

LA REGOLAZIONE DELLA QUALITÀ NEL SETTORE RIFIUTI: L'INTERVENTO DI ARERA

Giorgio Ghiringhelli^{1,*}, Carlo Sguario², Paolo Pagani², Giuseppe Sbarbaro², Elisa Amodeo³

¹Università Cattaneo - LIUC, Scuola di Ingegneria Gestionale.

²UTILITEAM Srl, Milano.

³ARS ambiente Srl, Gallarate (VA).

Sommario – All'interno della più ampia cornice normativa predisposta dalle istituzioni, assume un ruolo importante e innovativo l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). L'Autorità, attraverso la sua attività di regolazione su tutto il territorio nazionale e l'attribuzione di poteri di controllo e sanzione in caso di mancato rispetto delle regole, dovrà infatti promuovere investimenti efficienti e finalizzati al raggiungimento degli obiettivi europei. Le direttrici che seguirà ARERA sembrano essere molto chiare e ricalcano uno schema ben noto che vede Tariffe, Qualità del Servizio e Unbundling come elementi chiave della sua azione. Se da un lato appare difficoltoso definire degli standard di servizio in un settore caratterizzato da un prodotto atipico, una grande importanza assumono gli standard di servizio, in un campo caratterizzato da una varietà molto eterogenea di prestazioni e da modalità operative molto diversificate; infatti, un dato che caratterizza fortemente il quadro dell'offerta di servizi di igiene urbana sul territorio nazionale è l'estrema variabilità della qualità dei servizi: si riscontra da un lato la presenza di realtà nelle quali la qualità del servizio è su livelli comparabili con quelli delle migliori esperienze europee, dall'altro l'esistenza di ambiti nei quali sono assicurati in un quadro assai problematico i livelli minimi di igiene cittadina. La qualità dei servizi è per ora stata declinata da ARERA per quanto riguarda la qualità contrattuale e limitatamente alla trasparenza ma la definizione di un più consistente e ordinato pacchetto di nuovi standard e obblighi di gestione della qualità contrattuale è oramai alle porte, cui seguirà l'estensione anche alla qualità tecnica, per la quale, nel campo della gestione dei rifiuti urbani, manca un riferimento normativo univoco ai livelli di servizio, secondo un percorso già visto negli altri settori regolati. In ogni caso stante la replicabilità del modello di gestione della qualità già adottato da ARERA per gli altri settori e l'urgenza di estenderlo anche al settore rifiuti vi sono già le condizioni per approfondire gli eventuali spazi di miglioramento, definire quali potrebbero essere gli investimenti necessari e definire un piano di attività che permetta di adottare i presidi necessari per garantire i livelli di compliance previsti.

Parole chiave: regolazione, qualità, servizi pubblici, rifiuti, ARERA.

QUALITY REGULATION IN THE WASTE SECTOR: ARERA INTERVENTION

* Per contatti: C.so Matteotti 22, 21053 Castellanza (VA), gghiringhelli@liuc.it.

Abstract – The new EU measures on circular economy will force municipalities and waste management companies to improve and/or apply changes to the services they provide to accomplish their implementation while they are already called to provide increasingly efficient, effective, diffused and personalized services. Within the wider regulatory framework set up by the European and national institutions, ARERA (Authority) – the Italian Regulatory Authority for Energy, Networks and Environment which carries out regulatory and supervisory activities in the sectors of electricity, natural gas, district heating, water services and the waste cycle – plays an important and innovative role, particularly for the waste management sector, which has been attributed to ARERA on 2018. In its Annual Report, 2019, ARERA describes the industry in this way: “The waste sector presents relevant differences when compared with the other sectors regulated by the Authority and is characterized by a high level of complexity and heterogeneity in its management, in addition to its governance. Over time the sector has transformed from a simple supply chain system, in which the protected interest was limited to urban hygiene, to a complex supply chain system, in which the objective of urban hygiene is joined by need to reduce the environmental impact and to replace landfill disposal with the recovery of materials and energy”. The Guidelines that ARERA will follow in its regulation activity seem to be clear and follow a well-known pattern that sees Tariffs, Quality of Service and Unbundling as key elements of its action. Authority, has started its regulation activity in waste management sector by defining tariffs for urban and related waste in accordance with the “polluter pays principle”: “Delibera 443/2019/R/RIF” is the resolution ARERA has adopted to manage the first tariff regulation period – lasting four years and divided into two half-periods. After tariffs, quality of services is the second issue approached by the Authority. It has started its activity gathering data from municipalities and companies and also in this case a first resolution has already been adopted: it is related to relationships with the customer, the so-called “transparency” (TITR), a resolution regarding basic information to be provided to customers. More measures with the purpose of establishing how company-customer relationships must be dealt with are expected to come soon. The quality regulation will also be extended to the so-called “technical quality” (e.g. in the electricity sector it takes into consideration continuity standards, in the gas sector pays attention to continuity and safety standards and in the water sector to the system of technical quality indicators). In waste management, there are not specific provisions regarding to service levels for urban and related waste. National and regional laws

only set out high-level targets and guiding principles. It is particularly important to define service standards, in a market characterized by a very heterogeneous variety of performances and diversified operating models. In fact, in Italy, on the one hand, there are municipalities in which the quality of service is at levels comparable to those of the best European experiences or even better, on the other hand, there are many areas in which it is difficult to guaranty even minimum levels of hygiene. Taking into consideration well-known patterns and models ARERA will follow to develop quality regulation, based on what already experimented in other sectors such as energy or water service, municipalities and companies are already able to analyze their situation on the organizational and operating side to identify where improvements are needed and which investments must be planned (especially investments regarding digital transformation and data collection) to guarantee future regulatory compliance. Now it is still too early to assess whether the regulatory approach proposed by ARERA – just started with tariffs and “transparency” – will deliver hoped effects flawlessly. The path taken by ARERA, despite some undesirable effects, could happen and its completion has yet to be accomplished, which seems to be suitable to create adequate stability conditions for the waste management sector in the coming years. More stability and more clarity of the regulatory structure are the necessary conditions to facilitate the realization of new infrastructures and for a growing homogenization of the quality levels of service in Italy.

Keywords: *regulatory authorities, quality levels, public services, integrated waste management, performance measurement.*

Ricevuto il 11-5-2020; Correzioni richieste il 26-6-2020; Accettazione finale il 29-6-2020.

1. INTRODUZIONE

1.1. La regolazione nel settore rifiuti

La gestione integrata dei rifiuti urbani comprende attività a monte della filiera (raccolta, trasporto e spazzamento) e a valle (trattamento, smaltimento in discarica e recupero/riciclo). A queste attività, comunemente detti “servizi di base”, si sommano quelli aggiuntivi o accessori (gestione ecocentri, spazzamento strade, svuotamento cestini, etc.) (CDP, 2014).

La gestione dei rifiuti presenta molte caratteristiche tipiche del “bene pubblico” e come tale sollecita un intervento attivo da parte del soggetto pubblico, almeno nella sua organizzazione, se non nella sua produzione. Si tratta di un tipo caso di monopolio naturale locale, anche se questo assunto è sempre più messo in discussione, essendo il settore caratterizzato da una forte dinamica evolutiva, come per altre *utilities* industriali, con nuovi assetti produttivi, organizzazione del mercato, e modalità di regolazione che sollecitano nuovi modelli di concor-

renza. Inoltre, il mercato del recupero è ben lontano dalle condizioni ideali di mercato efficiente (Massarutto, 2019). Il settore rifiuti presenta le caratteristiche di una filiera industriale (dalla raccolta allo smaltimento) che può ingenerare processi di de-integrazione verticale, con operatori diversi nei diversi segmenti. Questa caratteristica richiede una corrispondente articolazione per le fasi della regolamentazione (Merusi et al., 2017).

L’assetto normativo del settore dei rifiuti ha registrato negli ultimi anni costanti e significativi mutamenti e si caratterizza poi per una governance multi-livello, nella quale ai diversi attori vengono attribuite specifiche competenze che dovrebbero risultare coordinate. Come evidenziato nella Figura 1 allo Stato competono ruoli e funzioni di coordinamento e indirizzo, le Regioni svolgono l’importante compito della pianificazione, compresa la definizione del perimetro degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali e omogenei, mentre gli Enti locali hanno la titolarità del servizio il cui esercizio è stato demandato dapprima alle Autorità d’Ambito Ottimale (AATO) e successivamente agli Enti di Governo d’Ambito (Ghiringhelli, 2018).

L’estrema complessità normativa, la governance frammentata che talora, in assenza di una chiara distinzione tra funzioni di regolazione e gestione, ha generato situazioni di conflitto di interesse e una forte eterogeneità tra i diversi sistemi locali, presentando rilevanti criticità a livello nazionale (Merusi et al., 2017).

1.2. L’avvento di ARERA

Funzionalmente diversi dagli altri settori regolati (energia, gas, servizio idrico e teleriscaldamento) i rifiuti presentano anch’essi esigenze di regolazione multilivello simili a quelle del servizio idrico, legate ai concetti di bacino di programmazione, ambito territoriale ottimale (ATO), etc. Obiettivo ultimo della regolazione dovrebbe essere, specie in tempi di crisi e in settori fondamentali per lo sviluppo economico, quello di dare certezza ed infondere fiducia nei contesti di riferimento, in linea con l’esigenza avvertita dagli attori dei mercati di decisioni affidabili e tecnicamente appropriate, in funzione anche dei necessari investimenti infrastrutturali.

La Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (cd Legge di Bilancio 2018) ha attribuito all’Autorità di Regolazione per Energia Elettrica, Gas e Servizio Idrico Integrato (AEGSII), contestualmente rinomina-

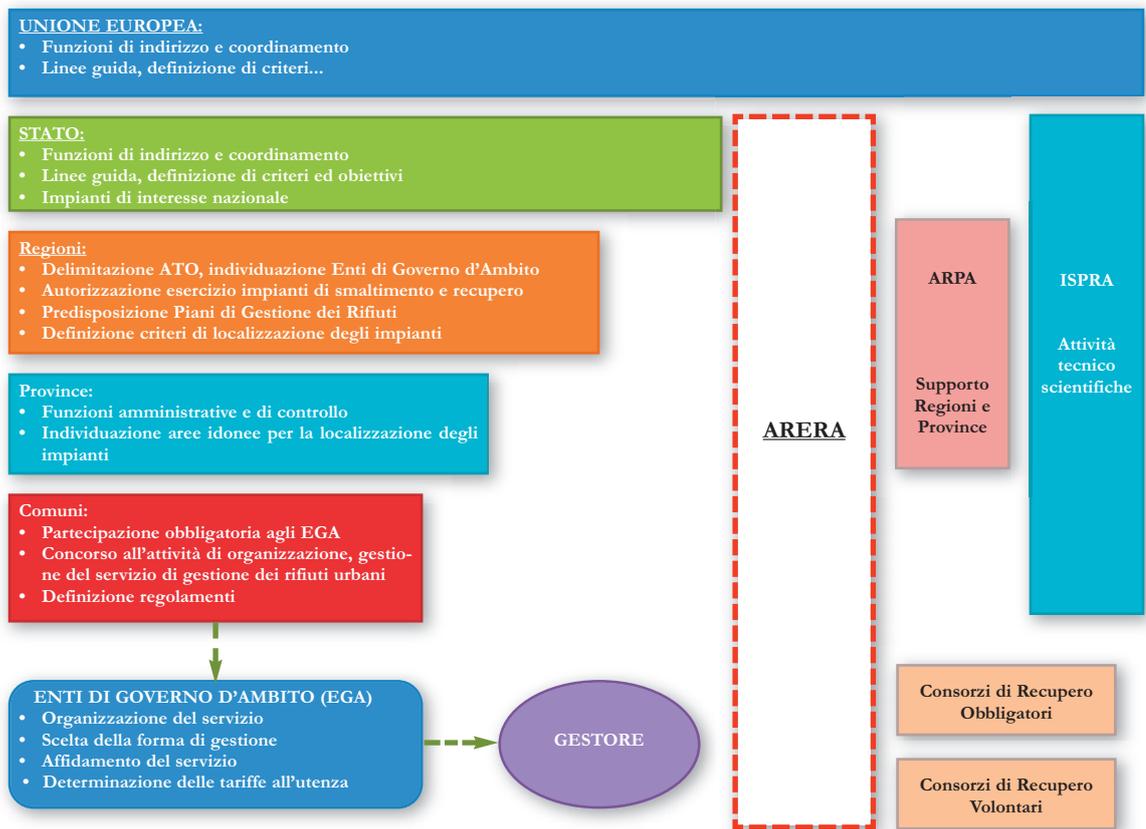


Figura 1 – Rappresentazione governance multi-livello del settore rifiuti urbani (Fonte: Utilitatis, 2018)

ta ARERA – Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente – specifiche competenze anche in materia di rifiuti urbani a partire dal 2018. Il nuovo soggetto è chiamato ad intervenire in un settore in cui fino ad oggi le competenze sono state ripartite tra Ministero, Regioni, Province, Comuni ed Enti di Governo d’ambito. In particolare, l’azione di ARERA sarà volta a superare i gravi problemi della gestione integrata dei rifiuti urbani a livello nazionale (AGCM, 2016).

Solamente in Portogallo la stessa autorità regola il servizio idrico e i rifiuti, ma non l’energia o il gas: nel panorama europeo l’ARERA costituisce pertanto un *unicum*, almeno per quanto riguarda la sommatoria dei servizi regolati, ma le forti affinità metodologiche tra regolazione dei servizi energetici ed ambientali potrebbero di sfruttare appieno le competenze maturate nella regolazione dei mercati energetici (Merusi et al., 2017).

ARERA è un’autorità indipendente che, come l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) e l’Autorità di regolazione dei trasporti (ART), ha la funzione di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l’efficienza e la diffusione di servizi con adeguati livelli di qualità, attraverso l’attività di regolazione e di controllo.



Figura 2 – Nuovo logo dell’Autorità di Regolazione

ARERA svolge tale funzione nei settori del gas e dell’energia elettrica fin dal 1995, anno della sua istituzione; per effetto di successivi provvedimenti di legge nel 2011 la sua azione è stata estesa al settore dei servizi idrici, nel 2014 al settore del teleriscaldamento e teleraffrescamento e dal 2018 al settore del ciclo dei rifiuti anche differenziati, urbani e assimilati.

In tutti i settori ad essa affidati ARERA opera esercitando i poteri di regolazione e controllo attribuitigli dalla legge istitutiva, vale a dire dalla L. 14 novembre 1995 n. 481 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità).

Nei limiti di quanto delegato, l’ARERA è uno dei rari casi in cui in un unico organo sono riuniti i 3 fondamentali poteri degli organi dello Stato:

– Legislativo: il potere di determinare regolamenti;

- Esecutivo: il potere di applicare i regolamenti;
- Giudiziario: il potere di giudicare e sanzionare chi non rispetta i regolamenti.

Tali poteri sono controbilanciati dalla magistratura amministrativa.

Con il DCO (Documento per la Consultazione) 713/2018/R/RIF l'ARERA ha dettagliato sia gli obiettivi strategici della sua azione sia le tipologie di azioni che saranno sviluppate.

Per quanto riguarda gli obiettivi strategici del primo semi-periodo di regolazione (2020-2021) essi riguardano il garantire:

- la massima trasparenza del settore;
- l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea;
- la coerenza con gli obiettivi di carattere ambientale previsti dalla disciplina europea e nazionale;
- la promozione della concorrenza;
- la tutela degli utenti del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e la tutela delle famiglie in condizione di disagio economico e sociale.

Il secondo semi-periodo (2022-2023) prevede quindi l'introduzione di ulteriori strumenti al fine di perseguire l'efficienza e l'efficacia degli operatori nei diversi servizi che costituiscono il ciclo integrato.

Le attività del ciclo integrato di gestione dei rifiuti incluse nel perimetro della regolazione sono unicamente quelle riconducibili al servizio di gestione integrata dei rifiuti, ovvero spazzamento e lavaggio strade, raccolta e trasporto, riscossione e rapporto con gli utenti e trattamento recupero e smaltimento. Sono specificatamente escluse tutte le attività differenti, anche se oggetto di concessione, come ad esempio raccolta, trasporto e smaltimento amianto da utenze domestiche, derattizzazione, disinfezione zanzare, spazzamento e sgombero della neve, cancellazione scritte vandaliche, etc.

1.3. La qualità dei servizi pubblici

Con il termine di qualità la norma UNI EN ISO 8402 intende l'insieme delle proprietà e delle caratteristiche che conferiscono a un prodotto (servizio, processo, organizzazione) la capacità di soddisfare esigenze espresse o implicite. Una definizione precisa di qualità di un servizio richiede però di analizzare il suo processo d'erogazione, in quanto i due elementi sono inscindibili (Gazzola, 2003). La definizione di qualità è una procedura complessa che si articola in diverse fasi, in modo sequenziale. In questo quadro, la definizione dei criteri attraverso i quali misurare la qualità costituisce un obiettivo che richiede di essere persegui-

to con specifica attenzione al servizio analizzato. Il primo passo per valutare la qualità di un sistema di erogazione di un servizio è l'analisi della sua capacità di rispondere a dei bisogni specifici (Gori et al., 1999).

La dimensione della qualità può avere natura tecnica, relazionale, economica e/o d'immagine. Il generale quadro di riferimento per l'analisi strategica della qualità tende a riconoscere otto dimensioni: performance, affidabilità, conformità, durata, estetica, attributi tangibili, assistenza, percezione. Il concetto di qualità esiste in quanto correlato a standard/livelli di qualità che i soggetti erogatori di un servizio devono assicurare e che possono riguardare l'insieme delle prestazioni afferenti al servizio ovvero le singole prestazioni. Gli standard di qualità sono misurati attraverso indicatori, che devono essere definiti, pubblicizzati, e programmati (definendo dei valori di riferimento) al fine di consentire di verificare se un servizio o una prestazione possa essere considerata di qualità essendo stato rispettato lo standard previsto. Essi sono definiti secondo dimensioni della qualità, cioè accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia.

Il controllo della qualità viene sostanzialmente effettuato attraverso:

- gli indicatori di struttura e delle risorse, per verificare l'adeguatezza delle risorse produttive;
- il controllo di *performance* del processo, attraverso il quale si determina l'andamento del servizio, grazie al normale controllo operativo;
- il controllo di attività e di risultato, per la verifica della qualità del servizio reso in maniera "indipendente" dall'unità operativa che eroga il servizio;
- l'analisi dei reclami, attraverso i quali il cittadino comunica all'azienda le proprie critiche;
- l'indagine di *customer satisfaction*, volta a rilevare la soddisfazione dell'utenza.

Nel campo della gestione dei servizi pubblici la normativa si sta orientando verso una crescente formalizzazione delle prestazioni richieste ai gestori divenendo di estrema attualità quindi il tema degli standard (o livelli di servizio) richiesti ad un dato sistema e che tendono a trovare una loro definizione in provvedimenti normativi specifici. Anche le aziende che erogano servizi pubblici si trovano ad affrontare i cambiamenti che hanno influenzato l'economia e la società volti ad aumentare il benessere del consumatore. La richiesta di rinnovamento riguarda tutti i servizi pubblici, sia quelli economici (gas, acqua, elettricità, rifiuti) che quelli sussidiati (trasporti, illuminazione pubblica, ecc.), e quello che interessa è l'esito dell'attività,

che viene inteso sia come minore costo sociale, sia come valore per il cittadino, in quanto nella produzione di un certo output è stata fornita un'utilità maggiore a quella consumata e al costo per l'utente (Cattaneo, 2007).

