

REGOLAZIONE SETTORE RIFIUTI QUADRO STRATEGICO 2026-2029

DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE 244/2026/A

Contributo Assoambiente

Assoambiente valuta positivamente l'impostazione del Quadro Strategico 2026-2029, che conferma il progressivo consolidamento della regolazione del settore dei rifiuti e individua tra le priorità la maggiore omogeneità dei contratti di servizio e delle procedure di affidamento, la sostenibilità economico-finanziaria delle gestioni, il rafforzamento della qualità tecnica e contrattuale e il riordino degli assetti territoriali. Il documento riconosce, al contempo, la persistente frammentazione gestionale e organizzativa del settore e prospetta un progressivo rafforzamento dei modelli di compliance.

Alla luce dell'esperienza applicativa maturata negli ultimi anni, si ritiene tuttavia opportuno richiamare alcuni profili che appaiono essenziali affinché gli obiettivi individuati dall'Autorità possano tradursi in una regolazione effettivamente stabile, uniforme e sostenibile.

1. Ridurre l'eterogeneità applicativa e garantire certezza della regolazione

Si condivide l'obiettivo dell'Autorità di promuovere una progressiva convergenza degli assetti e un'applicazione più omogenea della regolazione. Tale obiettivo assume particolare rilievo in un settore nel quale le funzioni regolatorie risultano distribuite tra una pluralità di soggetti (ETC, Comuni, Regioni) e risultano svolte con differenti modalità di interpretazione e applicazione delle disposizioni ARERA.

L'esperienza evidenzia, in particolare, una significativa eterogeneità nelle attività di validazione dei PEF, nella valutazione dei costi efficienti, nell'applicazione dei parametri regolatori e nel raccordo tra PEF, contratti di servizio e strumenti di affidamento. Tale situazione **comporta esiti differenti anche a fronte di condizioni gestionali analoghe, compromettendo la prevedibilità della regolazione e la stabilità dei rapporti economici tra gestore ed ente affidante.**

Appare pertanto opportuno che il rafforzamento della **compliance** sia riferito non soltanto agli operatori, ma al **sistema regolato nel suo complesso**, prevedendo strumenti di indirizzo, verifica e accompagnamento rivolti anche agli ETC e agli enti affidanti. In questa prospettiva assumono particolare rilievo linee guida applicative, criteri maggiormente standardizzati e strumenti di coordinamento istituzionale in grado di ridurre le difformità territoriali.

2. Allocare incentivi, responsabilità e penalizzazioni sui soggetti che dispongono delle effettive leve decisionali

Il progressivo rafforzamento dei meccanismi incentivanti e degli strumenti di valutazione delle performance rappresenta un'evoluzione condivisibile della regolazione, purché tali meccanismi rispettino un principio fondamentale: **gli effetti economici della regolazione devono essere allocati sui soggetti che dispongono delle effettive leve per incidere sul risultato regolatorio.**

Nel settore dei rifiuti, infatti, **numerose performance dipendono da decisioni che non sono esclusivamente riconducibili ai soggetti gestori coinvolti nel servizio di igiene urbana** (gestori servizi e gestori impianti). Le scelte relative alla programmazione ed alle modalità di raccolta, al dimensionamento e alla localizzazione degli impianti, alla configurazione dei sistemi di raccolta, agli obiettivi di raccolta differenziata e, più in generale, all'organizzazione del ciclo sono frequentemente assunte dagli enti territoriali competenti, generalmente non coincidenti con gli enti affidanti.

Il Quadro Strategico rafforza opportunamente il raccordo tra regolazione della qualità tecnica, metodologia tariffaria e scelte di programmazione, prevedendo anche un ampliamento degli indicatori e macro-indicatori e una maggiore integrazione tra performance tecniche e incentivi economici. Proprio per questo, appare essenziale che eventuali premi, penalità, decurtazioni o effetti tariffari siano allocati in coerenza con le competenze.

Non dovrebbe pertanto verificarsi che il mancato conseguimento di un obiettivo derivante da scelte di pianificazione, da ritardi autorizzativi, da carenze impiantistiche o da decisioni dell'ente affidante produca automaticamente conseguenze economiche penalizzanti sulla tariffa ovvero sul gestore.

