

DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE

262/2023/R/RIF

**SCHEMA TIPO DI CONTRATTO DI SERVIZIO PER LA REGOLAZIONE
DEI RAPPORTI FRA ENTI AFFIDANTI E GESTORI DEL SERVIZIO DEI
RIFIUTI URBANI
*ORIENTAMENTI FINALI***

Mercato di incidenza: ciclo dei rifiuti urbani

13 giugno 2023

Premessa

Il presente documento si inquadra nell'ambito del procedimento avviato con la deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 6 ottobre 2020, 362/2020/R/RIF (di seguito: deliberazione 362/2020/R/RIF), per la predisposizione di schemi tipo dei contratti di servizio per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio integrato di gestione dei rifiuti o di uno dei servizi che lo compongono ai sensi dell'articolo 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020" (di seguito: legge n. 205/2017).

Con il documento per la consultazione 643/2022/R/RIF (di seguito: documento per la consultazione 643/2022/R/RIF) che si inquadra nell'ambito del procedimento per la predisposizione di schemi tipo dei contratti di servizio avviato con la deliberazione 362/2020/R/RIF, l'Autorità ha illustrato gli elementi di inquadramento generale e i primi orientamenti che si sono intesi seguire per la definizione dello schema tipo di contratto di servizio, rinviando ulteriori elementi di dettaglio e approfondimento ad una successiva fase di consultazione anche alla luce dei contributi pervenuti in ordine agli orientamenti presentati.

Nel presente documento, che segue il citato documento per la consultazione 643/2022/R/RIF, sono illustrati gli orientamenti finali che l'Autorità intende adottare nella regolazione degli schemi tipo di contratti di servizio e viene posto altresì in consultazione lo Schema dei relativi contenuti minimi.

*I soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità le proprie osservazioni e proposte, in forma scritta, **entro il 5 luglio**.*

Per agevolare la pubblicazione dei contributi pervenuti in risposta a questa consultazione si chiede di inviare documenti in formato elettronico attraverso il servizio interattivo messo a disposizione sul sito internet dell'Autorità o, in alternativa, all'indirizzo PEC indicato di seguito. I partecipanti alla consultazione che intendono salvaguardare la riservatezza di dati e informazioni, dovranno motivare tale richiesta e inviare contestualmente anche la versione priva delle parti riservate, destinata alla pubblicazione.

**Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente
Direzione Ciclo dei Rifiuti Urbani e Assimilati
Corso di Porta Vittoria, 27- 20122 Milano**

**e-mail: protocollo@pec.arera.it
sito internet: www.arera.it**

INFORMATIVA SUL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

ai sensi dell'art. 13 del Regolamento UE 2016/679 (GDPR)

La disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'ARERA è contenuta nella deliberazione 649/2014/A. Ai sensi dell'articolo 4.2 della disciplina in parola, l'ARERA non riceve contributi anonimi.

1. Base giuridica e finalità del trattamento

a. Trattamento dei dati personali raccolti in risposta alle consultazioni

Si informa che i dati personali trasmessi partecipando alla consultazione pubblica saranno utilizzati da ARERA, (Titolare del trattamento), nei modi e nei limiti necessari per svolgere i compiti di interesse pubblico e per adottare gli atti di sua competenza ai sensi della normativa vigente, con l'utilizzo di procedure anche informatizzate. Il trattamento è effettuato in base all'articolo 6, par. 1 lett. e) del GDPR.

b. Pubblicazione delle osservazioni

Le osservazioni pervenute possono essere pubblicate sul sito internet di ARERA al termine della consultazione. I partecipanti alla consultazione possono chiedere che, per esigenze di riservatezza, i propri commenti siano pubblicati in forma anonima. Una generica indicazione di confidenzialità presente nelle comunicazioni trasmesse non sarà considerata una richiesta di non divulgare i commenti.

I partecipanti alla consultazione che intendono salvaguardare la riservatezza o la segretezza, in tutto o in parte, delle osservazioni e/o documentazione inviata, sono tenuti ad indicare quali parti delle proprie osservazioni e/o documentazione sono da considerare riservate e non possono essere divulgate. A tal fine, i partecipanti alla consultazione sono tenuti a trasmettere una versione non confidenziale delle osservazioni destinata alla pubblicazione.

c. Modalità della pubblicazione

In assenza delle indicazioni di cui al punto b) della presente Informativa (richiesta di pubblicazione in forma anonima e/o divulgazione parziale), le osservazioni sono pubblicate in forma integrale unitamente alla ragione sociale/denominazione del partecipante alla consultazione. La ragione sociale/denominazione del partecipante alla consultazione che contenga dati personali è oscurata. Sono altresì oscurati tutti i dati personali contenuti nel corpo del contributo inviato e che possano rivelare l'identità di persone fisiche identificate o identificabili. I dati personali delle persone fisiche che rispondono alla consultazione nella loro capacità personale sono oscurati. Sono altresì oscurati tutti i dati personali contenuti nel corpo del contributo inviato e che possano rivelare l'identità del partecipante alla consultazione.

