l'applicazione dei principi regolatori.

Nell'anno 2025 oltre all'approvazione del nuovo metodo tariffario per il periodo 2026-2029, sono stati approvati altri atti strategici con un rilevante impatto per il settore:

il Testo Integrato Corrispettivi Servizio gestione Rifiuti (TICSER) con la introduzione di nuovi criteri di articolazione tariffaria applicata agli utenti (delibera n. 396/2025);

il Completamento della regolazione della qualità tecnica con l'implementazione dei macro-indicatori R1- efficacia avvio a riciclaggio frazioni soggette ad Epr- ed R2- efficacia avvio a riciclaggio frazione organica- e l'introduzione del macro-indicatore R3- efficienza tecnico ambientale della gestione (delibera n. 374/2025).

Introduzione degli obblighi di separazione contabile (unbundling) (delibera n. 373/2025)

I citati interventi sempre nell'ambito dell'approccio della gradualità, saranno sviluppati e compiutamente articolati nel biennio 2026-2027 e dovranno trovare prima applicazione nelle annualità 2028-2029.

Si dà atto che l'Autorità con riferimento all'applicazione del TICSER e dell'"unbundling" ha già avviato un percorso di condivisione con tutti gli stakeholders.

E' quindi incontestabile che il prossimo quadriennio assumerà una valenza fondamentale per il settore rifiuti che dovrà consolidare e completare un quadro normativo regolatorio la cui efficace applicazione potrà consentire il raggiungimento degli obiettivi normativamente previsti di “*accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi*

economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse”

Tale sviluppo normativo regolatorio in fase di applicazione dovrà gestire le gravi criticità, oramai croniche, del settore rifiuti il cui superamento è conditio sine qua non proprio per il raggiungimento dei citati obiettivi normativi posti a fondamento della introduzione della regolazione nella gestione dei rifiuti urbani.

La peculiarità del settore è la frammentazione gestionale degli affidamenti unitamente alla consolidata segmentazione della gestione del ciclo dei rifiuti tanto che la gestione integrata del ciclo del rifiuto costituisce la eccezione.

Le criticità innanzi rappresentate sono anche la conseguenza che il percorso di riordino della organizzazione territoriale del settore così come delineato dall’art.3 bis Dl.n. 138/22011 risulta ancora lontano dal conseguire i necessari connotati di razionalizzazione dimensionale e di uniformità istituzionale, sistema di governance eterogeneo, frammentato e “fragile “ in quanto non compiutamente strutturato in quanto pur in presenza di Enti di Governo dell’Ambito costituiti ed operativi si riscontrano gravi deficit strutturali tecnici amministrativi .

Tale scenario ha determinato sino ad oggi una mancata compiuta applicazione della disciplina regolatoria non solo nelle determinazioni delle predisposizioni tariffarie secondo il metodo tariffario pro tempore vigente ma anche dello schema tipo del contratto di servizio e dello schema del bando di gara.

All’uopo proprio sui bandi di gara è stata la stessa ANAC ad intervenire con due pareri di precontenzioso (delibere n. 417/2025 e n. 89/2026) con i quali ha riconosciuto la centralità del metodo tariffario pro tempore vigente nella determinazione della parte economica delle procedure di gara .

Il quadro strategico dovrà considerare tale contesto al fine di individuare gli strumenti necessari per una efficace applicazione della disciplina regolatoria non solo a tutela dei cittadini ma anche per garantire agli stakeholder la giusta remunerazione per un servizio di qualità.

Si riportano di seguito le osservazioni puntuali con riferimento agli obiettivi posti in consultazione.

OS.1 Rafforzare le tutele per il consumatore

Gli obiettivi articolati sono ampiamente condivisibili: la maggior consapevolezza ed il coinvolgimento degli utenti assumono un'assoluta strategicità considerando il ruolo fondamentale del cittadino nella gestione del ciclo dei rifiuti.

Un utente “consapevole” può contribuire in modo rilevante al raggiungimento degli obiettivi normativi in materia di economia circolare con i suoi comportamenti virtuosi sia con la riduzione della produzione dei rifiuti e sia con una corretta differenziazione del conferimento dei rifiuti con evidenti benefici sulla filiera a valle finalizzata all' effettivo riciclo.

Si condivide anche l'obiettivo di promuovere svolgimento di customer satisfaction con modelli standardizzati che consentirebbero avere un quadro omogeneo della percezione della qualità del servizio pur considerando le specificità territoriali.

