

Foundation ●●●●●
operäte

**Consultazione ARERA per la
regolazione della qualità del servizio
di gestione dei rifiuti urbani e
assimilati: analisi e approfondimenti**

Webinar 26 | 03 | 2021

La fattibilità di Arera di normare **le «qualità»** del servizio pubblico dei rifiuti urbani e del contratto sociale di utenza



Adabella Gratani

Avvocato Cassazionista, Dottore di ricerca e Assegnista di Ricerca, già Consulente Arera, specializzata in diritto europeo ambientale, socia Fondazione Operate.

RIFIUTI E IL DOC. 72

ARERA : UN APPROCCIO NATO VECCHIO E AMBIGUO

REGOLAZIONE DELLA QUALITÀ DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI del 23 febbraio 2021

- Gli ambiti del documento 72 di Consultazione di Arera, si presentano molto ampi e assorbenti nonché desiderosi di gettare le basi di tutta una successiva normazione di dettaglio che seguirà a breve, profilando interessi, paure, critiche e sollecitazioni a diversi livelli.
- Si tratta di un documento del 23 febbraio 2021, initializzato nell'aprile 2018 (vd. Del. 226/2018) per lo più completato nell'agosto scorso, di cui Arera ha voluto ufficializzarne la conoscenza solo a fine febbraio, ovvero ad un semestre di distanza, senza aggiornarlo alle normazioni sopravvenute medio tempore (settembre 2020).



- E non ci si riferisce solo al titolo *Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati*, ove il dlgo 116/2020 aveva già eliminato il concetto di assimilazione e il relativo potere degli ETC, oppure al richiamo di una disciplina del 2014 di modus partecipativo, che richiama quella del gas estesa all'idrico, ma anche a tutti quei commenti pubblicati già nel 2020 con pedissequa espressioni riportate nel documento 72 e concetti non tutti propriamente lineari con le tecniche «regolatorie» a presidio del TUA (art.3 e 3 bis).

Se da un lato, si può applaudire a tale iniziativa e sollecitazione, come a dire *“era tempo che Arera si muovesse a governare unitariamente la materia indicando un servizio qualitativo e obblighi minimi per soddisfarlo”*,

- dall'altro lato, emerge ancora– a distanza di poco più di tre anni dall'attribuzione della relativa competenza (legge 205/2017)- il carattere **selvatico** di Arera a gestire, senza esperienza, un sistema così complesso e diversificato quale la gestione dei rifiuti.
- Plurime sono le **criticità** del Doc 72 **dirette a generare ostacoli applicativi di una normazione caotica** a cominciare dal titolo e dalla ricerca di **reclam** promozionali come «qualità contrattuale» in erronea contrapposizione con «qualità tecnica» (pag.8 doc.72).
- Un contratto non è bello o brutto, qualitativo o privo di tale aggettivazione, ma caso mai il suo impatto sull'ambiente, sull'utenza, sulle dinamiche del servizio pubblico etc. ovvero la correlazione di più elementi può consentire un giudizio di pregevolezza o meno. Ciò peraltro dimenticando di considerare che il legislatore UE (direttive 2008/99, 851/2018 etc.) e nazionale (TUA) utilizzano ponderatamente l'aggettivo qualitativo sempre in senso relativo previa una tecnica normativa disattenzionata da Arera.

1. Documento vecchio e disattento
2. Osservazioni/proposte

Per Arera quale rilevanza ha la consultazione?

Differenze tra «osservazioni» e «proposte»



REGOLAZIONE DELLA QUALITÀ DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI del 23 febbraio 2021

- Come sappiamo a fronte delle caratteristiche delle Authority, ed in particolare di regolamentazione come Arera, istituita con legge 481/95, la fase delle consultazioni asserve a superare il cd. deficit democratico (mancato ricorso alle procedure legislative tradizionali) per giungere attraverso una compartecipazione attiva (o passiva), ad una normazione del settore rifiuti, anche con previsione di sanzioni, largamente accettata dalla collettività (utente/consumatore), in specie dagli operatori del settore (gestori, committenti del servizio/ enti territorialmente competenti).

Precisiamo. Il procedimento partecipativo è normato dalla delibera n. 649/2014/a e più precisamente dal suo allegato A che all'Art. 3 co 2 lett c, rubricato "Documento per la consultazione" indica che «l'Autorità sollecita i soggetti interessati a presentare osservazioni e proposte».

Tuttavia, seppur richiamata, il doc. 72 (pagg. 2,4,6) focalizza l'attenzione solo sulle Consultazioni e sulle loro pubblicazioni (oggetto, modalità anonime o meno, tutele della privacy).

Forse proprio in quanto il servizio pubblico dei rifiuti è già molto complesso, le sollecitazioni sono molte da parte dell'utenza, dello stato, degli ETC, dei gestori e quindi Arera nel Doc.72 ha inteso sottacere la espressa facoltà di inviare le proposte normative, optando solo per la ricezione delle osservazioni?