2. Modalità del trattamento e periodo di conservazione dei dati

Dei dati personali possono venire a conoscenza i Capi delle Strutture interessate dall'attività di regolamentazione cui è riferita la consultazione, nonché gli addetti autorizzati al trattamento. I dati saranno trattati mediante supporto cartaceo e tramite procedure informatiche, con l'impiego di misure di sicurezza idonee a garantirne la riservatezza nonché ad evitare l'indebito accesso agli stessi da parte di soggetti terzi o di personale non autorizzato. Tali dati saranno conservati per un periodo massimo di 5 anni.

3. Comunicazione e diffusione dei dati

I dati non saranno comunicati a terzi, fatti salvi i casi in cui si renda necessario comunicarli ad altri soggetti coinvolti nell'esercizio delle attività istituzionali del Titolare e i casi specificamente previsti dal diritto nazionale o dell'Unione Europea.

4. Titolare del Trattamento

Titolare del trattamento è ARERA, con sede in Corso di Porta Vittoria, 27, 20122, Milano, e-mail: info@arera.it, PEC: protocollo@pec.arera.it, centralino: +39 02655651.

5. Diritti dell'interessato

Gli interessati possono esercitare i diritti di cui agli articoli 15-22 del GDPR rivolgendosi al Titolare del trattamento agli indirizzi sopra indicati. Il Responsabile della Protezione dei Dati personali dell'Autorità è raggiungibile al seguente indirizzo: Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, Corso di Porta Vittoria, 27, 20122, Milano, e-mail: rpd@arera.it.

Gli interessati, ricorrendone i presupposti, hanno altresì il diritto di proporre reclamo al Garante per la protezione dei dati personali, quale autorità di controllo, o di adire le opportune sedi giudiziarie.

Indice

1.	Introduzione.....	6
2.	Disposizioni generali	9
3.	Corrispettivo del gestore ed equilibrio economico-finanziario	12
4.	Disposizioni in materia di qualità e trasparenza.....	14
6.	Disposizioni in materia di subentro	15

1. Introduzione

- 1.1 Con la deliberazione 362/2020/R/RIF del 6 ottobre 2020, l'Autorità ha avviato un procedimento per la predisposizione di schemi tipo dei contratti di servizio per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani o di uno dei servizi che lo compongono in attuazione di quanto disposto dall'articolo 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 che espressamente, alla lettera e), attribuisce all'Autorità, tra le altre, la competenza in materia di "*definizione di schemi tipo dei contratti di servizio di cui all'articolo 203 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*" (di seguito: d.lgs. 152/06)".
- 1.2 Con il documento per la consultazione 643/2022/R/RIF sono stati illustrati l'impostazione e i criteri generali per la definizione dello schema tipo di contratto di servizio ritenuto dall'Autorità un essenziale elemento di completamento e raccordo dell'impianto regolatorio nei settori di competenza, dal momento che la disciplina dei relativi contenuti minimi rappresenta un elemento fondamentale per la chiara ripartizione di responsabilità tra enti affidanti e soggetti gestori, contribuendo a rafforzare la stabilità, la chiarezza e la coerenza del quadro di regole di riferimento, anche a garanzia dei soggetti finanziatori.
- 1.3 Nell'ambito degli interventi regolatori illustrati, i cui principali contenuti sono stati approfonditi anche in sede di Tavolo tecnico con Regioni e Autonomie Locali con il coinvolgimento delle associazioni maggiormente rappresentative degli Enti di governo dell'ambito, istituito con la deliberazione 30 luglio 2019, 333/2019/A, è stata pertanto prospettata l'introduzione di uno schema tipo di contratto imperniato sul modello di gestione integrata e strutturato secondo un approccio modulare applicabile, con gli opportuni adattamenti, anche agli affidamenti di singole attività del servizio, in coerenza con i contenuti obbligatori già previsti dall'articolo 203, comma 2, del d.lgs. 152/06, dando esplicita evidenza agli obblighi discendenti dalle disposizioni regolatorie *pro tempore* vigenti.
- 1.4 Gli *stakeholder* intervenuti nella consultazione¹ - tra i quali gestori del servizio e loro Associazioni rappresentative, Enti locali e loro associazioni - hanno espresso un generale apprezzamento rispetto agli orientamenti dell'Autorità in materia di regolazione dello schema tipo di contratto di servizio, mostrando ampia condivisione degli obiettivi individuati e della struttura di schema tipo prospettata.
- 1.5 Alcuni degli interessati hanno tuttavia suggerito di integrare i contenuti minimi illustrati nel primo documento per la consultazione e manifestato, al contempo, l'esigenza di alcuni chiarimenti e approfondimenti, in particolare, con riferimento a:
 - l'ambito di applicazione;

