

# Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani: le sfide per gli enti locali

Anno 2024

# REGOLAZIONE DELLA QUALITÀ DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI: LE SFIDE PER GLI ENTI LOCALI

*Ottobre 2024*

**Autori: Donato Berardi, Giovanni Salpietro e Nicolò Valle per REF Ricerche**

## Sommario

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Premessa.....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>La regolazione della qualità del servizio .....</b>   | <b>5</b>  |
| <i>I profili di regolazione della qualità e i soggetti obbligati.....</i>  | 5         |
| La Carta della qualità del servizio .....  | 7         |
| <i>Il modello asimmetrico di regolazione: gli schemi regolatori, gli obblighi e standard di qualità del servizio .....</i> | 7         |
| Il posizionamento delle gestioni negli schemi regolatori: prevale lo Schema I .....  | 11        |
| <i>Gli adempimenti connessi al TQRIF per i Comuni-gestori e per i Comuni-ETC nel 2024-2025</i>                             | 12        |
| Le principali criticità riscontrate dai “Comuni-gestori” nei primi anni di implementazione del TQRIF .....                 | 14        |
| <b>La qualità del servizio nello schema tipo di contratto di affidamento.....</b>  | <b>15</b> |
| <i>Lo schema tipo di contratto di servizio .....</i>   | 15        |
| RENTRI: la tracciabilità semplifica le procedure di avvio a recupero autonomo delle utenze non domestiche.....             | 16        |
| <i>Obblighi e obiettivi di qualità.....</i>  | 17        |
| <b>Conclusioni.....</b>  | <b>19</b> |

## Abstract

*Il biennio 2022-2023 è stato il periodo di prima applicazione della regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Una sfida importante sia per i gestori sia per gli ETC, e in particolar modo per i Comuni. Anche il biennio 2024-2025 si annuncia denso di novità: le attività di rendicontazione delle informazioni, i passaggi verso schemi regolatori più sfidanti e soprattutto l'adeguamento dei contratti allo schema tipo definito da ARERA, costituiscono un impegno non di poco conto.*

## Premessa

Con la Delibera 15/2022/R/rif del 18 gennaio 2022, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) ha adottato il Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani (TQRIF), esercitando una delle funzioni che la Legge n. 205/2017 le ha attribuito relativamente al ciclo dei rifiuti urbani.<sup>1</sup>

ARERA ha delineato un percorso volto a perseguire un miglioramento generalizzato della qualità del servizio e favorendo al contempo la convergenza tra le situazioni di partenza nei territori. Un approccio mutuato dalla regolazione del Servizio Idrico Integrato (SII) e già ripercorso in sede di riconoscimento dei costi e costruzione della tariffa (Metodo Tariffario Rifiuti - MTR). Con questi presupposti, ARERA ha optato per l'utilizzo con quattro schemi regolatori, distinti in base al livello di qualità contrattuale e tecnica di partenza delle gestioni, da un livello minimo a livelli intermedi e quindi un livello avanzato.

L'adozione del TQRIF, in vigore il 1° gennaio 2023, ha impegnato i gestori del servizio (Comuni e aziende) e gli Enti Territorialmente Competenti (ETC) in differenti direzioni, direttamente o indirettamente connesse all'applicazione della nuova disciplina della qualità del servizio. Tra queste, vale la pena citare le seguenti:

- l'inquadramento di ciascuna gestione nel pertinente schema regolatorio operata dagli ETC, e quindi degli Enti di Governo dell'Ambito (EGATO), ove operativi, o dai Comuni, definendo obblighi e standard minimi di qualità a cui sottoporre i gestori del servizio;
- l'impegno assunto dalle gestioni di adeguarsi agli obblighi e agli standard minimi di qualità derivanti dallo schema regolatorio di pertinenza, nei termini indicati dall'entrata in vigore del TQRIF (i.e. tra questi, rileva in particolare, la predisposizione della Carta della qualità del servizio);
- la valorizzazione dei costi connessi all'adeguamento agli obblighi e agli *standard* di qualità nell'ambito del Piano Economico Finanziario (PEF) 2022-2025, sia con riferimento al biennio 2022-2023 sia a quello 2024-2025, in sede di aggiornamento biennale del PEF;
- la trasmissione da parte dei gestori del servizio agli ETC e quindi ad ARERA delle informazioni inerenti alle prestazioni soggette ai livelli generali di qualità (Schemi II-III-IV) o di una relazione attestante il rispetto degli obblighi di servizio, prevista entro il 31 marzo di ogni anno ma posticipata in prima applicazione al 31 maggio del corrente anno<sup>2</sup>.

In ultimo, gli ETC e in generale gli enti affidanti il servizio sono chiamati a rispondere ad un adempimento particolarmente delicato e di non immediata applicazione, cioè l'adeguamento dei contratti in essere allo schema tipo definito da ARERA e pubblicato con la Delibera 385/2023/R/rif del 3 agosto 2023.

Lo schema tipo di contratto, che disciplina i rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani, prevede una sezione specificatamente dedicata alla qualità e alla trasparenza del servizio e disciplina l'obbligo di allegare la Carta della qualità del servizio al contratto. In altre

---

<sup>1</sup> In particolare, ai sensi del comma 527, si segnalano le seguenti funzioni:

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

<sup>2</sup> [TQRIF: termine di scadenza per la comunicazione dei dati di qualità contrattuale e tecnica del servizio di gestione dei rifiuti urbani e relative modalità di trasmissione](#), ARERA, 28 marzo 2024.

parole, il contratto di servizio diventa lo strumento con il quale l'ETC raccorda la definizione degli obblighi e gli standard di qualità che il gestore è tenuto a rispettare (Carta della qualità del servizio) al perimetro e ai contenuti economico-finanziari degli strumenti con cui è raggiungerli (Piano Economico Finanziario dell'Affidamento - PEFA, anch'esso allegato al contratto), ivi comprese le conseguenze che discendono da eventuali inadempienze.

Indubbiamente, il percorso di regolazione della qualità del servizio porta con sé un aumento della complessità per un settore dove la *governance* territoriale evidenzia delle asimmetrie nelle diverse aree del Paese dove gli enti locali hanno ancora un ruolo centrale in termini di gestione, affidamento e monitoraggio dello svolgimento del servizio. I Comuni, laddove gestori delle tariffe e dei rapporti con l'utenza e/o in qualità di ETC, si sono dovuti infatti confrontare con un modello regolatorio di non immediata applicazione, cui si aggiunge a una stratificazione di provvedimenti emanati dall'autorità di regolazione (MTR, meccanismi di perequazione, contratto di servizio, ecc.).

A partire da una sintesi dei punti cardine del TQRIF, il presente *approfondimento* vuole delineare un'analisi del percorso di regolazione della qualità che è stato intrapreso da ARERA, visto in particolar modo dal punto di vista degli enti locali. Al contempo, verranno forniti alcuni spunti utili per i Comuni che sono chiamati ad applicare il TQRIF nel diverso ruolo di "Comune-gestore" e/o "Comune-ETC", ponendo particolare attenzione agli adempimenti che ricadono nel biennio regolatorio 2024-2025. A questo proposito, un capitolo sarà dedicato al recepimento delle regole sulla qualità nel contratto di servizio, essendo l'adeguamento allo schema tipo contratto di servizio uno degli adempimenti con cui si stanno confrontando gli enti competenti: due temi, quello della qualità e della disciplina dei rapporti tra enti affidanti e gestori, strettamente interconnessi.