Le osservazioni asservono a trasmettere un placet o una critica, una integrazione, una sollecitazione ad una maggiore riflessione sull'operato di Arera e sugli ambiti da normare in agìà presi in esame

Le proposte hanno la finalità di muovere e attivare Arera anche su ambiti che non ha preso in esame al punto da indurla, ove pervenute, a motivare il diniego o la reticenza alla funzione regolatoria.

1. Fattibilità- Documento vecchio
2. Osservazioni/proposte
3. Nozione di qualità



Proposta per la Delibera prospettanda **Nozione di «qualità»** del servizio *pubblico* dei rifiuti.

**REGOLAZIONE DELLA QUALITÀ DEL SERVIZIO DI GESTIONE
DEI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI del 23 febbraio 2021**

**una *unica* nozione di
«qualità del servizio rifiuti»
da valere su tutto il territorio
nazionale?**



definizioni

obblighi

obiettivi

- **Solo dopo** aver individuato la **definizione** di qualità del servizio dei rifiuti è possibile selezionare quel **set minimo degli obblighi** da esigere da parte della utenza e degli ETC, a livello nazionale in modo uniforme, e da assolvere in capo al gestore del servizio.
- Il **legislatore** non ha fino ad oggi offerto alcuna definizione autentica della *qualità del servizio dei rifiuti*, eppure l'art. 195 del TUA indica «*Ferme restando le ulteriori competenze statali previste da speciali disposizioni, anche contenute nella parte quarta del presente decreto, spettano allo Stato: 1) l'individuazione di obiettivi di qualità dei servizi di gestione dei rifiuti...*».
- Arera pone la qualità del servizio rifiuti il suo obiettivo principale nel documento 72 al punto da richiamare detta aggettivazione nella sua intitolazione eppure manca di definirla e di indicare i singoli obiettivi, in relazione ai singoli obblighi del Gestore.
- **Come enucleare tale definizione?**
- **Può procedervi direttamente Arera?**

1. Fattibilità- Documento vecchio
2. Osservazioni/proposte
3. Nozione di qualità
4. Arera e i poteri di normare la qualità
5. Come enucleare una definizione di qualità del servizio pu. dei rifiuti



*Proposta per la
Delibera prospettata
Nozione di «qualità» del
servizio pubblico dei rifiuti.*

- **Può procedervi
direttamente Arera?**

L. 205/2017 *comma 527, lett. a-n* Arera assume i poteri regolatori nell'ambito del servizio dei rifiuti:

«*la definizione dei livelli di qualità dei servizi, sentiti le Regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori, nonché la vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi*» «*la definizione di schemi tipo dei contratti di servizio*»



- **Come enucleare tale definizione?**

**alla ricerca dei criteri
indicatori di qualità**

Sovvengono sul punto :

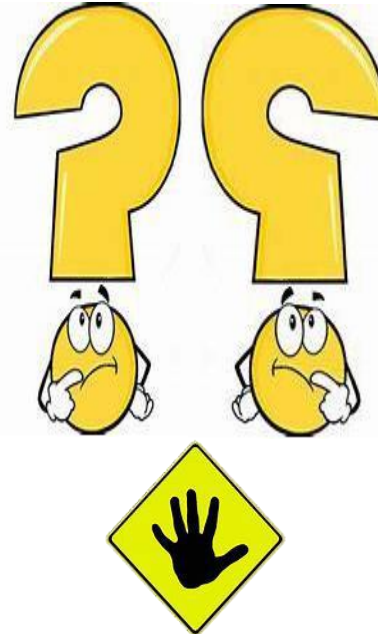
- norme del TUA,
- DPCM sui principi dell'erogazione dei servizi pubblici,
- Le direttive UE
- I programmi Ambientali UE (verso VIII 2021-2030)
- la dottrina e
- in qualche caso anche la giurisprudenza.

- PARTE PRIMA -Art. 3 bis co. 2 TUA, Criteri direttivi per la normazione «*I principi previsti dalla presente Parte Prima costituiscono regole generali della materia ambientale nell'adozione degli atti normativi, di indirizzo e di coordinamento e nell'emanazione dei provvedimenti di natura contingibile ed urgente.*».
- PARTE QUARTA Art. 178 TUA, rubricato "Principi", "La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai **principi** di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto del principio di concorrenza nonché del principio chi inquina paga".
- DPCM del 27 gennaio 1994, Principi sull'erogazione dei servizi pubblici
- Art. 112 TUEL *Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.*

1. Fattibilità- Documento vecchio
2. Osservazioni/proposte
3. Nozione di qualità
4. Arera e i poteri di normare la qualità
5. Come generare una definizione?
6. CRITERI per la Qualità e quantità



Attenzione solo CRITERI per la «qualità» del servizio pu. rifiuti



o anche per la
«quantità»

Il servizio qualitativo dei rifiuti
include anche un giudizio
quantitativo?