3. Porre la sostenibilità economico-finanziaria dell'affidamento e la certezza al centro della regolazione tariffaria

Si condivide pienamente l'attenzione che il Quadro Strategico dedica alla **sostenibilità economico-finanziaria delle gestioni**, posta in relazione sia con la necessità di garantire gli investimenti sia con l'accessibilità economica del servizio per gli utenti. L'Autorità riconosce, in particolare, che il ciclo di investimenti atteso nei settori ambientali richiede un'adequata valutazione dei requisiti finanziari e gestionali degli operatori e della coerenza tra programmazione, investimenti e tariffe.

Per il settore dei rifiuti il principio della sostenibilità economico-finanziaria, per quanto già ampiamente richiamato in numerosi passaggi della regolazione, dovrebbe essere maggiormente oggettivizzato nella futura evoluzione del MTR. Il metodo tariffario infatti, essendo stato costruito utilizzando strumenti propri della regolazione dei settori infrastrutturali, prevede il riconoscimento di una marginalità correlata principalmente agli investimenti, nonostante la struttura economica del servizio di gestione dei rifiuti urbani sia prevalentemente caratterizzata da una configurazione labour intensive ovvero ad alta incidenza di costi operativi.

La mera copertura dei costi efficienti e la remunerazione del capitale investito non sono quindi, di per sé, sufficienti a garantire la sostenibilità economica dell'affidamento, soprattutto nelle gestioni caratterizzate da elevata intensità di lavoro, forte esposizione a dinamiche inflattive, variabilità dei servizi richiesti e limitata consistenza della base di capitale regolatorio.

Pertanto, in particolare per il segmento della raccolta e dell'igiene urbana, appare necessaria un revisione del metodo tariffario che identifichi possibili marginalità anche attraverso le performance gestionali correlate ai costi operativi.

Su questo punto l'Associazione aveva già evidenziato l'esigenza di rendere espliciti, fin dalla fase di affidamento, **criteri oggettivi che possano identificare il livello di equilibrio economico-finanziario assunto a riferimento e di verificarne il mantenimento nel tempo**, evitando che gli aggiornamenti tariffari si limitino alla valutazione di singole componenti senza considerare la sostenibilità complessiva della gestione.

Tra le priorità del prossimo quadriennio appare necessario completare il coordinamento tra disciplina degli affidamenti e regolazione tariffaria. Bando, PEFA di gara e di offerta, contratto di servizio e PEF MTR devono essere letti come parti di un unico sistema regolatorio. Permangono invece incertezze sul rapporto tra PEFA e corrispettivo effettivamente riconosciuto al gestore, sulle modalità di aggiornamento in presenza di fattori esogeni o modifiche del servizio e sulle condizioni di riequilibrio economico-finanziario. Il consolidamento del quadro regolatorio dovrebbe pertanto passare prioritariamente dalla definizione di regole applicative e clausole standard che assicurino coerenza e certezza lungo l'intera durata dell'affidamento.

4. Qualità tecnica: privilegiare il consolidamento per rendere la regolazione effettivamente comprensibile ed efficace

Si valuta positivamente il percorso avviato dall'Autorità sulla regolazione della qualità tecnica nel settore dei rifiuti. Tuttavia, nella fase attuale, appare preferibile privilegiare il consolidamento del sistema esistente rispetto a un ulteriore ampliamento del set di indicatori e macro-indicatori.

La crescente complessità della regolazione rischia infatti di rendere più difficile non solo la comprensione da parte degli utenti, ma anche il corretto trasferimento dei segnali regolatori verso gli amministratori e i soggetti chiamati ad assumere decisioni di programmazione e organizzazione del servizio. Se gli indicatori risultano eccessivamente articolati o tecnici, vi è il rischio che gli obiettivi perseguiti dall'Autorità non vengano pienamente compresi e, di conseguenza, non si traducano in scelte coerenti a livello territoriale.

Prima di procedere a un ulteriore potenziamento del sistema, appare quindi opportuno verificare che gli strumenti già introdotti siano effettivamente compresi, utilizzati e capaci di orientare i comportamenti dei soggetti regolati e degli enti competenti. Il consolidamento dovrebbe riguardare sia la robustezza e la stabilità delle metriche, sia la loro capacità di restituire segnali chiari, leggibili e coerenti con le leve effettivamente disponibili ai diversi soggetti, **in particolare attraverso la messa a regime dei sistemi di verifica e premialità/penalità**.