OS.2 Potenziamento e rafforzamento delle attività di vigilanza dell'Autorità a tutela dei consumatori nei settori energetici e ambientali

Si condivide il rafforzamento dell'attività di vigilanza proponendo di non limitare l'attività di controllo solo alle disposizioni in materia di trasparenza ma anche verificare il rispetto degli altri prescritti adempimenti regolatori al fine di una corretta applicazione della disciplina regolatoria che costituisce il fondamento della protezione del consumatore.

OS.3 Promuovere lo sviluppo di un quadro europeo che favorisca una efficiente integrazione dei sistemi nazionali

Si concorda nella proposta di ampliare la base associativa di WAREG alle competenze delle Autorità con compiti di regolazione nei servizi di gestione dei rifiuti anche al fine di promuovere lo sviluppo di strumenti regolatori, d'intesa con le Autorità omologhe e le istituzioni europee, per la realizzazione degli obiettivi prescritti dalla normativa comunitaria.

OS.5 Analisi della regolazione e dialogo strutturato con i portatori di interessi

Si valuta positivamente la volontà dell’Autorità di riattivare e potenziare l’Osservatorio Permanente della Regolazione per gli approfondimenti dei temi di maggior rilievo e quale supporto in relazione all’evoluzione di breve, medio e lungo termine dei settori regolati e dei relativi scenari.

Tale strumento assume una rilevanza strategica nel settore rifiuti caratterizzato non solo da una frammentazione gestionale ma anche in alcune aree del paese dalla “fragilità” della governance in quanto non ancora compiutamente strutturata.

A ciò si deve aggiungere la segmentazione dell’attività della gestione del ciclo dei rifiuti (spazzamento, raccolta e trasporto, trattamento e recupero e smaltimento) peculiarità assoluta del settore ove la gestione integrata costituisce la eccezione.

Tale situazione ha determinato, come si evidenzierà anche in seguito, un’applicazione non solo parziale ma anche disomogenea della disciplina regolatoria con evidente pregiudizio sia in capo ai gestori sia in capo agli utenti.

L’attività continuativa dell’Osservatorio sarebbe fondamentale per semplificare la effettiva applicazione di una disciplina regolatoria complessa in un settore che necessita di interventi strutturali rilevanti per definire l’assetto istituzionale ed organizzativo delineato dalla legislazione vigente in materia di servizi pubblici locali (Dlgs n.201/2022).

OS.6 Rafforzare la collaborazione istituzionale nazionale

L’obiettivo del rafforzamento della collaborazione istituzionale, in particolare con ANAC ed AGCM, costituisce un passaggio fondamentale anche per il settore rifiuti per consentire la semplificazione dell’applicazione della complessa disciplina regolatoria.

Peraltro, ANAC con due recenti pareri di precontenzioso (n.417/2025 e n. 89/2026) ha riconosciuto la centralità del metodo tariffario nella elaborazione della parte economica della procedura di gara.

Il coordinamento tra la normativa regolatoria, la normativa dei contratti pubblici e la normativa sulla concorrenza costituirebbe uno strumento non solo di semplificazione ma di effettiva ed efficace applicazione dei principi posti a fondamento della regolazione.

Nel contempo tale coordinamento, sarebbe certamente uno strumento deflattivo del contenzioso

La collaborazione istituzionale in particolare con ANAC ed AGCM deve tradursi in documenti condivisi che facilitino l’attività degli operatori del settore sia pubblici che privati

OS.7 Promuovere la verifica della *compliance*

Anche tale obiettivo è ampiamente condivisibile sottolineando che in considerazione dell'attuale assetto della governance del settore va scongiurato che l'approccio orientato alla gradualità ed all'asimmetrica applicativa si traduca in una mancata compiuta applicazione della normativa regolatoria ovvero ad una asimmetria applicativa "soggettiva".

Sulla componente UR1 si ritiene che sia opportuno promuovere il corretto utilizzo del conto per la gestione dei rifiuti accidentalmente pescati un'attuazione della c.d. legge Salva Mare "al fine di incentivare gli interventi ivi disciplinati.

OS.12 Promuovere la realizzazione di infrastrutture adeguate alla gestione del ciclo dei rifiuti

La Nostra Associazione ha sempre incentivato nel settore gli interventi infrastrutturali finalizzati alla valorizzazione del rifiuto ed all'effettivo riciclo sempre nel rispetto della sostenibilità ambientale, sociale ed economica.

Proprio alla luce della novità introdotte dalla normativa europea con riferimento agli obblighi di raccolta differenziata e riciclo dei rifiuti tessili, l'Associazione ha promosso l'avvio del primo impianto di trattamento dei rifiuti tessili finalizzato al miglior riciclo dei rifiuti tessili caratterizzato da rilevanti innovazioni tecnologiche funzionali a garantire le migliori performance di riciclo.