E' necessario individuare anche
criteri quantitativi ?

- l'art. 195 del TUA indica «*Ferme restando le ulteriori competenze statali previste da speciali disposizioni, anche contenute nella parte quarta del presente decreto, spettano allo Stato: l) l'individuazione di obiettivi di qualità dei servizi di gestione dei rifiuti...*».
- Arera pone la qualità del servizio rifiuti il suo obiettivo principale nel documento 72 al punto da richiamare detta aggettivazione nella sua intitolazione eppure manca di definirla.
REGOLAZIONE DELLA QUALITÀ DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

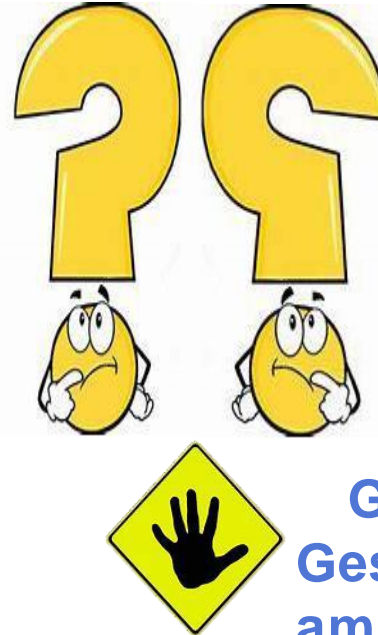
1. Fattibilità- Documento vecchio
2. Osservazioni/proposte
3. Nozione di qualità
4. Arera e i poteri di normare la qualità
5. Come generare una definizione?
6. CRITERI per la Qualità e quantità



Proposta
Tipologie di valutazioni
 sulla «**qualità**» del
 servizio pu. Rifiuti

qualità funzionale
 qualità tecnica
 qualità tecnologica
 qualità ambientale

....



e sulla
 «**quantità**»

% e gerarchia

- La gerarchia dei rifiuti dà la preminenza alla prevenzione, seguita, nell'ordine, dal riutilizzo, dal riciclaggio prima del recupero di energia e dallo smaltimento, che comprende il collocamento in discarica e l'incenerimento senza recupero di energia.

dotazioni risorse
Gestione economica
Gestione dell'Impatto
ambientale= recupero

....



Proposta



Valori fissi - variabili

inserendo

per il 1° periodo transitorio/regolatorio

Si ottengono i cd. Standards minimi di qualità e quantità

per la «qualità/quantità» criteri

1. Fattibilità- Documento vecchio
2. Osservazioni/proposte
3. Nozione di qualità
4. Arera e i poteri di normare la qualità
5. Come generare una definizione?
6. CRITERI per la Qualità e quantità
7. Standards

- a) **di eguaglianza** dei diritti degli utenti. I rapporti tra utente di un medesimo gestore devono essere eguali.
- b) **del Libero accesso** al servizio deve essere garantito a tutti gli utenti con parità di trattamento e parità di condizioni
- c) **della Trasparenza attiva e passiva**. Deve essere garantito il libero accesso alle informazioni. Tale diritto non esenta il gestore dall'obbligo di informazione dei dati del servizio erogato
- d) della **continuità e regolarità** del servizio
Ritiro ingombranti
- a) del **ripristino immediato di disfunzioni o interruzioni** del servizio apprestando strumenti sostitutivi
- b) della **libera scelta** ove vi siano più gestori del servizio
- g) della **libera Partecipazione** al servizio (trasmissione di suggerimenti per migliorare il servizio con diritto/dovere di essere esaminati/risposte)
- h) della **riduzione al minimo degli adempimenti dell'utenza** i) di facile/immediata interrelazione gestore/utente quali uffici/sportelli/ centralini /app per con orari ampi durante la giornata
Etc.

	LUN	MAR	MER	GIO	VEN	SAB
MATERIALE LEGGERO						
ORGANICO						
NON RICICLABILE						
VERO						
OGNI E FANFOLENI						
CARTA E CARTONE						

- a) **violazione <1/10 oppure da A**
- b) **violazione <1/10 oppure da A**
- c) **Violazione <1/5 oppure da A**
- d) **Tre volte a settimana oppure da A**
- e) **In giornata oppure da A**
- f) **Ammesso**
- g) **In 30 giorni oppure da A**
- h) **Ritiro porta a porta**
immediata soddisfazione dell'utenza a
avere l'informazione richiesta

E' SUFFICIENTE?

ETC.