OSSERVAZIONI PUNTUALI

Elementi di contesto e principali linee di azione regolatoria

Si condivide, nel complesso, la ricostruzione del contesto proposta dall'Autorità, con particolare riferimento alla necessità di rafforzare l'effettivo avvio a recupero dei materiali e di migliorare la qualità delle frazioni raccolte. Si ritiene tuttavia necessario integrare tale quadro richiamando con maggiore evidenza le criticità che interessano i **mercati di sbocco delle materie prime seconde**, le quali possono incidere in misura significativa sulla capacità del sistema di tradurre l'incremento della raccolta differenziata in effettivo riciclo.

Il progressivo aumento delle quantità raccolte e avviate a recupero non trova infatti sempre un corrispondente assorbimento da parte dei mercati delle materie prime seconde. In assenza di adeguati sbocchi, i materiali possono perdere valore o trasformarsi da fonte di ricavo in costo di trattamento o smaltimento, con effetti diretti sull'equilibrio economico del servizio e, in ultima istanza, sulla tariffa applicata all'utenza.

Si ribadisce inoltre la specificità strutturale del servizio di gestione dei rifiuti urbani, che, diversamente dagli altri settori regolati, non è un servizio a rete ed è fortemente influenzato dalle caratteristiche territoriali, organizzative e impiantistiche del bacino servito. Ne consegue che il **costo medio per abitante** non può essere assunto, di per sé, quale parametro rappresentativo dell'efficienza gestionale né quale riferimento per orientare i segnali di prezzo agli utenti, in quanto incorpora fattori esogeni quali densità abitativa, dispersione territoriale, distanza dagli impianti, modello di raccolta e composizione dell'utenza. Analogamente, le valutazioni sull'efficienza delle gestioni non dovrebbero essere ricondotte a parametri standardizzati costruiti su logiche storiche o non pienamente aderenti all'attuale configurazione del servizio. In particolare, l'impiego di **fabbisogni standard** non adeguatamente aggiornati rispetto all'evoluzione dei modelli organizzativi, dei livelli di qualità e degli obblighi regolatori rischia di produrre confronti non omogenei e di penalizzare gestioni che operano in contesti strutturalmente più complessi.

OBIETTIVI STRATEGICI 2026-2029 E LINEE DI INTERVENTO: TEMI TRASVERSALI

A. Proteggere il consumatore e rafforzare la fiducia in un mercato che sia in grado di trasferire i relativi benefici

OS.1 Rafforzare le tutele per il consumatore

Si condivide l'indirizzo dell'Autorità volto a rafforzare il **ruolo attivo e consapevole dell'utente**, anche attraverso strumenti informativi che consentano una migliore comprensione dei segnali di prezzo e delle componenti che concorrono alla formazione del corrispettivo. Nel settore dei rifiuti, tuttavia, appare opportuno che tali strumenti siano sviluppati attraverso un confronto strutturato con gli stakeholder, al fine di assicurare elementi di lettura omogenei, rappresentativi e coerenti con le specificità del servizio. Le dinamiche tariffarie risultano infatti solo in parte riconducibili al comportamento del singolo utente e dipendono in misura rilevante da scelte di pianificazione e programmazione assunte dagli enti locali, quali modello di raccolta, livelli di servizio, dotazioni impiantistiche e organizzazione del bacino. In tale prospettiva, sarebbe auspicabile che l'informazione

resa all'utenza non si limiti a rappresentare il dato di prezzo, ma ne consenta anche una lettura critica e contestualizzata, evidenziando i principali fattori che ne determinano l'andamento e assicurando una corretta allocazione delle responsabilità tra utente, gestore ed enti locali. Ciò appare coerente con l'obiettivo dell'Autorità di rafforzare, anche nei settori ambientali, il collegamento tra trasparenza, corrispettivi e segnali di prezzo all'utenza.

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

B. Contribuire in ambito europeo e internazionale all'evoluzione del sistema in un contesto di transizione ecologica

Si condivide l'indirizzo dell'Autorità volto a rafforzare la propria presenza e il proprio presidio nelle sedi europee e internazionali, contribuendo alla definizione di indirizzi regolatori coerenti con gli obiettivi della transizione ecologica. In tale prospettiva, appare di particolare interesse l'estensione delle competenze di WAREG anche al settore dei rifiuti, quale sede utile per il confronto tra regolatori, la condivisione di best practice e lo sviluppo di approcci comuni rispetto a obiettivi ambientali sempre più ambiziosi in materia di raccolta differenziata, riciclo e recupero delle materie prime seconde. Resta tuttavia necessario che tale processo di confronto e armonizzazione tenga adeguatamente conto delle **specificità dell'assetto nazionale di governance e di gestione del servizio**, caratterizzato da una pluralità di soggetti competenti nella pianificazione, programmazione e regolazione locale. Ciò al fine di assicurare che le esperienze e i modelli sviluppati a livello europeo siano valutati e adattati in funzione delle effettive responsabilità e competenze dei diversi attori del sistema nazionale.

