

# QUALITÀ DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI: FISSATI I LIVELLI MINIMI DELLE PRESTAZIONI.

## Laboratorio SPL Collana Ambiente

### ABSTRACT.

Il 1° gennaio 2023 è entrato in vigore il TQRIF, che segna l'avvio del percorso di regolazione della qualità contrattuale e tecnica del servizio di gestione dei rifiuti urbani. La complessità insita nel settore ha indotto ARERA ad implementare un modello regolatorio asimmetrico, ponendo in capo agli ETC il compito di definire gli obblighi e gli standard di qualità a cui assoggettare la gestione. Un percorso regolatorio che in questa prima tornata ha certamente definito un primo riferimento minimo comune per le prestazioni e i relativi standard. Ciò nondimeno gli incentivi al miglioramento sono apparsi ancora blandi, portando a scelte conservative da parte degli ETC.

*On January 1st 2023, the TQRIF came into force, marking the start of the path to regulate the contractual and technical quality of the municipal waste management service. The complexity inherent in the sector led ARERA to implement an asymmetrical regulatory model, putting ETC in charge of defining quality obligations and standards to which they would subject the management. A regulatory path which in this first round has certainly defined an initial common minimum reference for performances and related standards. Nevertheless, the incentives for improvement still appear to be bland, thus leading to conservative choices by the ETC.*

**Gruppo di lavoro: Andrea Ballabio, Francesca Bellaera, Donato Berardi, Giovanni Salpietro, Elisabetta Serra, Nicolò Valle**

## GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

**n. 234 - Acqua** - Decarbonizzazione, nuovi inquinanti e responsabilità del produttore: il nuovo paradigma europeo per il servizio idrico, marzo 2023

**n. 233 - Transizione Energetica** - Sistemi di accumulo: scenari di lungo termine, costi e prospettive regolatorie, marzo 2023

**n. 232 - Rifiuti** - La produzione di rifiuti cresce più del PIL. Un confronto con l'Europa che conta, febbraio 2023

**n. 231 - Acqua** - Tassonomia UE: è eleggibile oltre il 90% del servizio idrico italiano, febbraio 2023

**n. 230 - Rifiuti** - Ecodesign: meglio prevenire che curare, gennaio 2023

**n. 229 - Transizione Energetica** - Il mercato del gas naturale: dall'emergenza al prossimo futuro, dicembre 2022

**n. 228 - Acqua** - Soluzioni basate sulla natura nel servizio idrico: la risposta ad un clima che cambia, dicembre 2022

**n. 227 - Rifiuti** - Modelli di raccolta e tariffazione dei rifiuti: performance ambientali e costi per il cittadino, dicembre 2022

**n. 226 - Transizione Energetica** - Il primo barometro delle imprese energetiche verso le Comunità Energetiche Rinnovabili, novembre 2022

**n. 225 - Acqua & Rifiuti** - I fanghi della depurazione nell'economia circolare: urge una visione d'insieme, novembre 2022

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito [Laboratorioref.it](http://Laboratorioref.it)

## LA MISSIONE.

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

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

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

## PREMESSA

Con la Delibera 15/2022/R/rif del 18 gennaio 2022, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) ha adottato il Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani (TQRIF), codificando il percorso di regolazione volto a condurre il settore verso un miglioramento generalizzato della qualità: un quadro di regole comuni, differenziate in funzione del livello di partenza.

La strada tracciata da ARERA è, come per prassi, orientata a favorire la convergenza, secondo un approccio mutuato dalla regolazione del Servizio Idrico Integrato (SII) e ribadito in prima battuta con la definizione del primo Metodo Tariffario Rifiuti (MTR). Nel caso del servizio di gestione dei rifiuti urbani, che presenta elevati livelli di frammentazione, complessità e disomogeneità, un percorso a "geometrie variabili" sembra l'unica opzione percorribile. Per questo motivo, ARERA ha optato per l'utilizzo di una matrice con quattro schemi regolatori, da minimo a intermedio e avanzato, distinti in base al livello di servizio effettivo di partenza.

L'adozione del TQRIF, entrato in vigore il 1° gennaio 2023, ha impegnato i gestori e gli Enti Territorialmente Competenti (ETC) già nel 2022, rendendo sin da subito necessario un impegno da parte delle gestioni per adeguarsi agli obblighi e agli *standard* minimi di qualità derivanti dallo schema regolatorio di pertinenza e individuando i costi connessi all'adeguamento agli obblighi all'interno del Piano Economico Finanziario (PEF) 2022-2025.

Indubbiamente, l'avvio di un percorso come quello della regolazione della qualità porta con sé un aumento della complessità per un settore come quello dei rifiuti urbani dove la *governance* territoriale è ancora lontana dal potersi dire completata e dove convivono modelli di integrazione verticale e orizzontale differenziati. In aggiunta, il 2022 non si può che definire un anno travagliato, per un settore che ha dovuto predisporre per la prima volta dei PEF su un orizzonte pluriennale, fare fronte ai rincari degli *input* energetici e dei materiali, "mettere a terra" le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e seguire le innovazioni introdotte dal nuovo quadro comunitario in materia di economia circolare<sup>1</sup>.

La complessità, unitamente ad un percorso regolatorio orientato più a stabilire un livello minimo comune di partenza che a incentivare il miglioramento, ha portato in alcuni casi a scelte conservative da parte dei territori, che possono apparire talvolta poco coerenti.

Il presente *Position Paper* vuole presentare una rassegna delle valutazioni degli ETC sul livello di partenza delle gestioni, da cui trarre alcune valutazioni sul prosieguo del percorso di regolazione della qualità tecnica e contrattuale del servizio di gestione nei rifiuti urbani.

<sup>1</sup> D.Lgs. 3 settembre 2020, n. 116.

## LA REGOLAZIONE DELLA QUALITÀ DEL SERVIZIO

### La qualità del servizio dei rifiuti: un contesto disomogeneo

**ARERA e la gestione dei rifiuti urbani**

La regolazione della qualità del servizio rientra tra le funzioni che la Legge n. 205/2017 ha attribuito ad ARERA relativamente al ciclo dei rifiuti urbani<sup>2</sup>.

**Tale esigenza si rende necessaria alla luce del contesto fortemente disomogeneo e frammentato che interessa la gestione dei rifiuti urbani nel Paese, a partire dalle prestazioni del servizio rese all'utenza.**

Le informazioni sul livello di partenza effettivo della qualità del servizio sono desunte da due raccolte dati condotte da ARERA<sup>3</sup> e riferite all'anno solare 2018<sup>45</sup>.

Il quadro che emerge da queste ricognizioni evidenzia uno **scarso rispetto dell'obbligo di adozione della Carta della qualità** e una **scarsa diffusione di indicatori di qualità contrattuale e/o tecnica, dei relativi standard prestazionali e di schemi di indennizzo all'utente nei casi di mancato rispetto degli standard**<sup>6</sup>.

**La scarsa diffusione della Carta della qualità**

Per quanto riguarda la diffusione della **Carta della qualità**, nel caso del servizio di raccolta e trasporto e/o spazzamento ne risulta coperto solo il 37% della popolazione italiana, con forti differenze da Nord a Sud del Paese. Relativamente, invece, alla diffusione della Carta della qualità del servizio di gestione tariffe e rapporto con gli utenti, si riscontra una bassissima adozione: ne è dotato solo il 7% della popolazione nazionale.

<sup>2</sup> In particolare, ai sensi del comma 527, si segnalano le seguenti funzioni:

- la "definizione dei livelli di qualità dei servizi, sentiti le regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori, nonché vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi" (lettera b);
- la "diffusione della conoscenza e della trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi a beneficio dell'utenza" (lettera c).

<sup>3</sup> Determine 3/2019 - DRIF e 4/2019 - DRIF.