1. Fattibilità- Documento vecchio
2. Osservazioni/proposte
3. Nozione di qualità
4. Arera e i poteri di normare la qualità
5. Come generare una definizione?
6. CRITERI per la Qualità e quantità
7. Standards e CRITERI di REVISIONE

Revisione degli *standards* di «qualità/quantità» del servizio rifiuti.

Perché revisionare gli standards?

- Perché cambiano le esigenze,
- I fabbisogni dell'utenza
- Le tecnologie, i costi, le risorse,
- Si inseriscono nuove variabili,
- Etc.



Proposta Criteri di revisione

- **METODI DI revisione degli STANDARDS**
- REVISIONE - AGGIORNAMENTO presuppongono sempre una **comparazione in termini di tempistiche-corredi di giudizi: es.**

- necessita' di una relazione di dettaglio delle problematiche sorte/affrontate/gestite/ancora da gestire*
- Necessità di un riscontro di gradimento dell'utenza*
- relazione di impatto ambientale in termini di gestione delle risorse*
- Relazione dei costi*
- Etc.*

E' SUFFICIENTE?



Proposta



Valori fissi - variabili

inserendo

per il 1° periodo transitorio/regolatorio

Si ottengono i cd. Standards minimi di qualità e quantità

criteri

per la «qualità/quantità»

1. Fattibilità- Documento vecchio
2. Osservazioni/proposte
3. Nozione di qualità
4. Arera e i poteri di normare la qualità
5. Come generare una definizione?
6. CRITERI per la Qualità e quantità
7. Standards e CRITERI di REVISIONE
8. Giudizio di efficacia e efficienza

- a) **di eguaglianza** dei diritti degli utenti. I rapporti tra utente di un medesimo gestore devono essere eguali.
 - b) **del Libero accesso** al servizio deve essere garantito a tutti gli utenti con parità di trattamento e parità di condizioni
 - c) **della Trasparenza attiva e passiva.** Deve libero accesso alle informazioni. Tale diritto nasce dall'obbligo di informazione dei dati del servizio
 - d) **della continuità e regolarità** del servizio
Ritiro ingombranti
 - a) **del ripristino immediato di disfunzioni** servizio apprestando strumenti sostitutivi
 - b) **della libera scelta** ove vi siano più gestori del servizio
 - g) **della libera Partecipazione** al servizio suggerimenti per migliorare il servizio con diritti esaminati/risposte)
 - h) **della riduzione al minimo degli adempimenti** di facile/immediata interrelazione gestori uffici/sportelli/ centralini /app per con orario giornata
- Etc.

- a) **violazione <1/10 oppure da A**
 - b) **violazione <1/10 oppure da A**
 - c) **Violazione <1/5 oppure da A**
 - d) **Tre volte a settimana oppure da A**
 - e) **In giornata oppure da A**
 - f) **Ammesso**
 - g) **In 30 giorni oppure da A**
 - h) **Ritiro porta a porta**
 - i) **Immediata soddisfazione dell'utenza a ricevere l'informazione richiesta**
- Etc.





inserendo **Standards minimi** di qualità e quantità per il 1° periodo transitorio/regolatorio

criteri
di «qualità /quantità»

INEfficienza /INEfficacia

efficienza /efficacia

obiettivi

1. Fattibilità- Documento vecchio
2. Osservazioni/proposte
3. Nozione di qualità
4. Arera e i poteri di normare la qualità
5. Come generare una definizione?
6. CRITERI per la Qualità e quantità
7. Standards e CRITERI di REVISIONE
8. Giudizio di efficacia e efficienza
9. L'importanza degli **OBBIETTIVI**

- a) **di eguaglianza** dei diritti degli utenti. I rapporti tra utente di un medesimo gestore devono essere eguali.
 - b) **del Libero accesso** al servizio deve essere garantito a tutti gli utenti con parità di trattamento e parità di condizioni
 - c) **della Trasparenza attiva e passiva**. Deve essere garantito il libero accesso alle informazioni. Tale diritto non esenta il gestore dall'obbligo di informazione dei dati del servizio erogato
 - d) **della continuità e regolarità** del servizio
RITIRO INGOMBRANTI
 - e) **del ripristino immediato di disfunzioni o interruzioni** del servizio apprestando strumenti sostitutivi
 - f) **della libera scelta** ove vi siano più gestori del servizio
 - g) **della libera Partecipazione** al servizio (trasmissione di suggerimenti per migliorare il servizio con diritto/dovere di essere esaminati/risposte)
 - h) **della riduzione al minimo degli adempimenti dell'utenza**
 - i) **di facile/immediata interrelazione gestore/utente** quali uffici/sportelli/ centralini /app per con orari ampi durante la giornata
- Etc.