C. Efficienza, efficacia, trasparenza amministrativa e semplificazione

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

Si ritengono particolarmente rilevanti le azioni individuate dall'Autorità per rafforzare gli strumenti di analisi, confronto e partecipazione, in quanto funzionali a garantire un'efficace implementazione della regolazione e a verificarne concretamente gli effetti. Nel settore dei rifiuti, in particolare, appare auspicabile rafforzare ulteriormente il confronto strutturato con gli stakeholder attraverso l'attivazione di **Tavoli tecnici permanenti**, analogamente a quanto già previsto in altri ambiti istituzionali, coinvolgendo anche un **panel rappresentativo di gestori operativi**. Tali strumenti potrebbero supportare la condivisione delle esperienze maturate sul campo nella fase di implementazione dei nuovi provvedimenti, il monitoraggio delle relative ricadute organizzative e gestionali e la tempestiva emersione e risoluzione delle criticità applicative. Ciò appare essenziale affinché eventuali difficoltà di attuazione, se non adeguatamente presidiate, non finiscano per compromettere l'efficacia stessa dell'azione regolatoria.

OS.6 Rafforzare la collaborazione istituzionale nazionale

Si condivide la linea prospettata dall'Autorità volta a rafforzare la cooperazione con le altre Autorità indipendenti e con le Istituzioni nazionali, anche attraverso protocolli, tavoli tecnici e interventi congiunti, quale presupposto per assicurare un quadro di regole più coerente, integrato e prevedibile.

Nel settore dei rifiuti, tale esigenza assume particolare rilievo con riferimento al **raccordo tra disciplina regolatoria e normativa primaria**. La recente evoluzione del contenzioso dimostra infatti come riferimenti normativi e regolati non pienamente coordinati possa generare incertezza applicativa e

interpretazioni difformi. Appare pertanto necessario rafforzare i meccanismi di coordinamento istituzionale e normativo, così da **ridurre il ricorso al contenzioso e non demandare ex post agli organi giurisdizionali la ricomposizione delle antinomie interpretative**, garantendo maggiore uniformità applicativa, certezza del diritto e stabilità al settore.

Con riferimento al settore dei rifiuti, appare in particolare auspicabile che il rafforzamento della collaborazione istituzionale trovi concreta applicazione nel **raccordo della disciplina relativa agli affidamenti**, dove maggiormente si sovrappongono regolazione ARERA, Codice dei contratti pubblici e atti delle altre Autorità competenti. In tale prospettiva, un ambito prioritario di intervento è rappresentato dallo **schema tipo di contratto di servizio**, che potrebbe costituire la sede naturale per ricondurre a maggiore coerenza le diverse discipline applicabili, chiarendo il rapporto tra corrispettivo contrattuale, metodo tariffario, revisione dei prezzi e riequilibrio economico-finanziario. Ciò consentirebbe di ridurre gli spazi di incertezza interpretativa e il conseguente contenzioso, assicurando maggiore uniformità, certezza e stabilità nei rapporti tra gestori ed enti affidanti

OS.7 Promuovere la verifica della compliance

Si condivide l'indirizzo dell'Autorità volto a rafforzare le attività di verifica della compliance e, con specifico riferimento al settore dei rifiuti, l'obiettivo dichiarato di *"indirizzare il sistema nel complesso"* verso un'applicazione più omogenea della regolazione, in un contesto caratterizzato da una significativa frammentazione gestionale e organizzativa.

In tale prospettiva, appare auspicabile che le azioni di monitoraggio e intervento dell'Autorità non siano rivolte esclusivamente ai gestori, ma siano finalizzate a garantire la **corretta e coerente applicazione dei provvedimenti da parte di tutti gli attori del sistema**. Particolare attenzione dovrebbe essere posta anche alle attività amministrative e alle determinazioni degli ETC, che assumono un ruolo centrale nell'attuazione della regolazione ma che, nella prassi, risultano ancora caratterizzate da approcci frammentati ed eterogenei. Tale disomogeneità può tradursi in differenti applicazioni della medesima disciplina, riducendo certezza e stabilità per i gestori e determinando disparità tra territori e gestioni.