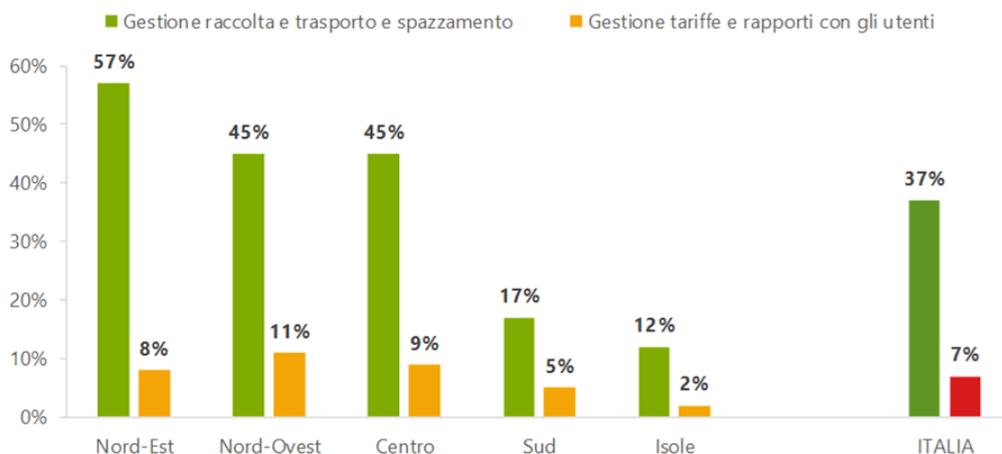
<sup>4</sup> Fonte: "Relazione Annuale Stato dei Servizi 2020", anno 2021, ARERA.

<sup>5</sup> Nello specifico, la prima determina ha riguardato i soggetti che, al 31.12.2018, effettuavano l'attività di raccolta e trasporto e/o spazzamento delle strade, laddove la seconda ha interessato quelli che, nella medesima data, svolgevano l'attività di gestione tariffe e rapporti con gli utenti, poiché non rientravano espressamente tra quelli interessati dagli obblighi in base alla prima determina. La disamina del settore lasciava, infatti, presagire che tale attività venisse svolta dai Comuni, quale unica attività effettuata nel perimetro del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani.

<sup>6</sup> Fonte: "Relazione Annuale Attività Svolta 2021", anno 2022, ARERA.

## LA DIFFUSIONE DELLA CARTA DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI

Valori percentuali, relativi alla copertura della popolazione per area geografica, anno 2018



Fonte: elaborazione grafica Laboratorio REF Ricerche su dati Relazione Annuale ARERA

### La diffusione del call center

Tra i principali profili di qualità contrattuale monitorati da ARERA mediante la raccolta dati, si ha la gestione dei punti di contatto con l'utente, e segnatamente la **diffusione del primo contatto telefonico (call center)**. Assieme allo sportello fisico, il servizio telefonico costituisce una delle tradizionali modalità di comunicazione tra gestore e utente, per presentare reclami o richieste di informazioni, per segnalare disservizi e chiedere la rettifica degli importi addebitati.

Come si può osservare dal grafico seguente, per i servizi di raccolta e trasporto e spazzamento la diffusione del servizio telefonico, nella maggior parte dei casi sotto forma di numero verde gratuito, è disponibile per il 54% della popolazione italiana<sup>7</sup>.

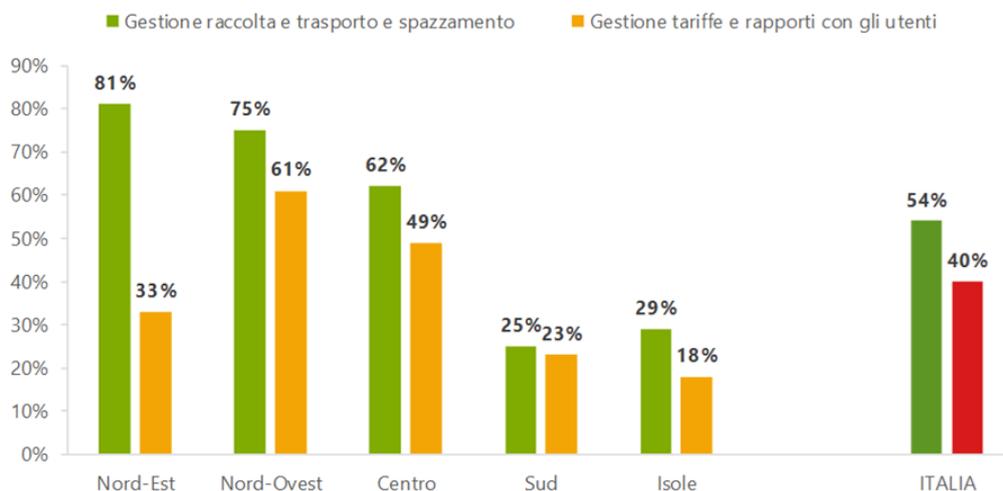
Relativamente alla gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti, l'adozione del servizio telefonico è ancora inferiore, raggiungendo una diffusione pari al 40% della popolazione italiana. Nella maggioranza dei casi, il servizio fa riferimento all'ufficio tributi del Comune, vale a dire l'Ente titolato a svolgere tale attività<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Fonte: "Relazione Annuale Stato dei Servizi 2019", anno 2020, ARERA. Dati 2018.

<sup>8</sup> Fonte: "Relazione Annuale Stato dei Servizi 2020", anno 2021, ARERA.

## LA DIFFUSIONE DEL SERVIZIO TELEFONICO

Valori percentuali, relativi alla copertura della popolazione per area geografica, anno 2018



Fonte: elaborazione grafica Laboratorio REF Ricerche su dati Relazione Annuale ARERA

### La diffusione del ritiro dei rifiuti ingombranti

Nelle gestioni prive di servizi alternativi o integrativi al ritiro domiciliare, il servizio a chiamata di **raccolta dei rifiuti ingombranti** rappresenta un'attività indispensabile nell'ottica di ridurre gli abbandoni e, più in generale, di prevenzione degli illeciti. Nello specifico, si tratta di servizi di raccolta domiciliare che interessano taluni rifiuti urbani che, per natura o dimensione, non risultano compatibili con la raccolta domiciliare o stradale e di prossimità, seguendo le modalità ordinarie di gestione<sup>9</sup>.

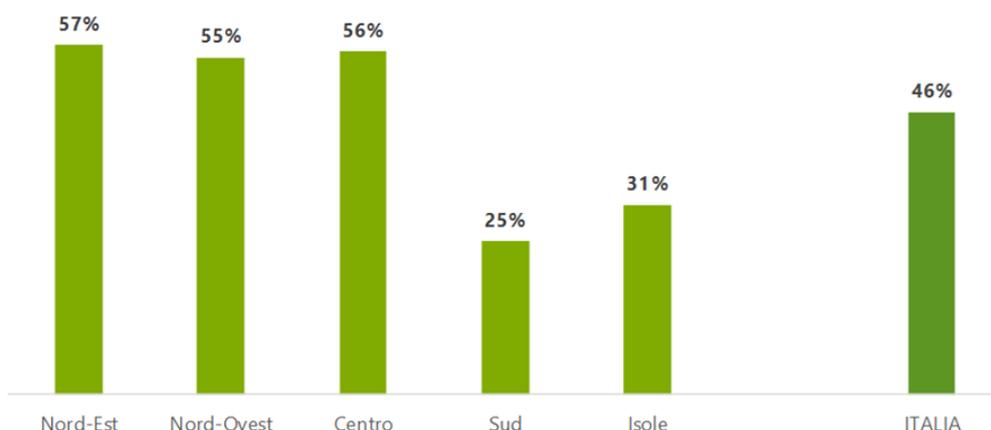
Come si può osservare dal grafico seguente, il servizio gratuito di ritiro degli ingombranti viene garantito al 46% della popolazione nazionale, che sale al 52% se si considerano sia i servizi gratuiti sia quelli a pagamento<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> "Allegato A – TQRIF", Delibera 18 gennaio 2022 15/2022/R/rif, ARERA.

<sup>10</sup> Fonte: "Relazione Annuale Stato dei Servizi 2019", anno 2020, ARERA. L'Autorità sottolinea come la gratuità di tale prestazione sia comunque soggetta a delle limitazioni, riguardanti ad esempio il numero di pezzi raccolti, il volume dei rifiuti e il numero dei ritiri annui garantiti. Dati 2018.

## LA DIFFUSIONE DEL SERVIZIO GRATUITO DI RITIRO DEI RIFIUTI INGOMBRANTI

Valori percentuali, relativi alla copertura della popolazione per area geografica, anno 2018



Fonte: elaborazione grafica Laboratorio REF Ricerche su dati Relazione Annuale ARERA

## La regolazione ARERA della qualità e l'impostazione asimmetrica

### La *timeline* della regolazione della qualità

L'avvio della regolazione della qualità del servizio per il ciclo integrato dei rifiuti urbani è il frutto di un percorso composito e protratto nel tempo che, come si può intuire dalla lettura dei dati presentati, si cala in un contesto molto complesso e disomogeneo. A tale proposito, si evidenzia come il processo di consultazione abbia impegnato di fatto un anno intero, il 2021, con un ampio coinvolgimento degli *stakeholders*.