¹ Hanno partecipato alla consultazione 20 soggetti fra cui 11 gestori, 1 Ente locale ed 1 Ente di Governo d'ambito, 1 Consorzio di imprese, 1 Associazione nazionale di Enti Locali, 1 Associazione nazionale di Enti di Governo d'Ambito, 4 Associazioni di imprese.

- la durata del contratto di servizio;
 - l'equilibrio economico-finanziario e le procedure per il riequilibrio;
 - la procedura di subentro.
- 1.6 Con riferimento alle richieste di alcuni degli interessati circa l'ambito di applicazione delle misure che saranno adottate, si ritiene opportuno ribadire che lo schema prospettato trova applicazione in relazione all'affidamento del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, ovvero di una o più attività che lo costituiscono, con esclusivo riferimento ai casi in cui l'Ente territorialmente competente disponga l'affidamento secondo una delle modalità di gestione stabilite dalla normativa vigente². Sono esclusi, quindi, i casi in cui il servizio è gestito in economia, sia per la mancanza di alterità soggettiva tra affidante e affidatario, tali da giustificare una disciplina negoziale dei rapporti tra le parti, sia perché questa modalità di gestione è stata riservata dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 (di seguito: d.lgs. 201/22) ai soli casi di servizi diversi da quelli a rete.
- 1.7 Il presupposto per l'applicazione dello schema tipo di contratto è, dunque, l'esistenza di un affidamento, secondo la normativa vigente, da parte dell'Ente territorialmente competente del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani ovvero di uno dei servizi che lo compongono.
- 1.8 Diversi soggetti, che hanno partecipato alla fase di consultazione, hanno altresì segnalato la centralità dell'avvio, in parallelo al percorso di definizione dello schema tipo di contratto di servizio, di un percorso di definizione e omogeneizzazione dei bandi di gara.
- 1.9 Al riguardo, come noto, nell'ambito del d.lgs. 201/22, in sede di riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – con la finalità di promuovere dinamiche competitive che possano assicurare la qualità dei servizi pubblici e i risultati delle gestioni nell'interesse primario dei cittadini e degli utenti – è stata ribadita la centralità dell'azione delle Autorità nazionali di regolazione per garantire condizioni di elevata qualità nei vari contesti, in linea con l'obiettivo di coesione sociale e territoriale. In particolare, l'articolo 7 del menzionato decreto legislativo ha valorizzato talune delle competenze già esercitate dalle Autorità e ne ha ampliato alcune attribuzioni³ prevedendo che, negli ambiti di competenza, le

² Cfr. articolo 14 del d.lgs. 201/22 che per i servizi a rete prevede le seguenti modalità di gestione: affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, affidamento a società mista o affidamento a società *in house*; restano escluse le gestioni in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali che restano riservate ai soli casi di servizi diversi da quelli a rete.

³ Cfr. d.lgs. 201/22, articolo 7, comma 3, dove è stabilito anche che le medesime Autorità rendano un parere – eventualmente richiesto dagli enti locali o dagli enti di governo dell'ambito – circa i profili economici e concorrenziali relativi alla suddivisione in lotti degli affidamenti. Cfr. anche articolo 5, comma 6 dove è stabilito che: *“Al fine di contribuire alla razionalizzazione degli assetti istituzionali locali del settore dei rifiuti, il medesimo ha inoltre previsto che l'Autorità presenti alle Camere una periodica relazione*

medesime Autorità predispongano schemi tipo di bandi di gara per l'affidamento del servizio⁴.