L'obiettivo della compliance dovrebbe pertanto essere inteso in senso **sistemico**, assicurando coerenza applicativa lungo l'intera filiera istituzionale e gestionale.

OS.9 Favorire la Digital Transformation per una gestione più efficiente e trasparente dei processi

Si condivide l'approccio generale prospettato dall'Autorità volto alla modernizzazione e all'efficientamento dei processi, nonché, in particolare, alla razionalizzazione e armonizzazione del sistema delle raccolte dati, considerate funzionali all'attuazione della regolazione, al monitoraggio e allo sviluppo di nuove misure regolatorie.

In tale prospettiva, appare auspicabile che, ove possibile, le **banche dati istituzionali siano progressivamente uniformate e rese interoperabili**, evitando la presenza di fonti diverse che rappresentano le medesime grandezze secondo criteri, perimetri o modalità non sempre omogenei. I dati dovrebbero inoltre essere messi a disposizione in forme **chiare, confrontabili e facilmente fruibili dagli stakeholder**, così da costituire non soltanto uno strumento a supporto dell'azione dell'Autorità, ma anche una base informativa comune per analisi sistemiche, confronti tra gestioni e territori e per la

progressiva diffusione di **prassi regolatorie più coerenti e uniformi** sul territorio nazionale. Tale impostazione appare pienamente coerente con l'obiettivo dichiarato di ampliare e rendere più efficace la fruizione del patrimonio informativo dei settori regolati.

OBIETTIVI STRATEGICI 2026-2029 E LINEE DI INTERVENTO: AREA AMBIENTE

A. Lo sviluppo sostenibile delle infrastrutture

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

Si condivide l'obiettivo dell'Autorità di rafforzare il raccordo tra regolazione della qualità tecnica e metodologia tariffaria quale leva per orientare le scelte organizzative e infrastrutturali del settore. Proprio in tale prospettiva, si ritiene che il set di indicatori e macro-indicatori introdotto dal RQTR necessiti, in questa fase, di essere **consolidato più che ulteriormente potenziato**, verificandone concreta applicabilità, rappresentatività e omogeneità applicativa.

Con riferimento al raccordo tra indicatori di qualità e regolazione tariffaria, appare necessario evitare automatismi che riconducano i risultati espressi dagli indicatori alla sola performance del gestore affidatario. Gli esiti misurati dal RQTR sono infatti il prodotto di una **pluralità di scelte pianificatorie, contrattuali, gestionali e organizzative** assunte da soggetti diversi lungo la filiera: non soltanto il gestore del servizio, ma anche gli ETC e gli enti locali, i gestori degli impianti di trattamento, recupero e smaltimento, nonché, soggetti terzi cui sono affidate specifiche attività e piattaforme di mercato che incidono sulla valorizzazione dei materiali. La stessa impostazione del Quadro Strategico richiama l'esigenza di orientare il sistema nel suo complesso attraverso il raccordo tra qualità tecnica e metodologia tariffaria. Ne consegue che l'eventuale correlazione tra performance di qualità e meccanismi tariffari dovrebbe essere costruita in modo da **allocare correttamente incentivi, penalizzazioni ed effetti economici in funzione delle effettive responsabilità decisionali e operative dei diversi attori**, evitando che il gestore venga premiato o penalizzato per risultati dipendenti, in tutto o in parte, da scelte o condizioni esterne al proprio perimetro di controllo. Tale esigenza è coerente con la natura frammentata e multilivello della governance del settore rifiuti, nella quale pianificazione, organizzazione del servizio e gestione impiantistica fanno capo a soggetti differenti.

Parallelamente, lo sviluppo delle infrastrutture non può essere sostenuto soltanto attraverso meccanismi incentivanti o indicatori di performance, ma richiede il raggiungimento di effettive condizioni di **stabilità, certezza e prevedibilità amministrativa e regolatoria**. È la stessa Autorità a individuare in un quadro di regole certo e stabile una condizione necessaria a sostenere la finanziabilità degli investimenti infrastrutturali. Nel settore dei rifiuti tale esigenza assume particolare rilievo con riferimento alla **disciplina tariffaria degli impianti**, rispetto alla quale permangono profili applicativi che non consentono ancora di ritenere pienamente conseguiti tali obiettivi di certezza e stabilità.