La linea del tempo riportata nella grafica seguente evidenzia le tappe che hanno portato alla pubblicazione del TQRIF, comprese le future scadenze in capo ai gestori e agli ETC in tema di comunicazione dei dati e delle informazioni ad ARERA, fissate nel primo trimestre del 2024.

## LA TIMELINE DEL PROCESSO DI REGOLAZIONE DELLA QUALITÀ DEL SERVIZIO



Con Del. 444/2019, ARERA ha introdotto l'obbligo di pubblicazione della Carta del Servizio sui siti internet dei gestori

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su informazioni ARERA

### I tre criteri guida del processo di regolazione della qualità

**I criteri che hanno guidato il processo di regolazione della qualità** del servizio di gestione dei rifiuti urbani, come espresso dallo stesso regolatore, sono sostanzialmente tre: gradualità, asimmetria e sostenibilità economica nei confronti degli utenti.

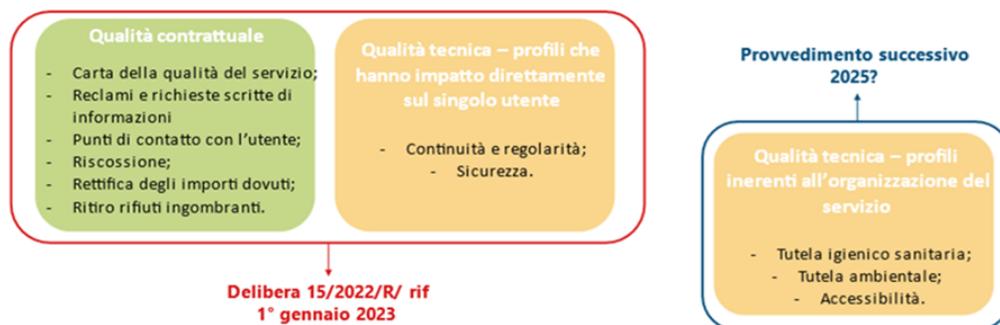
Relativamente alla **gradualità**, rileva in primo luogo il rinvio al 1° gennaio 2023, rispetto alla data prospettata del 1° luglio 2022, dell'entrata in vigore degli obblighi di qualità del servizio. ARERA ha peraltro rimandato ad una fase successiva l'adozione di *standard* specifici e indennizzi automatici per l'utente, qualora gli *standard* medesimi non vengano rispettati.

Per quanto concerne l'**asimmetria**, questa si sostanzia nella previsione di obblighi di qualità contrattuale e tecnica differenziati sulla base dello schema regolatorio individuato dall'ETC, di cui si dirà più approfonditamente nel capitolo successivo. Un'impostazione, questa, che appare coerente con un livello di partenza fortemente diversificato nel Paese.

Circa la **sostenibilità economica nei confronti degli utenti**, l'intento di ARERA è quello di contenere la necessità di rafforzare il livello di tutela per l'utenza, a partire dalle realtà ove la qualità del servizio denota livelli più bassi, con il desiderio di garantire la sostenibilità economica e sociale del servizio.

**Con l'introduzione del TQRIF, ARERA ha dunque deciso di disciplinare la qualità contrattuale e alcuni primi aspetti di qualità tecnica**, rinviando a successivi approfondimenti e provvedimenti per i restanti profili di qualità tecnica.

## I PROFILI DI REGOLAZIONE DELLA QUALITÀ DEL SERVIZIO



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su informazioni ARERA

## LA REGOLAZIONE ALL'AVVIO: UN BILANCIO DELL'ANNO DI "TRANSIZIONE"

### Il posizionamento nella matrice degli schemi regolatori

#### La matrice degli schemi regolatori

Entro il 31 marzo 2022, gli ETC dovevano collocare le gestioni nella matrice degli schemi regolatori, scelta dalla quale discendono gli obblighi e gli *standard* di qualità applicabili alle medesime gestioni per il periodo 2022-2025, ovvero per l'intero orizzonte del PEF. La valutazione, come stabilito dal TQRIF, si doveva basare su quanto previsto nel Contratto di servizio e/o nella Carta della qualità vigente/i, fornendo quindi una fotografia dello stato dell'arte della qualità del servizio nel Paese.

Tale attività è stata svolta da una pluralità di ETC, che in alcuni casi hanno affiancato all'attività di valutazione degli atti anche verifiche "sul campo", richiedendo la compilazione di questionari volti a valutare il rispetto degli obblighi previsti dal TQRIF.

## LA MATRICE DEGLI SCHEMI REGOLATORI

		PREVISIONI DI OBBLIGHI E STRUMENTI DI CONTROLLO IN MATERIA DI QUALITÀ TECNICA (CONTINUITÀ, REGOLARITÀ, E SICUREZZA DEL SERVIZIO)	
		QUALITÀ TECNICA= NO	QUALITÀ TECNICA= SI
PREVISIONI DI OBBLIGHI IN MATERIA DI QUALITÀ CONTRATTUALE	QUALITÀ CONTRATTUALE = NO	SCHEMA I LIVELLO QUALITATIVO MINIMO	SCHEMA III LIVELLO QUALITATIVO INTERMEDIO
	QUALITÀ CONTRATTUALE = SI	SCHEMA II LIVELLO QUALITATIVO INTERMEDIO	SCHEMA IV LIVELLO QUALITATIVO AVANZATO

Fonte: TQRIF

### L'indagine del Laboratorio sulle valutazioni degli ETC

Al fine di disporre di un quadro più chiaro delle valutazioni operate dagli ETC, e dunque del livello di partenza del servizio di gestione dei rifiuti urbani, il Laboratorio REF Ricerche ha effettuato una ricognizione delle scelte, attraverso le Deliberazioni degli ETC e/o il contenuto delle Carte della qualità del servizio; riguardo a quest'ultime, infatti, il TQRIF statuisce che il gestore debba riportare il posizionamento della gestione nella matrice degli schemi regolatori.

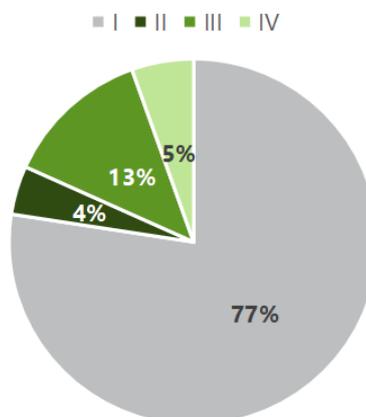
L'attività di ricognizione ha consentito di mappare le valutazioni degli ETC a copertura del 48% della popolazione italiana, ovvero circa 28,5 milioni di abitanti. I dati raccolti evidenziano che **il 77% della popolazione risiede in territori affidati a gestori che si collocano nello Schema I, quindi al livello più basso della qualità del servizio tra gli esiti possibili**. Seguono gli Schemi III e II, corrispondenti ad un livello di qualità intermedio, rispettivamente con il 13% e il 4% della popolazione, e infine lo Schema IV, con livelli avanzati di qualità rinvenibili solo in gestioni che servono il 5% della popolazione.

La maggiore diffusione dello Schema III, rispetto al II e al IV, è con ogni probabilità il portato della diffusione di contesti nei quali il gestore delle tariffe e dei rapporti con l'utenza coincide con il Comune, casistica abbastanza *standard* nei casi di finanziamento del servizio attraverso tributo (TARI), nei quali ad un livello qualitativo codificato per continuità, regolarità e sicurezza del servizio (qualità tecnica) si accompagna un livello base per gli indicatori e gli *standard* di qualità contrattuale.

Come si avrà modo di dire nel seguito, laddove il Comune riveste il ruolo di gestore delle tariffe e dei rapporti con l'utenza in quanto gestore del tributo, gli ETC hanno optato per scelte più conservative degli Schemi regolatori, evitando di classificare le gestioni negli Schemi II e IV in quanto caratterizzati da *standard* particolarmente sfidanti sul versante della qualità contrattuale.

## IL POSIZIONAMENTO DELLE GESTIONI NEGLI SCHEMI REGOLATORI

% sul totale della popolazione\*



\*Campione a copertura del 48% della popolazione.

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati interni

### I dati del quadro divisi per area geografica

In generale, il quadro che emerge dalla ricognizione sembra suggerire che il livello di partenza della qualità del servizio erogato nel Paese è sostanzialmente basso, e tale da non essere adeguato rispetto agli obblighi minimi previsti dal TQRIF. Tuttavia, lo spaccato di area geografica consente di leggere alcune tendenze diversificate, relative in particolare alle motivazioni che hanno indotto gli ETC ad optare per uno Schema piuttosto che un altro.

