



Osservazioni ANCI-IFEL

Al DCO n.244/2026

Quadro strategico ARERA 2026-2029 – Settore rifiuti urbani

Premessa

ANCI e IFEL condividono l'esigenza, posta alla base del nuovo Quadro strategico dell'Autorità, di consolidare la regolazione del ciclo dei rifiuti urbani, assicurando maggiore efficienza, qualità dei servizi, sostenibilità economica e ambientale e progressiva convergenza delle gestioni.

Nel complesso, si osserva che il documento propone una forte spinta verso **standardizzazione, misurazione delle performance, concentrazione della governance e crescente enforcement**, ma che, contemporaneamente, introduce alcuni elementi di apertura, che possono costituire la base di una posizione convergente sulle posizioni già in passato espresse da ANCI-IFEL: **gradualità, sperimentazione degli approcci e delle soluzioni, valutazione costi-benefici, analisi degli effetti redistributivi, supporto agli Enti e semplificazione delle procedure amministrative**. A nostro avviso, tali elementi dovrebbero essere resi ancor più stringenti nella versione definitiva del Quadro strategico e nei successivi provvedimenti attuativi.

Il quadriennio 2026-2029 assume una rilevanza particolare per il settore, in quanto coincide con l'attuazione pressoché simultanea di un insieme particolarmente ampio di innovazioni regolatorie: MTR-3, nuova disciplina dell'articolazione tariffaria TICSER, evoluzione della qualità tecnica e contrattuale, separazione contabile e amministrativa, schema tipo di bando, regolazione degli impianti e rafforzamento degli strumenti connessi alla responsabilità estesa del produttore.

Proprio la concomitanza di tali interventi costituisce uno dei principali elementi di attenzione già ripetutamente evidenziati da ANCI-IFEL. Nelle osservazioni a tutti i DCO MTR-3 del maggio 2025 era stata infatti rappresentata la preoccupazione, che si ribadisce in questa sede, per la contemporanea introduzione di modifiche regolatorie di notevole rilevanza e per i conseguenti aggravii, in particolare per i Comuni, sottolineando il rischio di accentuare le differenze territoriali nella capacità di recepire e attuare le nuove regole, motivo per cui si ritiene necessario chiedere nuovamente di distribuire le innovazioni su un arco temporale più ampio.

Si rinnova l'attenzione all'importanza di un dialogo continuo, rafforzato ed effettivo – cioè produttivo di modifiche concertate – tra regolazione e pratiche territoriali, attraverso la condivisione dei dati e non dei meri risultati.

Il successo di qualsiasi prescrizione non dipenderà solo dalla capacità degli enti locali di adeguarsi alle nuove regole, ma anche dalla disponibilità del sistema regolatorio ad imparare e ad evolvere sulla base dell'esperienza.



1. MTR-3, PEF e semplificazione amministrativa

Con l'OS.15 ARERA conferma per il quadriennio 2026-2029 il quadro generale dell'MTR-3, perseguendo stabilità della regolazione e maggiore coerenza tra disciplina tariffaria, procedure di gara, schema tipo di bando e separazione contabile.

Particolarmente interessante appare l'intenzione di introdurre interventi volti a **migliorare la capacità amministrativa nelle attività istruttorie** puntando al rafforzamento dell'interlocuzione con gli organismi territorialmente competenti. In proposito, si richiama ancora una volta l'attenzione sulla necessità di **evitare che il riferimento al "rafforzamento" degli organismi territorialmente competenti si traduca in un ulteriore ampliamento degli obblighi procedurali e delle responsabilità istruttorie senza una contestuale semplificazione.**