Si condivide l'obiettivo di potenziamento dei set di indicatori e di macro-indicatori in particolare con riferimento alla gestione tecnico ambientale valorizzandone le sinergie rispetto alla metodologia tariffaria.

Si ritiene che vada incentivato maggiormente il miglioramento dell'efficienza tecnica e l'innovazione tecnologica che consentirebbero la effettiva applicazione del principio della "Circular economy".

Sul punto si evidenzia che gli indicatori introdotti dalla normativa in materia di qualità tecnica, che misurano le performance degli impianti strategici per la chiusura del ciclo, possono assumere un ruolo rilevante nella elaborazione della disciplina regolatoria con riferimento alle tariffe di accesso agli impianti.

OS.15 Riconoscere i costi efficienti del servizio di gestione dei rifiuti alla luce del paradigma della *Circular Economy* e ottimizzare i processi amministrativi

Si ritiene oramai non più differibile il coordinamento della disciplina regolatoria e le procedure di gara per l'affidamento dei servizi facenti parte della gestione del ciclo dei rifiuti garantendo l'omogenea applicazione dello schema tipo di bando di gara adottato con la deliberazione n. 596/2024.

Allo stato le procedure di gara non sono predisposte sulla base dello schema di bando anzi nella maggior parte dei casi sono del tutto incoerenti rispetto ai principi regolatori.

Si ritiene di condividere il consolidamento delle direttive della separazione contabile ed amministrativa sulla base di un percorso di confronto con gli operatori pubblici e privati peraltro già avviato.

Si condivide il rafforzamento degli incentivi all'efficienza gestionale degli operatori e della connessione tra crescita tariffaria ed obiettivi qualitativi definiti dall'effettivo livello di performance raggiunto sulla base di indicatori misurabili.

Sul punto si ritiene necessario che vada reso maggiormente efficace ed effettivamente applicato il fattore di sharing per la determinazione del corrispettivo incentivante in favore del gestore su cui anche l'ANAC con le citate delibere n. 417/2025 e n. 89/2026 ne ha riconosciuto la piena legittimità confermando la natura incentivante in favore del gestore.

Per quanto concerne le verifiche di coerenza delle predisposizioni tariffarie con la metodologia adottata si ritiene necessario introdurre interventi che possono migliorare la capacità amministrativa nelle attività istruttorie ma non si condivide assolutamente allo stato il rafforzamento del ruolo degli organismi territorialmente competenti in considerazione della loro assoluta "fragilità" tecnico amministrativa in quanto non strutturati compiutamente.

Purtroppo, rafforzare il ruolo di una struttura manifestatamente "fragile" determinerebbe la mancata applicazione o comunque un'asimmetria soggettiva dell'applicazione della normativa regolatoria in palese violazione degli obiettivi attribuiti dal legislatore posti a fondamento della introduzione della regolazione nella gestione del ciclo dei rifiuti (accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale)

La mancata applicazione dei criteri e degli strumenti regolatori ha trovato ampio riscontro sia in sede di applicazione del MTR-2 sia sede di predisposizione tariffaria 2026-2029.

Quindi, sino alla completa definizione strutturata dell'assetto istituzionale ed organizzativo della governance, si ritiene necessario la elaborazione di strumenti che possano garantire una omogenea applicazione della disciplina regolatoria e comunque sempre soggetti alla verifica puntuale da parte dell'Autorità.

Si condivide altresì la introduzione di ulteriori misure di semplificazione delle procedure di approvazione dei piani economici finanziari anche alla luce degli orientamenti giurisprudenziali intervenuti ma in ogni caso tali misure devono salvaguardare la corretta applicazione del metodo tariffario.

Per quanto concerne la disciplina delle tariffe al cancello degli impianti si ritiene che la dicotomia tra impianti di chiusura del ciclo c.d.minimi ed impianti di chiusura del ciclo c.d. "aggiuntivi" vada superata.

In vero, in disparte l'intervento giurisprudenziale che ha determinato la rimodulazione della introduzione della disciplina delle tariffe al cancello degli impianti nelle annualità 2024-2025, è incontestabile che la regolazione relativa agli impianti non abbia avuto compiuta applicazione proprio nelle aree del Paese in cui il gap infrastrutturale è manifesto.