Peculiare è il dato del Nord Italia, dove il 79% della popolazione del campione si colloca nello Schema I, quindi una diffusione del livello qualitativo basico anche superiore a quella media dell'intero campione. Il dato appare non coerente, almeno per il versante della qualità tecnica, con gli indicatori sul tasso medio di raccolta differenziata, che nel 2021 ha raggiunto al Nord il 71%, contro il 60,4% del Centro e il 55,7% del Sud e Isole<sup>11</sup>. Il disallineamento tra le *performances* nello svolgimento del servizio e il collocamento nello schema regolatorio è un primo elemento che deve fare riflettere, anche rispetto alla portata dell'onere di rendicontazione previsto dal TQRIF.

Scendendo a livello territoriale, appaiono peculiari, ad esempio, le scelte di due EGATO regionali come ATERSIR<sup>12</sup> e AUSIR<sup>13</sup>, che hanno collocato rispettivamente l'Emilia-Romagna e il Friuli-Venezia Giulia in Schema I: due territori storicamente virtuosi nella gestione dei rifiuti urbani e con tassi di raccolta differenziata che si collocano rispettivamente al 72% e al 68%. Una valutazione simile potrebbe essere estesa anche al caso della Lombardia, dove alcuni grandi centri come Milano<sup>14</sup> e Bergamo<sup>15</sup> sono stati collocati in Schema I a fronte di tassi di raccolta differenziata che hanno raggiunto rispettivamente il 62,5% e il 76,7%.

<sup>11</sup> Fonte: "Rapporto Rifiuti Urbani Edizione 2022", ISPRA.

<sup>12</sup> Delibera CAMB/2022/11 dell'11 aprile 2022.

<sup>13</sup> Deliberazione n. 23/22 DD. 15.03.2022.

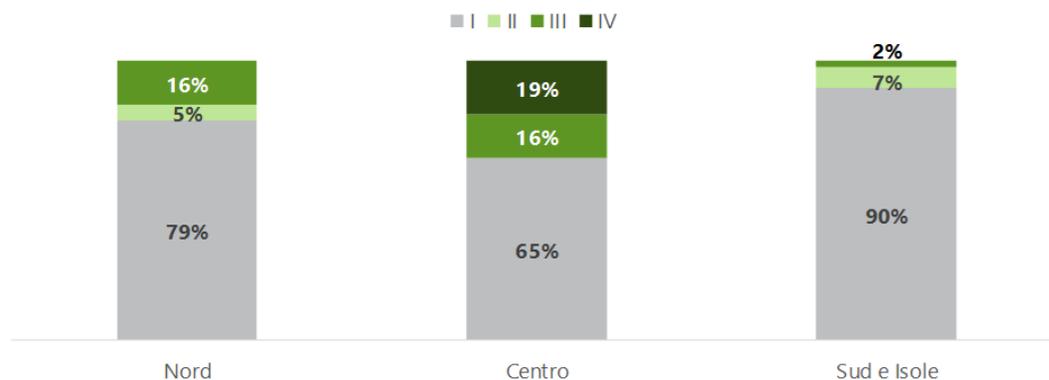
<sup>14</sup> Deliberazione del Consiglio Comunale n. 37 del 02/05/2022.

<sup>15</sup> Carta della Qualità del servizio del Comune di Bergamo.

Alcune eccezioni nel Nord Italia sono rappresentate dal Comune di Torino<sup>16</sup>, dal Comune di Genova<sup>17</sup>, dai Comuni ricadenti nella provincia della Spezia<sup>18</sup> e dal Consiglio di Bacino Priula<sup>19</sup>, che hanno indicato come livello di partenza lo Schema III, così come altre importanti realtà del Centro e del Mezzogiorno<sup>20</sup>. Infine, l'ATO Toscana Centro<sup>21</sup> ha optato per classificare le gestioni nel perimetro di competenza nello Schema IV, dunque un livello di qualità avanzato.

### IL POSIZIONAMENTO DELLE GESTIONI NEGLI SCHEMI REGOLATORI PER MACROAREA

% sul totale della popolazione della macroarea\*



\*Copertura campione: Nord 51%, Centro 69%, Sud e Isole 32%.

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati interni

La scelta della Schema I per limitare gli adempimenti conseguenti

**Una spiegazione di tali scelte**, in particolare per quelle che sono ricadute sullo Schema I, è la forte frammentazione del servizio, in particolare modo per il ruolo che i Comuni ancora svolgono nell'ambito della gestione delle tariffe e dei rapporti con l'utenza. A fronte di una diffusione ancora limitata della tariffa corrispettiva (TCP e TARIP)<sup>22</sup>, i Comuni si trovano a gestire la riscossione del tributo (TARI) e a fare fronte ad un'ampia e differenziata serie di adempimenti, quali quelli concernenti la regolazione tariffaria e le attività di revisione dei regolamenti e delle modulistiche a seguito degli ultimi interventi normativi, che rendono ulteriormente difficoltoso l'adeguamento agli obblighi definiti dal TQRIF. Per questo motivo, in alcuni casi, **l'adesione allo Schema I può essere interpretata come la volontà di limitare, almeno in sede di prima applicazione, l'onere in capo ai Comuni** per gli adempimenti conseguenti.

Lo Schema III è meno impegnativo degli Schemi II e IV

Inoltre, il disegno asimmetrico del regolatore prevede anche per lo Schema III l'esigenza per il gestore delle tariffe dei rapporti con l'utenza di rispettare degli *standard* generali di qualità contrattuale, sebbene sulla base di *standard* meno sfidanti rispetto a quelli previsti per le gestioni che ricadono negli Schemi II e IV. Pertanto, la collocazione nello Schema III prevede per i Comuni l'implementazione della strumentazione necessaria per rispettare gli obblighi di registrazione e rendicontazione

<sup>16</sup> Deliberazione del Consiglio Comunale n. 296 del 29 aprile 2022.

<sup>17</sup> Atto prot. 19839/2022 del 12 aprile della Città Metropolitana di Genova.

<sup>18</sup> A titolo di esempio: Deliberazione del Consiglio Comunale n. 20 del 31-05-22, Comune di Porto Venere.

<sup>19</sup> Deliberazione 20 dicembre 2022 708/2022/R/rif, ARERA.

<sup>20</sup> ATO Toscana Costa (Delibera dell'Assemblea n. 16 del 29.04.2022) e Comune di Cagliari (report di validazione PEF 2022-2025 rifiuti).

<sup>21</sup> Determinazione n. 49 del 28.03.2022.

<sup>22</sup> Secondo l'ultima indagine effettuata da ISPRA e pubblicata nel "Rapporto Rifiuti Urbani Edizione 2022", i Comuni che nel 2021 adottavano il sistema di tariffazione puntuale erano 1.198, con una popolazione complessiva di 8.268.861 abitanti, pari al 14% della popolazione nazionale.

delle *performances* di cui all'art. 56 del TQRIF, con annessi costi di investimento per la dotazione informatica e l'acquisto dei *software*.

Una seconda spiegazione è legata alla situazione economica e alle **dinamiche inflattive**, laddove ETC e aziende, in alcuni casi anche in virtù degli ottimi risultati già raggiunti, hanno deciso di **porre i costi connessi agli oneri di rendicontazione** e di rimandare gli investimenti in sistemi informativi e informatici, che non si traducono in via diretta in un miglioramento della qualità erogata a beneficio degli utenti.

In conclusione, la fase che ha preceduto l'entrata in vigore della regolazione della qualità contrattuale e tecnica ha già espresso alcuni possibili punti di forza e alcuni elementi di criticità del TQRIF, che vale la pena evidenziare in quanto parte dell'avvio di un percorso che sarà certamente oggetto di modifiche e integrazioni nei futuri periodi regolatori.

### Punti di forza nell'applicazione del TQRIF

L'entrata in vigore del TQRIF nel gennaio 2023 rende senza dubbio prematura un'analisi compiuta degli effetti del TQRIF sul settore. Tuttavia, è possibile fornire una prima valutazione dei punti di forza e di alcuni elementi di criticità dell'impostazione regolatoria, anche alla luce dell'impatto del provvedimento sulle gestioni nel loro percorso di adeguamento ai nuovi indirizzi in materia di qualità.

**Il TQRIF per l'avvio di un processo di convergenza e omogeneizzazione della qualità del servizio**

Tra i punti di forza, il TQRIF ha indubbiamente posto le condizioni per l'avvio di un **processo di convergenza e omogeneizzazione** della qualità del servizio, che dispiegherà i suoi effetti non solo attraverso gli obblighi e gli *standard* definiti nelle Carte della qualità dei gestori, ma anche attraverso l'integrazione delle prescrizioni del TQRIF in alcuni atti fondamentali, come i contratti di servizio, la documentazione di gara, i piani di investimento, etc.