L'attenzione delle autorità regolamentari verso i servizi pubblici è quindi rivolta alla qualità: ciò ha prodotto varie innovazioni tra cui le carte dei servizi e i parametri minimi di prestazioni tecniche.

L'esigenza di fornire servizi di qualità, per le aziende che erogano servizi pubblici, si è accompagnata in questo contesto con la necessità di confrontarsi nel mercato, diventando base per nuove scelte strategiche. Il carattere industriale di questi servizi ha portato, in modo quasi naturale, ad una tensione verso l'adesione a standard di qualità definiti e nati in ambito privatistico. In anni più recenti, la consapevolezza della necessità di raggiungere livelli più elevati d'efficacia è coincisa con l'avvio d'iniziative volte a migliorare il rapporto con l'utenza, potenziando i canali di ascolto, la *customer satisfaction*, l'attività di comunicazione e rendicontazione. Allo stesso modo, l'inserimento in meccanismi competitivi si è tradotto nella necessità di perseguire livelli più elevati d'efficienza, organizzativa e gestionale (CIVIT, 2010).

2. LA QUALITÀ NELLA REGOLAZIONE DEI RIFIUTI DI ARERA

2.1. La qualità nei pilastri della regolazione

La regolazione dei servizi pubblici adottata dall'ARERA si fonda su tre "pilastri", ovvero tre elementi fondamentali sui quali poggia l'intero sistema di regolazione e che pertanto devono essere stabiliti e affrontati con priorità, schematizzati nella Figura 3 come tra ingranaggi innestati tra loro: qualità, tariffe e unbundling. Si tratta di tre temi tra loro strettamente interconnessi, in quanto la disciplina dell'unbundling contabile fornisce all'Autorità un quadro informativo essenziale per la sua azione di regolazione economica, il cui fulcro è costituito dalla tariffa, la quale ha l'obiettivo di remunerare i costi efficienti sostenuti per fornire il servizio secondo livelli di qualità definiti e controllati (Ghiringhelli et al., 2018).

Ai sensi della L. 205/2017 sono attribuite all'Autorità le funzioni di regolazione e controllo nel settore rifiuti, in particolare in materia di definizione dei livelli di qualità dei servizi (sentiti le Regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori) nonché di vigilanza sulle modalità di erogazione dei servi-



Figura 3 – Rappresentazione dei 3 pilastri della regolazione (Fonte: Utiliteam, 2018)

zi stessi e diffusione della conoscenza e della trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi a beneficio dell'utenza oltre che di tutela dei diritti degli utenti, anche tramite la valutazione di reclami, istanze e segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati.

Gli atti di regolazione di ARERA hanno conseguenze dirette e condizionano la libertà dell'iniziativa economica privata, trattandosi di atti che producono diversi effetti giuridici diretti tra cui quelli di introdurre certe condizioni contrattuali o certi livelli di prezzo o, ancora, criteri di qualità. Gli atti di regolazione e le direttive hanno, quindi, un contenuto generale circa la produzione e l'erogazione dei servizi e la determinazione dei livelli di qualità nella produzione delle prestazioni (Merusi et al., 2017).

2.2. Tipologie di qualità per l'Autorità

In dettaglio possiamo identificare cosa l'Autorità intenda per regolazione della qualità traendo spunto dalla regolazione della qualità già disciplinata dall'Autorità stessa nei settori sottoposti anticipatamente alla sua azione (energia elettrica, gas e servizio idrico).

Innanzitutto, l'Autorità individua prestazioni di qualità commerciale (come è definita nel settore energia) o contrattuale (come è definita nel settore idrico), ossia processi di competenza del gestore del servizio che hanno impatto sull'utente finale, come per esempio la preventivazione, la fatturazione, la risposta a reclami o richieste di informazione, ecc. In secondo luogo, fissa alcuni requisiti essenziali riferibili al sistema organizzativo gestionale del gestore, ritenuti indispensabili per il sistema di garanzie dell'utente finale e per le funzioni di controllo che dovranno essere esercitate dalla stessa Autorità.

Ciò premesso l'Autorità definisce indicatori di qualità commerciale/contrattuale, ossia misure della prestazione resa all'utente finale, come per esempio – scegliendo volutamente indicatori indipendenti dallo specifico servizio – il tempo di risposta motivata ai reclami scritti, il tempo di risposta motivata alle richieste di informazioni scritte, la periodicità di fatturazione, il tempo di attesa agli sportelli, etc. Con riferimento a ciascun indicatore l'Autorità fissa i livelli di qualità che il gestore dovrà garantire, distinguendoli tra:

- specifici, ossia riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente, prevedendo che in caso di mancato rispetto venga corrisposto un indennizzo automatico all'utente che ha subito il disservizio;
- generali, ossia riferiti al complesso delle prestazioni rese nel corso di un dato periodo (solitamente un anno), prevedendo che in caso di mancato rispetto si possa giungere all'irrogazione di una sanzione.

Tali norme hanno in genere un impatto molto rilevante sul sistema organizzativo gestionale del gestore del servizio, sia per la numerosità degli standard di qualità da garantire e tenere sotto controllo (nel settore idrico gli standard di qualità contrattuale sono 43) che per la capillarità degli obblighi di registrazione che richiedono interventi rilevanti anche sul fronte dei sistemi informativi.

Parte integrante delle prescrizioni inerenti la qualità commerciale/contrattuale è la trasparenza che deve garantire idonea possibilità di accesso alle informazioni rilevanti da parte dell'utente rispetto ai servizi erogati dal gestore.

Quanto finora illustrato attiene solo ad una porzione della regolazione della qualità; la regolazione della qualità operata da ARERA è infatti estesa anche alla così detta qualità tecnica in genere associata a sistemi di incentivazione e penalità rivolti al soggetto gestore sulla base del raggiungimento o meno delle performance previste dall'Autorità. L'accentramento delle potestà regolatorie in ARERA porterà quindi ad un'ulteriore evoluzione e completamento dei requisiti di qualità del servizio, secondo distinte dimensioni.

2.3. La qualità contrattuale

2.3.1. Il percorso verso la qualità contrattuale

Nel corso della fine del 2019 l'Autorità ha avviato due distinte raccolte per la trasmissione dei dati e delle informazioni in materia di qualità contrattuale del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, il cui contenuto è esemplificato in Tabella 1,

Tabella 1 – Tabella di sintesi della raccolta dati (Fonte: ARERA, 2019)

Indicatori oggetto della raccolta dati	
Tempo di arrivo sul luogo di chiamata per pronto intervento	Tempo (in ore) intercorrente tra inizio conversazione con operatore di pronto intervento e arrivo sul luogo di chiamata del personale incaricato da Gestore
Tempo di attesa al call center	Tempo (in minuti) di attesa utente per richiesta di informazioni o assistenza via telefono
Tempo di attesa alla chiamata di pronto intervento	Tempo (in secondi) intercorrente tra l'inizio della risposta, anche con risponditore automatico, e l'inizio conversazione con operatore di centralino di pronto intervento o con l'operatore di pronto intervento o la conclusione della chiamata in caso di rinuncia prima dell'inizio della conversazione
Tempo di attesa allo sportello fisico	Tempo (in minuti) intercorrente tra il momento in cui l'utente si presenta allo sportello fisico e il momento in cui il medesimo viene ricevuto da un operatore
Tempo di attivazione del servizio	Tempo (in giorni lavorativi) intercorrente tra la data in cui il Gestore riceve la richiesta di attivazione da parte dell'utente e la data di effettiva attivazione del servizio. Per attivazione dovrebbe intendersi: – (raccolta domiciliare) consegna all'utente dell'attrezzatura per il conferimento; – (raccolta stradale) in presenza di contenitori ad accesso controllato potrebbe consistere nella consegna tessere identificazione.
Tempo di intervento da segnalazione dell'utente	Tempo (in ore) intercorrente tra il momento in cui il Gestore riceve la segnalazione da parte dell'utente e il momento di intervento del medesimo (es. malfunzionamento attrezzature raccolta, inadeguatezza condizioni igieniche)
Frequenza del documento di riscossione	Numero di documenti di riscossione inviati all'utente in un anno
Tempo per l'invio del documento di riscossione	Tempo (in giorni lavorativi) intercorrente tra l'ultimo giorno del periodo di riferimento del documento di riscossione e il giorno di emissione dello stesso
Tempo di rimborso/rettifica documento di riscossione	Tempo (in giorni lavorativi) intercorrente tra la data di ricevimento della richiesta e la data di accredito della somma non dovuta
Tempo di risposta ai reclami	Tempo (in giorni lavorativi) intercorrente tra la data di ricevimento del reclamo scritto dell'utente e la data di invio all'utente della risposta motivata scritta
Tempo di risposta alle richieste scritte di informazione	Tempo (in giorni lavorativi) intercorrente tra la data di ricevimento da parte del Gestore della richiesta scritta di informazioni e la data di invio al richiedente della risposta motivata scritta
Tempo per il ritiro rifiuti ingombranti	Tempo (in giorni lavorativi) tra la data in cui il Gestore riceve la richiesta e la data in cui è effettuato il ritiro dei rifiuti ingombranti
Tempo per l'appuntamento concordato	Tempo (in giorni lavorativi) che intercorre tra la data in cui il Gestore riceve la richiesta dell'utente e la data in cui si verifica l'appuntamento

ai sensi della Delibera 226/2018/R/rif e secondo quanto previsto dalla Determina 3/DRIF/2019 (Qualità del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani) e dalla Determina 4/DRIF/2019 (Qualità del servizio di gestione tariffe e rapporti con gli utenti). Nel complesso le norme di qualità contrattuale hanno un impatto molto rilevante sul sistema organizzativo/gestionale del gestore del servizio, sia per la numerosità degli standard di qualità da garantire e tenere sotto controllo che per la capillarità degli obblighi di registrazione che richiedono interventi di ampia portata anche sul fronte dei sistemi informativi, determinando quindi la necessità di valutazioni anche per quanto attiene nuovi investimenti.