## La regolazione della qualità del servizio

### *I profili di regolazione della qualità e i soggetti obbligati*

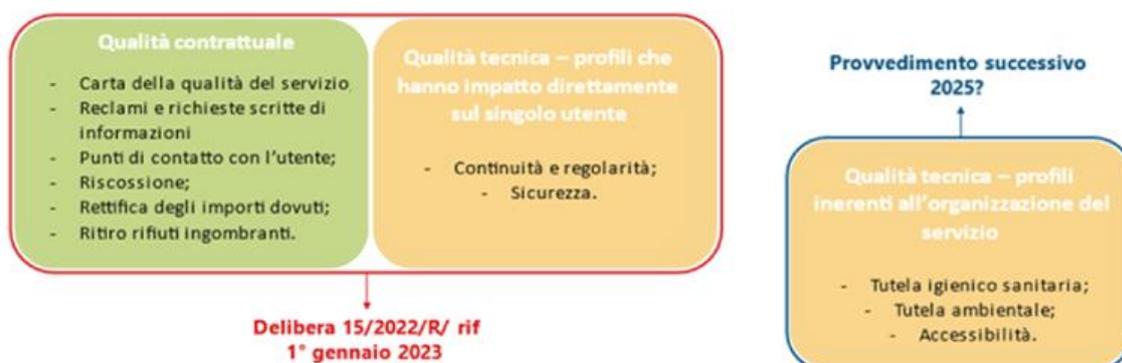
L'avvio della regolazione della qualità del servizio per il ciclo integrato dei rifiuti urbani si cala in un contesto settoriale molto complesso e disomogeneo, dove i livelli di partenza delle prestazioni erogate sono estremamente differenziati non solo da Nord a Sud del Paese, ma talvolta anche in territori limitrofi o in contesti di *governance* simili. A titolo di esempio, prima della introduzione del TQRIF soltanto il 37% della popolazione italiana risiedeva in territori nei quali le gestioni avevano provveduto a redigere la Carta della qualità del servizio per i servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti e/o spazzamento e lavaggio delle strade, con una punta del 57% nel Nord-Est del Paese e un minimo del 12% nelle Isole. La Carta del servizio di gestione della tariffa e del rapporto con gli utenti era disponibile solo per il 7% della popolazione nazionale servita<sup>3</sup>. In questo contesto, ARERA ha definito un modello di regolazione che si basa su tre criteri: asimmetria, sostenibilità economica nei confronti degli utenti e gradualità.

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

Circa la **sostenibilità economica nei confronti degli utenti**, l'intento di ARERA è quello di contemperare la necessità di rafforzare la tutela per l'utenza, a partire dalle realtà ove la qualità è più bassa, e al contempo garantire la sostenibilità economica e sociale del servizio.

Relativamente alla **gradualità**, ARERA ha disciplinato in questa fase i profili di qualità contrattuale e alcuni primi aspetti di qualità tecnica, rinviando a successivi approfondimenti e provvedimenti per i restanti profili di qualità tecnica. Parimenti, ha rimandato a una fase successiva l'adozione di standard specifici e indennizzi automatici per l'utente, qualora gli standard medesimi non vengano rispettati.

### I PROFILI DI REGOLAZIONE DELLA QUALITÀ DEL SERVIZIO



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su TQRIF

<sup>3</sup> Per un approfondimento si rimanda al *Position Paper* n. 235: " [Qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani: fissati i livelli minimi delle prestazioni](#)", Laboratorio REF Ricerche, marzo 2023.

I profili di regolazione della qualità del servizio disciplinati da ARERA si declinano, come illustrato nella grafica seguente, in sette ambiti di applicazione per la qualità contrattuale e in due ambiti di applicazione per la qualità tecnica, da cui derivano specifici obblighi e standard di qualità del servizio applicabili al gestore del ciclo integrato o ai singoli gestori del servizio.

**Il gestore dell'attività delle tariffe e dei rapporti con gli utenti è il Comune se il regime prescelto è quello del tributo o del tributo puntuale.** È dunque il Comune il soggetto obbligato alla gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti, ad eccezione del ritiro dei rifiuti su chiamata che ricade sull'operatore che svolge il servizio e della riparazione delle attrezzature per la raccolta domiciliare, che rimangono in capo al gestore della raccolta. Il mantenimento degli standard di qualità tecnica ricade invece sul gestore della raccolta e/o dello spazzamento per le attività di sua competenza.

In un'ottica di semplificazione, ai sensi del comma 2.4 del TQRIF alcuni ambiti di applicazione della regolazione contrattuale possono ricadere sul gestore delle attività di raccolta e spazzamento e lavaggio delle strade relativamente alle attività di loro competenza, se individuati dall'ETC a tale scopo e previa intesa con il gestore e con le Associazioni dei consumatori; tali ambiti di applicazione riguardano la gestione dei reclami e delle richieste scritte di informazioni e i punti di contatto con l'utente.

#### GLI AMBITI DI APPLICAZIONE DELLA REGOLAZIONE E I SOGGETTI OBBLIGATI

• per la **qualità contrattuale**, con riferimento a:

- i. Gestione delle richieste di attivazione, variazione e cessazione del servizio;
- ii. Gestione dei reclami, delle richieste di informazioni\* e di rettifica degli importi addebitati;
- iii. Punti di contatto con l'utente\*;
- iv. Modalità e periodicità di pagamento, rateizzazione;
- v. Rettifica degli importi non dovuti;
- vi. Ritiro dei rifiuti su chiamata\*\*;
- vii. Disservizi e riparazione delle attrezzature per la raccolta domiciliare;

**Gestore dell'attività di gestione delle tariffe e rapporto con gli utenti**

• per la **qualità tecnica**, con riferimento a:

- viii. Continuità e regolarità del servizio;
- ix. Sicurezza del servizio.

**Gestore della raccolta e trasporto e gestore dello spazzamento e del lavaggio strade (per le attività di propria competenza)**

\* **Deroga (c.2.4)** : l'ETC può individuare come soggetto obbligato il gestore delle attività di raccolta e spazzamento e lavaggio strade relativamente alle attività di loro competenza (previa intesa con lo stesso e con le Associazioni dei consumatori locali).

\*\* Se l'attività è affidata a un operatore diverso dal gestore della raccolta e trasporto, l'ETC individua il gestore obbligato.

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su TQRIF

Il dettaglio delle attività di gestione è riportato nella grafica seguente, distinto per le attività di gestione delle tariffe e rapporto con gli utenti, della raccolta e trasporto e dello spazzamento e lavaggio strade.

## LA DEFINIZIONE DELLE ATTIVITÀ DI GESTIONE

### Le attività di gestione delle tariffe e rapporto con gli utenti

- accertamento, riscossione (incluse le attività di bollettazione e l'invio degli avvisi di pagamento ovvero l'attività di fatturazione);
- gestione del rapporto con gli utenti (inclusa la gestione reclami) anche mediante sportelli dedicati o *call-center*;
- gestione della banca dati degli utenti e delle utenze, dei crediti e del contenzioso;
- promozione di campagne ambientali;
- prevenzione della produzione di rifiuti urbani;

### Le attività di gestione della raccolta e trasporto

- raccolta (svolta secondo diversi modelli di organizzazione del servizio) e di trasporto dei rifiuti urbani verso impianti di trattamento, di smaltimento, di riutilizzo e/o recupero

### Le attività di spazzamento e del lavaggio strade

- spazzamento - meccanizzato, manuale e misto - e di lavaggio delle strade e del suolo pubblico
- svuotamento cestini e raccolta foglie, escluse le operazioni di sgombero della neve dalla sede stradale e sue pertinenze, effettuate al solo scopo di garantire la loro fruibilità e la sicurezza del transito

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su TQRIF

## La Carta della qualità del servizio

Introdotta dal TQRIF, la Carta della qualità del servizio stabilisce gli obblighi del gestore in relazione al livello di servizio e agli standard qualitativi. Ogni ETC è tenuto a predisporre un'unica Carta della qualità per ogni gestione, anche in presenza di una pluralità di gestori; in quel caso, l'ETC integra in un unico testo coordinato i contenuti delle Carte di qualità predisposte dai singoli gestori, ciascuno per i servizi di rispettiva competenza. I contenuti minimi della Carta includono:

- la collocazione del gestore nella matrice degli schemi regolatori;
- gli obblighi del servizio in coerenza con lo schema regolatorio individuato;
- gli indicatori e relativi standard di qualità contrattuale e tecnica;
- gli eventuali standard ulteriori o migliorativi previsti dall'ETC.