**La definizione di uno schema tipo di contratto di servizio**

Proprio i contratti di servizio sono stati di recente oggetto di una consultazione da parte di ARERA<sup>23</sup>, volta ad illustrare i primi orientamenti sulla definizione di uno schema tipo di contratto, allo scopo di disciplinare e omogeneizzare a livello nazionale i rapporti tra gli enti affidanti e i gestori. Nella struttura dello schema tipo di servizio delineata dal regolatore<sup>24</sup>, al Titolo III sono enunciate le "disposizioni in materia di qualità e trasparenza del servizio", che assicurano un raccordo con il TQRIF e il TITR, oltre che con i nuovi Criteri Ambientali Minimi (CAM) per il servizio di gestione dei rifiuti urbani approvati nel giugno 2022 dal MiTE (oggi MASE)<sup>25</sup> e con eventuali nuove linee guida, prassi di riferimento e norme tecniche di settore elaborate dall'Ente Nazionale Italiano in materia di Unificazione (UNI).

A rafforzare il tema della qualità nello schema-tipo di contratto è la possibilità di stabilire obblighi e/o *standard* migliorativi o integrativi rispetto a quelli previsti da ARERA, tali da determinare un posizionamento nella matrice degli schemi regolatori diverso e quindi migliorativo rispetto a quello di partenza. Tale disposizione, che accelera il processo di convergenza e miglioramento verso gli schemi più avanzati, potrà essere evidentemente oggetto di condizioni di premialità in fase di gara per l'assegnazione dell'affidamento del servizio nella valutazione dell'offerta tecnica ovvero potrà divenire un impegno al miglioramento della qualità codificato nel capitolato di gara. A questo

<sup>23</sup> Documento per la Consultazione 643/2022/R/rif, "Primi orientamenti per la predisposizione di uno schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra ente affidante e gestore del servizio di gestione dei rifiuti urbani", ARERA, 29.11.2022.

<sup>24</sup> Comma 3.5.

<sup>25</sup> Decreto del Ministero della Transizione Ecologica, 23 giugno 2022 (G.U. n. 182, 5 agosto 2022).

proposito, nell'ambito del procedimento che condurrà alla predisposizione di uno schema-tipo di bando di gara<sup>26</sup>, sarebbe opportuno che i margini di discrezionalità dell'ETC nella definizione dei livelli di qualità siano definiti nell'ambito di casistiche disciplinate da ARERA, al fine di omogeneizzare le regole a livello nazionale ed evitare distorsioni concorrenziali tra territori.

**Il TQRIF ha aumentato la trasparenza**

In secondo luogo, l'emanazione del TQRIF ha certamente consentito di portare una maggiore **trasparenza relativamente agli oneri connessi al miglioramento della qualità** del servizio, indirizzando le risorse verso il perseguimento di obiettivi comuni nel Paese<sup>27</sup>.

**Il TQRIF promuove gli investimenti e la riorganizzazione dei processi**

In terzo luogo, la regolazione della qualità costituisce una leva per **promuovere nuovi investimenti** nel settore, specie nel campo della digitalizzazione, e per la **riorganizzazione dei processi**. Tale impulso risulta particolarmente evidente nelle gestioni che ricadono negli Schemi II-III-IV, laddove è necessario implementare un sistema di registrazione delle informazioni e dati concernenti le prestazioni soggette a livelli generali di qualità, realizzato in modo da consentirne la verificabilità in sede di controllo da parte delle Autorità competenti.

Infine, la *compliance* al TQRIF non ha impatto esclusivamente sulla qualità del servizio erogato, ma fornisce anche una spinta indiretta verso l'aggregazione industriale, il completamento della *governance* e il passaggio da logiche tributarie a corrispettive.

**Il TQRIF spinge verso l'aggregazione industriale...**

Per quanto riguarda l'**aggregazione industriale**, la definizione di obblighi e *standard* sfidanti, che comportano un onere di adeguamento e mantenimento dei nuovi livelli di qualità, si pone come un elemento di favore per le gestioni più virtuose, capaci di adeguarsi al TQRIF in condizioni di maggiore efficienza e beneficiando di economie di scala.

**...il completamento della governance...**

Relativamente al **completamento della governance**, le prescrizioni del TQRIF richiedono un presidio costante da parte degli ETC<sup>28</sup>. Nel caso in cui l'ETC è un Comune in regime di tributo e laddove il regolatore locale coincide con il gestore delle tariffe dei rapporti con l'utenza, gli oneri a carico degli ETC sul TQRIF si sommano agli adempimenti tipici del gestore, quindi non legati unicamente alla regolazione della qualità ma anche alla predisposizione del PEF. È evidente, dunque, che **la piena operatività di un regolatore di secondo livello**, da un lato, e **il passaggio a tariffa corrispettiva o l'affidamento a terzi del servizio di gestione del tributo**, dall'altro, possono sgravare i Comuni dagli adempimenti ricadenti sugli ETC e sui gestori delle tariffe e dei rapporti con l'utenza, orientando il settore verso un sistema di *governance* meno parcellizzato e verso un modello tariffario più aderente al principio comunitario del "*chi inquina paga*"<sup>29</sup>.

**...e logiche corrispettive**

Il passaggio a tariffa corrispettiva tende a ridurre anche la casistica, estremamente diffusa nel modello lombardo, di una coincidenza tra il regolato e il regolatore.

<sup>26</sup> Delibera 50/2023/R/rif, "Avvio di procedimento per la definizione di schemi tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 7, comma 2, del d.lgs. 201/22", ARERA, 14.02.2023.

<sup>27</sup> Anche il canale per ricomprendere nei PEF i costi legati all'adeguamento degli obblighi e degli *standard* di qualità è il medesimo, cioè le componenti previsionali  $CQ_{TV,a}^{exp}$  e  $CQ_{TF,a}^{exp}$  a copertura rispettivamente degli oneri variabili e fissi aggiuntivi.

<sup>28</sup> Per un maggiore dettaglio sugli oneri definiti nel TQRIF e ricadenti sugli ETC, si rimanda al riquadro "Il ruolo degli ETC nella regolazione della qualità del servizio".

<sup>29</sup> Per un approfondimento, si rimanda al *Position Paper* n. 207: "Tariffazione puntuale 2.0: più equa, trasparente e corrispettiva", Laboratorio REF Ricerche, marzo 2022.

Nell'ambito del MTR-2, ARERA ha previsto che se l'ETC è identificabile con il gestore è possibile affidare la validazione del PEF ad una specifica struttura o un'unità organizzativa nell'ambito dell'Ente stesso o identificabile in un'altra amministrazione territoriale, dotata di adeguati profili di terzietà rispetto all'attività gestionale<sup>30</sup>.

Tuttavia, una novità sul tema è rappresentata da quanto stabilito nel nuovo Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali<sup>31</sup> (TU SPL), dove all'art. 6, c. 3 si afferma che *"qualora gli enti locali titolari del servizio e a cui spettano le funzioni di regolazione assumano direttamente o per mezzo di soggetto partecipato la gestione del servizio, le strutture, i servizi, gli uffici e le unità organizzative dell'ente ed i loro dirigenti e dipendenti preposti a tali funzioni di regolazione non possono svolgere alcuna funzione o alcun compito inerente alla gestione ed al suo affidamento"*.

Ciò apre la strada all'istituzione delle "agenzie di regolazione", citate all'art. 9 del medesimo D.Lgs., che se istituite potrebbero detenere le funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo, evitando sovrapposizioni tra regolatore e regolato.

#### I PUNTI DI FORZA NELL'APPLICAZIONE DEL TQRIF

- ✓ Pone le condizioni per l'avvio di un processo di **convergenza** e di **omogeneizzazione** della qualità del servizio
- ✓ Determina una maggiore **trasparenza nella spesa** per il miglioramento della qualità del servizio
- ✓ Costituisce una leva alla **promozione di investimenti** nel settore
- ✓ Fornisce una spinta indiretta verso:
  - l'**aggregazione industriale**
  - il **completamento della governance**
  - il **passaggio** da TARI tributo a **tariffa corrispettiva** o all'**esternalizzazione del servizio**



Fonte: Laboratorio REF Ricerche

<sup>30</sup> Allegato alla Delibera 363/2021/R/rif, comma 28.3.

<sup>31</sup> D.Lgs. n. 201 del 23 dicembre 2022.