B. Sostenibilità economico-finanziaria delle gestioni, a condizioni di efficienza e accessibilità economica per l'utenza

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 valuta positivamente l'impostazione prospettata dall'Autorità, nella quale trovano spazio alcune delle principali esigenze rappresentate dagli operatori: **stabilità del Metodo Tariffario, semplificazione delle procedure di predisposizione e approvazione dei PEF, rafforzamento degli incentivi all'efficienza e dell'EPR, nonché maggiore coordinamento tra disciplina regolatoria e procedure di affidamento.**

In particolare, come già rappresentato nelle premesse, si ritiene che il **coordinamento tra entrate tariffarie e corrispettivi derivanti dalle procedure di gara** debba assumere carattere prioritario, completando lo schema tipo di bando con strumenti attuativi capaci di governare concretamente il raccordo tra metodo tariffario e rapporto contrattuale così da garantire stabilità nel corso dell'affidamento. In tale percorso sarebbe utile istituire un **tavolo stabile di confronto dedicato con gli stakeholder**, così da accompagnare l'applicazione degli strumenti, intercettare tempestivamente le criticità e favorire soluzioni uniformi.

Per dare concreta attuazione agli obiettivi di **stabilità e certezza regolatoria**, appare inoltre necessario affrontare alcuni temi ancora aperti che incidono direttamente sulla valutazione dell'**equilibrio economico-finanziario delle gestioni**, a partire dalla certezza e prevedibilità delle entrate tariffarie. Dovrebbero trovare progressiva sistematizzazione anche istituti che hanno generato significative incertezze e applicazioni eterogenee, quali a titolo di esempio, gli affidamenti di breve durata, i meccanismi di sharing, le componenti previsionali, la regolazione tariffaria degli impianti ed i relativi criteri di prossimità. Una maggiore chiarezza regolatoria contribuirebbe anche a **ridurre l'eterogeneità delle valutazioni operate dagli ETC**, rafforzando uniformità e prevedibilità nell'applicazione del Metodo.

Nell'ambito degli interventi finalizzati a garantire certezza al sistema e stabilità, nonché l'equilibrio economico-finanziario delle gestioni, risulta inoltre opportuno che l'Autorità definisca meccanismi di recupero degli extra-cap maturati nelle annualità pregresse, in quanto in assenza di specifici strumenti di crescita tariffaria dedicati, il recupero risulta del tutto teorico determinandone il riconoscimento effettivo solo nel Valore di Subentro a fine affidamento.

Infine, appare opportuna una riflessione più generale sui **presupposti economici del Metodo Tariffario**. Il settore dei servizi di igiene urbana presenta una struttura fortemente *labour intensive*, nella quale personale, mezzi e organizzazione operativa assumono un peso significativamente maggiore rispetto ai tradizionali servizi infrastrutturali a rete. In prospettiva, dovrebbe pertanto essere valutato un riequilibrio degli strumenti incentivanti, introducendo **meccanismi di marginalità o premialità anche sui costi operativi efficienti**, oggi meno valorizzati rispetto alla componente di capitale. Ciò consentirebbe di premiare l'efficienza gestionale indipendentemente dalla realizzazione di nuovi investimenti ed eviterebbe che il sistema degli incentivi orienti verso soluzioni ad elevata intensità di capitale non necessariamente ottimali rispetto alle specificità organizzative e territoriali delle singole gestioni.

Con riferimento alla previsione di rafforzamento del meccanismo associato all'**indicatore H**, si ritiene che, nella fase attuale, la priorità debba essere rappresentata dal **consolidamento degli strumenti già introdotti**, più che dall'incremento del livello di dettaglio (analisi per singola filiera) o dalla moltiplicazione degli indicatori. Prima di sviluppare ulteriormente il framework appare infatti necessario verificarne la robustezza, la comparabilità e soprattutto la capacità di rappresentare correttamente le specificità delle diverse filiere EPR, evitando che la regolazione si traduca in una mera

lettura di grandezze sintetiche non sempre pienamente rappresentative delle effettive condizioni operative ed economiche. In tale prospettiva, appare opportuno affiancare al monitoraggio dei dati un confronto strutturato con gli stakeholder, finalizzato a valutare gli effetti concretamente prodotti dai meccanismi vigenti, individuare le principali criticità applicative e sviluppare progressivamente strumenti capaci di incidere sui comportamenti dei diversi attori della filiera. L'obiettivo dovrebbe essere quello di fare evolvere l'indicatore da strumento prevalentemente conoscitivo a **leva regolatoria effettiva**, in grado di orientare il sistema verso una maggiore copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata e una più compiuta attuazione del principio EPR, attraverso meccanismi di incentivo costruiti su evidenze solide e realmente rappresentative.