- a) **violazione <1/10 oppure da A**
 - b) **violazione <1/10 oppure da A**
 - c) **Violazione <1/5 oppure da A**
 - d) **Due volte a settimana ingombranti < 61%**
 - e) **In cinque giorni Ostacolo**
 - f) **Risposte in 3 mesi**
 - g) **Portare sulla strada i rifiuti, avvisare, etc.**
 - i) **Sportelli aperti una volta a settimana , attesa telefonica di ore, caduta della linea, risposte scortesie, etc.**
- Etc.

	LEN	MAR	MER	GIO	VEN	SAB
MATERIALE LEGGERO						
ORGANICO						
NON RICICLABILI						
VERDE						
OGNI E FANNULLONI						
CARTA E CARTONE						

- a) **violazione <1/10 oppure da A**
 - b) **violazione <1/10 oppure da A**
 - c) **Violazione <1/5 oppure da A**
 - d) **Tre volte a settimana oppure da A ingombranti > 80%**
 - e) **In giornata oppure da A**
 - f) **Amnesso**
 - g) **In 30 giorni oppure da A**
 - h) **Ritiro porta a porta i) Immediata soddisfazione dell'utenza a ricevere l'informazione richiesta**
- Etc.

1. Proposta

*modificare il titolo
in*

**REGOLAZIONE DELLE «QUALITÀ»
DEL SERVIZIO PUBBLICO DEI RIFIUTI
URBANI E DEL CONTRATTO DI
GESTIONE**

Proposta



Eliminare titolo Doc 72

***REGOLAZIONE DELLA QUALITÀ
DEL SERVIZIO DI GESTIONE
DEI RIFIUTI URBANI E
ASSIMILATI del 23 febbraio 2021***

2. Proposta inserire definizioni chiare



inserire le nozioni:

- QUALITA' DEL SERVIZIO DEI RIFIUTI.
- CRITERI DI QUALITA' DEL SERVIZIO DEI RIFIUTI.
- STANDARDS MINIMI DI QUALITA'.
- OBIETTIVI DI QUALITA' DEL SERVIZIO.
- CONTRATTO DI QUALITA'

Proposta



- QUALITA' DEL SERVIZIO DEI RIFIUTI.
La qualità del servizio pubblico dei rifiuti è identificata dalla corretta applicazione dei criteri gestionali, di efficienza e efficacia, parametrati su standards qualitativi e quantitativi predeterminati e oggetto di revisione PERIODICA sulla base di corredi documentali in virtù degli obiettivi da perseguire
- CRITERI DI QUALITA' DEL SERVIZIO DEI RIFIUTI.
Sono criteri di indagine e verifica della qualità del servizio dei rifiuti a titolo esemplificativo i seguenti PARAMETRI:...
- STANDARDS MINIMI DI QUALITA'.
- Gli standards qualitativi del servizio dei rifiuti comprendono anche quelli quantitativi e sono a titolo esemplificativo i seguenti:...*
- OBIETTIVI DI QUALITA' DEL SERVIZIO.
Gli standards di qualità cui sopra asservono a realizzare i seguenti obiettivinel seguente periodo
- CONTRATTO DI QUALITA'
- In osservanza agli obiettivi indicati e agli standards minimi** previsti incombe al gestore del servizio il rispetto del « **set minimo delle obbligazioni** » da esigere da parte dell'utente. In particolare

3. Proposta



criteri

definizioni

standards

obiettivi

obblighi

variabili

inserire le nozioni:

- EFFICIENZA DEL SERVIZIO RIFIUTI
- EFFICACIA DEL SERVIZIO RIFIUTI

Proposta



-NOZIONE DI EFFICEINZA / EFFICACIA NEL SERVIZIO RIFIUTI.

nel servizio pubblico dei rifiuti **l'efficacia** si misura nel grado di soddisfazione dell'utente

nel servizio pubblico dei rifiuti **l'efficienza** è la capacità di impiegare in modo ottimale il patrimonio dell'utente, del gestore e quello ambientale



Verifica Correttezza delle proposte avanzate



**REGOLAZIONE DELLE «QUALITÀ» DEL
SERVIZIO PUBBLICO DEI RIFIUTI URBANI E
DEL CONTRATTO DI GESTIONE**

Quando Arera ha voluto ha seguito esattamente tale impostazione

Indicazione di QUALITA' SPECIFICHE
(QUALITA' TECNICA)

1. Identificare i Criteri
2. NOZIONI
3. OBIETTIVI
4. OBBLIGHI
5. STANDARDS
6. VARIABILI

ARERA

individua

criteri di «qualità» TECNICA

criteri

- *VEDERE PAG.39 5.16 doc 12 -S34-36*
- *CRITERI della:*
- *continuità e regolarità del servizio*
- *del ripristino immediato di disfunzioni o interruzioni del servizio apprestando strumenti sostitutivi*
- *sicurezza del servizio*
- *relativo monitoraggio*
-
- *SCELTI PERCHE' hanno impatto direttamente sull'utente*

definizioni

- **continuità** è intesa come la capacità del sistema di non interrompere il processo di conferimento dei rifiuti da parte dell'utente;
- la **regolarità** invece è associata alla capacità di garantire un servizio espletato secondo programma, ovvero nel rispetto della frequenza di raccolta e spazzamento prevista dal Contratto di servizio.
- **Interruzione del servizio** *equivale ad un servizio non effettuato puntualmente*