### **Il ruolo degli ETC nella regolazione della qualità del servizio**

Nell'ambito della definizione degli obblighi e degli *standard* del TQRIF, ma anche nelle fasi di validazione degli atti e di controllo del rispetto degli adempimenti, l'ETC riveste un ruolo fondamentale. In particolare, è compito dell'ETC:

- **approvare ed eventualmente integrare in un unico testo la Carta della qualità del servizio;**
- **determinare gli obblighi di qualità individuando il posizionamento della gestione nella matrice e gli obblighi/standard ulteriori e migliorativi;**
- **valutare l'introduzione ed eventualmente applicare il comma 2.4 del TQ-RIF<sup>a</sup>, sull'individuazione dei soggetti obbligati relativamente ai punti di contatto con l'utente e alla gestione dei reclami e delle richieste scritte di informazioni;**
- individuare il gestore soggetto agli obblighi del servizio di ritiro su chiamata qualora tale attività sia affidata ad un operatore diverso dal gestore del servizio di raccolta;
- valutare eventuali estensioni del servizio di ritiro ad altri rifiuti oltre agli ingombranti e possibili deroghe alla gratuità del servizio e al numero dei pezzi mensili ritirati;
- approvare eventuali modifiche al *Programma delle attività di raccolta e trasporto e al Programma delle attività di spazzamento e lavaggio;*
- approvare (Schemi III e IV) il *Piano di controlli periodici sullo stato di riempimento e di corretto funzionamento dei contenitori nelle aree di raccolta stradale e di prossimità* ed, eventualmente, individuare i soggetti che devono presidiare lo svolgimento dei controlli (in assenza di sistemi di telecontrollo);
- verificare l'effettiva mancanza di responsabilità del gestore in caso di interruzione del servizio di raccolta e trasporto;
- differenziare il tempo di recupero del servizio di raccolta e trasporto e di spazzamento e lavaggio non effettuato (d'intesa con il gestore) in relazione alla densità abitativa, affluenza turistica, ecc.;
- effettuare una valutazione sulle casistiche del pronto intervento in relazione ai servizi oggetto del Contratto di servizio;
- **svolgere eventualmente un'attività di controllo e di pubblicazione delle informazioni e dei dati trasmessi dal/i gestore/i.**

**La portata degli adempimenti in capo all'ETC chiama la necessità di un rapido completamento dei processi di *governance* e rende auspicabile l'individuazione di competenze e forme di coordinamento sovra-comunali per rispondere al ruolo a cui gli Enti locali sono chiamati nel nuovo paradigma.**

<sup>a</sup> "[...] l'Ente territorialmente competente può individuare quale soggetto obbligato agli adempimenti contenuti nel presente TQRIF inerenti ai punti di contatto con l'utente di cui al Titolo IV e alla gestione dei reclami e delle richieste scritte di informazioni di cui al Titolo III riguardanti le attività di raccolta e trasporto e spazzamento e lavaggio delle strade, il gestore delle suddette attività previa intesa con lo stesso e con le Associazioni dei consumatori locali, in luogo del gestore dell'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti".

## Qualche criticità nell'applicazione del TQRIF

I punti di debolezza emersi in questa prima fase di applicazione del TQRIF sono speculari ai punti di forza, trattandosi di un modello regolatorio che ha creato molte difficoltà di implementazione negli Enti locali e in generale presso le gestioni di minori dimensioni e meno strutturate in termini di competenze.

### La predilezione per lo Schema I

La principale criticità del TQRIF risiede nella generale **predilezione per lo Schema I** da parte degli ETC, anche nei territori nei quali il livello di partenza poteva essere coerente con Schemi più avanzati. Lo stesso regolatore si è espresso nel merito chiarendo che *"l'Autorità ha preso nota del massiccio posizionamento degli operatori sullo schema regolatorio minimo e sta conducendo le proprie valutazioni in merito"*<sup>32</sup>. Da questo punto di vista, le leve in mano al regolatore sono di due tipi: da un lato rivedere il TQRIF in occasione del prossimo periodo regolatorio, introducendo meccanismi di premialità e di penalità volti ad incentivare gestori ed ETC ad inquadrare percorsi di miglioramento della qualità ed eventualmente rendere più stringente il percorso di convergenza verso schemi più evoluti; dall'altro, la possibilità di sfruttare le leve che ARERA ha già individuato, a partire dall'introduzione di strumenti di **sunshine regulation**, mutuando ad esempio quanto previsto nel caso del servizio idrico con la pubblicazione di infografiche sulla qualità contrattuale e sulla qualità tecnica a beneficio di cittadini e utenti.

In questo caso, il meccanismo competitivo tra i gestori attivato dal principio del *"naming and shaming"*, e dunque basato sulla pubblicazione e sul confronto dei dati, può fornire un chiaro incentivo al miglioramento delle *performances* di qualità del servizio, specie in un settore competitivo come quello della gestione dei rifiuti urbani. Il meccanismo potrebbe tenere conto, inoltre, di fattori ambientali (es. orografia), sociali (es. pendolarismo) ed economici (es. turismo) che incidono in modo rilevante sulle attività dei gestori, rendendo più coerente il confronto tra le *performances*. Parimenti, l'introduzione di fattori correttivi sulla categorizzazione dei dati potrebbe disinnescare eventuali incoerenze nei dati pubblicati, evitando che un'imputazione errata possa avere delle ricadute reputazionali e inficiare l'attività di *benchmarking* delle prestazioni.

In merito al processo di innesto nel modello regolatorio del sistema di **premierità/penalità**, una possibilità è quella di istituire un meccanismo di perequazione nazionale gestito dalla Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA) e alimentato da una specifica componente tariffaria, sulla stregua di quanto già definito nel servizio idrico integrato e di quanto prospettato in sede di consultazione relativamente ai meccanismi di perequazione connessi al rispetto della gerarchia dei rifiuti e al recupero dei rifiuti accidentalmente pescati<sup>33</sup>.

### Difficoltà dei Comuni-gestori nell'applicare il TQRIF

Un'ulteriore criticità emersa in fase di applicazione del TQRIF è la **difficoltà riscontrata dai Comuni, laddove gestori «in economia» del servizio**, nel rispondere agli adempimenti richiesti dal TQRIF. Se da un lato tale aspetto non è di per sé necessariamente una criticità, in quanto fornisce una spinta verso forme di gestione "industriale" e verso la tariffa corrispettiva, dall'altro rappresenta un problema nel breve periodo, perché si può tradurre in maggiori costi in capo ai cittadini per adempiere ad alcuni obblighi, come ad esempio quelli connessi al servizio di contatto telefonico.

<sup>32</sup> Fonte: "Qualità del servizio rifiuti, la parola d'ordine è "prudenza"", Staffetta Rifiuti, 1° dicembre 2022.

<sup>33</sup> Documento per la Consultazione 611/2022/R/rif, "Sistemi di perequazione nel settore dei rifiuti. Orientamenti per l'introduzione dei sistemi di perequazione connessi al rispetto della gerarchia dei rifiuti e al recupero dei rifiuti accidentalmente pescati", ARERA, 22.11.2022.

Il caso del “numero verde” è calzante, in quanto in assenza di una gestione integrata o di un accordo fra il gestore delle tariffe e della raccolta e trasporto per la predisposizione di un numero unico, l’utente si trova a dover sostenere una tariffa che copre entrambe i servizi, risultando particolarmente impattante, specie nei Comuni di piccola dimensione. In questi casi, sarebbe forse stato opportuno prevedere la possibilità di deroga alla gratuità del servizio, laddove questo risulta mediamente più oneroso per gli utenti rispetto al mantenimento di un numero di telefono dedicato.

In aggiunta, la maggioranza delle utenze telefoniche, sia fisse sia mobili, ha tariffazione “flat”; pertanto, l’utente non trae alcun beneficio economico dal fatto che il numero chiamato sia gratuito. Di contro, l’attivazione di un numero verde da parte del gestore del servizio comporta dei costi che vengono ribaltati sull’utente in tariffa. In conclusione, l’utente si trova a pagare separatamente un servizio (la telefonata) del quale avrebbe potuto usufruire mediante il suo piano tariffario senza costi aggiuntivi.

**Problematicità nei territori con governance non evoluta**

In terzo luogo, sono emerse delle **problematiche** nell’implementazione del disegno regolatorio **nei territori dove la governance non è stata completata** (EGATO non individuati o non operativi) **o dove il ruolo dell’ETC coincide con il Comune**. Come detto, tuttavia, criticità di questo tipo possono indubbiamente tradursi in inefficienze ed in maggiori oneri nel breve periodo, ma costituiscono una leva indiretta al completamento della **governance** e verso una regolazione di locale coerente con gli adempimenti definiti a livello nazionale.