2.3.2. *Primi elementi di qualità contrattuale nei rifiuti: il Testo Integrato Trasparenza Rifiuti*

Il primo step del percorso avviato da ARERA in ottica qualità è costituito dal Testo Integrato Trasparenza Rifiuti (TITR) di cui alla Delibera 444/2019/R/rif adottato con l'obiettivo di:

- armonizzare garanzie a tutela degli utenti in modo omogeneo a livello nazionale indipendentemente da scelte organizzative di gestione del servizio e dalla tariffa applicata;
- rafforzare il grado di informazione e trasparenza assicurando contenuti informativi minimi;
- accrescere la consapevolezza dell'utente;
- promuovere comportamenti virtuosi dell'utente, coerentemente con gli obiettivi di carattere ambientale previsti in ambito europeo;
- allineare la regolazione del settore rifiuti a quella degli altri settori regolati, tenendo conto di elementi di flessibilità e gradualità.

Di primaria importanza è sottolineare le date rilevanti per l'applicazione del TITR e l'ambito dei soggetti coinvolti, siano essi gestori o Enti Territorialmente Competenti (ETC).

Le prescrizioni in tema di trasparenza spaziano sui diversi canali ritenuti veicoli fondamentali per garantire adeguata informazione all'utente. Viviamo in un'era pervasa dalla digitalizzazione della comunicazione per cui il primo strumento su cui ARERA ha concentrato l'attenzione è il sito web. È tramite il sito che dovrebbe essere garantita idonea comprensibilità delle informazioni e chiara identificazione delle informazioni inerenti l'ambito territoriale in cui si colloca l'utenza.

Altrettanto stringenti i requisiti previsti per il secondo strumento individuato da ARERA per la promozione della trasparenza: il documento di riscossione. Data la molteplicità dei modelli di fat-

turazione/riscossione presenti nel settore rifiuti rientrano in tale tipologia l'avviso o l'invito di pagamento, oppure la fattura, trasmessi all'utente del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, ovvero dei singoli servizi che lo compongono. La molteplicità dei modelli di articolazione tariffaria in essere non permette, al momento, di prescrivere indicazioni fortemente vincolanti rispetto alla struttura dei corrispettivi, focalizzandosi sostanzialmente sui contenuti informativi minimi e le modalità di invio.

2.4. *La qualità tecnica*

Per ARERA il miglioramento della qualità del servizio nel ciclo dei rifiuti è un obiettivo strategico (OS9) dell'Area Ambiente (A. Miglioramento dell'efficienza e della qualità del servizio) contenuto nel Quadro strategico 2019-2021 (Delibera 242/2019/A): "L'Autorità, oltre a disciplinare i contenuti minimi dei contratti di servizio, intende promuovere la trasparenza sulla qualità delle prestazioni erogate agli utenti, nonché una graduale convergenza a livello nazionale verso standard minimi di qualità (commerciale e tecnica) dei servizi resi, anche tenuto conto che l'assenza, di uno schema tipo di carta dei servizi settoriale, diversamente dagli altri settori regolati dall'Autorità, ha dato luogo a un'estrema eterogeneità delle prassi adottate" (ARERA, 2019).

ARERA ha quindi dettagliato le principali linee di intervento, ovvero:

- identificazione dei profili di qualità caratteristici dei diversi servizi di igiene urbana, con l'introduzione dei relativi indicatori di qualità e di standard minimi omogenei sul territorio (nonché del conseguente obbligo di adozione della Carta dei servizi), prevedendo meccanismi di ristoro dell'utenza nel caso di mancato rispetto dei livelli minimi e obblighi di comunicazione e registrazione delle prestazioni;
- individuazione degli standard minimi di qualità dei servizi infrastrutturali per la chiusura del ciclo, unitamente all'introduzione di obblighi di comunicazione e registrazione delle performance;
- definizione dei contenuti minimi dei contratti di servizio.

Con la Delibera 71/2020/A ARERA ha stipulato un Protocollo di intesa con l'Ente Nazionale Italiano di Unificazione – UNI finalizzato all'attivazione di una collaborazione per la redazione, di linee guida, prassi di riferimento e norme tecniche nel settore dei rifiuti con riferimento ai temi inerenti la qualità del servizio, i criteri per la misura-

zione della qualità e quantità della raccolta differenziata dei rifiuti e la definizione di norme in materia di Economia Circolare, con particolare riferimento al riutilizzo e al riciclaggio dei rifiuti.

Le tematiche, riferite alla qualità tecnica, sulle quali l'UNI lavorerà a supporto di ARERA riguardano in dettaglio:

- la qualità dei servizi di gestione integrata dei RU intesa come l'insieme di “requisiti delle prestazioni fornite agli utenti e di gestione delle attività relative al settore dei rifiuti urbani e assimilati e criteri per la misurazione della qualità e quantità della raccolta differenziata dei rifiuti urbani e assimilati”;
- gli impianti di trattamento, attraverso i requisiti per l'accesso agli impianti di trattamento e la “misura delle prestazioni di natura ambientale degli impianti di trattamento”;
- la continuità e sicurezza del servizio, con particolare riferimento alla “classificazione e misura delle sospensioni/interruzioni dei servizi” e alla sicurezza nella gestione dei servizi;
- l'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani. Primi elementi di qualità tecnica – o, meglio, elementi che potrebbero essere ricompresi nei provvedimenti che regoleranno la qualità tecnica in maniera compiuta – sono stati già inseriti nelle procedure fissate dall'MTR (Metodo Tariffario Rifiuti) dove ARERA chiede di determinare il valore dei coefficienti γ , necessari alla determinazione della gradualità dell'applicazione del conguaglio per gli anni 2018 e 2019, sulla base dei seguenti parametri di qualità tecnica (ARERA, 2019):
- grado di rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata;
- efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo;
- risultanze delle indagini di soddisfazione degli utenti o al grado di rispetto della Carta dei Servizi.

Il nuovo Metodo tariffario prevede l'uso del fabbisogno standard di cui all'art. 1, comma 653, della legge n. 147 del 2013 come benchmark di riferimento per il costo unitario effettivo del servizio di gestione dei rifiuti urbani, in particolare allo scopo dell'individuazione dei coefficienti di gradualità per l'applicazione di alcune componenti tariffarie inerenti i conguagli 2018 e 2019 (Art. 16 MTR). I Fabbisogni Standard sono definiti dal SOSE – Soluzioni per il sistema economico S.p.A., società controllata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e dalla Banca d'Italia – che in particolare, a partire dal 2011 (con l'emanazione del D.Lgs

216/10), in cooperazione e con il supporto scientifico dell'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL), è incaricata di costruire l'impianto metodologico e la banca dati di riferimento per la valorizzazione dei fabbisogni standard degli enti locali.

I Fabbisogni Standard stimano statisticamente il fabbisogno finanziario di un ente in base alle caratteristiche territoriali, agli aspetti socio-demografici della popolazione residente e alle caratteristiche strutturali dell'offerta dei servizi. I Fabbisogni Standard variano per effetto di circa 70 variabili. Per l'individuazione delle “risultanze dei Fabbisogni Standard” per la gestione dei rifiuti si fa riferimento al “costo standard” di gestione di una tonnellata di rifiuti, calcolato sulla base di un modello statistico di regressione che mette in relazione i costi osservati in un ampio campione rappresentativo di Comuni con le rispettive variabili gestionali e di contesto che influiscono sul costo stesso (iFEL, 2020).

Per ottenere il costo standard di riferimento di ogni comune, occorre riferirsi ai differenziali di costo relativi alle seguenti componenti (SOSE, 2019):

- la percentuale di raccolta differenziata;
- la distanza in km fra il Comune e gli impianti cui vengono conferiti i rifiuti urbani;
- il numero e la tipologia degli impianti regionali;
- la percentuale di rifiuti urbani trattati e smaltiti negli impianti regionali;
- la forma di gestione del servizio rifiuti;
- i fattori di contesto del Comune (dati demografici, orografici, di reddito, etc.);
- le economie/diseconomie di scala;
- le modalità di raccolta dei rifiuti urbani;
- il cluster o gruppo omogeneo di appartenenza del Comune.

2.5. Un esempio concreto di regolazione della qualità: il settore idrico

Il concetto di qualità del servizio per ARERA è stato, in particolare nel settore idrico, oggetto di un duplice inquadramento: la qualità contrattuale e la qualità tecnica.

La Regolazione della Qualità del Servizio Idrico Integrato (RQSII) declina il concetto di qualità contrattuale, in sintesi, nei processi di avvio e cessazione del rapporto contrattuale, gestione del rapporto contrattuale, fatturazione e pagamento, gestione reclami e richieste (ARERA, 2015).

La regolazione di tali processi si esplica tramite diversi strumenti, alcuni dei quali oggettivamente definiti e misurabili. In particolare, ARERA definisce

per i singoli processi standard e livelli secondo una duplice dimensione: livelli specifici e livelli generali. Il livello specifico rappresenta il livello di qualità, espresso tipicamente in unità di tempo (ore/gg), riferito alla singola prestazione da garantire al singolo utente finale; se tale livello non è rispettato dal gestore l'utente ha diritto ad un indennizzo economico automatico che deve essere riconosciuto nella prima fattura utile, con livelli crescenti in base al ritardo nell'esecuzione della prestazione. Meccanismo simile è previsto anche nel caso dell'energia elettrica e del gas naturale. Nel caso del servizio idrico sono 29 gli standard/livelli specifici definiti dalla RQSII.