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 valuta **molto positivamente l'approccio adottato dall'Autorità per l'implementazione del TICSER**, attraverso l'istituzione di un Tavolo di lavoro quale sede stabile di confronto con gli stakeholder, finalizzato alla condivisione delle metodologie, alla diffusione delle buone pratiche e alla tempestiva gestione delle criticità applicative, con l'obiettivo di favorire un'applicazione armonizzata della disciplina sul territorio nazionale.

Tale modalità operativa appare particolarmente efficace in una fase di profonda trasformazione dei sistemi tariffari e **dovrebbe essere replicata anche nell'implementazione di altri provvedimenti regolatori**, soprattutto nei casi caratterizzati da rilevanti complessità applicative o da una forte eterogeneità degli assetti territoriali.

Nell'ambito delle attività previste, sarebbe auspicabile che l'Autorità rendesse disponibili **specifici tool di calcolo e simulazione** per supportare l'applicazione del TICSER, così da consentire ai soggetti competenti di valutarne preventivamente gli effetti e di avviare nel corso del 2027 un percorso di graduale adeguamento dei sistemi tariffari e informativi. Al contempo, si ritiene opportuno che l'Autorità **valuti un differimento dell'applicazione obbligatoria del TICSER al quarto periodo regolatorio, a decorrere dal 2030**, considerato che risultano ancora da completare alcuni strumenti attuativi e che appare necessario disporre di un periodo adeguato di sperimentazione e monitoraggio per valutare compiutamente gli impatti redistributivi sugli utenti e le ricadute organizzative sui soggetti coinvolti. Potrebbe essere valutato di avviare il nuovo metodo dal 2028 in contesti specifici, condivisi con enti locali e gestori, così da poter rilevare difficoltà applicative e perfezionare il metodo da adottare in modo esteso a partire dal 2030.

Infine, in vista dell'evoluzione verso sistemi di tariffazione corrispettiva, assume particolare rilevanza la **gestione del credito**, rispetto al quale occorre che l'Autorità introduca strumenti di presidio esplicito, prevedendo indagini sui livelli di morosità e la possibile definizione di procedure e criteri uniformi per il relativo contenimento. Il tema dovrebbe essere affrontato in maniera organica, disciplinando non soltanto le modalità di gestione e recupero della morosità, ma anche il **trattamento dei crediti definitivamente inesigibili, la loro gestione alla cessazione dell'affidamento e le condizioni per un eventuale riconoscimento tariffario attraverso componenti dedicate**. Ciò consentirebbe di evitare che il rischio di credito rimanga impropriamente allocato sul gestore e di assicurare, al contempo, la continuità del servizio e la copertura dei costi efficienti.

C. Sostenibilità sociale delle condizioni di erogazione dei servizi ambientali

OS.17 Promuovere livelli di qualità e tutele omogenee per tutti gli utenti dei servizi ambientali

Si valuta positivamente che il Quadro Strategico dia spazio a temi già espressamente sollecitati dagli operatori e, in particolare, alla necessità di **rendere maggiormente effettiva la regolazione della qualità**, anche attraverso l'introduzione di meccanismi incentivanti basati su premi e penali. Si condivide peraltro l'obiettivo di favorire il progressivo passaggio delle gestioni verso **schemi regolatori intermedi e avanzati**, purché tale evoluzione sia accompagnata da strumenti realmente in grado di incentivare la transizione e sostenere i maggiori livelli qualitativi richiesti attraverso adeguamenti strumento tariffari che garantiscano certezza del riconoscimento economico dei maggiori oneri sostenuti per l'implementazione di standard migliorativi. A tal proposito si rappresenta che l'introduzione di componenti previsionali dedicate deve essere accompagnata da adeguati coefficienti di crescita tariffaria che possano garantire la copertura dei maggiori oneri.