**L’applicazione del TQRIF è sfavorita dall’attuale contesto economico**

Infine, un ultimo elemento di criticità nell’applicazione del TQRIF non è legato al provvedimento in sé, ma al contesto in cui esso si cala. In particolare, nel 2022 l’attività dei gestori del servizio è stata fortemente influenzata dall’aumento dell’inflazione e dal **rincaro dei costi energetici e dei materiali** che ha eroso spazi in tariffa che potevano essere destinati al miglioramento della qualità del servizio e a nuovi investimenti<sup>34</sup>. Tale criticità, che ha caratterizzato le predisposizioni tariffarie 2022-2023, è destinata a persistere anche nel 2023, anno di entrata in vigore del TQRIF.

In questo senso, l’auspicio è che nell’ambito del procedimento per la definizione delle regole e delle procedure per l’aggiornamento 2024-2025 delle predisposizioni tariffarie<sup>35</sup> si affronti il tema dell’inflazione, allo scopo di limitare il caso in cui gli Enti locali decidano di derogare alla qualità del servizio in nome della sostenibilità delle tariffe.

<sup>34</sup> Per un approfondimento, si rimanda al *Position Paper* n. 224: “Costi dell’energia e rifiuti: occorre un intervento straordinario”, Laboratorio REF Ricerche, novembre 2022.

<sup>35</sup> Deliberazione 62/2023/R/rif, “Avvio di procedimento per la definizione delle regole e delle procedure per l’aggiornamento biennale (2024-2025) delle predisposizioni tariffarie del servizio di gestione dei rifiuti urbani”, ARERA, 21.02.2023.

## ELEMENTI DI CRITICITÀ NELL'APPLICAZIONE DEL TQRIF

- × Generale **predilezione per lo Schema I**, in esito di considerazioni di natura economica e agli adempimenti amministrativi connessi agli schemi successivi
- × Forti **difficoltà riscontrate dai Comuni** nel rispondere agli adempimenti richiesti dal TQRIF
- × Problematiche nell'implementazione del TQRIF dove la **governance è incompleta** o dove il ruolo dell'**ETC coincide con il Comune**
- × I **rincari dei costi energetici** e delle **materie prime** hanno ridotto gli spazi in tariffa per il miglioramento della qualità e/o per sostenere i maggiori costi di rendicontazione



Fonte: Laboratorio REF Ricerche

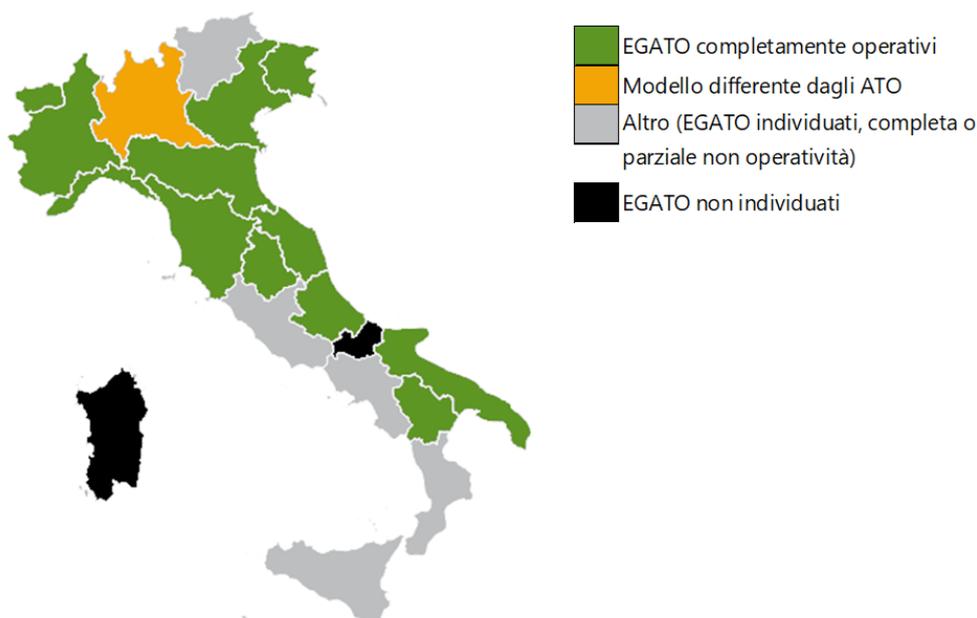
### **Governance del servizio: occorre superare i divari**

Come sottolineato a più riprese da ARERA, la *governance* del servizio rifiuti presenta dei divari evidenti da colmare, risultando frammentata e con un processo di organizzazione territoriale del servizio ancora incompleto.

Come mostrato nella cartina seguente, accanto all'eccezione del modello lombardo, ove si è optato per un modello differente da quello degli ATO<sup>a</sup>, gli EGATO risultano operativi in 12 regioni, individuati ma non pienamente operativi in 5 regioni (Trentino-Alto Adige, Lazio, Campania, Calabria e Sicilia) e non individuati in Sardegna e Molise.

Il mancato completamento della *governance* nel ciclo dei rifiuti è stata una delle criticità rilevate dalla Corte dei conti<sup>b</sup>, nel relazionare lo stato di attuazione del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), circa gli elementi di debolezza che hanno finora rallentato lo sviluppo della gestione dei rifiuti.

### LA GOVERNANCE DEL SERVIZIO RIFIUTI: L'OPERATIVITÀ DEGLI EGATO



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su informazioni ARERA, ReOPEN SPL (Invitalia) e Regioni

All'interno del **Quadro Strategico 2022-2025<sup>c</sup>**, con l'Obiettivo Strategico 20 (OS.20) "Promuovere strumenti per supportare il riordino degli assetti del settore ambientale", **ARERA intende sostenere il riordino della governance nel settore dei rifiuti**. Tra le principali linee di intervento, infatti, si rinviene quella di operare una ricognizione sistematica delle caratteristiche che definiscono gli assetti di governo locale per i rifiuti, effettuando una specifica attività di monitoraggio e di segnalazione circa la riorganizzazione/razionalizzazione degli assetti istituzionali locali<sup>d</sup>, alla stregua di quanto già previsto per il SII.

Si tratta, quest'ultima, di un'ambizione che è stata accolta nel nuovo TU SPL, laddove all'art. 5, c. 6 si stabilisce che ARERA dovrà presentare una periodica relazione semestrale sul rispetto delle prescrizioni stabilite dalla disciplina di settore per la definizione del perimetro degli ambiti territoriali e per la costituzione degli enti di governo dell'ambito.

<sup>a</sup> Ai sensi dell'art. 200, c. 7, del TUA, ove si afferma che le Regioni possono adottare modelli differenti dagli ATO, qualora venga predisposto un piano regionale dei rifiuti che si dimostri adeguato rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa in vigore.

<sup>b</sup> "Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)", (redatta ai sensi dell'art. 7, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108), Corte dei conti, marzo 2022.

<sup>c</sup> "Allegato A - Quadro Strategico", Delibera 13 gennaio 2022 2/2022/A, ARERA.

<sup>d</sup> "Parere sullo schema di decreto legislativo recante riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118", ARERA, 29.11.2022.

## L'APPLICAZIONE DEL TQRIF: IL PUNTO DI VISTA DELLE AZIENDE

### Tavoli di lavoro per valutare l'impatto delle novità

Sin dalla prima consultazione avviata da ARERA, i gestori si sono confrontati con gli impegni e gli adempimenti richiesti dal TQRIF. A tal fine, nelle aziende non sono mancate le esperienze di tavoli di lavoro congiunti tra le strutture impattate dall'avvio della nuova attività regolatoria:

- *clienti*, per valutare gli impatti e le criticità delle innovazioni proposte in materia di qualità contrattuale;
- *operation*, per valutare le ricadute degli obblighi relativi alla qualità tecnica;
- *comunicazione*, per evidenziare agli utenti le modifiche in tema di trasparenza;
- *compliance*, per coordinare e sintetizzare le attività ai fini del recepimento delle stesse nei regolamenti e nei rapporti con l'ETC.

### I principali rilievi delle aziende in fase consultiva

Sin dalla fase di consultazione le aziende hanno evidenziato ad ARERA le criticità di alcune proposte. I principali rilievi insistevano sulla necessità di implementare investimenti in sistemi informativi e informatici per garantire il rispetto degli obblighi di classificazione delle richieste, per registrare le *performances* del servizio e soprattutto per garantire la rendicontazione ai fini della valutazione del rispetto degli *standard*. Il documento di consultazione presentava altresì alcune difficoltà interpretative e attuative nelle realtà che applicano la tariffa corrispettiva.