Il livello generale rappresenta invece il livello di qualità riferito al complesso delle prestazioni da garantire agli utenti finali, senza la previsione di alcun danno economico immediato dovuto all'eventualità di riconoscimento di indennizzo e/o ad altro meccanismo penalizzante. Per quanto attiene i livelli generali sono definiti 14 standard/livelli. Come per i livelli specifici, infatti, tale meccanismo troverà senza dubbio spazio anche nella regolazione del settore rifiuti.

Sia per quanto attiene i livelli specifici che i livelli generali è importante considerare che ARERA non prescrive obblighi stringenti solo per quanto attiene il rispetto delle tempistiche previste dai singoli standard ma anche per quanto riguarda in particolare gli obblighi di registrazione delle informazioni e successiva consuntivazione periodica.

Inoltre la disciplina della qualità contrattuale prevede ulteriori meccanismi che potrebbero generare effetti economici negativi sul gestore, come un sistema di sanzioni. ARERA ha infatti adottato una procedura semplificata di verifica a campione dei dati di qualità contrattuale comunicati dal gestore le cui conseguenze si misurano in eventuali penalità economiche, oltre alla facoltà di effettuare anche controlli di altro tipo per verificare la conformità di organizzazione e processi rispetto alla generalità dei requisiti imposti dalla regolazione della qualità contrattuale. In tal senso l'Autorità esegue infatti ispezioni (con l'ausilio della Guardia di Finanza) dalle quali può dedurre i presupposti per l'avvio di un procedimento formale di accertamento di violazioni e irrogazioni di sanzioni.

La regolazione della qualità operata da ARERA è estesa anche alla così detta qualità tecnica che nel settore idrico (RQTI) si fonda su indicatori differenziati in (ARERA, 2017):

- standard generali che descrivono le condizioni tecniche di erogazione del servizio;

- requisiti, i quali fissano le condizioni minime necessarie per poter essere ammessi al meccanismo incentivante previsto dagli standard generali;
- standard specifici che identificano i parametri di performance da garantire nelle prestazioni erogate al singolo utente.

3. LA QUALITÀ TECNICA DEL SETTORE RIFIUTI URBANI IN ITALIA

3.1. Indicatori di qualità nel settore

Il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti, e più in generale il servizio integrato di gestione rifiuti, rientra nella definizione di servizio pubblico locale, che soggiace alla così detta privativa comunale.

Per valutarne l'output-risultato/efficacia complessiva è comunemente utilizzato e generalmente accettato il tasso di raccolta differenziata (%RD), mentre per valutare l'impegno finanziario è utilizzato un indice di spesa corrente per tonnellata di rifiuti smaltiti e/o per abitante servito. Non sono rilevate altre misure di efficacia, pur rilevanti, come ad esempio il livello di pulizia delle strade. Per l'analisi della qualità dei servizi di gestione integrata dei rifiuti occorre riferirsi all'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e al Catasto Nazionale Rifiuti che presenta, con il Rapporto Annuale sui Rifiuti Urbani (ISPRA, 2018), insieme al Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), i servizi erogati alle imprese e ai cittadini con un punto di vista quali-quantitativo, permettendo di costruire *benchmark* specifici anche per Regione o Comune, e con specifico riferimento al concetto di prestazione tecnica ambientale, recentemente introdotto nell'ordinamento legislativo, a cui la legge associa i cosiddetti livelli essenziali (ISTAT, 2019).

In considerazione delle informazioni disponibili, gli indicatori utilizzati per i servizi relativi ai rifiuti sono:

- indicatore di impegno finanziario (€/t): spesa per tonnellata calcolato come rapporto fra la spesa corrente del servizio e le tonnellate di rifiuto raccolto e smaltito;
- indicatore di output-risultato/efficacia complessiva (%RD): raccolta differenziata come percentuale di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti raccolti;
- indicatori di processo e output-risultato parziali: livello dei servizi su scala 0-10 per poter effettuare confronti omogenei su base territoriale.

Dall'analisi dei dati risulta che per il servizio rifiuti si sono spesi mediamente 337 Eur per tonnellata,

con punte minime per la Lombardia, 237 Eur, e massime per la Basilicata, 467 Eur. Con l'eccezione di alcune Regioni, il costo del servizio è inversamente proporzionale alla collocazione geografica, con il Sud che spende circa il 60% in più e il Centro più del 40% in più del Nord-Est. La raccolta differenziata, a livello nazionale, è pari al 55,6%, quindi apparentemente in linea con gli obiettivi al 2025. Tuttavia, la media regionale non raggiunge livelli in linea con tale obiettivo in diverse aree del Centro e del Sud. I Comuni di medie dimensioni si confermano i migliori in tutte le macroregioni. È interessante notare come il costo del servizio si sia ridotto mediamente del -4,4%, con punte di riduzione massima del -11,9% in Veneto, la Regione più virtuosa, ma al tempo stesso la performance misurata in termini di raccolta differenziata, sia aumentata del +11,3%, con picchi massimi per la Calabria (+35,2%). Ciò fa emergere una situazione in cui i livelli di efficienza, raffigurati in Figura 4, sono mediamente aumentati a livello di sistema Italia, anche se sicuramente vi sono ulteriori margini di miglioramento, sia sul fronte del costo sia su quello della raccolta differenziata, specie in gran parte del Centro e del Sud (CNEL, 2019).

I modelli di gestione di successo (alto livello dei servizi associato ad una bassa spesa per tonnellata) sono quelli di Veneto e Lombardia, seguiti da

Piemonte, Marche ed Emilia-Romagna. Il divario nord-sud è, per questo servizio, particolarmente accentuato sia per quanto riguarda il costo, sia per quanto concerne il suo livello quali-quantitativo (CNEL, 2019). Questo divario è determinato in gran parte dalla strutturale carenza di impianti di valorizzazione delle frazioni organiche differenziate e di smaltimento del rifiuto urbano residuo (RUR), e determina, oltre all'incremento dei costi di gestione dei rifiuti, la difficoltà di raggiungimento degli obiettivi definiti dal recente Pacchetto UE sull'Economia Circolare, che non possono prescindere da un'adeguata struttura impiantistica a livello nazionale (Ghiringhelli, 2020).

3.2. La qualità tecnica nel settore rifiuti: possibili indirizzi

La materia degli standard tecnici ed economici dei servizi di gestione dei rifiuti urbani non è stata trattata organicamente dalla attuale normativa di settore, anche se non mancano richiami più o meno espliciti alla regolamentazione tecnica ed economica del settore. La normativa è molto puntuale nell'indicare i vincoli e gli obiettivi del sistema di gestione dei rifiuti, mentre è meno precisa sulla definizione degli strumenti operativi per perseguire tali obiettivi, demandando tali attività alla norma-

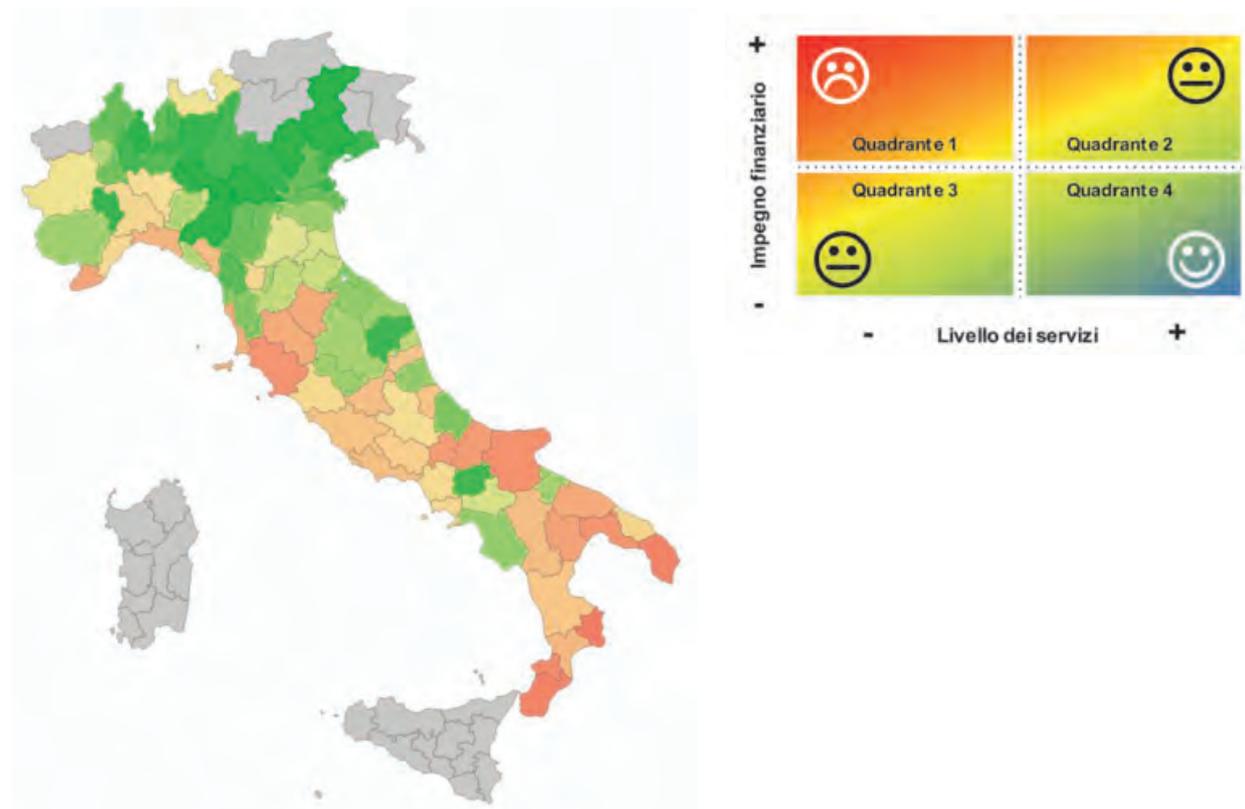


Figura 4 - Mappa provinciale indice Livello dei servizi rifiuti (Fonte: CNEL, 2019)