- 1.10 Con la deliberazione 14 febbraio 2023, 50/2023/R/RIF⁵ (di seguito: deliberazione 50/2023/R/RIF), l'Autorità ha pertanto avviato un procedimento per la definizione di schemi tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, che si prevede di concludere entro il prossimo autunno. In tale ambito è previsto che siano, tra l'altro, disciplinati i criteri per la determinazione dell'importo a base di gara, nonché per la formulazione e la valutazione delle offerte (economiche e tecniche) affinché le stesse siano coerenti con le previsioni regolatorie in materia tariffaria e di qualità.
- 1.11 Sul punto appare opportuno rammentare che le disposizioni che verranno adottate dall'Autorità in materia di schemi tipo di contratti di servizio riguardano non solo gli affidamenti mediante procedura a evidenza pubblica, bensì tutte le modalità di gestione stabilite per l'affidamento del servizio dalla normativa vigente. D'altra parte, lo schema tipo di contratto di servizio, nei casi di ricorso a procedure a evidenza pubblica, costituisce ai sensi della normativa di settore e del citato d.lgs. 201/22 uno degli allegati alla documentazione di gara.
- 1.12 Ne consegue che, in una logica di sistema, le valutazioni su specifici aspetti comuni ai procedimenti in materia di schemi tipo di contratti di servizio e schemi tipo dei bandi di gara (si fa, ad esempio, riferimento alle disposizioni in materia determinazione del corrispettivo per l'erogazione del servizio, ai criteri per la determinazione del valore di subentro) siano sviluppate coerentemente nell'ambito del procedimento per l'aggiornamento biennale (2024-2025) delle predisposizioni tariffarie del servizio di gestione dei rifiuti urbani avviato con la deliberazione 21 febbraio 2023, 62/2023/R/RIF.
- 1.13 Con il presente documento, i cui elementi di dettaglio sono illustrati nello Schema di articolato allegato (Allegato A), in esito agli ulteriori approfondimenti svolti in relazione alle osservazioni pervenute, l'Autorità intende sottoporre a consultazione i propri orientamenti finali in materia di schemi tipo di contratti di servizio.

semestrale sul rispetto delle prescrizioni stabilite dalla disciplina di settore per la definizione del perimetro degli ambiti territoriali e per la costituzione degli enti di governo dell'ambito."

⁴ Inoltre, all'articolo 20, del d.lgs. 201/22 è precisato che *"I bandi di gara (...) assicurano, nel rispetto del principio di proporzionalità, la tutela occupazionale del personale impiegato nella precedente gestione, anche mediante l'impiego di apposite clausole sociali, secondo la disciplina in materia di contratti pubblici"*. Nell'ambito del medesimo decreto è stata esplicitata una preferenza per l'affidamento mediante procedura a evidenza pubblica, prevedendo, all'articolo 15, che *"Gli enti locali e gli altri enti competenti affid[ino] i servizi di interesse economico generale di livello locale secondo la disciplina in materia di contratti pubblici, favorendo, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore"*.

⁵ Cfr. *"Avvio di procedimento per la definizione di schemi tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 7, comma 2, del d.lgs. 201/22"*.

- 1.14 Nell'ambito del provvedimento finale, verrà altresì esplicitata la procedura per l'adeguamento dei contratti di servizio in essere allo schema tipo. A tal riguardo, l'Autorità è orientata a prevedere che i contratti di servizio debbano essere resi conformi allo schema tipo entro 90 giorni dall'entrata in vigore del presente provvedimento.

Spunti per la consultazione

- S.1** *Anche alla luce delle analisi e delle considerazioni riportate, ulteriormente approfondite nei paragrafi che seguono, si condivide l'impostazione generale prospettata? Motivare la risposta.*
- S.2** *Si condividono le disposizioni riportate nello schema tipo di contratto di servizio di cui all'Allegato A? Motivare la risposta fornendo eventuali proposte di integrazione o modifica.*

2. Disposizioni generali

- 2.1 Nell'ambito delle disposizioni generali, come anticipato nel documento per la consultazione 643/2022/R/RIF, l'Autorità intende ricomprendere, oltre alle *definizioni*, con riferimento alle quali si è adottata una logica di semplificazione, *l'oggetto e le finalità* del rapporto contrattuale, *il regime giuridico* per la gestione del servizio, dove si indica la modalità di affidamento prescelta tra quelle previste dalla normativa vigente, *il perimetro* delle attività regolate affidate al gestore e *la durata* del contratto.