La Sesta Relazione semestrale di monitoraggio degli assetti locali (10/2026/I/RIF del 27 gennaio 2026) fornisce dati inequivocabili: sui circa 3.100 soggetti operanti come ETC nell'aggiornamento tariffario 2024-2025, solo 98 hanno competenza sovracomunale — con complessivi 37,5 milioni di abitanti — mentre circa 3.000 sono Comuni singoli, con 21,4 milioni di abitanti totali. In 3 Regioni (Molise, Lazio, Sardegna) l'EGATO non è nemmeno previsto dalla normativa regionale e, secondo la stessa ARERA, non risultano neppure valutate concretamente le ipotesi organizzative alternative. In 5 Regioni e nella Provincia autonoma di Bolzano i Comuni detengono la quasi totalità dei contratti di servizio, anche laddove l'EGATO è stato formalmente istituito. L'Autorità stessa conclude pertanto che il percorso di riordino "risulta ancora lontano dal conseguire i necessari connotati di razionalizzazione dimensionale e di uniformità istituzionale".

Trasferire ulteriori poteri e responsabilità a soggetti in gran parte non operativi rischia di fatto di **non produrre alcun beneficio in termini di maggiore efficienza**, determinando il sussistere di un ulteriore livello di intermediazione burocratica tra il Comune che conosce il territorio e il cittadino che paga la TARI. ANCI non è contraria alla governance d'ambito, anzi, la sostiene come obiettivo di medio periodo, ma ritiene necessaria la presa di coscienza che il rafforzamento degli EGA deve cominciare dal loro effettivo funzionamento. Prima di centralizzare occorre investire nella capacità reale degli EGA — risorse, personale e competenze, strumenti — e verificare che siano pronti ad assumere le funzioni che si vogliono loro attribuire. Non esistono funzioni senza responsabilità, e non esistono responsabilità senza competenza.

La semplificazione, quindi, dovrebbe riguardare concretamente almeno la quantità e la granularità dei dati richiesti, evitando la duplicazione delle informazioni già disponibili presso ARERA e/o altre Amministrazioni, snellendo il processo di validazione dei PEF, i rapporti tra gestore, ETC e Comune, promuovendo l'uniformazione dei modelli.



Proposta ANCI-IFEL: si chiede che il Quadro strategico finale espliciti che il rafforzamento della capacità amministrativa degli ETC debba essere perseguito prioritariamente mediante semplificazione, standardizzazione e interoperabilità dei flussi informativi, evitando l'introduzione di nuovi adempimenti non accompagnati da una preventiva valutazione dell'impatto amministrativo.

2. Costi efficienti, impianti e chiusura del ciclo

Il Quadro strategico attribuisce particolare rilievo alla regolazione delle tariffe di accesso agli impianti. ARERA intende rafforzare il monitoraggio delle tariffe degli impianti di fine ciclo non assoggettati a regolazione e verificare l'effettiva presenza di condizioni concorrenziali, anche attraverso interlocuzioni con l'AGCM. Prevede inoltre la possibilità di introdurre incentivi alla realizzazione di nuovi impianti e all'ammodernamento di quelli esistenti.

Questo orientamento appare sostanzialmente coerente con una delle richieste più nette formulate da ANCI-IFEL.

Nelle osservazioni MTR-3 del maggio 2025 era stato infatti evidenziato che, nonostante l'attribuzione legislativa ad ARERA della funzione di definizione dei criteri per le tariffe di accesso, la grande maggioranza degli impianti risultava ancora sottratta a una regolazione effettiva. ANCI-IFEL chiedeva conseguentemente di estendere la verifica e il controllo dei costi anche oltre gli impianti formalmente qualificati come "minimi", al fine di tutelare gli utenti e mettere gli ETC nelle condizioni di incidere effettivamente sui costi di trattamento.

Anche nelle osservazioni sulla qualità tecnica era stata evidenziata la forte disomogeneità territoriale della dotazione impiantistica e delle tariffe "al cancello", con costi che possono differire in misura molto significativa tra territori e che ricadono interamente sulla TARI, senza che i Comuni dispongano di effettive leve di intervento.

Il Quadro strategico oggi presentato propone un'apertura positiva su questi punti. La posizione necessita tuttavia un ulteriore rafforzamento.