tiva di secondo livello o alle istituzioni periferiche (Regioni, Province, Comuni) (ANPA, 2001). Il richiamo ad una regolamentazione tecnica delle attività di gestione dei rifiuti, in particolare urbani, infatti è contenuta in modo non definito nei contenuti reali e responsabilità specifiche, ma si tratta più propriamente di un carattere trasversale, che attribuisce competenze e funzioni a tutti i soggetti con compiti di programmazione e di regolamentazione in generale. La definizione quindi di standard tecnici, livelli di servizio o norme tecniche per l'ottimizzazione delle diverse fasi del servizio di gestione dei rifiuti urbani a livello nazionale risulterebbe di estrema utilità, sia per ottemperare a riferimenti precisi della normativa, che per facilitare l'adozione di strumenti di pianificazione o regolamentari da parte degli altri soggetti coinvolti nel processo di gestione dei rifiuti urbani. I richiami normativi a strumenti di regolazione economica del servizio di gestione dei rifiuti urbani sono deboli e si basano prevalentemente sul principio di efficienza, efficacia ed economicità (ANPA, 2001). Si annoverano a livello nazionale diversi tentativi di standardizzare e oggettivare la qualità tecnica dei servizi di raccolta differenziata, igiene urbana e recupero/smaltimento dei rifiuti, spesso con approfondimenti sui costi dei servizi che frequentemente sono correlati al così detto livello del servizio (inteso come valutazione complessiva di efficacia/efficienza di un dato sistema in un certo contesto socio-urbanistico). Possono quindi essere identificati alcuni indicatori misurabili e oggettivi riferibili ai diversi servizi precedentemente richiamati, sostanzialmente dipendenti dalla modalità di erogazione dei servizi stessi (ad es. raccolta differenziata domiciliare o stradale, mezzi e personale utilizzato, frequenze di prelievo, etc.) ed altri indicatori specifici di natura territoriale (come ad es. dimensione del Comune, presenza di flussi turistici/pendolari, presenza di grandi utenze, orografia territoriale, etc.).

3.2.1. Standard tecnici di igiene urbana

Il primo tentativo organico di definizione di standard tecnici a livello nazionale è stato effettuato al dall'ANPA (attuale ISPRA) e dall'ONR (Osservatorio Nazionale Rifiuti, non più esistente) col tentativo di definire standard di qualità capaci di incentivare un miglioramento del servizio offerto centrati sulle caratteristiche territoriali, morfologiche, urbanistiche, demografiche, economiche e culturali dell'area interessata, nonché dalla qualità del servizio preesistente agli interventi migliorativi. Per questo sono stati individuati i livelli di servizio

(standard ottimali) da perseguire in una prospettiva di miglioramento progressivo della gestione che porti al conseguimento di una qualità del servizio omogenea ed elevata su tutto il territorio nazionale, nel senso della rispondenza tra domanda ed offerta di servizio, uniformata alle esperienze più avanzate già in atto nel Paese (ANPA, 2001). Lo schema di sintesi degli standard tecnici analizzati è riportato in Tabella 2.

Tabella 2 – *Principali standard tecnici dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani (Fonte: ANPA, 2001)*

Tipologia di standard	Standard specifico
Standard tecnici aziendali	Standard riferiti alla performance dell'azienda del suo insieme
Standard degli automezzi e delle attrezzature	Automezzi e attrezzature Efficienza degli automezzi e delle attrezzature Frequenza lavaggio interno dei mezzi di raccolta e trasporto e delle attrezzature
Standard dei contenitori	Contenitori Efficienza dei contenitori Frequenza lavaggio interno dei contenitori
Standard dei servizi di raccolta RU e RD	Estensione del servizio Continuità del servizio Rete di conferimento (distanza e posizionamento) Frequenze di raccolta (RUR, Forsu, Carta/Cartone, Plastica, Vetro, Multimateriale, altre frazioni, etc.) Orari di raccolta Standard tecnici dei servizi aggiuntivi di raccolta differenziata (isole e piattaforme ecologiche)
Standard del servizio di raccolta dei rifiuti ingombranti	Modalità di svolgimento
Standard del servizio di spazzamento	Continuità del servizio Modalità organizzative Frequenze di spazzamento (meccanico e manuale) e lavaggio strade Orario
Altri standard	Contratto di lavoro Volumetria disponibile per RUR Grado riempimento contenitori Pesatura dei rifiuti
Parametri di efficienza e di produttività	Costi/abitante Costi/utente Costi/kg raccolto Costi/contenitore stradale svuotato Contenitori stradali svuotati per turno di raccolta Costi/addetto Rifiuti raccolti/addetto Costi del personale su costi totali Costi industriali su costi totali Ammortamenti su costi totali Costi/rifiuti raccolti per modulo Costi/cassonetto lavato Costi/km spazzato (meccanizzato) Costi/ore lavorate Km spazzati/addetto Costi/rifiuti trasportati a km Abitanti serviti/addetto

3.2.2. Livelli di prestazione e modalità e condizioni di accettazione dei servizi di pulizia delle strade e di gestione dei rifiuti urbani

Un riferimento più recente e di grande significato per il settore sono le norme UNI della serie 11664/2017 dove sono definiti i requisiti generali e le metodologie di misura dei livelli di prestazione, definiti i contenuti dei contratti relativi ai servizi di raccolta indifferenziata o differenziata dei rifiuti urbani, di pulizia e manutenzione dei contenitori, di rimozione dei rifiuti abbandonati.

Per quanto attiene i requisiti generali la norma definisce i livelli di prestazione e le modalità e condizioni di svolgimento dei servizi di pulizia delle strade e di gestione dei rifiuti urbani al fine di ottenere i migliori risultati in termini di prestazioni quantitative e qualitative, di ottimizzazione economica, di sostenibilità ambientale e di prevenzione dell'inquinamento.

Sono inoltre stabilite metodologie di misura dei livelli di prestazione relativamente ai contratti relativi ai servizi di raccolta indifferenziata o differenziata dei rifiuti urbani, di pulizia e manutenzione dei contenitori, di rimozione dei rifiuti abbandonati, sistemi da mettere in atto per controllare le prestazioni rese e la loro qualità.

3.2.3. Criteri ambientali minimi

Un ulteriore elemento sulla qualità tecnica dei servizi omogenea a livello nazionale è introdotto dal Codice dei Contratti Pubblici che ha fissato l'obbligo, per i gestori individuati mediante gara d'appalto, di rispettare i Criteri Ambientali Minimi (CAM) ossia standard e disposizioni rilevanti in tema di qualità del servizio di raccolta rifiuti urbani e del rapporto utente/gestore. I CAM per l'affidamento del servizio di gestione rifiuti urbani (stabiliti dal D.M. 13 febbraio 2014 ora in aggiornamento) disciplinano dettagliatamente le prestazioni inerenti il rapporto utente/gestore e sono la declinazione del Piano d'azione nazionale sul green public procurement (PANGPP). In essi si trovano riferimenti dettagliati ad elementi tecnici dei servizi, come le modalità e obiettivi di raccolta differenziata, il controllo della qualità dei conferimenti e del servizio, l'assistenza ai cittadini, informazione e sensibilizzazione degli utenti e degli studenti e il sistema informativo di monitoraggio.

3.2.4. La certificazione di qualità

Il riconoscimento della qualità di prodotti o servizi può avvenire attraverso la certificazione di qua-

lità che è un procedimento complesso che permette di associare la propria qualità a criteri oggettivi.

Le norme UNI EN ISO della serie 9000 contengono i requisiti minimi che le aziende devono soddisfare per impostare la propria attività secondo criteri di garanzia della qualità, certificati da enti che devono essere accreditati dal SINCERT (Sistema Nazionale per l'Accreditamento degli Organismi di Certificazione) (MISE, 2006).

Risulta utile introdurre all'interno delle aziende dei servizi di igiene urbana sistemi di qualità, conformi alle norme accreditate, per:

- standardizzare le caratteristiche generali delle aziende operanti nel settore;
- ridurre la forbice oggi esistente fra operatori;
- elevare complessivamente la qualità del comparto industriale nei servizi d'igiene urbana.

L'esistenza di un sistema di qualità interno rappresenta una garanzia che si possano rispettare gli standard tecnici relativi ai singoli servizi, limitando gli interventi del regolatore. La compresenza di sistemi di qualità a livello aziendale e di standard tecnici operativi dei singoli servizi può produrre quindi il risultato migliore in termini di qualità del servizio. I gestori dovranno sempre più definire procedure di controllo sull'effettivo svolgimento delle attività previste dai contratti. In questo modo, sarà possibile evidenziare la conformità tra i servizi programmati (sulla base degli standard e dell'analisi della domanda) e quelli effettivamente resi dal gestore. È importante poter distinguere infatti fra un livello di servizio programmato insoddisfacente e un livello di servizio programmato non effettuato, in modo tale da poter definire misure correttive (modifica dello standard, penalità sul gestore) (APAT, 2001). I contenuti minimi obbligatori dei report comprendono i dati e le informazioni relative a:

- quantità di rifiuti indifferenziati raccolti;
- quantità di rifiuti differenziati raccolti per ogni frazione merceologica;
- numero di prelievi dei rifiuti effettuati giornalmente / settimanalmente;
- impianti di destinazione dei rifiuti raccolti;
- frequenze del servizio di spazzamento;
- eventuali variazioni sostanziali delle modalità di espletamento dei servizi;
- autovalutazione della corrispondenza tra le caratteristiche del servizio svolto e i livelli di qualità previsti dagli standard previsti;
- orari di espletamento dei diversi servizi.