- **Recupero del servizio o TEMPO DI RECUPERO** un congruo intervallo di tempo ove servizio non effettuato non è in grado di arrecare disagi all'utente o **pregiudizio** = Lesione decoro urbano e cattivi odori

obblighi

obbligo di predisporre un Piano di controlli periodici sullo stato di riempimento e di corretto funzionamento dei contenitori della raccolta, secondo modalità definite, almeno nel primo periodo regolatorio, dal gestore e approvate dall'ETC;

- b) **l'introduzione dell'indicatore di continuità "Rapporto tra il numero di contenitori della raccolta stradale/di prossimità sovra-riempiti e il numero di contenitori controllati"**, inteso come la media dei valori ottenuti in esito alle verifiche di verifica effettuate, a cui associare un valore qualitativo minimo compreso **tra il 70% e il 90%**, da definirsi in considerazione dello Schema regolatorio di riferimento della gestione; c) **l'introduzione dell'indicatore di regolarità "Rapporto tra i servizi di raccolta stradale/di prossimità espletati puntualmente e i servizi programmati"**, a cui associare un valore minimo compreso **tra il 70% e il 90%....**

obbiettivi

tempo di recupero è

- individuato **in modo tale da** non creare un disservizio all'utente
- **differenziato in relazione ai** diversi fattori che possono influenzarlo quali, in particolare: a) il modello di raccolta adottato (stradale/di prossimità vs domiciliare); b) la densità abitativa; c) la stagionalità del servizio (con particolare riferimento all'affluenza turistica) d) la morfologia del territorio (zona montuosa vs pianeggiante).

standards

ARERA

individua

criteri di «qualità» TECNICA

- *VEDERE PAG.39 5.16*
- *CRITERI della:*
- *continuità e regolarità del servizio*
- *del ripristino immediato di disfunzioni*
- *o interruzioni del servizio apprestando*
- *strumenti sostitutivi*
- *sicurezza del servizio*
- *relativo monitoraggio*
-
- SCELTI PERCHE' hanno impatto
- direttamente sull'utente

variabili

Il livello di saturazione dei contenitori nel caso di mancato svolgimento del servizio da parte del gestore può essere condizionata da diverse variabili

- il dimensionamento del sistema di raccolta rispetto alla domanda di conferimento,
- le fluttuazioni della per la stagionalità,
- la resilienza del sistema - intesa come la tempestività con cui il modello di organizzazione è in grado di reagire a eventuali variazioni delle condizioni di erogazione del servizio –
- la densità abitativa dell'area.

In particolare, maggiore è la popolazione residente in una determinata area, maggiore è la **velocità con cui il volume** dei contenitori raggiunge il limite massimo; e **minore è il tempo a disposizione per recuperare il servizio non effettuato** per evitare l'interruzione.

Alcuni periodi dell'anno, caratterizzati per esempio da una maggiore affluenza turistica, portano all'aumento della quantità di rifiuti mediamente conferita causando l'incremento della frequenza di raccolta= tempi di recupero del servizio non effettuato.

4. Proposta Indicare i **tipi** delle qualità del servizio nei quali elaborare

1. i Criteri e NOZIONI
2. STANDARDS
3. OBIETTIVI
4. OBBLIGHI
5. VARIABILI

Operando così si comprende come Arera sia tratta in inganno
Ove identifica la qualità qui delineata funzionale (pag.8 doc 72)
con l'intera figura della **Qualità contrattuale**



Proposta

Arera ha indicato cosa intende per **QUALITÀ TECNICA** ma non le altre TIPOLOGIE

QUALITÀ FUNZIONALE

In relazione al funzionamento degli sportelli, dei reclami, delle Carte di qualità

QUALITÀ ECONOMICA

In relazione al sistema tariffario

QUALITÀ TECNOLOGICA

In relazione alle dotazioni di strumentazione tecnoscientifico aggiornata (digitale, informatico, telematico...)

QUALITÀ AMBIENTALE

In relazione all'impatto per ogni attività
Canali di Qualità via web/via cartolare/ via mail
Sportello fisico/web/telefonico/informatico...
Es. bolletta via mail, accesso account personale, Cartaceo, etc. che include tabelle/spiegazioni
Ovvero rinvia a sitiweb, al robot etc.