Si precisa in proposito, infatti, che il divario riscontrato tra raccolta differenziata al 67,7% e riciclo effettivo al 52,3%, che lo stesso Quadro strategico riconduce alla necessità di migliorare la qualità della raccolta, non è attribuibile unicamente alla gestione comunale del servizio di raccolta, ma più spesso alla dotazione impiantistica. I 625 impianti operativi nel 2024 — concentrati al Nord, carenti al Sud — in diverse situazioni non bastano ad assorbire i flussi differenziati raccolti dai Comuni e comunque non generano, anche nella fase di avvio a riciclo, quella concorrenza che può innescare processi virtuosi di efficientamento orientati alla riduzione degli scarti che si originano a valle dell'attività di selezione.

La conseguenza regolatoria diretta, che il Quadro strategico non affronta con sufficiente chiarezza, è che le tariffe "al cancello" degli impianti non sono, nella maggioranza dei casi, soggette alla regolazione e si formano quindi in relazione alla posizione concorrenziale, talvolta assente o molto limitata, che si registra a livello territoriale. A causa delle note



vicende giurisprudenziali sugli impianti minimi e del mancato completamento del PNGR, i Comuni, e di conseguenza gli utenti del servizio, pagano spesso tariffe di accesso fissate fuori da qualsiasi quadro regolatorio. Poiché i gestori del servizio sono per lo più i gestori della raccolta, del trasporto e dello spazzamento, si determina il paradosso per cui l'attività di raccolta e spazzamento è regolata, mentre il trattamento dei rifiuti sfugge all'attività regolatoria e diventa una zona "franca". Questa asimmetria è la principale fonte di extracosti non controllabili che si ribaltano sulla TARI.

Proposta ANCI-IFEL: si chiede che il completamento della regolazione impiantistica sia tra le prime linee di azione del quadriennio: è necessario e non ulteriormente procrastinabile, che la regolazione garantisca un efficace controllo e una definizione delle tariffe "al cancello"; a tale riguardo si auspica un allineamento delle Regioni sulla definizione di impianti minimi, oppure l'estensione della regolazione delle tariffe "al cancello" a tutti i gestori, come peraltro già sostenuto da ANCI-IFEL in fase di consultazione dei primi provvedimenti in materia. Non è plausibile chiedere ai Comuni di essere efficienti su una variabile di costo che non controllano.

Su questo tema è altrettanto prioritario agire sulla trasparenza e sulla comunicazione: è necessario prevedere che la verifica delle condizioni concorrenziali e dei livelli tariffari degli impianti, anche se non regolati, costituisca una linea di intervento prioritaria, con la pubblicazione di dati sulle tariffe di accesso che consentano la comparazione e con l'individuazione di strumenti di tutela nei territori nei quali non risultino effettive condizioni concorrenziali.

3. Responsabilità estesa del produttore

I sistemi di compliance, come risulta dai dati forniti dalla stessa Autorità, coprono oggi circa il 50% dei costi della raccolta differenziata degli imballaggi, a fronte del minimo dell'80% previsto dall'articolo 221, comma 10, lettera c), del d.lgs. 152/2006. In assenza di una definizione regolatoria vincolante dei costi efficienti — con perimetro dei costi ammissibili e criteri di ripartizione tra le diverse filiere — i produttori si trincerano dietro generiche dichiarazioni di inefficienza del servizio erogato per ridurre i corrispettivi dovuti.

Benché ARERA dichiarare di voler rendere maggiormente efficace il meccanismo di monitoraggio del grado di copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata da parte dei sistemi di compliance, rafforzando il ruolo dell'indicatore H e valutando le specificità delle singole filiere di imballaggio, **tale intendimento deve essere meglio precisato nei successivi provvedimenti attuativi.**

Nelle osservazioni MTR-3 era stata sottolineata da ANCI-IFEL la necessità di rendicontare integralmente costi e ricavi relativi alla gestione delle frazioni sottoposte a responsabilità estesa del produttore e di assicurare che i corrispettivi riconosciuti dai sistemi di compliance coprano effettivamente i costi efficienti sostenuti dal servizio pubblico. ANCI-IFEL aveva inoltre evidenziato che **l'indicatore H non può essere utilizzato come misura generale dell'efficienza gestionale, poiché, fatta salva l'individuazione di costi non**



efficienti che ad oggi non sono stati perimetrati, rappresenta soprattutto il grado di mancata copertura dei costi efficienti da parte dei sistemi EPR.