La Carta deve essere pubblicata, come previsto dall'art. 3 del TITR, sul sito *web* del gestore del servizio integrato, ovvero di ciascun gestore dei singoli servizi che lo compongono (**compresi dunque i Comuni laddove assumono il ruolo di gestore delle tariffe e del rapporto con gli utenti**).

L'obbligo di redazione e pubblicazione della Carta della qualità è in vigore dal 1° gennaio 2023.

## *Il modello asimmetrico di regolazione: gli schemi regolatori, gli obblighi e standard di qualità del servizio*

Il punto di partenza dell'applicazione del TQRIF consiste nella collocazione delle gestioni nella matrice degli schemi regolatori, ad opera dell'ETC: una scelta dalla quale discendono gli obblighi e gli standard di qualità applicabili alle medesime gestioni per il periodo 2022-2025, cioè per l'intero orizzonte del PEF. La valutazione, che gli ETC hanno compiuto entro il 31 marzo 2022, si sarebbe dovuta basare su quanto previsto nel Contratto di servizio e/o nella Carta della qualità vigente/i, fornendo quindi una fotografia della situazione di partenza dei livelli di qualità contrattuale e tecnica del servizio.

## LA MATRICE DEGLI SCHEMI REGOLATORI PER LA QUALITÀ DEL SERVIZIO RIFIUTI

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

Fonte: TQRIF

**Sulla base della collocazione della gestione nella matrice degli schemi regolatori si determinano gli obblighi e gli standard di qualità** contrattuale e tecnica che devono essere rispettati dal gestore del servizio integrato o dai gestori dei singoli servizi che lo compongono. La costruzione degli obblighi e degli standard da parte di ARERA si basa sugli indicatori rappresentati nella grafica seguente, nella quale si distingue tra i soggetti obbligati su cui ricadono gli obblighi e gli standard definiti a partire da ciascun indicatore.

### GLI INDICATORI SU CUI SI BASANO GLI OBBLIGHI E GLI STANDARD DEL SERVIZIO

#### Qualità contrattuale

- a) tempo di risposta alle richieste di attivazione del servizio;
- b) tempo di risposta alle richieste di variazione e di cessazione del servizio;
- c) tempo di consegna delle attrezzature per la raccolta;
- d) tempo di risposta motivata a reclami scritti\*;
- e) tempo di risposta motivata a richieste scritte di informazioni\*;
- f) tempo di risposta motivata alle richieste scritte di rettifica degli importi addebitati;
- g) tempo medio di attesa per il servizio telefonico\*;
- h) tempo di rettifica degli importi non dovuti;
- i) tempo di ritiro dei rifiuti su chiamata;
- j) tempo di intervento in caso di segnalazione per disservizi;
- k) tempo di riparazione delle attrezzature per la raccolta domiciliare.

#### Qualità tecnica

- a) puntualità del servizio di raccolta e trasporto;
- b) diffusione dei contenitori della raccolta stradale e di prossimità non sovra-riempiti;
- c) durata dell'interruzione del servizio di raccolta e trasporto;
- d) puntualità del servizio di spazzamento e lavaggio delle strade;
- e) durata dell'interruzione del servizio di spazzamento e lavaggio delle strade;
- f) tempo di arrivo sul luogo della chiamata per pronto intervento.

#### Soggetto obbligato

Gestore dell'attività di gestione delle tariffe e rapporto con gli utenti  
Gestore della raccolta e trasporto e gestore dello spazzamento e del lavaggio strade

\* Deroga: l'ETC può individuare come soggetto obbligato il gestore delle attività di raccolta e spazzamento e lavaggio strade relativamente alle attività di loro competenza (previa intesa con lo stesso e con le Associazioni dei consumatori locali).

\*\* Se l'attività è affidata a un operatore diverso da quello previsto, l'ETC individua il gestore obbligato.

Fonte: TQRIF

Gli obblighi del servizio, distinti sulla base degli schemi di regolazione della qualità contrattuale e tecnica, sono riportati nella tabella seguente. Nel caso della qualità contrattuale, ad eccezione

degli obblighi e requisiti minimi dello sportello fisico e *online*<sup>4</sup>, gli obblighi ricadono sulle gestioni a prescindere dagli schemi regolatori. Relativamente alla qualità tecnica, ARERA ha previsto una maggiore differenziazione, in particolare relativamente agli obblighi di registrazione delle performance sulle interruzioni del servizio e sulla predisposizione di un Piano di controlli periodici sullo stato di riempimento dei contenitori e di corretto funzionamento delle aree di raccolta stradale o di prossimità, essendo propedeutici alla misurazione dei relativi standard del servizio per le gestioni ricadenti negli Schemi III e IV.

## GLI OBBLIGHI DI SERVIZIO

| Obbligo di servizio  | Schema I          | Schema II | Schema III | Schema IV |                      |
|--|-------------------|-----------|------------|-----------|----------------------|
| Adozione e pubblicazione di un'unica Carta della qualità del servizio per gestione di cui all'articolo 5   | SI                | SI        | SI         | SI        | Qualità contrattuale |
| Modalità di attivazione del servizio di cui all'articolo 6 e all'articolo 7  | SI                | SI        | SI         | SI        |                      |
| Art 10 e 11. Modalità per la variazione o cessazione del servizio  | SI                | SI        | SI         | SI        |                      |
| Procedura per la gestione dei reclami, delle richieste scritte di informazioni e di rettifica degli importi addebitati, di cui all'articolo 13, all'articolo 17 e all'articolo 18  | SI                | SI        | SI         | SI        |                      |
| Art 19 e 22. Obblighi e requisiti minimi dello sportello fisico e <i>online</i>  | n.a. <sup>2</sup> | SI        | SI         | SI        |                      |
| Obblighi di servizio telefonico di cui all'articolo 20 e all'articolo 22   | SI                | SI        | SI         | SI        |                      |
| Modalità e periodicità di pagamento, rateizzazione e rettifica degli importi non dovuti di cui al Titolo V (ad eccezione dell'articolo 28.3)   | SI                | SI        | SI         | SI        |                      |
| Art. 29 e 30. Obblighi in materia di servizi di ritiro su chiamata e modalità per l'ottenimento di tali servizi  | SI                | SI        | SI         | SI        |                      |
| Art 32 Obblighi in materia di disservizi e riparazione delle attrezzature per la raccolta domiciliare  | SI                | SI        | SI         | SI        |                      |
| Art 35.1 Predisposizione di una mappatura delle diverse aree di raccolta stradale e di prossimità  | SI                | SI        | SI         | SI        |                      |
| Art. 35.2 Predisposizione di un Programma delle attività di raccolta e trasporto   | SI                | SI        | SI         | SI        |                      |
| Articoli 35.3 e 35.4 Nelle gestioni che non hanno adottato sistemi di telecontrollo del livello di riempimento dei contenitori, ovvero anche laddove l'implementazione di tali sistemi non assicuri ancora un'adeguata copertura del territorio servito, predisposizione di un Piano di controlli periodici sullo stato di riempimento e di corretto funzionamento delle aree di raccolta stradale o di prossimità | n.a.              | n.a.      | SI         | SI        |                      |
| Art 36 Registrazione delle interruzioni del servizio di raccolta e trasporto   | n.a.              | n.a.      | n.a.       | SI        |                      |
| Predisposizione di un Programma delle attività di spazzamento e lavaggio delle strade di cui all'articolo 42.1   | SI                | SI        | SI         | SI        |                      |
| Registrazione delle interruzioni del servizio di spazzamento e lavaggio delle strade di cui all'articolo 43  | n.a.              | n.a.      | n.a.       | SI        |                      |
| Obblighi in materia di sicurezza del servizio di gestione dei rifiuti urbani di cui all'articolo 48  | SI                | SI        | SI         | SI        |                      |

n.a. = non applicato; n.a.<sup>2</sup> = non applicato allo schema di riferimento.

