
Il regolamento per il miglioramento delle prestazioni e della qualità del servizio nella gestione dei Rifiuti urbani

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo - del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente relazione, relativa a **“Il regolamento per il miglioramento delle prestazioni e della qualità del servizio nella gestione dei Rifiuti urbani”¹**.

1. La nuova regolazione del servizio nella gestione dei rifiuti urbani

Il 1° gennaio 2023 è entrato in vigore il “Testo unico per la regolazione della Qualità del servizio di gestione dei Rifiuti urbani” (**TQRIF**) che è stato emesso dall’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (**ARERA**) con la Delibera 15/2022 del 18 gennaio 2022; si tratta di un documento che impone il rispetto di una serie di obblighi ai soggetti gestori del servizio dei rifiuti urbani, ivi inclusi i Comuni che gestiscono direttamente il tributo TARI. Il Testo si propone di regolare il settore della gestione dei rifiuti urbani e di accompagnarlo verso un miglioramento della qualità grazie a un percorso che definisce un livello minimo delle prestazioni erogate e favorendo su tutto il territorio nazionale la convergenza verso sistemi di gestione dei rifiuti virtuosi. Le prescrizioni dettate da ARERA in tema di qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani rappresentano certamente un obiettivo cui tendere ma che include anche nuovi obblighi per gli Enti territoriali.

Il TQRIF è un modello regolatorio che riconosce l’elevato livello di disomogeneità e complessità del settore a livello nazionale e che, pur stabilendo un livello minimo comune a tutti,

¹ La presente Nota Informativa è stata sviluppata a partire dal paper “Qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani: fissati i livelli minimi delle prestazioni” (Laboratorio REF Ricerche, marzo 2023).

pone in capo agli Enti Territorialmente Competenti (ETC) il compito di definire gli obblighi e gli standard di qualità a cui attenersi.

Il TQRIF stabilisce una matrice a quattro schemi regolatori, da “**minimo**” a “**intermedio**” e “**avanzato**”, distinti in base al livello di servizio effettivo di partenza; già nel corso del 2022 gli ETC hanno dovuto individuare, nei propri piani economici e finanziari, le risorse necessarie a sostenere i costi dovuti all’adeguamento delle proprie gestioni agli standard minimi di qualità derivanti dallo schema regolatorio di pertinenza (la matrice a quattro schemi sopracitata) che è entrato in vigore con il 1° gennaio 2023. L’autovalutazione del proprio livello di servizio di partenza ha favorito, da parte dei territori, l’implementazione di scelte conservative del proprio schema regolatorio e che sono più orientate a garantire il livello minimo comune di partenza stabilito dal TQRIF piuttosto che ad un miglioramento della propria gestione.

L’individuazione dello schema regolatorio di appartenenza è fatta dall’Ente Territorialmente Competente (ETC) sulla base del livello qualitativo effettivo garantito agli utenti e determinato in ragione delle prestazioni previste *nell/i Contratto/i di servizio e/o nella/e Carta/e della qualità* vigenti. Il set di obblighi è articolato in due emisferi di competenza:

- quello relativo alla **qualità contrattuale**, generalmente in capo al gestore dell’attività di amministrazione delle tariffe e del rapporto con gli utenti (tipicamente il Comune);
- quello relativo alla **qualità tecnica**, riferito prevalentemente al soggetto gestore che si occupa della raccolta, trasporto e igiene stradale e quindi dell’operatività sul territorio.

2. La situazione attuale della qualità del servizio

Uno degli aspetti che caratterizza il servizio di gestione dei rifiuti urbani e che lo differenzia da altri settori, come ad esempio quello settore idrico o energetico, è che il servizio di gestione di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti non è condizionato alla presentazione di una specifica richiesta da parte del contribuente/utente; infatti, tale servizio è reso incondizionatamente a favore di tutti gli utenti che, pertanto, conferiscono i propri rifiuti senza presentare una preventiva richiesta e senza stipulare preventivamente alcun contratto².