«Carta della qualità»



Turning the Trends Together

enucleare chiari obblighi minimi gestionali

contratto sociale di qualità del servizio dei rifiuti che si configura tra utente e gestore, nel momento in cui il gestore è investito dall'ETC dell'esecuzione del servizio pubblico dei rifiuti a favore della collettività

Sulla natura di servizio pubblico vd 112 TUEL

- DPCM del 27 gennaio 1994, Principi sull'erogazione dei servizi pubblici
Direttiva n.2006/123/CE, introduce sul mercato europeo un documento per alimentare la cooperazione degli operatori economici pubblici e privati, in un clima competitivo, comparando le prestazioni, a supporto della erogazione dei "servizi di interesse generale", denominato Carta di qualità o Carta degli Standards

Vincolo contrattuale
Vediamo i passaggi emblematici
Per giungere a tale risultato

**Obblighi minimi
Del gestore**

**Qualità contrattuale
del servizio pubblico
dei rifiuti urbani**

**diritti
dell'utente**



A.R.E.R.A. SETTORE RIFIUTI. L'IMPORTANZA DEI VINCOLI GIURIDICI GESTORE/UTENTE NELLA "CARTA DI QUALITÀ" EUROPEA

a cura di Adabella Gratani

I QUADERNI DI OPERATE

VOL. 2

Sostenibilità ambientale
Normativa e giurisprudenza
Sistemi di gestione
Esperienze tecniche

AA.VV.

operate.it

Finito di stampare in Luglio 2020

con il coordinamento editoriale di Simona Iapichino



Obblighi Del gestore

Qualità contrattuale del servizio pubblico dei rifiuti urbani

Osservazione No eccezioni per Adozione pubblicazione della Carta di qualità

Arera avrebbe dovuto imparare dal settore idrico l'importanza fondamentale della Carta di qualità o degli standards nel servizio pubblico così da non prospettare nel documento 72 esenzioni di sorta S16 (attività di spazzamento) e semmai da monitorare meglio il rispetto a tale **obbligo minimo «contrattuale»** dei gestori



De Iustitia n3/2019

Rivista giuridica scientifica Annu

PARTE I – DIRITTO AMMINISTRATIVO

La carta dei servizi nel settore idrico: da atto generale di indirizzo ad elemento integrativo contrattuale, inadempimenti, sanzioni e legittimazione a impugnare.
di Adabella Gratani

Pag. 4

2. La diversa natura giuridica della Carta della Qualità dei Servizi del SII, da "atto generale di indirizzo" a "elemento integrativo contrattuale". Le responsabilità dell'Ente comunale, del Gestore e di Arera.

La Carta dei servizi è uno strumento fondamentale che permette ai cittadini di "conoscere" e quindi di tutelare i propri diritti, di accedere alle informazioni sulla qualità dell'acqua e di contribuire al miglioramento del servizio idrico esercitando diritti e prerogative dell'utenza. Come precisato dalla normativa richiamata e dalla delibera ANAC del 2016 anche i gestori sottostanno all'obbligo (quand'anche non coercitivo) della pubblicazione sul proprio sito istituzionale della Carta dei servizi.

La Carta del Servizio Idrico Integrato può essere di conseguenza definita il documento che illustra gli impegni che il Gestore assume nei confronti dell'utente con l'obiettivo di contribuire a migliorare la qualità dei servizi forniti e il rapporto tra gli utenti e il gestore, fissando i principi ed i criteri per l'erogazione del servizio stesso.

Più precisamente, non solo l'Autorità d'ambito (ATO) deve prevedere nel bando di gara o nella lettera di invito relativo alle procedure (art.4 comma 11 d.l. n. 138/2011¹⁵) l'adozione di una Carta, al fine di garantire la trasparenza d'informativa e la qualità del servizio, di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali, garantendo l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, ma anche in sede di stipula dei contratti di servizio gli enti locali (art. 2, comma 461, L. n. 244/2007¹⁶). In quest'ultima occasione gli ATO sono tenuti a prevedere l'obbligo per il soggetto Gestore di emanare una «Carta

5. Proposta

a CHI compete

Determinare gli obblighi minimi?

Arera S8 indica ETC e il Gestore

Lasciare **all'ETC** individuare il **livello di partenza** della gestione sulla base della previsione nella **Carta della qualità e/o nel Contratto di servizio** di specifici obblighi in materia di qualità contrattuale, continuità, regolarità, e sicurezza del servizio significa

REGOLAZIONE DELLE «QUALITÀ» DEL SERVIZIO PUBBLICO DEI RIFIUTI URBANI E DEL CONTRATTO DI GESTIONE

Proposta



Competenza di Arera
 Casomai sentito
 o su proposta dell'ETC
 O in mancanza di ricezione della
 proposta direttamente

No potere lasciato all'ETC e gestore

**Obblighi
 Del gestore**

- alimentare quella ANARCHIA GIA' ESISTENTE NELLE CARTE di qualità.
- CREARE MAGGIORE DISEGUAGLIANZA= DISCRIMINAZIONE
- Alimentare lassismo e INEFFICIENZA locale