Fonte: TQRIF

Gli standard generali del servizio, applicabili in modo differenziato ai gestori che ricadono negli Schemi II-III-IV, rappresentano il parametro di riferimento con cui misurare i livelli generali di qualità contrattuale e tecnica del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Il rispetto degli standard si misura rapportando il numero di prestazioni conformi allo standard al totale delle prestazioni erogate<sup>5</sup>, mentre i gestori sono chiamati ad indicare le cause del mancato rispetto dello standard, distinguendo tra "cause di forza maggiore", "cause imputabili all'utente", "cause imputabili al gestore" e a documentare per i primi due casi anche la causa specifica che ha condotto al mancato rispetto dello standard.

**Il passaggio dallo Schema I agli Schemi II-III-IV è dunque un aspetto non di poco conto per i gestori del servizio**, Comuni o aziende, che devono essere pronti a lavorare almeno su tre versanti per:

1. dotarsi delle procedure e dei mezzi necessari per erogare delle prestazioni che siano conformi agli standard;

<sup>4</sup> L'obbligo di attivazione dello sportello *online* ricade solo sulle gestioni negli Schemi II-III-IV. L'ETC, d'intesa con le Associazioni dei consumatori locali, può prevedere l'apertura di uno o più sportelli fisici in aggiunta o in alternativa allo sportello online.

<sup>5</sup> Seguono una logica diversa i soli indicatori relativi al tempo di attesa per il servizio telefonico, alla puntualità dei servizi di raccolta e trasporto e spazzamento e lavaggio erogati e alla diffusione dei contenitori della raccolta stradale e di prossimità non sovra-riempiti.

2. implementare gli strumenti necessari per misurare le performance;
3. implementare gli strumenti necessari per registrare le performance.

Relativamente ai punti 2 e 3, nel TQRIF sono definiti degli obblighi di registrazione di informazioni e dati concernenti le prestazioni soggette a livelli generali di qualità, tra cui rileva la predisposizione di un registro, disponibile su una piattaforma informatica, su cui riportare le informazioni e i dati riguardanti le prestazioni soggette a livelli generali di qualità. Tale attività è propedeutica alla comunicazione dei dati all'ETC e ad ARERA, da effettuarsi entro il 31 marzo di ogni anno.

#### LIVELLI GENERALI DI QUALITÀ DEL SERVIZIO

|   | Schema I          | Schema II          | Schema III         | Schema IV     |
|---|-------------------|--------------------|--------------------|---------------|
| % minima di risposte alle richieste di attivazione di cui all'Articolo 8, inviate entro trenta (30) giorni lavorativi   | n.a. <sup>1</sup> | 80%                | 70%                | 90%           |
| % minima di attrezzature per la raccolta di cui all'Articolo 9, consegnate all'utente entro cinque (5) giorni lavorativi, senza sopralluogo   | n.a.              | 80%                | 70%                | 90%           |
| % minima di attrezzature per la raccolta di cui all'Articolo 9, consegnate all'utente entro dieci (10) giorni lavorativi, con sopralluogo   | n.a.              | 80%                | 70%                | 90%           |
| % minima di risposte alle richieste di variazione e di cessazione del servizio di cui all'Articolo 12, inviate entro trenta (30) giorni lavorativi  | n.a.              | 80%                | 70%                | 90%           |
| % minima di risposte a reclami scritti, di cui all'Articolo 14, inviate entro trenta (30) giorni lavorativi   | n.a.              | 80%                | 70%                | 90%           |
| % minima di risposte a richieste scritte di informazioni, di cui all'Articolo 15, inviate entro trenta (30) giorni lavorativi   | n.a.              | 80%                | 70%                | 90%           |
| Nei casi di cui all'Articolo 50.1, % minima di reclami, ovvero di richieste inoltrate al gestore della raccolta e trasporto e/o spazzamento e lavaggio delle strade, di cui all'Articolo 51, entro cinque (5) giorni lavorativi   | n.a.              | 80%                | 70%                | 90%           |
| Nei casi di cui all'Articolo 50.1, % minima di risposte ricevute dal gestore dell'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti, inoltrate all'utente, di cui all'Articolo 52, entro cinque (5) giorni lavorativi  | n.a.              | 80%                | 70%                | 90%           |
| % minima di risposte a richieste scritte di rettifica degli importi addebitati, di cui all'Articolo 16, inviate entro sessanta (60) giorni lavorativi   | n.a.              | 80%                | 70%                | 90%           |
| Tempo medio di attesa, di cui all'Articolo 21, tra l'inizio della risposta e l'inizio della conversazione con l'operatore o la conclusione della chiamata per rinuncia prima dell'inizio della conversazione con l'operatore (Tempo medio di attesa per il servizio telefonico) | n.a.              | Solo registrazione | Solo registrazione | ≤ 240 secondi |
| % minima di rettifiche degli importi non dovuti di cui all'Articolo 28.3, effettuati entro centoventi (120) giorni lavorativi   | n.a.              | 80%                | 70%                | 90%           |
| % minima di ritiri di rifiuti su chiamata, di cui all'Articolo 31, entro quindici (15) giorni lavorativi  | n.a.              | 80%                | 70%                | 90%           |
| % minima di segnalazioni per disservizi, di cui all'Articolo 33, con tempo di intervento entro cinque (5) giorni lavorativi, senza sopralluogo  | n.a.              | 80%                | 70%                | 90%           |
| % minima di segnalazioni per disservizi, di cui all'Articolo 33, con tempo di intervento entro dieci (10) giorni lavorativi, con sopralluogo  | n.a.              | 80%                | 70%                | 90%           |
| % minima di richieste per la riparazione delle attrezzature per la raccolta domiciliare, di cui all'Articolo 34, con tempo di intervento entro dieci (10) giorni lavorativi, senza sopralluogo  | n.a.              | 80%                | 70%                | 90%           |
| % minima di richieste per la riparazione delle attrezzature per la raccolta domiciliare, di cui all'Articolo 34, con tempo di intervento entro quindici (15) giorni lavorativi, con sopralluogo   | n.a.              | 80%                | 70%                | 90%           |
| Puntualità del servizio di raccolta e trasporto, di cui all'Articolo 39   | n.a.              | n.a.               | 80%                | 90%           |
| Diffusione dei contenitori della raccolta stradale e prossimità non sovrariempiti, di cui all'Articolo 40   | n.a.              | n.a.               | 80%                | 90%           |
| Durata delle interruzioni del servizio di raccolta e trasporto, di cui all'Articolo 41, non superiori a ventiquattro (24) ore   | n.a.              | n.a.               | n.a.               | 85%           |
| Puntualità del servizio di spazzamento e lavaggio delle strade, di cui all'Articolo 46  | n.a.              | n.a.               | 80%                | 90%           |
| Durata delle interruzioni del servizio di spazzamento e lavaggio delle strade, di cui all'Articolo 47, non superiore a ventiquattro (24) ore  | n.a.              | n.a.               | n.a.               | 85%           |
| % minima di prestazioni di pronto intervento, di cui all'Articolo 49, in cui il personale incaricato dal gestore arriva sul luogo entro quattro (4) ore dall'inizio della conversazione con l'operatore   | n.a.              | 70%                | 80%                | 90%           |

n.a. = non applicato; n.a.<sup>1</sup> = non applicato allo schema di riferimento.