² La “richiesta di attivazione del servizio” può trovare concreta applicazione solo in presenza di tariffa corrispettiva, con il sistema di raccolta “porta a porta” poiché solo in tale sistema la richiesta di attivazione del servizio corrisponde alla richiesta di fornitura delle dotazioni necessarie all’utente; oppure con i sistemi di misurazione puntuale con contenitori stradali ad accesso controllato mediante tessera associata

Allo stato attuale il servizio della gestione dei rifiuti urbani e le prestazioni del servizio rese all'utenza sono ampiamente disomogenee sul territorio nazionale e per questo motivo la regolazione della qualità del servizio dei rifiuti urbani è stata attribuita ad ARERA, con la legge n.205/2017, con l'obiettivo di favorire l'attuazione di sistemi di gestione dei rifiuti urbani virtuosi.

L'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) ha svolto nel 2020³, su dati riferiti al 2018, due indagini che hanno riguardato sia i soggetti che nel corso dell'anno hanno effettuato attività di raccolta e trasporto e/o spazzamento delle strade sia i soggetti che hanno svolto l'attività di gestione tariffe e rapporti con gli utenti. Queste indagini hanno permesso di avere un quadro di partenza effettivo della qualità del servizio e i risultati emersi evidenziano una generale scarsa diffusione di indicatori di qualità contrattuale e/o tecnica, dei relativi standard prestazionali e di schemi di indennizzo all'utente.

Le indagini hanno dimostrato che a livello nazionale solo il 37% della popolazione è coperto dalla Carta della qualità per il servizio di raccolta/trasporto/spazzamento mentre la quota di popolazione coperta dalla Carta della qualità del servizio di gestione delle tariffe e del rapporto con gli utenti copre solo il 7% della popolazione nazionale⁴. Nonostante un livello generalmente insoddisfacente si riscontrano anche delle decisive differenze territoriali tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

Analizzando i risultati delle indagini a livello territoriale si evidenzia come si passa da una diffusione della "Carta della qualità dei servizi di raccolta/trasporto/spazzamento" che va da un massimo di 57% di popolazione coperta al Nord-Est a un minimo del 12% nelle Isole, e per la "Carta della qualità del servizio di gestione tariffe e rapporto con gli utenti" che va da un massimo di quota di popolazione coperta del 11% del Nord-Ovest a un minimo del 2% delle Isole.

Con le stesse indagini si è monitorata anche la diffusione dei contatti telefonici, degli sportelli fisici e altre modalità con le quali è possibile presentare reclami, richiedere informazioni,

all'utente che permette l'apertura del cassonetto. Anche in questo caso la richiesta di attivazione del servizio coincide con la richiesta di rilascio della tessera che permette l'apertura del cassonetto stradale.

³ Fonte: "Relazione Annuale Stato dei Servizi 2020", anno 2021, ARERA.

⁴ In generale risulta necessario un coordinamento tra il gestore del servizio rifiuti e il soggetto tenuto all'approvazione della Carta della qualità del servizio, che naturalmente può non coincidere con il Comune, ipotesi questa che si verifica nel caso in cui esista, e sia operativo, un ente territorialmente competente diverso dall'ente locale (EGATO, Regione, Provincia o Città Metropolitana). La necessità del coordinamento deriva dunque dalla discrasia esistente tra soggetto tenuto ad approvare il regolamento della TARI e della tariffa corrispettiva, ovvero il Comune, ed il soggetto che è tenuto ad approvare la Carta della qualità, ai sensi dell'art. 5, del TQRIF in modo che vi sia omogeneità nella terminologia utilizzata, nelle tempistiche previste e nell'evitare complicazioni.

segnalare disservizi e la rettifica degli importi addebitati. Per quanto riguarda 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 mentre per la gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti, l'adozione del servizio telefonico raggiunge una diffusione pari al 40% della popolazione italiana⁵. Anche in questo caso si registra una disparità territoriale che mostra una percentuale di popolazione coperta dal servizio telefonico per la gestione raccolta/trasporto/spazzamento che va dal 81% del Nord-Est al 25% del Sud, e la percentuale coperta dal servizio telefonico per la gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti che va dal 61% del Nord-Ovest al 18% delle Isole.