**No anarchia degli ETC
 Disomogeneità su tutto t.n.**

RIFIUTI: un servizio pubblico a *staffetta* diversificata sul territorio nazionale

Incapacità dei gestori sul t.n. di partire tutti dal medesimo livello qualitativo e quantitativo

Elementi Variabili

- Fabbisogni dell'utenza
- Densità demografica
- Linearità, lontananza punti raccolta, etc.
- Tecnologia
- Collaborazione dell'utente
- Presenza/assenza internet, punti di contatto/sportelli,
- Presenza/assenza servizio
- Inosservanza standards
- etc



processo di convergenza verso il modello ottimale (S5)

6 mesi per il periodo transitorio (S3)?

Periodo regolatorio 2022-2023 (S4)?

- Il Doc. 72 se letto da coloro che non governano la materia prospetterebbe la possibilità di una lodevole staffetta per ottenere un servizio di qualità dei rifiuti,
- Ove si è consapevoli di essere diversificati su tutto il territorio nazionale, ma ove si prospettano punti di arrivo uguali per tutti, per fasi temporali.
- Ecco un obiettivo lodevole ma non realistico in quanto governato da competizioni irregolari e spesso *selfmade* a livello territoriale locale, tali da rendere addirittura ARDUO identificare il set degli obblighi minimi paritari sul t.n.

Forse una Italia a colori **anche** per i rifiuti non sarebbe da scartare

Osservazione

obbligo per tutti della
Carta di qualità'



- aggiornata
- Comprensibile a qls cittadino
- Messo nella possibilità della sua effettiva conoscenza senza oneri/difficoltà di accesso in tempi celeri
- Con precise chiari obblighi minimi gestionali
- Chiari standards
- Chiari elementi tariffari
- Modalità di reclamo
- Etc.

REGOLAZIONE DELLE «QUALITÀ» DEL SERVIZIO PUBBLICO DEI RIFIUTI URBANI E DEL CONTRATTO DI GESTIONE

Competenza di Arera

- a indicare gli obblighi minimi del gestore
Casomai sentito o su proposta dell'ETC
O in mancanza direttamente
- **A verificare e sanzionare**
- la mancata pubblicazione della Carta di qualità aggiornata sui siti web del gestore
- L'incompletezza/assenza dell'indicazione degli obblighi minimi del gestore
- L'incompletezza/assenza dei Criteri qualitativi e quantitativi del servizio, degli standards qualitativi e quantitativi

Osservazione

processo di convergenza verso il modello ottimale



- Senza premi reputazionali
- con scadenze temporali per tre macro categorie
- con doppio gestore per taluni obblighi contrattuali

REGOLAZIONE DELLE «QUALITÀ» DEL SERVIZIO PUBBLICO DEI RIFIUTI URBANI E DEL CONTRATTO DI GESTIONE

Proposta

eliminare meccanismi di regolazione reputazionale in un libero mercato senza distorsioni della libera concorrenza

59

Che senso ha procedere con meccanismi di regolazione reputazionale per singolo gestore al fine di preservare le efficienze già conseguite? Casomai l'obbiettivo è quello di conseguirne ulteriori considerato le plurime inadempienze del nostro paese agli obblighi UE

Di poi a tal fine vi sono appositamente le certificazioni di qualità che agevolano la scelta di quel gestore rispetto a quell'altro, generando il profilo reputazionale in un ambito di corretta mercato concorrenziale

6. Proposta

Come determinare i periodi temporali

nel processo di convergenza verso il modello ottimale



S6

Indica Schemi regolatori differenziati in relazione al livello qualitativo effettivo di partenza garantito agli utenti nei singoli ambiti tariffari e poi indica

6 mesi per il periodo transitorio (S3)?
Periodo regolatorio 2022-2023 (S4)?

Periodi determinati su tutto il t.n.?

REGOLAZIONE DELLE «QUALITÀ» DEL SERVIZIO PUBBLICO DEI RIFIUTI URBANI E DEL CONTRATTO DI GESTIONE

Proposta



Determinare il periodo transitorio e regolatorio (non uniforme su tutto il territorio nazionale) nella misura graduata per ambito regionale nel limite es. di tre fasce in ragione del bollino: virtuose, non virtuose, gravemente non virtuose

E quindi prevedere il periodo transitorio E i vari periodi regolatori che si volessero prospettare in ragione degli obiettivi da perseguire



La fattibilità di Arera di normare le «*qualità*» del servizio pubblico dei rifiuti urbani e del contratto sociale di utenza

Grazie dell'attenzione

Adabella Gratani

Avvocato Cassazionista, Dottore di ricerca e Assegnista di Ricerca, già Consulente Arera, specializzata in diritto europeo ambientale, socia Fondazione Operate.