3.2.5. Certificazione Emas, per gestione rifiuti

Saranno operative da agosto 2020 le regole del documento di riferimento Emas per il settore della gestione dei rifiuti urbani. Il documento di riferimento (2020/519/UE) è stato approvato dalla Commissione e contiene le migliori pratiche di gestione ambientale, gli indicatori di prestazione ambientale settoriale e gli esempi di eccellenza per il settore della gestione dei rifiuti ai fini dell'ottenimento della certificazione ambientale volontaria Emas ai sensi del regolamento 1221/2009/Ce. Il documento si rivolge principalmente alle imprese di gestione dei rifiuti comprese quelle che attuano regimi di responsabilità del produttore, e alle Autorità competenti in materia di rifiuti.

3.2.6. La Carta dei Servizi

Le raccolte dati disposte da ARERA indicano sempre come elemento da porre a base della valutazione dello stato di fatto la Carta dei Servizi (CdS). Si tratta di un documento reso obbligatorio dal D.P.C.M. 27/01/1994 e successivamente oggetto di numerosi interventi normativi che individua i principi, le regole, gli standard qualitativi dei servizi, al fine di tutelare le esigenze dei cittadini-utenti nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità.

La CdS rappresenta l'impegno del soggetto gestore ad assicurare il massimo livello di qualità del servizio nei confronti dei cittadini-utenti, nel rispetto dei principi, delle regole e degli standard in essa prestabiliti, in modo da garantire la chiarezza del rapporto ed il miglioramento continuo del servizio anche attraverso l'individuazione di idonei strumenti di controllo e monitoraggio. A tal fine con la CdS si propone di illustrare in modo chiaro e dettagliato le caratteristiche dei servizi erogati dal soggetto gestore, anche mediante la definizione degli standard di qualità dei servizi, dei diritti dei cittadini-utenti e delle relative modalità di tutela. In particolare, sono tipicamente riportati nella Carta dei Servizi condizioni riguardanti:

- continuità e regolarità di erogazione delle prestazioni su tutto il territorio servito;
- tutela dell'ambiente e obiettivi dei servizi;
- completezza ed accessibilità all'informazione da parte dell'utente;
- formazione del personale;
- rapidità di intervento in caso di disservizio.

Sulla base di tali fattori vengono individuati standard di qualità che costituiscono gli strumenti di

verifica sia dell'efficacia e dell'efficienza del servizio, sia della soddisfazione dell'utente. Gli indicatori di qualità vengono monitorati a cadenza fissa al fine di adottare tempestivamente azioni di miglioramento e opportune innovazioni tecniche e gestionali. In considerazione della rilevanza degli argomenti riportati nella CdS, essa viene generalmente ricompresa nei documenti contrattuali di affidamento. Sino ad oggi, però, la sua applicazione, ancorché derivante da precisi obblighi di legge, registra modalità non sempre coerenti: in alcuni casi è effettivamente utilizzata come uno strumento utile alla gestione del contratto tra Ente affidante e Gestore del servizio, in altri casi rappresenta uno strumento poco efficace e non tenuto in considerazione nello svolgimento delle attività e talvolta addirittura non esiste. Questa disomogeneità nell'applicazione di questo strumento potrebbe anche discendere dal fatto che la norma, pur prevedendone l'obbligatoria adozione, in sostanza non stabilisce alcuna sanzione in caso di mancata applicazione del dettato normativo. La situazione, con l'avvento della regolazione della qualità contrattuale da parte di ARERA, potrebbe cambiare, con l'introduzione obbligatoria di questo strumento, con un livello di contenuti minimo.

4. L'IMPORTANZA DELLA MISURA PER LA QUALITÀ

Tutti i servizi regolati a rete (energia, gas, acqua, teleriscaldamento-teleraffrescamento) sono caratterizzati dalla presenza di sistemi di misura certificati ed ufficiali sia sulle reti (sistemi di telecontrollo e rilevazione sia dei flussi che delle caratteristiche chimico-fisiche) che nel punto di contatto con l'utente (attraverso un contatore che misura l'erogazione del servizio). Inoltre il rapporto tra utente e fornitore del servizio è tipicamente sinallagmatico e l'erogazione del servizio è remunerata attraverso una fattura sottoposta ad IVA. Infine l'utente è un soggetto passivo, nel senso che il suo ruolo è quello di "consumatore" del servizio senza alcuna interazione sulla qualità tecnica dello stesso (Merusi et al., 2017).

Il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani si caratterizza all'opposto sia per la mancanza della rete (intesa, idealmente, come infrastruttura fisica di trasporto dei rifiuti, sostituita nella realtà da sistemi di raccolta, trasporto e spazzamento basati su veicoli e autisti/raccoglitori) sia, nella maggior parte dei casi, per l'assenza del

rapporto sinallagmatico in quanto il servizio è tipicamente remunerato attraverso una tassa (TARI). Ulteriore elemento differenziale di grande rilevanza, caratteristica distintiva di questo servizio pubblico, è il ruolo attivo dell'utente che è un anello fondamentale della raccolta rifiuti cui compete proprio la separazione a monte dei rifiuti secondo i principi e obblighi della raccolta differenziata fissati nelle ordinanze sindacali e riportati nelle Carte dei Servizi. Il soggetto gestore, per erogare in modo efficiente ed efficace il servizio di raccolta rifiuti, necessita della cooperazione dell'utente che diventa quindi co-responsabile della qualità del servizio reso, intesa come raggiungimento delle principali performance di sistema (livello di raccolta differenziata e di effettivo recupero dei rifiuti). A ciò si lega quindi l'importanza dell'informazione/educazione del cittadino/utente che ha l'obbligo di aderire alla raccolta differenziata ma i cui comportamenti sono a loro volta influenzati dal suo grado di consapevolezza.

Il D.M. 20 aprile 2017 ha stabilito i criteri per la realizzazione di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti dagli utenti al servizio pubblico nel caso di applicazione della tariffa corrispettiva, di fatto permettendo ad oggi la coesistenza di 3 sistemi di prelievo della tassa/tariffa rifiuti: TARI-tributo totalmente a coefficienti (ancora basata sul D.Lgs 158/99, e riscossa dal Comune), TARI-tributo con componente variabile a misura (riscossa dal Comune) e TARI-corrispettiva, ovvero tariffa avente natura corrispettiva (fatturata e riscossa dal soggetto gestore e detta tariffa puntuale).

Con il termine tariffa puntuale si fa riferimento a una pluralità di casistiche ove una o più frazioni di rifiuto sono sottoposte a misurazione di peso o volume al momento della raccolta unitamente al riconoscimento univoco e all'associazione di quella raccolta ad uno specifico utente. La misurazione del RUR – Rifiuto Urbano Residuo – rappresenta il requisito minimo richiesto dal citato D.M. 20 aprile 2017 per un sistema di misurazione puntuale dei rifiuti. Le casistiche riscontrabili nella pratica oggi coesistono sul territorio nazionale e discendono dal mutevole quadro normativo che ha caratterizzato il settore, dunque, assai diversificate e si differenziano in funzione di diversi elementi:

- differente natura (corrispettivo oppure tributo);
- frazione di rifiuti misurata (RUR e/o frazioni della raccolta differenziata);

- oggetto o tecnica della misurazione (peso dei rifiuti, volume dei rifiuti, sacchi ritirati, etc);
- l'approccio alla misurazione (progressiva, ossia proporzionale alla quantità di rifiuti raccolti, oppure premiale con sconti inversamente proporzionali ai rifiuti raccolti (Ghiringhelli et al., 2020).

L'autorità, dopo un iniziale approccio critico verso tariffa puntuale, motivato principalmente dalla variabilità dei sistemi adottati e dal ridotto numero di Comuni che hanno adottato questo sistema, nel proprio Quadro strategico 2019-2021 (ARERA, 2019), giunge ad affermare che con riferimento alla gestione del ciclo dei rifiuti, è necessario superare il sistema di copertura dei costi nella forma di tributo, a favore di un meccanismo tariffario che sia in grado di passare al consumatore segnali di prezzo corretti e coerenti con indicatori di qualità del complessivo ciclo dei rifiuti.

L'evoluzione tecnologica (dall'industria 4.0, all'IoT – *Internet of Things*, all'intelligenza artificiale) applicata al settore rifiuti, esemplificata dai sistemi Rfid applicati alla tariffa puntuale oppure dai sistemi GPS per la tracciatura dei mezzi o ancora da sistemi di comunicazione diretta con gli utenti a mezzo di APP, diventa strumento indispensabile per immaginare sistemi di misura delle *performance* e dei servizi per alimentare il sistema di regolazione avviato dall'Autorità. L'applicazione di nuove tecnologie, con generazione di una incredibile mole di dati (Big Data), spingeranno inoltre gli operatori verso una significativa digitalizzazione del settore mediante l'applicazione di strumenti di analisi computazionale (Data Mining e Machine Learning), che consentiranno di monitorare i servizi attraverso indicatori e tecniche di visualizzazione evoluta.

In questo contesto di forte evoluzione verso logiche basate sui concetti di sostenibilità, efficienza e circolarità, l'interdipendenza tra i settori energia e ambiente sta assumendo un rilievo crescente, laddove la risorsa idrica o il rifiuto si trasformano in fonte di energia e di flessibilità, grazie anche allo sviluppo tecnologico e ad una crescente sensibilità ambientale dei consumatori. L'azione regolatoria dovrà altresì favorire il progresso tecnologico nel settore rifiuti anche tenuto conto dell'evoluzione dell'economia circolare, che richiede analisi sempre più attente della gestione, del riciclo nonché della valorizzazione di queste potenziali risorse (transizione “da rifiuto a risorsa”), sulla spinta degli obiettivi europei in materia (ARERA, 2019).