La previsione del Quadro strategico è pertanto da classificare come **recepimento parziale**.

Proposta ANCI-IFEL: si chiede che ARERA intervenga con regole chiare ed esigibili e che il Quadro Strategico fornisca metodologie per i nuovi regimi EPR in arrivo — dal tessile all'arredamento — prima che il problema si ripresenti su scala maggiore anche in altre filiere. In particolare, **si chiede che il miglioramento dell'indicatore H sia esplicitamente finalizzato alla misurazione dell'effettivo grado di copertura dei costi efficienti da parte dei produttori e non sia utilizzato automaticamente quale indicatore della performance del gestore.** Deve inoltre essere assicurata la piena rendicontazione dei costi e dei ricavi per singola filiera.

Un tema connesso riguarda i nuovi regimi EPR in fase di introduzione, con particolare riferimento ai settori tessile e dell'arredo. ANCI-IFEL chiede che il Quadro Strategico costruisca le metodologie di riferimento per la definizione dei costi efficienti e dei corrispettivi EPR di questi nuovi settori prima che il servizio pubblico sia coinvolto senza un quadro regolatorio adeguato. L'esperienza degli imballaggi — dove la copertura si attesta intorno al 50% del dovuto — non deve essere replicata.

4. TICSER: gradualità della transizione

L'OS.16 costituisce uno dei passaggi maggiormente rilevanti per il sistema comunale. ARERA conferma l'applicazione del TICSER dal 2028, ma afferma contestualmente la necessità di creare le condizioni per una implementazione "efficace, graduale e sostenibile" sull'intero territorio nazionale.

È prevista la condivisione delle simulazioni degli effetti redistributivi, il supporto agli enti nell'adeguamento dei sistemi tariffari e informativi e l'utilizzo del Tavolo istituito con deliberazione 49/2026/R/rif come sede stabile di confronto.

Questa impostazione rappresenta un'importante apertura rispetto alle osservazioni ANCI-IFEL.

Nel documento sul TICSER del 10 luglio 2025 ANCI-IFEL aveva segnalato sia i significativi costi di adeguamento dei software e di formazione del personale sia il rischio di un rilevante trasferimento del carico tariffario dalle utenze non domestiche a quelle domestiche, indipendentemente dai livelli reali di produzione dei rifiuti o da altre valutazioni di merito relative alla consistenza dei costi generati per la gestione dei rifiuti prodotti dalle aziende o al riparto dei costi non direttamente attribuibili.

Era stata conseguentemente richiesta una fase di transizione successiva al 1° gennaio 2028, almeno biennale, con applicazione a regime della nuova articolazione dal 2030, proprio per evitare variazioni eccessivamente brusche e possibili ripercussioni anche sui livelli di riscossione.



Il Quadro strategico recepisce quindi il principio della gradualità, ma non ancora la conseguenza operativa richiesta da ANCI-IFEL. La deroga biennale già prevista dall'articolo 7 della deliberazione 396/2025/R/rif non risponde evidentemente a tale esigenza, perché è riservata al regime di tariffa corrispettiva ed è subordinata al conseguimento anticipato, sui dati 2026, dei target europei fissati al 2035 (Allegato A, articolo 6).

Proposta ANCI-IFEL: precisare che il 1° gennaio 2028 rappresenta la data di avvio della fase applicativa della riforma e non necessariamente la piena e uniforme applicazione di tutte le innovazioni del TICSER, estendendo a tutti i regimi di prelievo, e senza la condizione del conseguimento anticipato dei target 2035, la facoltà di deroga biennale di cui all'articolo 7 della deliberazione 396/2025/R/rif. Gli esiti delle simulazioni e delle attività propedeutiche dovrebbero poter determinare specifici meccanismi transitori nel biennio 2028-2029.