Oggetto e finalità

- 2.2 L'oggetto e le finalità del contratto descrivono simultaneamente il fulcro delle attività di gestione che l'Ente territorialmente competente assegna al gestore, nonché i principali obblighi che le parti assumono per realizzare le finalità sottese alla stipula.
- 2.3 In relazione a quanto emerso nella consultazione, si ritiene opportuno confermare che nell'oggetto del contratto sia prevista fra gli impegni dell'Ente territorialmente competente l'adozione di procedure partecipate con il gestore, al fine di assicurare la condivisione delle informazioni necessarie a identificare le priorità di intervento anche in termini di obiettivi di qualità, verificandone la sostenibilità economico-finanziaria e tecnica⁶, nonché l'approvazione degli atti di propria competenza sulla

⁶ L'adozione di procedure partecipate risulta già ampiamente condivisa ed utilizzata nell'ambito del metodo tariffario per valutare gli impatti di alcune scelte inerenti alla gestione del servizio che richiedono, altresì, anche il coinvolgimento del gestore. Cfr. articolo 8.5 delibera 363/2021/R/RIF e articoli 15.6 e 17.2 MTR-2.

base di istruttorie appropriate e l'adozione delle misure necessarie a favorire il superamento di un'eventuale situazione di disequilibrio economico finanziario.

Regime giuridico

- 2.4 In ossequio alla normativa vigente, l'Autorità ritiene necessario che sia esplicitato il regime giuridico prescelto per l'affidamento del servizio o delle singole attività che lo compongono, precisando il modello di gestione fra quelli indicati per i servizi pubblici locali dalla normativa vigente⁷, ovvero:
- affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica;
 - affidamento a società mista;
 - affidamento a società *in house*.
- 2.5 Si ritiene, inoltre, opportuno che in tale sezione l'Ente territorialmente competente produca evidenza⁸ delle delibere di affidamento adottate, nelle quali sono riportati

⁷ Il d.lgs. 201/22, all'articolo 2, comma 1, lettera d) definisce i servizi di interesse economico generale di livello locale a rete» o «servizi pubblici locali a rete»: «i servizi di interesse economico generale di livello locale che sono suscettibili di essere organizzati tramite reti strutturali o collegamenti funzionali necessari tra le sedi di produzione o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio, sottoposti a regolazione ad opera di un'autorità indipendente. Gli articoli 15, 16 e 17 del d.lgs. 201/22 disciplinano le tre diverse forme di affidamento, in applicazione della disciplina dei contratti pubblici e dei principi di concorrenza e sussidiarietà orizzontale». Inoltre, l'art 14 (Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale), al comma 1 stabilisce che: «1. Tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione: a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea; b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea; c) affidamento a società *in house*, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17; d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000».

⁸ Cfr. Articolo 14, comma 3, d.lgs. 201/22: «Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni» e successivo comma 4 del medesimo articolo secondo cui: «Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, nei servizi pubblici locali a rete, gli enti di governo dell'ambito integrano la relazione di cui al comma 3 allegando il piano economico-finanziario acquisito all'esito della procedura, che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.»

i motivi della scelta della forma di gestione e le altre valutazioni effettuate in conformità alla normativa vigente.

Perimetro

- 2.6 Con riferimento agli orientamenti espressi dall'Autorità in ordine alla definizione del *perimetro* delle attività affidate nell'ambito dello schema tipo di contratto, si è in primo luogo riscontrata una generale condivisione circa la centralità che assume tale tematica, anche in relazione all'equilibrio economico-finanziario.
- 2.7 Nel merito, con riguardo alle opzioni prospettate dall'Autorità rispetto alle attività esterne al perimetro regolato e alla loro regolamentazione in un contratto distinto o in un'apposita sezione del contratto di servizio, in ragione di quanto osservato dalla maggioranza dei rispondenti, si ritiene opportuno prevedere che le condizioni per l'erogazione di tali attività, ivi incluso il corrispettivo pattuito, siano disciplinate in un'apposita sezione del contratto stesso.
- 2.8 In un'ulteriore parte del contratto potranno essere altresì disciplinate le eventuali variazioni programmate delle attività del perimetro regolato in termini sia di perimetro amministrativo sia di numero e/o consistenza dei servizi affidati, con un esplicito rinvio nella sezione dello schema tipo relativa al perimetro.