5. CONCLUSIONI

Il nuovo pacchetto UE di misure sull'economia circolare e i nuovi ambiziosi obiettivi in materia di rifiuti comporteranno un'ulteriore evoluzione nell'organizzazione dei servizi di gestione dei rifiuti urbani e assimilati e, quindi, anche delle imprese del settore chiamate a fornire servizi sempre più efficienti, efficaci, capillari e personalizzati.

All'interno della più ampia cornice normativa predisposta dalle istituzioni, assume inoltre un ruolo importante e innovativo, almeno per il settore rifiuti, l'ARERA. Se il suo compito regolatorio con riferimento al servizio idrico sembrava essere complesso, a causa della frammentazione gestionale, di assetti di governo ancora incompiuti, e dei ritardi infrastrutturali, le prospettive per la regolazione del ciclo dei rifiuti urbani appaiono ancora più sfidanti. La gestione dei rifiuti urbani in Italia presenta criticità e punti di forza, in un contesto di governance ancora incompleto e in un quadro di regole articolato e in evoluzione. A complicare ulteriormente la fotografia, vi è il fatto che le debolezze storiche in taluni territori hanno assunto toni emergenziali. ARERA è chiamata a porre le condizioni affinché si consolidi un sistema industriale per il settore dei rifiuti urbani, sia assicurato un servizio di qualità, si superino le procedure di infrazione e si realizzino gli impianti necessari (Bernardi et al. 2019).

Le direttrici che seguirà ARERA sembrano essere molto chiare e ricalcano uno schema ben noto che vede tariffe, qualità del servizio e *unbundling* contabile come elementi chiave della sua azione. L'Autorità, attraverso la sua attività di regolazione su tutto il territorio nazionale e l'attribuzione di poteri di controllo e sanzione, dovrà infatti promuovere investimenti efficienti e finalizzati al raggiungimento degli obiettivi europei. È inoltre chiamata a facilitare la soluzione delle questioni della assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani e della definizione della tariffa, quantificando in modo preciso, nel rispetto del principio "*chi inquina, paga*", gli obblighi di contribuzione: il metodo tariffario per la gestione dei rifiuti (MTR) rappresenta il primo passo concreto in questa direzione.

La qualità dei servizi si pone come secondo (ma non per importanza) macro-obiettivo della regolazione che è per ora stata declinata limitatamente alla trasparenza, con l'introduzione di obblighi nei confronti dei gestori volti a rafforzare il gra-

do di informazione e trasparenza nei confronti degli utenti. Ma la definizione di un più consistente e ordinato pacchetto di nuovi standard e obblighi di gestione della qualità contrattuale è oramai alle porte: la regolazione della qualità operata da ARERA sarà quindi estesa anche alla qualità tecnica.

Nel campo della gestione dei rifiuti manca un riferimento normativo univoco ai livelli di qualità dei servizi per quanto riguarda i rifiuti urbani. La normativa nazionale e regionale indica i principi ispiratori della politica sui rifiuti e detta obiettivi di sistema. Se da un lato appare difficoltoso definire dei livelli di qualità in un settore caratterizzato da un prodotto atipico, una grande importanza assumono proprio gli standard tecnici di servizio, in un campo caratterizzato da una varietà molto eterogenea di prestazioni e da modalità operative diversificate.

In ogni caso stante la replicabilità del modello di gestione della qualità già adottato da ARERA per gli altri settori e l'urgenza di estenderlo anche al settore rifiuti, vi sono già le condizioni per gli operatori del settore per agire al fine di non farsi trovare impreparati. Al momento è ancora prematuro valutare se l'approccio regolatorio, avviato con l'MTR, sarà in grado di generare i suoi effetti prevenendo o mitigando effetti distorsivi legati alla discontinuità introdotta dalla regolazione. Pur se qualche effetto indesiderato è atteso in specifiche realtà, il percorso intrapreso, ancorché sperimentale e quindi bisognoso certamente di affinamenti dopo la prima fase di avvio della regolazione, sembra essere quello idoneo a creare quelle condizioni di stabilità per il settore per i prossimi anni, condizioni che saranno necessarie sia per il suo rilancio infrastrutturale, sia per una crescente omogeneizzazione dei livelli di qualità del servizio a livello nazionale.

6. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AGCM – Autorità Garante della Concorrenza del Mercato (2016) Indagine conoscitiva IC 49.
- ANPA (2001) Definizione di standard tecnici di igiene urbana. Manuale.
- ARERA (2015) Delibera 655/2015/R/idr Regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono.
- ARERA (2017) Delibera 917/2017/R/idr Regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono (RQTI).

- ARERA (2018) DCO 713/2018/R/RIF, Criteri per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione – Orientamenti preliminari.
- ARERA (2018) Delibera 226/2018/R/rif Avvio di procedimento per l'adozione di provvedimenti di regolazione della qualità del servizio nel ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati.
- ARERA (2019) DCO 351/2019/R/rif, Orientamenti per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti per il periodo 2018-2021.
- ARERA (2019) Delibera 303/2019/R/RIF, Unificazione dei procedimenti di cui alle deliberazioni dell'Autorità 225/2018/R/RIF e 715/2018/R/RIF, volti alla regolazione e al monitoraggio delle tariffe in materia di ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, con individuazione di un termine unico per la conclusione dei medesimi.
- ARERA (2019) Delibera 443/2019/R/rif, Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021.
- ARERA (2019) Delibera 444/2019/R/rif, Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati.
- ARERA (2019) Determina 3/DRIF/2019 Adempimenti di cui alla deliberazione 5 aprile 2018, 226/2018/R/rif.
- ARERA (2019) Determina 4/DRIF/2019 Adempimenti di cui alla deliberazione 5 aprile 2018, 226/2018/R/rif.
- ARERA (2019) Quadro strategico 2019-2021 dell'autorità di regolazione per energia reti e ambiente. Delibera 242/2019/A.
- ARERA (2020) Delibera 59/2020/R/com Differimento dei termini previsti dalla regolazione per i servizi ambientali ed energetici e prime disposizioni in materia di qualità alla luce dell'emergenza da COVID-19.
- ARERA (2020) Delibera 71/2020/R/rif Protocollo d'intesa tra l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente e l'Ente Nazionale Italiano di Unificazione.
- Berardi D., Traini S. (2015) Rifiuti: a quando un'Autorità di regolazione indipendente? Laboratorio SPL Collana Ambiente. N. 35. REF ricerche.
- Berardi D., Traini S., Valle N. (2019) Rifiuti urbani e regolazione economica: il ruolo delle regioni. Laboratorio SPL Collana Ambiente. N. 115. REF ricerche.
- Berardi D., Traini S., Valle N. (2019) Regolazione dei rifiuti: poco spazio alla qualità e poca flessibilità. Laboratorio SPL Collana Ambiente. N. 129. REF ricerche.
- Cattaneo C. (2007) Le politiche per la qualità dei servizi pubblici. Collana I Rapporti. Dipartimento Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- CDP – Cassa Depositi e Prestiti (2014) "Rifiuti: obiettivo di scarica zero". Studio di settore 05.
- CIT – ISPRA (2017) Certificazione ambientale ed etichette ambientali per il settore della raccolta e del trasporto di rifiuti.
- CiVIT (2010) Delibera CiVIT n. 88/2010, Linee guida per la definizione degli standard di qualità e tabelle esemplificative degli standard di qualità di alcuni servizi pubblici.
- CNEL (2019) Relazione sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini.
- DPCM 29 dicembre 2016 Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei Comuni.
- Gazzola P. (2003) La qualità come condizione di successo delle aziende di servizi pubblici, Studi e Ricerche, Dipartimento Economia Aziendale – Università degli Studi dell'Insubria.
- Ghiringhelli G. (2020) Il destino dei rifiuti urbani. Largo Consumo n. 1/2020.
- Ghiringhelli G., Sbarbaro G., Pagani P. (2018) La nuova regolazione nel settore rifiuti Attività e impatto dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). L'Ambiente n. 6/2018.
- Ghiringhelli G., Sbarbaro G. (2020) Il nuovo metodo tariffario rifiuti (MTR) di ARERA: principali caratteristiche e novità per la TARI. GSA n.1/2020.
- Gori E. e Vittadini G. (1999) Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità. ETAS. Milano.
- iFEL (2020) Costi del servizio rifiuti, considerazione delle risultanze dei fabbisogni standard e relativo utilizzo in base alla Delibera n.443/2019/R/rif. Nota di approfondimento.
- Ispira (2018) Rapporto Rifiuti Urbani 2018.
- ISTAT (2019) BES – Benessere Equo e Solidale.
- Massarutto A. (2019) Un mondo senza rifiuti? Viaggio nell'economia circolare. Ed. Il Mulino.
- MATTM (2017) Criteri Ambientali Minimi per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani.
- Merusi F. e Antoniazzi S. (a cura di) (2017), Vent'anni di regolazione accentrata di servizi pubblici locali, Quaderni CESIFIN. G. Ghiappichelli Ed. Torino.
- MISE – Ministero dello Sviluppo Economico (2006) Le politiche regionali per la qualità nelle imprese di servizi.
- SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.a. (2019) Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario per il servizio smaltimento rifiuti.
- UNI – Ente Italiano Normazione (2017) Livelli di prestazione e modalità e condizioni di accettazione dei servizi di pulizia delle strade e di gestione dei rifiuti urbani e altre certificazioni. UNI 11664:2017.
- Utilitalia (2016) Indicatori di efficienza tecnico-economica del Servizio di Igiene Urbana.
- Utilitatis (2018) Green Book.



INGEGNERIA DELL'AMBIENTE

per il 2020 è sostenuta da:



better together



INGEGNERIA
DELL'AMBIENTE



N. 2/2020