Infine, tra i dati raccolti da ARERA vi è l'analisi del servizio a chiamata di raccolta dei rifiuti ingombranti che è un'attività indispensabile nell'ottica di ridurre gli abbandoni e di prevenzione degli illeciti, soprattutto in gestioni prive di servizi alternativi o integrativi al ritiro domiciliare. I risultati mostrano come il servizio gratuito di ritiro degli ingombranti viene garantito al 46% della popolazione nazionale, passando da un massimo pari al 57% per il Nord-Est ad un minimo del 25% del Sud⁶.

3. La matrice degli schemi regolatori e le scelte degli Enti territoriali

A seguito della pubblicazione della Delibera 15/2022 del 18 gennaio 2022 si stabilisce che:

- entro il 31 marzo 2022 viene individuato per ogni ETC il proprio posizionamento nella matrice degli schemi regolatori di erogazione del servizio;
- a partire dal 1° gennaio 2023 entra in vigore il "Testo unico per la regolazione della Qualità del servizio di gestione dei Rifiuti urbani" (TQRIF);
- entro il 31 marzo 2024 gli ETC dovranno comunicare dati e informazioni sulla gestione del servizio ad ARERA;
- al 31 dicembre 2025 è stabilita la scadenza del primo periodo regolatorio.

⁵ Nella maggioranza dei casi, il servizio fa riferimento all'ufficio tributi del Comune, vale a dire l'Ente titolato a svolgere tale attività.

⁶ I valori registrati sono i seguenti: Nord Est 57%; Nord Ovest 55%; Centro 56%; Sud 25%; Isole 31%.

Per definire il processo di regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani ARERA si è basata su tre criteri: gradualità; asimmetria⁷ e sostenibilità economica nei confronti degli utenti⁸.

Non tutti gli aspetti tecnici coinvolti da questi criteri troveranno applicazione durante il primo periodo regolatorio che scade al 31 dicembre 2025. Infatti, con l'introduzione del TQRIF, ARERA ha deciso di disciplinare la qualità contrattuale (come "Carta della qualità del servizio"; "Reclami e richieste scritte di informazioni"; "Punti di contatto con l'utente"; "Riscossione"; "Rettifica degli importi dovuti"; "Ritiro rifiuti ingombranti") e alcuni primi aspetti di qualità tecnica (come "Contiguità e regolarità"; "Sicurezza"), rinviando a successivi approfondimenti e provvedimenti successivi al 2025 per i restanti profili di qualità tecnica (come "Tutela igienico sanitaria"; "Tutela ambientale"; "Accessibilità").

Come descritto nei paragrafi precedenti gli Enti Territorialmente Competenti (ETC) hanno dovuto attuare un'autovalutazione della propria gestione e inserirla nella matrice degli schemi regolatori pubblicata da ARERA. La valutazione si è basata su quanto previsto nel "Contratto di servizio" e/o nella "Carta della qualità" vigente/i, fornendo quindi una fotografia dello stato dell'arte; a seconda della posizione raggiunta all'interno della matrice degli schemi regolatori discendono diversi obblighi e standard di qualità da soddisfare e raggiungere nel periodo di riferimento 2022-2025.

La matrice degli schemi regolatori prevede che in presenza di *"obblighi e strumenti di controllo in materia di qualità tecnica"* e di *"obblighi in materia di qualità contrattuale"* si consideri il livello qualitativo del servizio come **"avanzato"**. In presenza di solo una delle due tipologie di obblighi, o in materia di qualità tecnica o in materia di qualità contrattuale, il livello qualitativo del servizio si consideri **"intermedio"**. Qualora non fossero presenti obblighi né in materia di qualità tecnica né in materia di qualità contrattuale il livello qualitativo del servizio è da considerarsi **"minimo"**.