Durata

- 2.9 Riguardo ai criteri per la definizione della *durata* dei nuovi contratti di servizio si osserva una generale condivisione rispetto a quanto illustrato dall'Autorità.
- 2.10 In coerenza con i principi euro-unitari in materia di durata, si ritiene utile precisare che, ferma restando la disciplina di settore, la durata del contratto debba essere commisurata al tempo necessario per il recupero degli investimenti, facendo riferimento alle vite utili regolatorie.
- 2.11 Con riferimento alla previsione prospettata dall'Autorità di una disciplina che consenta, a determinate condizioni, l'estensione della durata dell'affidamento originariamente prevista, si è riscontrato un largo consenso tra i rispondenti che hanno evidenziato, altresì, la necessità di prevedere una specifica procedura per la valutazione della richiesta di proroga e l'estensione di tale opzione anche alle gestioni non integrate.
- 2.12 L'Autorità ritiene in larga parte condivisibili i suggerimenti sinteticamente richiamati e, in tal senso, ritiene opportuno prevedere che, al fine di garantire il mantenimento delle condizioni di equilibrio economico-finanziario e a tutela della continuità del servizio e della qualità delle prestazioni erogate, la durata dell'affidamento possa essere estesa dall'Ente territorialmente competente, in ossequio alla normativa di riferimento e comunque entro il termine del periodo regolatorio *pro tempore* vigente, anche con riferimento alle gestioni non integrate al verificarsi di determinate condizioni quali: (i) nuove e ingenti necessità di investimento, anche derivanti da un significativo incremento della popolazione servita, a seguito di processi di accorpamento gestionale, (ii) mancata

corresponsione del valore di subentro da parte del gestore entrante o in caso di oggettivi e insuperabili ritardi nelle procedure di affidamento; (iii) nel rispetto delle condizioni stabilite dalla legge, negli eventuali altri casi previsti dalle parti.

- 2.13 Inoltre, a garanzia dell'effettiva sussistenza dei presupposti e delle condizioni sottostanti la richiesta di proroga, si ritiene opportuno introdurre una specifica procedura per suddetta richiesta, prevedendo in capo al gestore l'onere di presentare un'apposita istanza all'Ente territorialmente competente e di specificare l'estensione della durata ritenuta necessaria al mantenimento, ovvero al ristabilimento delle condizioni di equilibrio economico-finanziario. L'Ente territorialmente competente sarà chiamato a decidere sull'istanza di proroga ed a trasmettere all'Autorità la propria determinazione, ai fini della verifica di coerenza regolatoria nell'ambito dei procedimenti di competenza.

3. Corrispettivo del gestore ed equilibrio economico-finanziario

- 3.1 Nel documento per la consultazione 643/2022/R/RIF, l'Autorità ha prospettato di ricomprendere in un'unica sezione tutte le disposizioni contrattuali che rilevano ai fini della disciplina economico-finanziaria del contratto di servizio: il corrispettivo del gestore e l'equilibrio economico-finanziario.

Corrispettivo del gestore

- 3.2 Alla luce degli elementi emersi, l'Autorità, nel confermare gli orientamenti espressi nel documento per la consultazione 643/2022/R/RIF, ritiene opportuno che gli ulteriori approfondimenti in merito ai criteri di determinazione del corrispettivo da porre alla base di eventuali procedure competitive o rispetto al quale verificare la congruità dell'offerta economica del gestore, vengano valutati congiuntamente con le misure che saranno definite nell'ambito del procedimento finalizzato alla definizione degli schemi di bandi di gara di cui alla deliberazione 50/2023/R/RIF. Nell'ambito di tale procedimento, come anticipato, saranno fra l'altro disciplinati i criteri per la determinazione dell'importo a base di gara, nonché per la formulazione e la valutazione delle offerte (economiche e tecniche) affinché le stesse siano coerenti con le previsioni regolatorie in materia tariffaria e di qualità.
- 3.3 Pertanto, in tale sezione del contratto le parti dovranno darsi atto che il corrispettivo contrattuale dovrà essere determinato secondo il metodo tariffario *pro tempore* vigente e dare atto delle tempistiche e delle modalità di riconoscimento del corrispettivo spettante al gestore.
- 3.4 L'Ente territorialmente competente garantisce per tutta la durata dell'affidamento la coerenza fra il corrispettivo spettante al gestore e l'ammontare dei costi riconosciuti dal metodo tariffario *pro tempore* vigente, assicurandone l'adeguamento in sede di approvazione e aggiornamento della predisposizione tariffaria ai sensi dalla regolazione vigente.