Fonte: TQRIF

Qualità contrattuale

Qualità tecnica

## Il posizionamento delle gestioni negli schemi regolatori: prevale lo Schema I

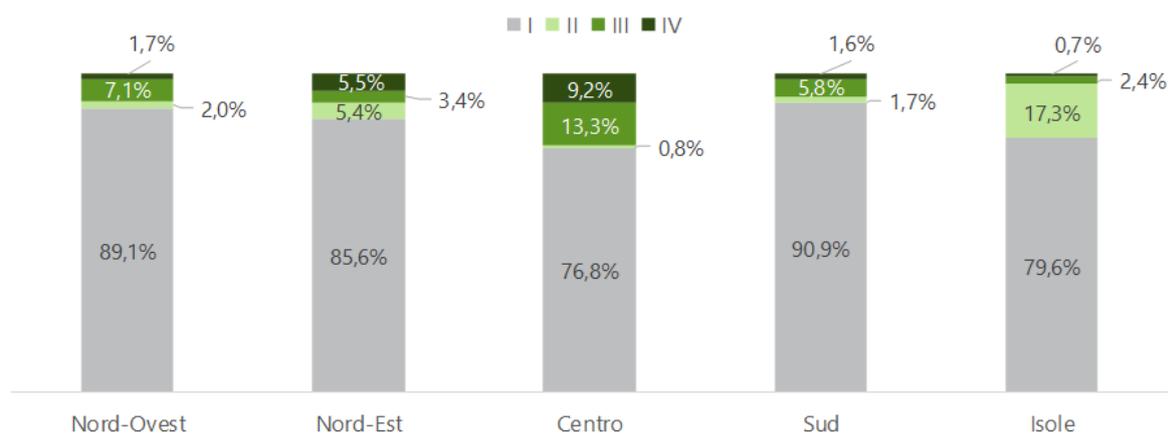
Per meglio contestualizzare i primi anni di avvio della regolazione della qualità del servizio, vale la pena evidenziare che una netta maggioranza delle gestioni è stata collocata dagli ETC nello Schema I (livello minimo), trasversalmente da Nord a Sud del Paese. Come sottolineato dallo stesso regolatore, oltre 5.000 gestioni in cui risiede il 70,3% della popolazione nazionale sono state valutate con un livello qualitativo di partenza "minimo" e quindi collocate nel primo quadrante della matrice.

Una prima spiegazione può essere ricercata nella situazione economica e nelle dinamiche inflattive che hanno caratterizzato il biennio 2022-2023, laddove ETC, aziende e Comuni, in alcuni casi anche in virtù degli ottimi risultati già raggiunti, hanno deciso di rimandare i costi connessi agli oneri di rendicontazione e agli investimenti in sistemi informatici, che non si traducono in via diretta in un miglioramento della qualità erogata a beneficio degli utenti.

Una seconda spiegazione può essere ricondotta alla ancora forte frammentazione del servizio, e in particolare il fatto che di sovente gli stessi Comuni si trovano a svolgere il ruolo di gestore delle tariffe e dei rapporti con l'utenza. A fronte di una diffusione ancora limitata della tariffa corrispettiva (TCP)<sup>6</sup>, i Comuni devono gestire direttamente la riscossione del tributo (TARI) e fare fronte ad un'ampia e differenziata serie di adempimenti, quali quelli concernenti la regolazione tariffaria e le attività di revisione dei regolamenti e delle modulistiche. Per questo motivo, in alcuni casi l'adesione allo Schema I può essere interpretata come la volontà di limitare, almeno in sede di prima applicazione, l'onere in capo ai Comuni per gli adempimenti conseguenti.

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

% sul totale delle gestioni



Fonte: elaborazione grafica REF Ricerche su dati ARERA

<sup>6</sup> Secondo l'ultima indagine effettuata da ISPRA e pubblicata nel Rapporto Rifiuti Urbani 2022, i Comuni che nel 2022 adottavano il sistema di tariffazione puntuale erano 1.298, con una popolazione complessiva di 8.833.708 abitanti, pari al 5,2% della popolazione nazionale.

## *Gli adempimenti connessi al TQRIF per i Comuni-gestori e per i Comuni-ETC nel 2024-2025*

Se il biennio 2022-2023 ha rappresentato per i Comuni, per le aziende e per gli ETC il periodo più complesso da gestire in termini di adempimenti connessi alla regolazione della qualità del servizio, anche nel prosieguo del percorso regolatorio sono attesi una serie di ulteriori impegni amministrativi a cui i diversi soggetti saranno chiamati a rispondere.

Nel caso dei “**Comuni-gestori**”, in qualità di gestori delle tariffe e dei rapporti con gli utenti, l’adempimento certo e ricorrente è rappresentato dalla **trasmissione all’ETC e ad ARERA, entro il 31 marzo di ogni anno**, dei dati e delle informazioni richieste dal regolatore, e in particolare:

- il numero totale di utenze al 31 dicembre dell’anno precedente, suddivise per tipologia (domestica e non domestica);
- per le gestioni in Schema I, una relazione, firmata dal legale rappresentante, attestante il rispetto degli obblighi di servizio;
- per le gestioni negli Schemi II-III-IV, tutti i dati e le informazioni connesse alla misurazione dei livelli generali di qualità relativi all’anno precedente, secondo quanto definito dal comma 58.3 al comma 58.7 del TQRIF.

A questi si aggiunge la **quantificazione dei costi connessi agli adempimenti del TQRIF** per una corretta valorizzazione degli stessi nel PEF<sup>7</sup>, sia in termini di riconoscimento di nuovi costi previsionali ( $CQ^8$ ,  $COI^9$ ) sia in termini di rendicontazione negli stessi, qualora fossero stati valorizzati nel biennio precedente<sup>10</sup>.

Qualora l’ETC comunicasse la volontà di collocare la gestione in un nuovo Schema regolatorio a partire dal 2026 (periodo regolatorio 2026-2029), il Comune-gestore dovrebbe implementare, nel corso del 2025, le azioni e le procedure necessarie a raggiungere i nuovi livelli di qualità e, contestualmente, effettuare la rendicontazione degli oneri necessari al loro conseguimento, per una corretta valorizzazione degli stessi nella predisposizione tariffaria 2026-2027. In ultimo, il passaggio ad un nuovo Schema regolatorio richiede un aggiornamento della **Carta della qualità del servizio** e, se necessario, un adeguamento dei **Regolamenti del servizio**.

---

<sup>7</sup> Per un approfondimento, si rimanda al *Position Paper* n.183: “[MTR-2. Qualità e pianificazione entrano nella regolazione tariffaria](#)”, Laboratorio REF Ricerche, giugno 2021.

<sup>8</sup> Le voci  $CQ_{TV,a}^{exp}$  e  $CQ_{TF,a}^{exp}$  sono le componenti, di natura previsionale, a copertura, rispettivamente, di eventuali oneri variabili e fissi aggiuntivi che ci si attende di sostenere per l’adeguamento agli standard e ai livelli minimi di qualità dall’Autorità.

<sup>9</sup> Le componenti  $COI_{TV,a}^{exp}$  e  $COI_{TF,a}^{exp}$  hanno natura previsionale e sono destinate, rispettivamente, alla copertura degli oneri variabili e degli oneri fissi attesi relativi al conseguimento di target connessi:

- a) alle modifiche del perimetro gestionale e/o dei processi tecnici gestiti, anche mediante l’introduzione di soluzioni tecnologiche innovative;
- b) all’introduzione di standard e livelli qualitativi migliorativi, o ulteriori, rispetto a quelli minimi fissati dalla regolazione.