In virtù dell'obbligo degli ETC di dichiarare il proprio posizionamento nella matrice degli schemi regolatori il Laboratorio REF ha effettuato una mappatura sul 48% della popolazione italiana (28,5 milioni di abitanti). Dal campione di dati raccolti risulta che il 77% della popolazione

⁷ Per quanto concerne l'asimmetria è previsto che gli obblighi di qualità contrattuale e tecnica siano differenziati sulla base dello schema regolatorio individuato dall'ETC.

⁸ Circa la sostenibilità economica nei confronti degli utenti, l'intento di ARERA è quello di raggiungere un miglioramento del livello di tutela per l'utenza, a partire dalle realtà ove la qualità del servizio denota livelli più bassi, pur garantendo la sostenibilità economica e sociale del servizio.

risiede in territori affidati a gestori che si collocano al livello **“minimo”** della qualità del servizio; il 17% risiede in territori affidati a gestori che si collocano ad un livello di qualità **“intermedio”**, infine il 6% della popolazione risiede in territori affidati a gestori che si collocano ad un livello di qualità **“avanzato”**.

L'analisi del livello **“intermedio”** di qualità del servizio fa emergere come sia più diffusa la situazione per cui siano presenti obblighi di natura tecnica ma non obblighi in materia contrattuale piuttosto che il contrario. Tale situazione può essere causata dal fatto che in molti territori il gestore delle tariffe e dei rapporti con l'utenza coincide con il Comune, che di conseguenza garantisce un buon livello qualitativo di continuità, regolarità e sicurezza del servizio (qualità tecnica), ma a cui non si accompagna un livello soddisfacente degli standard di qualità contrattuale.

Occorre ricordare che un generale livello della qualità del servizio pari a **“minimo”** può essere favorito dal fatto che gli oneri previsti dal TQRIF variano a seconda dallo schema regolatore nel quale si colloca il servizio offerto. A sostegno di questa ipotesi si può portare il dato del Nord dove, in base all'autovalutazione degli ETC, il 79% della popolazione si trova in uno schema con una qualità del servizio bassa, una percentuale superiore alla media nazionale pari al 77%, a fronte di un livello di raccolta differenziata che è pari al 71% al Nord, al 60% nel Centro e al 56% Mezzogiorno⁹.

In generale le macroaree del paese sono così suddivise:

- Nord: 79% della popolazione vive in territori con un livello di qualità del servizio **“minimo”**; 5% con un livello **“intermedio”** e più specificatamente con una qualità tecnica elevata ma in contemporanea una qualità contrattuale bassa; 16% della popolazione in territori con un livello di qualità del servizio **“intermedio”** ma con una qualità tecnica bassa e in contemporanea una qualità contrattuale elevata; 0% in territori con un livello di qualità del servizio **“elevato”**.
- Centro: 65% della popolazione vive in territori con un livello di qualità del servizio **“minimo”**; 16% della popolazione in territori con un livello di qualità del servizio **“intermedio”** con una qualità tecnica bassa e in contemporanea una qualità contrattuale elevata; il 19% in territori con un livello di qualità del servizio **“elevato”**.

⁹ A titolo di esempio si riporta il caso dell'Emilia-Romagna e del Friuli-Venezia Giulia che si sono collocati in uno schema di qualità di servizio basso, quando sono territori tradizionalmente virtuosi nella gestione dei rifiuti urbani e con tassi di raccolta differenziata che si collocano rispettivamente al 72% e al 68%.

- Mezzogiorno: 90% della popolazione vive in territori con un livello di qualità del servizio “**minimo**”; 7% con un livello “**intermedio**” e più specificatamente con una qualità tecnica elevata ma in contemporanea una qualità contrattuale bassa; 2% della popolazione in territori con un livello di qualità del servizio “**intermedio**” ma con una qualità tecnica bassa e in contemporanea una qualità contrattuale elevata; 0% in territori con un livello di qualità del servizio “**elevato**”.