- 3.5 Resta salva la facoltà delle parti nel rispetto della regolazione *pro tempore* vigente, di inserire nel contratto di servizio specifiche disposizioni relative all'eventuale conferimento al gestore della delega per l'avvio a riciclo delle frazioni differenziate, mediante adesione ai sistemi collettivi di *compliance* agli obblighi di responsabilità estesa dei produttori e/o mediante cessione di tali frazioni sul libero mercato

Equilibrio economico-finanziario

- 3.6 Rispetto all'equilibrio economico-finanziario, il cui obiettivo di raggiungimento secondo criteri di efficienza, promuovendo il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate, è stato anche indicato dall'articolo 24, comma 3, del d.lgs.201/22, la quasi totalità dei rispondenti ha apprezzato la scelta di esplicitare in una sezione dedicata del contratto l'obbligo delle parti di concorrere, sulla base delle rispettive responsabilità e competenze, al perseguimento e mantenimento dello stesso per tutta la durata dell'affidamento, in base agli strumenti previsti dalla regolazione tariffaria *pro tempore* vigente.
- 3.7 Resta peraltro ferma la necessità di approfondire i criteri e le modalità per rendere progressivamente più oggettiva la fondatezza delle dichiarazioni di esistenza dell'equilibrio economico-finanziario la cui permanenza per l'intera durata dell'affidamento dovrà essere accertata dall'Ente territorialmente competente e assicurata dal gestore, ciascuno sulla base delle rispettive responsabilità.
- 3.8 Al riguardo, alcuni soggetti hanno altresì suggerito di esplicitare con disposizioni maggiormente dettagliate le procedure adottabili al fine del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario con particolare riferimento ai casi in cui si verificano circostanze straordinarie non gestibili in via ordinaria secondo le procedure previste dal metodo tariffario *pro tempore* vigente.
- 3.9 In proposito, l'Autorità è orientata a prevedere che qualora durante il periodo regolatorio si verificano circostanze straordinarie ed eccezionali, di entità significativa e non previste al momento della formulazione della predisposizione tariffaria tali da pregiudicare l'equilibrio economico-finanziario, il gestore possa presentare specifica istanza di riequilibrio all'Ente territorialmente competente sulla base della procedura illustrata all'Allegato A del presente documento.
- 3.10 L'Autorità è, altresì, orientata a prevedere, quali misure di riequilibrio a cui ricorrere a valle della redazione della relazione per il superamento del limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie, le seguenti: (i) la revisione degli obiettivi assegnati al gestore (ove non connessi a specifiche componenti di costo di natura incentivante) comunque garantendo il raggiungimento almeno dei livelli minimi di servizio, nonché il soddisfacimento della complessiva domanda degli utenti; (ii) la modifica del perimetro o dell'estensione della durata dell'affidamento (ovvero altre modifiche delle clausole contrattuali, in generale), ove ne ricorrano i presupposti previsti dalla normativa vigente e dal contratto; (iii) eventuali ulteriori misure definite dalle parti

- 3.11 In linea con quanto illustrato nel documento per la consultazione 643/2022/R/RIE, l'Autorità intende altresì prevedere che al contratto di servizio sia allegato il Piano economico-finanziario dell'Affidamento, che riporti, con cadenza annuale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, l'andamento dei costi di gestione e di investimento, nonché la previsione annuale dei proventi da tariffa. Il Piano dovrà essere redatto secondo lo schema tipo definito dall'Autorità, ai sensi dell'art. 7, comma 1 del decreto legislativo 201/2022. Tale obbligo è esteso anche ai gestori di singole attività del servizio, al fine di poterne valutare gli impatti complessivi in termini di mantenimento dell'equilibrio economico finanziario a garanzia di raggiungimento degli obiettivi relativi alle attività affidate.

4. Disposizioni in materia di qualità e trasparenza

- 4.1 La maggioranza dei rispondenti ha apprezzato l'ipotesi prospettata dall'Autorità di riportare in un'unica sezione dello schema tipo tutte le disposizioni in materia di qualità e trasparenza del servizio al fine di assicurare un raccordo fra la regolazione della qualità e Criteri Ambientali Minimi (CAM) fermo restando che quanto riportato nello schema in Allegato rispetto a tali tematiche non integra i presupposti dei contenuti minimi obbligatori richiesti dalla normativa vigente in ordine allo schema di contratto di servizio.
- 4.2 In particolare, anche tenendo conto delle osservazioni pervenute al documento per la consultazione 643/2022/R/RIE, l'Autorità ritiene opportuno prevedere che allo schema tipo di contratto il gestore alleggi la propria Carta della qualità relativa al servizio oggetto di affidamento redatta in conformità alla regolazione *pro tempore* vigente.
- 4.3 In analogia a quanto stabilito per il perimetro ritiene inoltre opportuno che nel contratto siano esplicitate le eventuali variazioni programmate previste nel periodo di affidamento, con indicazione delle tempistiche implementative, relative all'introduzione di standard e livelli qualitativi migliorativi (o ulteriori) ovvero al passaggio della gestione in uno schema regolatorio migliorativo rispetto a quello indicato nella Carta della qualità.