<sup>10</sup> Per un approfondimento, si rimanda al *Position Paper* n. 247: “[MTR-2: un bilancio e le prospettive per il biennio 2024-2025](#)”, Laboratorio REF Ricerche, luglio 2023.

## GLI ADEMPIMENTI DEL "COMUNE-GESTORE" CONNESSI AL TQRIF

| Adempimenti connessi al TQRIF  | 2024                        |    | 2025     |                             |
|--|-----------------------------|----|----------|-----------------------------|
|  | I                           | II | I        | II                          |
| Rendicontazione dei costi connessi agli adempimenti del TQRIF per valorizzazione nel PEF (COI, CQ, investimenti)   | PEF entro il 30 aprile 2024 |    |          | PEF entro il 30 aprile 2026 |
| Comunicazione dei dati e delle informazioni sul TQRIF ad ARERA e all'ETC   | 31 maggio                   |    | 31 marzo |                             |
| <b>Azioni da intraprendere in caso di passaggio a nuovo Schema regolatorio a partire dal 2026</b>  |                             |    |          |                             |
| Quantificazione degli investimenti e dei costi necessari al raggiungimento dei livelli di qualità previsti dal nuovo Schema regolatorio, anche a copertura degli oneri di registrazione dei dati |                             |    |          |                             |
| Definizione delle procedure da implementare e delle azioni da intraprendere per raggiungere le performance richieste e per registrare i dati e le informazioni necessarie                        |                             |    |          |                             |
| Aggiornamento della Carta della Qualità ed eventuale adeguamento dei Regolamenti del servizio  |                             |    |          |                             |

Fonte: elaborazioni REF Ricerche

Per il caso dei Comuni che svolgono anche il ruolo di Enti Territorialmente Competenti, i "Comuni-ETC", gli adempimenti stabiliti dal TQRIF sono più difficilmente collocabili in una linea temporale, in particolare quelli riguardanti le gestioni negli Schemi II-III-IV, che presentano dei caratteri di specificità legati al contesto gestionale. Due adempimenti "ricorrenti", invece, sono:

- **la valutazione sui livelli di qualità** e l'eventuale classificazione della gestione in un nuovo schema regolatorio, che deve necessariamente essere effettuata con una tempistica congrua per consentire al gestore di adeguarsi ai nuovi livelli di qualità e a elaborare un PEF che consenta il riconoscimento degli oneri ad essi connessi (idealmente entro il 31 marzo 2025 in caso di passaggio a nuovo Schema dal 2026);
- **lo svolgimento di un'attività di controllo** sui dati e sulle informazioni trasmessi dal/i gestore/i entro il 31 marzo di ogni anno.

## GLI ADEMPIMENTI DELL'ETC PREVISTI DAL TQRIF

- **Individua i soggetti obbligati in caso di deroghe ai sensi degli art. 2.3 e 2.4.**
- **Approva** ed eventualmente integra in un unico testo **la Carta della qualità del servizio.**
- **Determina gli obblighi di qualità** individuando il posizionamento della gestione nella matrice ed eventualmente determina obblighi/standard ulteriori e migliorativi.
- **Svolge eventualmente un'attività di controllo e di pubblicazione delle informazioni** e dei dati trasmessi dal/i gestore/i.
- Effettua **valutazioni in merito ai servizi di ritiro su chiamata** (estensioni ad altri rifiuti oltre agli ingombranti? Eventuali deroghe sui centri di raccolta?).
- Approva eventuali modifiche al *Programma delle attività di raccolta e trasporto* e al *Programma delle attività di spazzamento e lavaggio.*
- Approva (schemi III e IV) il *Piano di controlli periodici sullo stato di riempimento e di corretto funzionamento dei contenitori nelle aree di raccolta stradale e di prossimità* ed eventualmente individua i soggetti che devono presidiare lo svolgimento dei controlli (in assenza di sistemi di telecontrollo).
- Verifica l'effettiva mancanza di responsabilità del gestore in caso di interruzione del servizio di raccolta e trasporto.
- Differenzia 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.
- Effettua una valutazione sulle casistiche del pronto intervento in relazione ai servizi oggetto del Contratto di servizio.

TUTTE LE GESTIONI  
SCHEMI II-III-IV

Fonte: elaborazione grafica REF Ricerche su informazioni TQRIF

Un ulteriore adempimento connesso al TQRIF che può ricadere sui Comuni nel 2024 riguarda **l'adeguamento del contratto di servizio allo schema tipo** predisposto da ARERA. Infatti, se il Comune è l'ente affidante del servizio di raccolta e trasporto ha il compito di adeguare il contratto allo schema tipo entro *"30 giorni dall'adozione delle pertinenti determinazioni di aggiornamento tariffario biennale 2024-2025 ovvero dal termine stabilito dalla normativa statale di riferimento per l'approvazione della TARI riferita all'anno 2024"*, recependo anche gli articoli dedicati alla qualità del servizio<sup>11</sup>.

In generale, vale la pena sottolineare che **la portata degli adempimenti in capo all'ETC chiama la necessità di un rapido completamento dei processi di governance**, come sottolineato a più riprese dalla stessa ARERA, e **rende auspicabile l'individuazione di competenze e di forme di coordinamento** per rispondere al ruolo a cui gli enti locali sono chiamati nel nuovo paradigma.

### Le principali criticità riscontrate dai "Comuni-gestori" nei primi anni di implementazione del TQRIF

Nei primi anni di implementazione del TQRIF, e in particolare nella fase che ha portato i gestori, tra 2022 e il 2023, ad adeguarsi agli obblighi di servizio, sono emersi alcuni versanti di particolare difficoltà per i Comuni nel ruolo di gestore delle tariffe e dei rapporti con gli utenti. Tra questi, rilevano gli obblighi di servizio telefonico e la necessità di adeguare i Regolamenti TARI al TQRIF. Per quanto riguarda gli **obblighi di servizio telefonico**, ARERA ha posto in capo ai gestori del servizio l'obbligo di disporre di almeno un numero verde gratuito a cui l'utente può rivolgersi, sia da telefono fisso che da mobile, per richiedere assistenza<sup>12</sup>. Ciò implica che, nei casi in cui il Comune svolge il servizio di gestione delle tariffe, non è scontato che si possa agevolmente intraprendere un percorso con il gestore della raccolta e del trasporto che conduca alla predisposizione di un unico "numero verde". Nei casi in cui ciò non si è verificato, il gestore delle tariffe si è trovato nella difficoltà di dover implementare tale servizio, dunque spesarlo, motivando tale spesa nel PEF nei confronti di amministratori e utenti. Proprio gli utenti si sono trovati a dover sostenere una tariffa che copre i servizi telefonici connessi sia alla gestione delle tariffe sia alla gestione della raccolta e trasporto, risultando in un onere particolarmente impattante, specie nei Comuni di piccola dimensione

L'**adeguamento dei Regolamenti TARI al TQRIF** si è reso necessario soprattutto per gli obblighi e gli standard sottesi a tre ambiti di applicazione: la gestione dei reclami, delle richieste di informazioni e di rettifica degli importi addebitati, le modalità e periodicità di pagamento e la rateizzazione, la rettifica degli importi non dovuti. Tale attività non ha comportato delle criticità operative in termini di revisione del documento, sebbene ciò ha richiesto una nuova approvazione del Regolamento in occasione della deliberazione della TARI, ma ha generato una serie di attività ad esso connesse, quali la revisione della modulistica e la definizione o la variazione di procedure già consolidate. Tra i diversi ambiti, l'adeguamento della periodicità della riscossione e delle modalità per la rateizzazione dei pagamenti e per la rettifica degli importi non dovuti hanno rappresentato aspetti problematici, laddove differenziati rispetto a quanto previsto dal TQRIF.