Come appena descritto la gran parte degli ETC ha deliberato di rientrare nello schema di livello qualitativo minimo, per il quale sono comunque attesi diversi adempimenti con decorrenza 01/01/2023. Inoltre, tale scelta non preclude in ogni caso la possibilità di prevedere l'applicazione di standard qualitativi migliorativi o ulteriori rispetto a quelli individuati dal TQRIF.

Indipendentemente dallo schema regolatorio scelto dall'ETC, vi sono obblighi e adempimenti ricadenti sul gestore delle tariffe e dei rapporti con gli utenti, tra cui:

- l'adeguamento del regolamento TARI/TARIP;
- l'adeguamento del regolamento di Igiene Ambientale;
- l'adeguamento della modulistica.

Invece, in qualità di ETC, il Comune dovrà occuparsi:

- dell'adozione un'unica Carta della qualità del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani conforme alle disposizioni del TQRIF;
- del coordinamento e la gestione dei punti di contatto con l'utente tra i diversi gestori (call center, sportello fisico e web);
- della registrazione delle richieste dell'utenza e la relativa tracciatura dei tempi di risposta;
- della redazione delle comunicazioni annuali da inviare all'Autorità.

4. I principali punti di forza e le criticità nell'applicazione del TQRIF

Il TQRIF è entrato in vigore a inizio 2023 ma è già possibile riscontrare una serie di punti di forza e alcuni elementi di criticità dell'impostazione regolatoria alla luce dell'impatto che ha avuto nel percorso di adeguamento ai nuovi indirizzi in materia di qualità.

Tra i punti di forza il TQRIF vi è il fatto che ha posto le condizioni per l'avvio di un processo di convergenza e omogeneizzazione della qualità del servizio sia grazie agli obblighi e agli standard definiti nelle Carte della qualità dei gestori sia attraverso l'integrazione delle prescrizioni in alcuni atti come i contratti di servizio, la documentazione di gara e i piani di investimento.

ARERA è in procinto di definire una tipologia di contratto al fine di omogeneizzare a livello nazionale i rapporti tra gli enti affidanti e i gestori e con l'obiettivo di assicurare un raccordo tra il TQRIF e i Criteri Ambientali Minimi per il servizio di gestione dei rifiuti urbani approvati nel corso del 2022; inoltre, si ricorda che gli ETC hanno la facoltà di stabilire obblighi o standard migliorativi o integrativi rispetto a quelli previsti dal TQRIF in modo da determinare un miglioramento nel posizionamento nella matrice degli schemi regolatori rispetto a quello di partenza. Sempre tra i punti di forza occorre sottolineare come l'entrata in vigore del TQRIF ha portato a una maggiore trasparenza relativamente agli oneri connessi al miglioramento della qualità del servizio permettendo, in questo modo, di indirizzare le risorse verso il perseguimento di obiettivi comuni a livello nazionale.

Tra gli aspetti positivi vi è che la regolazione della qualità diventa di per sé una leva per promuovere nuovi investimenti nel settore, specie nel campo della digitalizzazione e nella riorganizzazione dei processi, e favorisce la nascita di economie di scala visto che i nuovi standard qualitativi comportano un onere finanziario non indifferente.

La principale criticità del TQRIF risiede nella generale predilezione per lo schema di livello qualitativo minimo da parte degli ETC, anche nei territori nei quali il livello di partenza poteva essere coerente con schemi più avanzati. La stessa ARERA si è espressa in merito chiarendo che visto il massiccio posizionamento degli operatori sullo schema regolatorio minimo sta conducendo le proprie valutazioni in merito. In concreto ARERA può intervenire in due modi per limitare la scelta del livello qualitativo minimo: 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, introducendo strumenti che attraverso la promozione e pubblicazione di infografiche sulla qualità contrattuale e sulla qualità tecnica del servizio sui rifiuti offerto a beneficio di cittadini e utenti inneschino un meccanismo competitivo tra i gestori che possa favorire un miglioramento delle performances di qualità del servizio.