### L'analisi delle aziende dopo la pubblicazione del TQRIF

Successivamente alla pubblicazione del TQRIF, nelle aziende è iniziata una seconda fase di lavoro: con gli obblighi e gli *standard* definitivi, le aziende hanno analizzato il loro posizionamento nella matrice dei quattro schemi in attesa che l'ETC lo definisse e hanno esaminato oneri e adempimenti necessari in funzione di ciascuno dei potenziali schemi, al fine di prepararsi a chiudere i divari nei tempi richiesti.

Nelle realtà più strutturate, l'approccio a nuovi obblighi di qualità non ha costituito una rivoluzione della gestione ordinaria. Tuttavia, sono emerse chiaramente in alcuni casi le difficoltà già riscontrate nella fase di consultazione.

Contestualmente all'analisi del *gap*, le strutture incaricate dei sistemi informativi hanno iniziato ad affrontare con i fornitori dei gestionali le prime integrazioni e gli sviluppi da implementare. In tale contesto sono emerse notevoli difficoltà di integrazione dei diversi gestionali, affinché le varie informazioni (servizi, banche dati utenti, gestione delle richieste, ecc.) riuscissero a interfacciarsi per poi essere misurate e rendicontate in cruscotti di monitoraggio. In particolare, per quanto riguarda le attività che interessano diverse strutture aziendali si è reso necessario codificare e tradurre in *work-flow* le procedure consolidate di gestione.

### L'importanza dello sviluppo dell'informatica

Nell'ambito delle collaborazioni tra gestori, che non sono mancate, e in particolare tra quelle realtà caratterizzate da modelli di servizio analoghi, è emerso chiaramente quanto lo sviluppo e l'integrazione informatica costituisca l'aspetto più complesso e, contemporaneamente, centrale ai fini della garanzia di adempimento degli obblighi e di valutazione del raggiungimento degli *standard*. I principali produttori e sviluppatori di *software* nella filiera ambientale hanno rapidamente offerto soluzioni più o meno flessibili per supportare i gestori; tuttavia, tali implementazioni si scontrano inevitabilmente con la necessità di garantire la funzionalità in essere, contenere i costi e in ultima analisi contenere l'impatto sulle tariffe degli utenti.

**Le principali criticità dei gestori**

All'entrata in vigore del TQRIF si può pertanto stimare un primo bilancio delle **maggiori criticità** con cui i gestori devono confrontarsi per garantire gli adempimenti richiesti da ARERA:

- la definizione di obblighi e *standard* generici non propriamente conformi e contestualizzati al servizio di igiene urbana, in particolare in realtà che adottano il modello porta a porta;
- la presenza di alcune definizioni non del tutto chiare, quali ad esempio interruzione di servizio e disservizio, che lasciano adito a interpretazioni soggettive e parzialmente sovrapponibili;
- la necessità di revisionare processi e procedure lavorative già efficaci con impatti considerevoli, di fronte a benefici non significativi per l'utenza;
- le difficoltà a contenere gli aumenti di costi, legati in quota parte alle implementazioni informatiche per la rendicontazione, e che difficilmente verranno compresi e interpretati dai cittadini come una maggiore qualità del servizio;
- le eccessive incognite in merito alla rendicontazione, che hanno frenato molti gestori dal candidarsi in schemi più performanti in attesa di maggiori elementi;
- la parziale e non univoca classificazione delle casistiche oggetto di *standard* che paradossalmente potrebbe portare i gestori ad escludere potenziali attività significative e includerne altre meno impattanti per gli utenti (i.e. riparazione dei contenitori vs sostituzione);
- la sovrapposizione e coesistenza di *standard* già esistenti con i nuovi costituisce un elemento di ridondanza da un lato e di incertezza interpretativa dall'altro, in particolare se l'unità di misura dello scostamento era diversa e non confrontabile (i.e. giorni di ritardo vs numero di sforamenti annuali).

**Le opportunità per i gestori**

Di contro è innegabile che il TQRIF può presentare molte **opportunità** di sviluppo per i gestori:

- gli obblighi e gli *standard* individuati implicano l'adozione di un nuovo paradigma di monitoraggio dei servizi, superando in particolare le limitazioni nel controllo di quelli svolti da terzi prevedendoli già nelle fasi di affidamento o come *addendum* contrattuali;
- l'accelerazione e la spinta sulla digitalizzazione favoriscono un contestuale miglioramento della gestione ed un efficientamento dell'impresa;
- la regolazione univoca, benché asimmetrica, con *standard* di riferimento condivisi e la pubblicazione comparativa delle informazioni sono incentivi a incrementare la qualità e il livello del servizio offerto attraverso la *sunshine regulation*;
- la regolazione nazionale modifica la percezione dell'igiene urbana, equiparandola agli altri settori regolati quali idrico, gas ed elettrico, superando la visione di un servizio amministrato principalmente a livello comunale.

## CONCLUSIONI

L'avvio della regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani è il risultato di un percorso avviato con l'assegnazione ad ARERA del mandato di regolazione del settore e proseguito con una consultazione che ha visto un'ampia partecipazione.

Il contesto nel quale si cala l'entrata in vigore del TQRIF è fortemente disomogeneo, tra aree del Paese (divario Nord-Sud), tra tipologie di gestori (raccolta e trasporto da un lato e tariffe e rapporti con gli utenti dall'altro), ma anche tra modelli di *governance* e forme di integrazione verticale e orizzontale del servizio diverse.

La complessità del contesto ha indotto ARERA a optare per un'entrata in vigore graduale del processo di regolazione e per l'implementazione di un modello regolatorio asimmetrico, che ha posto in capo agli ETC il compito di definire gli obblighi e gli *standard* di qualità a cui assoggettare la gestione, sulla base di una valutazione del livello di partenza.

Da una prima ricognizione emerge come **il 77% della popolazione risiede in gestioni che ricadono nello Schema I**, dunque con una qualità di base, quota che sale al 79% nel Nord Italia e al 90% nel Sud. Anche le aree del Paese che esprimono già livelli di prestazione avanzati hanno optato per un posizionamento iniziale poco sfidante: una scelta che si spiega con il desiderio di **ridurre gli oneri e gli adempimenti in capo ai Comuni**, laddove questi sono gestori "in economia" del servizio, **e più in generale in capo ai gestori, in una fase di rincari dei costi energetici e delle materie prime**. In questo modo, si è optato per **rimandare il passaggio a schemi regolatori più avanzati nel periodo regolatorio successivo**.

Una potenziale soluzione all'*impasse* può essere **l'introduzione di meccanismi di premialità e di penalità** volti ad incentivare gestori ed ETC ad inquadrare percorsi di miglioramento della qualità e a rendere più cogente il percorso di convergenza verso gli Schemi più evoluti. Parimenti, **l'introduzione di strumenti di *sunshine regulation***, mutuando l'esperienza della qualità del servizio idrico, potrebbe offrire un incentivo reputazionale in un settore competitivo come quello della gestione dei rifiuti urbani.

Accanto agli elementi di criticità, legati ai ritardi nel completamento della *governance* locale e alle difficoltà dei gestori alle prese con un contesto di rincari dei costi energetici e dei materiali, nella prima applicazione del TQRIF non mancano i punti di forza. In primis, l'aver posto le condizioni per **l'avvio di un processo di convergenza e omogeneizzazione della qualità del servizio**, i cui effetti si produrranno nei prossimi anni anche in via indiretta, ovvero attraverso l'inserimento delle prescrizioni del TQRIF nelle procedure di gara e nei contratti di servizio.

La definizione di obiettivi comuni sulla qualità ha favorito altresì una **maggior trasparenza e confrontabilità degli oneri legati al miglioramento della qualità stessa**.

Infine, la *compliance* al TQRIF offre una spinta indiretta all'**aggregazione industriale**, al **completamento della *governance*** e al **passaggio da logiche tributarie a corrispettive o all'esternalizzazione del servizio di gestione del tributo**, in esito alla riduzione degli adempimenti in capo agli ETC quando questi ultimi coincidono con i Comuni.

In conclusione, la regolazione della qualità del servizio rappresenta un'occasione importante per condurre il settore lungo i binari tracciati dalle politiche comunitarie e con le riforme del PNRR, e il TQRIF sembra cogliere questi auspici. Tuttavia, un cambio di passo appare necessario per rendere più celere il processo di convergenza verso il modello qualitativo ottimale definito dal regolatore.