Quindi si propone che sia avviato un percorso di elaborazione di una disciplina regolatoria relativa alle tariffe al cancello degli impianti che consideri la segmentazione dei servizi facenti parte della gestione del ciclo dei rifiuti (spazzamento e raccolta, trattamento e recupero, smaltimento) ed utilizzi i set di indicatori introdotti in materia di qualità tecnica che misurano le performance degli impianti. Tale costruzione normativa, da elaborare con la collaborazione di ANAC ed AGCM, comunque necessita, proprio in considerazione delle criticità innanzi rappresentate, di definire in modo compiuto la qualificazione di gestore. ai fini dell'assoggettabilità alla normativa regolatoria.

OS.16 Favorire regole eque e uniformi di articolazione dei corrispettivi ambientali anche alla luce degli obiettivi di sostenibilità nell'uso delle risorse e di economia circolare

Si condivide il percorso già delineato per la compiuta applicazione, a decorrere dal 2028, della riforma dei corrispettivi (TICSER), che contribuirà a creare le condizioni per un'implementazione efficace, graduale e sostenibile su tutto il territorio nazionale;

Si condivide anche l'approccio con riferimento alle implicazioni sull'organizzazione dei sistemi di raccolta indotti dall'estensione degli obblighi di misurazione puntuale dei rifiuti urbani conferiti, di cui all'art. 8 della citata deliberazione 396/2025/R/rif, promuovendo il confronto e la condivisione

dell'esito di eventuali attività sperimentali, anche in contesti urbani complessi, per testare modelli efficaci di misurazione/contabilizzazione dei rifiuti, valorizzando le esperienze virtuose e valutando costi e benefici associati, anche ai fini della replicabilità su scala nazionale delle scelte che emergessero come più adeguate.

OS.18 Migliorare la semplificazione e la standardizzazione dei rapporti fra gestore del servizio ed ente affidante

Si condivide integralmente il presente obiettivo così come compiutamente declinato.

È incontestabile che vada rafforzato il processo di standardizzazione, razionalizzazione e consolidamento dei contenuti minimi costituenti gli schemi tipo di bandi di gara e i contratti di servizio con riferimento, in particolare, al coordinamento fra disciplina regolatoria e disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblici, tenuto anche conto degli sviluppi futuri in materia di aggiornamento della metodologia tariffaria e della regolazione della qualità del servizio.

Sul punto si evidenzia che risulta ancora non completato il percorso di adeguamento dei contratti di servizio in essere allo schema adottato di contratto adottato con la delibera n. 385/2023

Parimenti è indispensabile sviluppare una interlocuzione con l'ANAC che abbia la finalità di elaborare documenti condivisi che siano strumenti di semplificazione per l'applicazione in modo omogeneo sia dello schema di bando di gara sia dello schema del contratto di servizio.

Proprio al fine di una applicazione omogenea della disciplina regolatoria a livello nazionale è necessario definire in modo compiuto la qualificazione di "gestore".

Tale qualificazione, allo stato, è rimessa all'assoluta discrezionalità degli organismi territorialmente competenti che hanno determinato criteri non univoci di individuazione del soggetto gestore e/o prestatore d'opera e comunque non coerenti con i principi regolatori.

Solo a titolo esemplificativo si evidenzia che il soggetto sub appaltatore del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti per un intero territorio cittadino è stato definito da alcuni ETC mero prestatore d'opera e da altri ETC soggetto gestore conseguentemente assoggettato alla regolazione.

Pertanto, si chiede, sempre anche al fine di un'applicazione omogenea della normativa regolatoria che si elabori una definizione qualitativa della qualifica di soggetto gestore del tutto coerente con i principi regolatori e con la disciplina dei contratti pubblici.

OS.19 Promuovere strumenti per supportare il riordino degli assetti del settore ambientale

È assolutamente strategico proprio per dare attuazione gli obiettivi fissati dal legislatore con la introduzione della regolazione nel settore rifiuti implementare i processi di aggregazione degli operatori e nel contempo completare il percorso di riordino della governance in modo compiuto e strutturato.

Parimenti si condivide il potenziamento degli strumenti di collaborazione tecnico istituzionale in particolare con l'AGCM nell'ambito dell'attività di verifica periodica relativa alla gestione dei servizi pubblici locali disciplinato dall'art. 30 Dlgs n.201/2022 alla luce della modifica apportata con la legge n. 50/2016 che ha introdotto misure ed interventi specifici nel caso di valutazione negativa dell'andamento gestionale,

Tale strumento introdotto con l'ultima novella consentirebbe di superare le criticità lamentate relative agli affidamenti con specifico riferimento alla durata ed alla corretta applicazione del metodo tariffario e degli altri adempimenti prescritti dalla normativa regolatoria.

Avv. Gianfranco Grandaliano