5. Effetti redistributivi

Particolarmente positiva è la scelta di ARERA di prevedere simulazioni specifiche sugli effetti redistributivi della riforma avviata con il TICSER.

La previsione risponde direttamente alla criticità sollevata da ANCI-IFEL circa il possibile trasferimento di una quota rilevante dei costi dalle utenze non domestiche alle domestiche e, più in generale, circa gli effetti prodotti dai nuovi driver all'interno delle stesse categorie di utenza.

Si tratta dunque di un **recepimento significativo**, che deve tuttavia essere reso concretamente utilizzabile dagli enti.

Le simulazioni dovranno essere effettuate su un campione adeguatamente rappresentativo, comprendendo grandi città, piccoli Comuni, aree turistiche, contesti caratterizzati da significativa stagionalità dei flussi, sistemi di raccolta stradale e domiciliare, e gestioni con tariffazione puntuale.

Proposta ANCI-IFEL: rendere disponibili agli enti, con sufficiente anticipo rispetto alla predisposizione delle tariffe 2028, strumenti standardizzati di simulazione degli effetti della nuova articolazione e consentire meccanismi di gradualità laddove emergano variazioni particolarmente rilevanti.

6. Misurazione puntuale

Il Quadro strategico riconosce espressamente le implicazioni organizzative derivanti dall'estensione degli obblighi di misurazione puntuale di cui all'articolo 8 della deliberazione 396/2025/R/rif, che integra i CAM per gli affidamenti avviati dal 1° gennaio 2028 con il criterio della misurazione/contabilizzazione secondo le modalità dell'articolo 6 del D.M. 20 aprile 2017, e intende promuovere il confronto sugli esiti di eventuali attività sperimentali, anche nei "contesti urbani complessi", con valutazione di costi e benefici e verifica della replicabilità nazionale dei modelli.



Su questo punto si registra uno dei più evidenti elementi di convergenza con le osservazioni ANCI-IFEL.

Nel luglio 2025 ANCI-IFEL aveva infatti contestato un'introduzione generalizzata della misurazione puntuale non collegata all'effettivo passaggio alla tariffazione puntuale, evidenziando gli elevati costi di installazione e manutenzione, in particolare nei sistemi di raccolta stradale. Era stato chiesto un percorso graduale, accompagnato da un'analisi costi-benefici e da sperimentazioni su un campione rappresentativo di Comuni, nonché la salvaguardia dei sistemi di misurazione semplificata, attualmente ammessi anche nei regimi tributari di prelievo (TARI presuntiva e TARI tributo puntuale).

Le indagini recentemente condotte da ANCI hanno inoltre evidenziato che gli strumenti di misurazione semplificata, soprattutto se associati a una leva economica, pur non essendo necessariamente classificabili come tariffazione puntuale, conseguono performance ambientali di assoluto rilievo con costi di investimento e di gestione contenuti.

Il nuovo orientamento può dunque essere classificato come **recepimento parziale ma sostanziale**.

Rimane però da chiarire il rapporto tra sperimentazioni e obbligo previsto dall'articolo 8 della deliberazione 396/2025/R/rif: non avrebbe senso effettuare sperimentazioni per valutarne la sostenibilità se, indipendentemente dai relativi risultati, l'obbligo fosse comunque applicato indistintamente.

Va inoltre attentamente considerato come risulterebbe quantomeno paradossale imporre alle gestioni in regime di tributo uno standard generalizzato di misurazione diretta individuale conforme all'art. 6 del D.M. 20 aprile 2017, considerato che le gestioni che applicano una TARI puntuale non sono oggi necessariamente tenute a conformarsi ai criteri tecnici stabiliti dal medesimo decreto. Una simile previsione introdurrebbe, quindi, per le gestioni in regime tributario un livello di rigidità persino superiore a quello previsto dall'attuale quadro normativo per le esperienze di tariffazione puntuale in tariffa corrispettiva. Lo stesso decreto, peraltro, non configura la misurazione diretta della singola utenza come un obbligo assoluto neppure in tale ambito e ammette, per le utenze aggregate, modalità sostitutive di attribuzione delle quantità o dei volumi conferiti, qualora la suddivisione del punto di conferimento non sia tecnicamente fattibile o economicamente conveniente.