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 un'adeguata 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 telefonico¹⁰.

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. Tale criticità, che ha caratterizzato le predisposizioni tariffarie 2022-2023, è destinata a persistere anche nel 2023, anno di entrata in vigore del TQRIF. Nelle procedure per l'aggiornamento delle predisposizioni tariffarie che si svolgeranno tra il 2024 e il 2025 si dovrà affrontare il tema dell'inflazione, comportando in questo modo un aumento dei costi da parte degli utenti, allo scopo di limitare il caso in cui gli Enti locali decidano di derogare alla qualità del servizio in nome della sostenibilità delle tariffe.

5. Il ruolo degli Enti Territorialmente Competenti

Il TQRIF stabilisce, per gli ETC, un ruolo ben definito nella regolazione della qualità del servizio dato che devono definire il livello di partenza della qualità del servizio offerto, tramite la matrice dello schema regolatorio, e poi validare gli atti e il controllo del rispetto degli adempimenti conseguenti al livello di qualità del servizio. 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;
- 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;

¹⁰ 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 ribattati 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.

- approvare eventuali modifiche al Programma delle attività di raccolta e trasporto e al Programma delle attività di spazzamento e lavaggio;
- approvare il Piano di controlli periodici sullo stato di riempimento e di corretto funzionamento dei contenitori nelle aree di raccolta stradale e di prossimità e, 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.

I benefici per gli Enti Territoriali Competenti sono:

- miglioramento del servizio al cittadino;
- conoscenza e controllo della realtà territoriale;
- incremento dell'entrata accertata come conseguenza di una più efficiente gestione per;
- maggiore equità fiscale.

6. Il punto di vista delle aziende del settore

I gestori del servizio dei rifiuti hanno potuto confrontarsi, fin dalla prima consultazione avviata da ARERA, sugli impegni e gli adempimenti richiesti dal TQRIF e in particolare sugli aspetti maggiormente impattati dalla nuova attività regolatoria e le seguenti ricadute dovute a: innovazioni in materia di qualità contrattuale, obblighi relativi alla qualità tecnica, modifiche in tema di trasparenza.

Le aziende hanno subito evidenziato ad ARERA le criticità di alcune proposte e in particolare i 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. Successivamente alla pubblicazione del TQRIF con gli obblighi e gli standard definitivi, le aziende hanno analizzato il loro posizionamento nella matrice dei quattro schemi e hanno esaminato gli oneri e adempimenti necessari al fine di prepararsi a chiudere i divari nei tempi richiesti. In particolare, le aziende hanno riscontrato 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.

Nell'ambito delle collaborazioni tra gestori 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 contenere i costi al fine di limitare l'impatto sulle tariffe degli utenti.

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 presenza di alcune definizioni non del tutto chiare, quali ad esempio la definizione di interruzione di servizio e disservizio, che lasciano adito a interpretazioni soggettive e parzialmente sovrapponibili;
- 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;
- 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).

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.

7. Considerazioni

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.

Il contesto nel quale si cala l'entrata in vigore del TQRIF è fortemente disomogeneo sia tra aree del paese (divario Nord-Sud) sia tra tipologie di gestori (raccolta e trasporto da un lato e tariffe e rapporti con gli utenti dall'altro), sia tra modelli di governance. 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 italiana risiede in gestioni che ricadono in territori con un livello di qualità del servizio "minimo", quota che sale al 79% nel Nord Italia e al 90% nel Sud. Anche le aree del paese che esprimono già livelli avanzati di servizio 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, che sarà a partire dal 2025.

Una potenziale soluzione alla tendenza a scegliere un livello di qualità del servizio “minimo” 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 livelli di servizio più evoluti.

Accanto agli elementi di criticità, legati 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. Tra i quali 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 maggiore trasparenza e confrontabilità degli oneri legati al miglioramento della qualità stessa. Inoltre, la compliance al TQRIF offre una spinta indiretta all'aggregazione industriale e al passaggio da logiche tributarie a corrispettive.