---

<sup>11</sup> Per un approfondimento si rimanda al capitolo successivo.

<sup>12</sup> Il servizio telefonico deve consentire all'utente di richiedere informazioni, segnalare disservizi, prenotare il servizio di ritiro su chiamata, richiedere la riparazione delle attrezzature per la raccolta domiciliare.

# La qualità del servizio nello schema tipo di contratto di affidamento

## *Lo schema tipo di contratto di servizio*

Con la deliberazione n. 385/2023/R/rif del 3 agosto 2023, ARERA ha introdotto lo "Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani".

L'adozione dello schema di contratto mira alla definizione di un quadro di riferimento uniforme a completamento del nuovo sistema di regole introdotte negli ultimi anni nel settore dei rifiuti urbani. Obiettivo strategico dell'Autorità è disciplinare l'atto attraverso il quale **le parti si impegnano a** realizzare le attività necessarie alla gestione del servizio e a **promuovere il miglioramento della qualità delle prestazioni erogate agli utenti**.

In forza del **principio di eterointegrazione** che caratterizza i poteri di regolazione dell'Autorità, la delibera 385/2023/R/rif non solo stabilisce le regole per i futuri rapporti contrattuali, ma incide anche sul contenuto dei contratti e dei rapporti già esistenti, prevalendo sugli accordi stipulati prima dell'entrata in vigore della regolazione. Lo schema di contratto sostituisce le clausole in contrasto con le nuove norme e integra i contenuti minimi mancanti. Tuttavia, non limita l'autonomia contrattuale degli enti affidanti e dei gestori, lasciando spazio per definire ulteriori contenuti specifici, anche in base alle caratteristiche locali del servizio.

Il soggetto tenuto a conformare il contratto di servizio in essere ai contenuti dello schema tipo è l'ETC, il quale dovrà trasmettere il contratto adeguato ad ARERA entro 30 giorni dall'adozione delle pertinenti determinazioni di aggiornamento tariffario biennale 2024-2025. Per quanto riguarda invece il perimetro di applicazione del provvedimento, il regolatore specifica che sono da ritenersi esclusi dall'applicazione dello schema tipo tutti i casi in cui il servizio sia gestito dall'ETC in economia, per la mancanza di alterità soggettiva tra affidante e affidatario, tale da giustificare una disciplina negoziale dei rapporti tra le Parti. Pertanto, **la delibera impatta sui Comuni laddove questi sono ETC e/o enti affidanti del servizio**.

Lo schema tipo di contratto assume un'importanza centrale per il settore, non solo perché uniforma la disciplina dei rapporti tra enti affidanti e gestori, ma anche perché si configura come uno strumento di raccordo dei diversi sistemi di regole introdotti da ARERA nei primi sei anni di regolazione del servizio, in particolare sui temi della regolazione tariffaria e della qualità e trasparenza del servizio.

A questo proposito, tra i principali contenuti dello schema tipo di contratto di servizio rileva la definizione del corrispettivo contrattuale, che deve essere determinato in conformità al metodo tariffario *pro tempore* vigente (fino al 2025, quindi il MTR-2). L'ETC garantisce per tutta la durata dell'affidamento la coerenza fra il corrispettivo spettante al Gestore e l'ammontare dei costi riconosciuti dal MTR-2, assicurandone l'adeguamento in sede di approvazione e aggiornamento della predisposizione tariffaria ai sensi dalla regolazione vigente.

Una novità importante dello schema tipo di contratto è **l'introduzione del Piano Economico Finanziario di Affidamento (PEFA)**, documento allegato al contratto e di cui costituisce parte integrante e sostanziale. Il PEFA consiste **nell'individuazione con cadenza annuale e per l'intero periodo di affidamento dei costi di gestione e di investimento**, nonché la previsione dei proventi da tariffa, e deve includere i seguenti contenuti:

- il programma degli interventi e il piano finanziario degli investimenti necessari al conseguimento degli obiettivi del servizio affidato;
- la specifica dei beni, delle strutture e dei servizi disponibili per l'effettuazione del servizio, nonché il ricorso eventuale all'utilizzo di beni e strutture di terzi, o all'affidamento di servizi a terzi;
- le risorse finanziarie necessarie per effettuare il servizio.

**Il PEFA** garantisce il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione del servizio, nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità e **rappresenta lo strumento con cui misurare la sostenibilità economico-finanziaria degli obiettivi di qualità del servizio e con cui effettuare una corretta pianificazione**, nell'ottica di coniugare le performance erogate dal gestore con la sostenibilità della tariffa all'utenza.

Nello specifico, gli obiettivi di qualità che comportino investimenti nella gestione del servizio, possono trovare l'adeguata copertura finanziaria nel quadro della definizione del PEFA. Quest'ultimo, inoltre, può prevedere le eventuali spese finalizzate al miglioramento dei livelli di qualità del servizio tramite la valorizzazione delle componenti previsionale CQ di cui all'articolo 9.2 dell'MTR-2.

### RENTRI: la tracciabilità semplifica le procedure di avvio a recupero autonomo delle utenze non domestiche

Il Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti (RENTRI), disciplinato dal Regolamento adottato con D.M. 4 aprile 2023 n. 59, è il sistema di tracciabilità previsto dalla Strategia Nazionale per l'Economia Circolare al fine di acquisire e monitorare i dati ambientali, favorendo le attività di vigilanza e controllo e agevolando la implementazione delle politiche ambientali da parte del MASE<sup>13</sup>.

Nello specifico, il RENTRI introduce un modello di gestione digitale, utilizzando un'apposita piattaforma telematica dell'Albo nazionale gestori ambientali, finalizzato all'assolvimento di adempimenti quali l'emissione dei formulari di identificazione del trasporto e la tenuta dei registri cronologici di carico e scarico. Grazie alla digitalizzazione dei processi e all'impiego della piattaforma, che sarà operativa dalla fine del 2024, si giungerà a una piena tracciabilità dei flussi di rifiuto, in ciascun punto della filiera.

Attraverso la trasmissione alle pubbliche amministrazioni dei dati relativi alla gestione dei rifiuti, il RENTRI potrà facilitare le operazioni di verifica e controllo delle operazioni di avvio a recupero autonomo dei rifiuti urbani da parte delle utenze non domestiche, secondo quanto previsto dall'articolo 238, comma 10, del D. Lgs. 152/06<sup>14</sup>. Nello specifico, la facoltà di avvio autonomo a recupero dei rifiuti e, conseguentemente, la mancata corresponsione della quota variabile della tariffa, è condizionata all'attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi; proprio quest'attività potrà essere agevolata dalle procedure connesse al RENTRI,

<sup>13</sup> [www.rentri.gov.it](http://www.rentri.gov.it).

<sup>14</sup> Le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani di cui all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter), numero 2., che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico e dimostrano di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti; le medesime utenze effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a due anni.

dal momento che consente alle imprese di adempiere agli obblighi sulla tracciabilità e ad attestare la corretta gestione dei rifiuti.

A questo proposito, vale la pena ricordare che la procedura di richiesta di avvio autonomo a recupero dei rifiuti urbani è disciplinata dal TQRIF, laddove si stabilisce che tali richieste devono essere presentate ai sensi del decreto-legge 41/21 **entro il 30 giugno di ciascun anno**, mentre gli effetti decorrono dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello della comunicazione.