Proposta ANCI-IFEL: esplicitare, nella disciplina della misurazione dei rifiuti urbani, che gli esiti delle sperimentazioni e delle analisi costi-benefici possono giustificare modalità differenziate, soluzioni semplificate e tempistiche diversificate nell'assolvimento degli obblighi di misurazione, in relazione alle caratteristiche dei sistemi di raccolta, dei territori serviti e delle connesse condizioni organizzative ed economico-finanziarie; chiarire inoltre che i sistemi a sacco conforme con identificazione dell'utenza e i sistemi "volume per frequenza" con identificazione del contenitore rientrano fra le modalità di pesatura indiretta dell'articolo 6 del D.M. 20 aprile 2017 richiamate dall'articolo 8 della deliberazione 396/2025/R/rif.

L'estensione generalizzata della misurazione puntuale determina infatti un impatto organizzativo ed economico-finanziario rilevante, soprattutto quando è disgiunta dall'applicazione di un effettivo sistema di tariffazione puntuale: l'obbligo di dotarsi di sistemi integralmente conformi al decreto ministeriale 20 aprile 2017 può comportare investimenti infrastrutturali, gestionali e informatici significativi, senza che ne risulti dimostrata una proporzionata utilità ai fini della responsabilizzazione dell'utenza e della riduzione del rifiuto urbano residuo. Ciò vale in particolare nei contesti nei quali permane, in tutto o in parte, un modello di raccolta stradale, per il quale la misurazione individuale pienamente puntuale può risultare tecnicamente complessa, economicamente onerosa e non proporzionata ai benefici conseguibili.

Si ritiene pertanto necessario differire l'obbligo generalizzato di misurazione puntuale, almeno nella configurazione pienamente conforme al citato decreto ministeriale, sino alla preventiva effettuazione di una valutazione sistematica di impatto costi-benefici, che consideri investimenti, costi operativi, oneri di adeguamento tecnologico e organizzativo, caratteristiche insediative e territoriali, modello di raccolta adottato e risultati ambientali concretamente conseguibili. Una simile valutazione generale non risulta, allo stato, resa disponibile dall'Autorità, che nel Quadro strategico rinvia a un sistema di monitoraggio degli effetti della riforma ancora da strutturare.

In questo quadro, ANCI e IFEL chiedono inoltre che, **nei percorsi sperimentali e nella disciplina a regime, sia espressamente ammesso anche per il rifiuto urbano residuo il ricorso ai sistemi di misurazione semplificata**, che l'articolo 4, comma 4, del decreto ministeriale già prevede per le frazioni diverse dal residuo, purché idonei a identificare l'utenza e a correlare il comportamento di conferimento a strumenti di responsabilizzazione e incentivazione: in ogni caso nei regimi tributari di prelievo e, nel regime di tariffa corrispettiva, nei limiti del presupposto della misurazione puntuale stabilito dall'articolo 1, comma 668, della legge 147/2013.

Tali modalità sono già adottate con successo in diverse centinaia di Comuni italiani e risultano consolidate anche in altri ordinamenti europei, tra cui Belgio, Austria e Germania. Esse consentono di contenere la produzione di rifiuto urbano residuo, favorire la separazione alla fonte e promuovere comportamenti più consapevoli da parte delle utenze, senza richiedere le onerose infrastrutture necessarie alla pesatura o alla contabilizzazione analitica di ogni singolo conferimento, e costituiscono una soluzione progressiva e propedeutica al successivo passaggio a forme più evolute di applicazione del principio "pay as you throw", introducendo gradualmente l'identificazione dell'utenza, la tracciabilità dei conferimenti e la correlazione tra comportamento dell'utente e servizio reso.