Nell'ambito delle linee di intervento correlate alla qualità dei servizi si rileva che al momento non risultano definiti i **criteri e le modalità di verifica del rispetto degli standard di qualità**. Il Quadro Strategico richiama il rafforzamento delle attività di controllo, vigilanza e compliance, ma non individua ancora criteri operativi omogenei per la verifica delle performance e per la validazione dei risultati nel settore dei rifiuti. Tale aspetto dovrebbe trovare esplicito spazio tra le linee di intervento, quale presupposto necessario affinché l'eventuale applicazione di premi e penali avvenga secondo criteri trasparenti, verificabili e uniformi sul territorio nazionale.

Particolare attenzione dovrà inoltre essere posta alla **effettiva imputabilità delle performance al soggetto destinatario dell'incentivo o della penalizzazione**. Come già evidenziato con riferimento al RQTR, i risultati di qualità possono dipendere da scelte e attività riconducibili a una pluralità di soggetti – ETC ed enti locali, gestori del servizio, gestori degli impianti e altri operatori della filiera – oltre che da condizioni territoriali o organizzative non governabili dal singolo gestore. I meccanismi incentivanti dovrebbero pertanto isolare, per quanto possibile, i fattori esogeni e assicurare che **premi e penalità siano attribuiti in funzione delle effettive responsabilità e delle leve concretamente disponibili al gestore**, evitando effetti distorsivi o penalizzazioni connesse a decisioni assunte da altri soggetti.

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

Si condivide l'impostazione del Quadro Strategico, che riconosce espressamente la necessità di **consolidare e rendere uniforme l'applicazione degli schemi tipo**, rafforzando il coordinamento tra disciplina regolatoria, Codice dei contratti pubblici, metodologia tariffaria e regolazione della qualità. L'obiettivo di una maggiore standardizzazione appare particolarmente rilevante per ridurre le difformità applicative e fornire maggiore certezza sia agli enti affidanti sia agli operatori.

Permangono tuttavia alcuni **nodi applicativi che richiedono un chiarimento puntuale**, tra cui, in particolare, il rapporto tra **PEFA di affidamento, PEF elaborato ai sensi del MTR ed effettivo corrispettivo riconosciuto al gestore**, la precisa delimitazione dei ruoli e delle responsabilità di ETC e stazione appaltante, le modalità e le condizioni di aggiornamento del PEFA nel corso dell'affidamento, i profili relativi alla qualificazione e al trattamento dei subappaltatori, nonché la predisposizione di

clausole contrattuali tipo capaci di raccordare in modo univoco revisione del corrispettivo, riequilibrio contrattuale e aggiornamenti derivanti dal Metodo Tariffario. Il tema del raccordo tra corrispettivo contrattuale e MTR costituisce già una delle principali aree di incertezza applicativa evidenziate dagli operatori.

Proprio in considerazione della complessità e della natura trasversale di tali questioni, appare auspicabile l'istituzione di un **Tavolo tecnico permanente con gli stakeholder**, sul modello dell'esperienza avviata per il TICSER, che accompagni l'implementazione degli schemi tipo, raccolga le criticità emergenti e favorisca la progressiva definizione di interpretazioni e prassi applicative uniformi sul territorio nazionale.

D. Affidabilità della governance per favorire la convergenza

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

Si condivide l'impostazione dell'Autorità, che riconosce espressamente la **frammentazione degli assetti istituzionali e gestionali** del settore e individua, tra le priorità del prossimo quadriennio il riordino della governance e una più intensa cooperazione con le istituzioni territoriali. Nel settore dei rifiuti assume particolare rilievo l'obiettivo di accelerare la razionalizzazione degli assetti locali attraverso il **rafforzamento del ruolo degli Enti di governo dell'ambito**, favorendo un maggiore raccordo tra regolazione nazionale e attività di pianificazione e organizzazione territoriale del servizio.

A fronte di un obiettivo strategico così rilevante, appare tuttavia opportuno sviluppare **strumenti più organici e strutturali di incentivazione delle aggregazioni**. Ad oggi, infatti, il percorso sembra affidato soprattutto a misure puntuali di semplificazione o agevolazione associate al conseguimento di assetti maggiormente unitari – quali, ad esempio, le semplificazioni connesse ai **PEF pluricomunali** o quelle previste nell'ambito delle procedure di affidamento – senza che emerga ancora una cornice complessiva di incentivi regolatori espressamente finalizzata a favorire il consolidamento degli enti locali.

Roma, 15 settembre 2026

p.81184