### *Obblighi e obiettivi di qualità*

Sotto il profilo della qualità del servizio, lo schema tipo di contratto recepisce le precedenti deliberazioni dell'Autorità sul tema, promuovendo il miglioramento progressivo dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate agli utenti. A tale scopo, ente affidante e gestore devono stabilire e adottare delle procedure partecipate che permettano di identificare le priorità di intervento e gli obiettivi di qualità, verificandone la sostenibilità economico-finanziaria e tecnica. **Il gestore, inoltre, è tenuto a garantire i livelli di qualità, efficienza e affidabilità conformi alla regolazione ARERA e agli impegni contrattuali.**

Il raggiungimento degli obiettivi di qualità del servizio e il progressivo miglioramento della stessa entrano quindi nello schema tipo di contratto (Titolo III), al quale **dovrà essere allegata anche la Carta della qualità del gestore del servizio**, redatta conformemente alle disposizioni del TQRIF. In particolare, la possibilità di inserire nel contratto eventuali variazioni programmate relative all'introduzione di *standard* migliorativi (o ulteriori) da adottare nel periodo di affidamento rappresenta una novità importante, dal momento che **può rappresentare uno strumento per superare l'impasse derivante dalla scelta di schemi regolatori eccessivamente prudenti nei primi anni di applicazione del TQRIF**, come discusso nel capitolo precedente. In caso di variazioni delle performance di qualità richieste, nel contratto andranno specificate le tempistiche di transizione previste per il passaggio agli schemi regolatori successivi.

Se **lo schema tipo di contratto** recepisce quelle che sono le direttive sulla qualità stabilite dalla Delibera 015/2022/R/rif, dall'altra parte **va a rafforzare la cogenza della regolazione per quanto concerne la disciplina dei controlli e il piano sanzionatorio.**

Per quanto riguarda i controlli, a cadenza periodica, il gestore dovrà predisporre una relazione contenente i dati e le informazioni concernenti gli obblighi del contratto di servizio (comprendenti, dunque, anche gli obblighi in materia di qualità) e dovrà assicurarne la verificabilità dei dati. Contestualmente, l'ETC è tenuto a definire un programma di controlli, in modo da verificare il corretto svolgimento delle prestazioni affidate, anche in termini di qualità del servizio erogata.

In caso di inadempienze da parte del gestore, e in particolare se la qualità del servizio o il raggiungimento degli obiettivi risultano compromessi, sono previste delle penali che andranno puntualmente declinate nel contratto. Nel quadro delle penali previste dallo schema tipo di contratto, al comma 19.3 si fa esplicito riferimento al mancato raggiungimento da parte del gestore delle *performance* previste dal contratto; in quel caso, previa verifica delle cause e delle responsabilità, si possono applicare delle specifiche penali, i cui valori massimi e minimi sono raccordati con quelli previsti dalla regolazione *pro tempore* vigente per violazione degli standard corrispondenti.

## LO SCHEMA TIPO DI CONTRATTO DI SERVIZIO



Fonte: elaborazione grafica REF Ricerche

Se da un lato lo schema tipo di contratto di servizio apporta significative novità ad integrazione della disciplina regolatoria vigente in tema di qualità del servizio, vale la pena evidenziare, che nei casi di coincidenza tra ETC/ente affidante del servizio e Comune e nei contesti di gestione comunale del servizio di tariffe e dei rapporti con gli utenti, la qualità contrattuale rimane sostanzialmente esclusa dal perimetro del provvedimento, in quanto **le gestioni "in economia" sono escluse dall'applicazione dello schema tipo di contratto di servizio.**

## Conclusioni

I primi anni di applicazione della regolazione della qualità del servizio hanno rappresentato una sfida importante, in particolare per i Comuni che si configurano anche come gestori del servizio di gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti e/o in qualità di Enti Territorialmente Competenti (ETC).

**Il modello regolatorio di ARERA**, imperniato sui principi di gradualità, asimmetria e sostenibilità economica della tariffa agli utenti, **ha posto le basi per un'omogeneizzazione dei livelli di qualità del Paese, nella prospettiva di progressiva convergenza verso performance elevate di qualità del servizio, con percorsi differenziati in base ai livelli di partenza.**

Le difficoltà di contesto, in particolare le dinamiche inflattive che hanno caratterizzato il biennio 2022-2023 e l'elevata frammentazione del servizio, sono le principali cause delle valutazioni "prudenziali" operate dagli ETC: oltre **5.000 gestioni, in cui risiede il 70,3% della popolazione nazionale, sono state** collocate al livello di partenza più basso, corrispondente al **primo quadrante della matrice** degli schemi regolatori.

Nonostante le scelte prudenziali operate dagli ETC abbiano contenuto l'onere di adeguamento in capo ai soggetti obbligati, i Comuni in particolare si sono trovati in difficoltà, sia nell'adeguarsi a specifici obblighi di servizio (es. servizio telefonico) sia negli adempimenti amministrativi conseguenti, quali quelli concernenti la regolazione tariffaria e le attività di revisione dei regolamenti e delle modulistiche.

Se le principali complessità insite nel percorso di regolazione della qualità del servizio si sono presentate in fase di prima applicazione della regolazione della qualità del servizio, anche **il biennio 2024-2025 porta con sé alcune sfide importanti sia per i "Comuni-gestori" sia per i "Comuni-ETC"**. Le attività connesse alla predisposizione e alla validazione dei dati e delle informazioni da trasmettere ad ARERA entro il 31 marzo di ogni anno rappresenta un appuntamento fisso per i soggetti obbligati e gli ETC, così come le eventuali ricadute operative derivanti dall'eventuale transizione verso schemi regolatori più sfidanti in vista del periodo regolatorio 2026-2029.

**L'adempimento più cogente**, in questa fase, **è rappresentato dall'adeguamento dei contratti di servizio allo schema tipo di contratto** definito da ARERA, che coinvolge i Comuni laddove questi sono ETC e/o enti affidanti del servizio. Lo schema tipo, infatti, **uniforma la disciplina dei rapporti tra enti affidanti e gestori e si presenta come lo strumento di raccordo dei diversi sistemi di regole introdotte da ARERA**, in particolare sui temi della regolazione tariffaria e della qualità e trasparenza del servizio.

Oltre a ribadire la cogenza degli obblighi e degli standard di qualità, anche attraverso l'obbligo di allegare la Carta della qualità, **lo schema tipo di contratto prevede la possibilità di codificare un percorso di transizione verso gli schemi regolatori successivi**, specificandone anche le tempistiche. Inoltre, lo schema tipo **va a rafforzare la cogenza della regolazione della qualità per quanto riguarda la disciplina dei controlli e il piano sanzionatorio**, prevedendo la possibilità di introdurre specifiche penali in caso di mancato raggiungimento da parte del gestore delle *performance* previste dal contratto.

Infine, vale la pena menzionare l'obbligo di allegare al contratto il **Piano Economico Finanziario dell'Affidamento (PEFA)**, che individua con cadenza annuale e per l'intero periodo di affidamento i costi del servizio e la previsione dei proventi da tariffa, configurandosi quindi come

**lo strumento con cui misurare la sostenibilità economico-finanziaria degli obiettivi di qualità del servizio e con cui effettuare una corretta pianificazione**, nell'ottica di coniugare le performance erogate dal gestore con la sostenibilità della tariffa all'utenza.

In conclusione, la regolazione della qualità del servizio rappresenta ancora una sfida importante per i gestori e in generale per i Comuni, in qualità di "Comuni-gestori" e/o di "Comuni-ETC". La complessità crescente connessa non solo al TQRIF, ma in generale ai processi di regolazione, richiama delle valutazioni da effettuare sia sul piano gestionale sia sul piano della *governance*, laddove **il passaggio a tariffa corrispettiva, la piena operatività degli Enti di Governo dell'Ambito e in generale forme di coordinamento rappresentano possibili soluzioni per ridurre l'onere amministrativo in capo agli enti locali.**