Infine, i sistemi di misurazione semplificata, associati agli strumenti di responsabilizzazione dell'utenza che lo stesso Quadro strategico intende valorizzare (approcci "**know as you throw**" e tecniche di **nudging**, OS.16), possono produrre effetti non dissimili da quelli attesi dall'estensione generalizzata della misurazione puntuale: la conoscenza da parte dell'utente delle modalità e della frequenza dei propri conferimenti,



unita a segnali economici e informativi adeguatamente progettati, orienta stabilmente le scelte individuali e riduce il conferimento del rifiuto secco residuo, assicurando il perseguimento degli obiettivi ambientali con strumenti proporzionati alle specificità dei diversi contesti territoriali.

7. Qualità tecnica e TQRIF

ARERA intende spingere progressivamente gli ETC verso schemi intermedi e avanzati di qualità, integrare nel TQRIF indicatori relativi alla regolarità e continuità della raccolta e valutare sistemi incentivanti con premi e penalità collegati alle performance dei gestori.

L'obiettivo generale di miglioramento della qualità è condivisibile. Le precedenti osservazioni ANCI-IFEL sulla qualità tecnica avevano peraltro espresso apprezzamento per l'obiettivo di incrementare efficienza ed efficacia del sistema, richiamando però la necessità di **valutare la situazione impiantistica e gestionale concretamente esistente nei diversi territori**.

Il punto presenta tuttavia una **nuova criticità**: l'orientamento a spingere gli ETC verso schemi qualitativi più avanzati rischia di comprimere la valutazione territoriale sottostante alla scelta dello schema TQRIF.

Ogni innalzamento degli standard, inoltre, genera costi gestionali e organizzativi che inevitabilmente possono riflettersi sul PEF.

Proposta ANCI-IFEL: mantenere la responsabilità dell'ETC nella scelta dello schema più adeguato alle caratteristiche della gestione e subordinare l'eventuale introduzione di livelli minimi più elevati a una preventiva analisi dell'impatto economico e organizzativo.

8. Unbundling, contratti e affidamenti

ARERA intende consolidare le direttive sulla separazione contabile e amministrativa e rafforzare il coordinamento tra regolazione tariffaria e procedure di affidamento.

Il tema era stato ampiamente affrontato da ANCI-IFEL. In particolare, nelle osservazioni sull'Unbundling era stata evidenziata la necessità di tempi adeguati per la riprogettazione dei sistemi informativi, acquisizione dei dati, formazione del personale e modifiche organizzative, proponendo per il biennio 2026-2027 una fase sostanzialmente sperimentale.

Nelle osservazioni MTR-3 era inoltre stata richiesta maggiore coerenza tra PEF regolatorio, PEF di affidamento, meccanismi di revisione dei prezzi, ribassi di gara ed equilibrio economico-finanziario.

L'indirizzo strategico è quindi **condivisibile**, ma occorre evitare che standardizzazione e coordinamento determinino una continua necessità di adeguamento dei contratti in essere.



9. Morosità e riscossione: una criticità da presidiare

ARERA annuncia specifiche indagini sui livelli di morosità nel settore dei rifiuti, al fine di verificare l'applicabilità di procedure e criteri uniformi per il contenimento dei crediti.

In proposito si ritiene necessario evidenziare che il passaggio necessita particolare cautela.

La TARI presenta difatti caratteristiche radicalmente diverse dalle tariffe dei servizi energetici o idrici. Nel servizio rifiuti, in primo luogo, non esiste normalmente la possibilità di sospensione individuale della prestazione quale strumento di deterrenza. Inoltre, l'utente è contemporaneamente beneficiario e partner del servizio, in modo sempre più rilevante se si considerano gli obiettivi ambientali e di qualità.

ANCI-IFEL ha già evidenziato, anche in materia di componenti perequative, le conseguenze finanziarie della mancata riscossione e la necessità di evitare che somme non effettivamente incassate si traducano automaticamente in obbligazioni finanziarie a carico degli enti.

Proposta ANCI-IFEL: inserire nel Quadro strategico un espresso riferimento alla necessità di distinguere TARI tributaria e tariffa corrispettiva e di coordinare qualsiasi futura regolazione della morosità con la normativa primaria sulla riscossione delle entrate degli enti locali.

Componenti perequative e oneri CSEA: i meccanismi di perequazione gestiti attraverso la CSEA applicano tassi di interesse e condizioni finanziarie particolarmente onerosi per i Comuni, sproporzionati rispetto alla natura pubblica dei soggetti coinvolti. La componente UR3 e le relative scadenze — in particolare il termine del 30 giugno — hanno determinato situazioni di difficoltà finanziaria per enti che non hanno potuto rispettare i termini per cause legate ai cicli di bilancio e non a inefficienze gestionali. Si chiede una revisione delle condizioni applicate dalla CSEA ai Comuni e la previsione di meccanismi di dilazione compatibili con i cicli di bilancio degli enti locali.

10. Prestatore d'opera: un vuoto regolatorio urgente da colmare

Nell'ambito della regolazione di affidamenti e contratti, un profilo critico non ancora affrontato riguarda la figura del prestatore d'opera. Questo soggetto — individuato dall'ETC e stabilmente escluso dagli obblighi regolatori inclusi trasparenza, qualità e contratto regolato — è una figura legittima nell'architettura regolatoria ARERA. Il problema è che subappalto ed esternalizzazione vengono sempre più spesso interpretati come ipotesi automatica di prestatore d'opera, con conseguente elusione di fatto di tutti gli obblighi regolatori verso l'utenza.

Proposta ANCI-IFEL: definire con atti vincolanti i criteri che distinguono il prestatore d'opera — mero esecutore tecnico senza rapporto diretto con l'utenza — dal soggetto che assume responsabilità gestionali rilevanti e deve essere trattato come gestore soggetto alla piena regolazione. Analogamente a quanto già fatto per le RTI, serve un riferimento normativo chiaro che chiuda gli spazi di interpretazione elusiva.



Raccordo con D.Lgs. 118/2011: gli schemi di separazione contabile previsti dalla regolazione ARERA presentano principi e struttura profondamente diversi dalla contabilità armonizzata degli enti locali disciplinata dal D.Lgs. 118/2011. In assenza di prospetti di riconciliazione ufficiali, i Comuni sono esposti a un duplice onere contabile privo di raccordo normativo. ANCI-IFEL chiede che ARERA predisponga schemi semplificati e prospetti di riconciliazione specificamente dedicati agli enti soggetti alla contabilità armonizzata.

Conclusioni

Dal confronto emerge che il Quadro strategico 2026-2029 contiene alcune aperture significative rispetto alle posizioni già espresse da ANCI-IFEL nel precedente ciclo di consultazioni.

Le più rilevanti riguardano la gradualità nell'attuazione del TICSER, la simulazione preventiva degli effetti redistributivi, il supporto agli enti nell'adeguamento dei sistemi informativi, la sperimentazione della misurazione puntuale nei contesti complessi, la valutazione costi-benefici, il rafforzamento del controllo sulle tariffe degli impianti e la dichiarata esigenza di semplificare i processi amministrativi.

Permangono però almeno **sei questioni prioritarie** sulle quali appare opportuno concentrare le osservazioni ANCI-IFEL:

1. trasformare il principio di gradualità del TICSER in una vera disciplina transitoria 2028-2029;
2. subordinare la generalizzazione dell'obbligo di misurazione puntuale agli esiti delle sperimentazioni e delle analisi costi-benefici, ammettendo contemporaneamente, nei regimi tributari di prelievo e, per la tariffa corrispettiva, nei limiti del comma 668, l'adozione di sistemi di misurazione semplificata con effettiva identificazione dell'utenza;
3. introdurre strumenti effettivi di controllo dei costi impiantistici anche al di fuori del perimetro degli impianti formalmente regolati;
4. evitare l'uso improprio dell'indicatore H quale indicatore generale di efficienza, rafforzando invece il principio EPR della copertura dei costi efficienti;
5. subordinare l'innalzamento degli standard TQRIF alla sostenibilità economica e alle specificità territoriali;
6. preservare le peculiarità della TARI tributaria nella futura disciplina della morosità e della riscossione.