5. Attività di vigilanza dell'Ente territoriale competente

- 5.1 Nell'economia dello schema tipo di contratto di servizio, assume un ruolo non secondario la disciplina dei controlli che fornisce all'Ente territoriale competente la disponibilità degli strumenti di enforcement necessari per svolgere l'attività di verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate che la legge (cfr. articolo 28 del Decreto Legislativo 201/22) pone in capo al medesimo Ente territoriale competente.
- 5.2 In questa prospettiva lo Schema di articolato in Allegato prevede una serie di disposizioni, in termini di obblighi del gestore, propedeutiche allo svolgimento

dell'attività di vigilanza da parte dell'Ente territoriale competente che, a questo scopo, deve predisporre annualmente un programma di controlli, in forza del quale potrà poi esercitare i compiti di vigilanza.

- 5.3 A corredo di tali disposizioni, nel Titolo VII dello schema tipo di contratto di servizio sono riportate previsioni in ordine all'applicazione di penali e sanzioni da parte dell'Ente territorialmente competente.

6. Disposizioni in materia di subentro

- 6.1 L'Autorità ha esplicitato, nel documento per la consultazione 643/2022/R/RIF, gli elementi principali che dovrebbero caratterizzare una efficace procedura di avvicinamento tra gestori del servizio di gestione dei rifiuti urbani.
- 6.2 Le osservazioni ricevute hanno ampiamente condiviso gli orientamenti prospettati, sottolineando in particolare la rilevanza di taluni profili rispetto ai quali sono state presentate alcune richieste di approfondimento. In particolare, ci si riferisce: (i) alle tempistiche per il pagamento del valore di subentro; (ii) ai trasferimenti di beni strumentali; (iii) alla normativa applicabile in caso di trasferimento del personale.
- 6.3 In relazione alla procedura di subentro, si ritiene opportuno specificare che è in capo all'Ente territorialmente competente, al pari di quanto previsto dalla regolazione tariffaria *pro tempore* vigente per l'approvazione del piano economico-finanziario, l'assunzione delle pertinenti determinazioni (sulla base dei dati e delle informazioni prodotte dal gestore uscente) da trasmettere all'Autorità a fini della verifica nell'ambito dei procedimenti di propria competenza.
- 6.4 Inoltre, in caso di mancata corresponsione del valore di subentro, come determinato dall'Ente territorialmente competente, nel termine stabilito, l'Autorità, a tutela della continuità e della qualità del servizio e ai fini del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario, come peraltro suggerito anche da alcuni rispondenti, ritiene opportuno prevedere che il gestore uscente prosegua nella gestione del servizio fino al subentro del nuovo gestore - limitatamente alle attività ordinarie, fatti salvi gli investimenti improcrastinabili individuati dall'Ente territorialmente competente unitamente agli strumenti per il recupero dei correlati costi - attraverso la proroga del contratto entro il termine del periodo regolatorio *pro tempore* vigente e comunque nei limiti previsti dalle norme vigenti. Ove si verifichi tale condizione, l'Autorità è orientata a prevedere che siano immediatamente escusse le garanzie prestate dal gestore entrante al momento della sottoscrizione del contratto, e che tale condizione sia prevista espressamente all'interno del contratto, tra le clausole di risoluzione espressa dello stesso.
- 6.5 Con riferimento poi alle tempistiche di perfezionamento del pagamento del valore di subentro e consegna dei beni strumentali rispetto alle quali, nel documento per la consultazione 643/2022/R/RIF, l'Autorità ha previsto che le stesse siano stabilite

dall'Ente territorialmente competente e fissate entro la data di avvio del nuovo affidamento, alcuni rispondenti hanno suggerito di esplicitarle puntualmente.

- 6.6 Con riguardo a tali osservazioni, l'Autorità ritiene opportuno, al fine di promuovere la stabilità, la chiarezza e la coerenza del quadro di regole di riferimento, anche considerando i criteri in materia durata che dovrebbero contribuire all'omogenizzazione della *governance* del settore, individuare per i nuovi affidamenti specifiche tempistiche per l'espletamento della procedura di subentro, come descritto nell'Allegato al presente documento.
- 6.7 In merito poi alle richieste di alcuni rispondenti relative ai beni strumentali alla prosecuzione del servizio, si conferma la necessità che ciascun contratto di servizio contenga, in allegato, una ricognizione degli stessi distinta in sezioni funzionali a individuare e distinguere i beni strumentali di terzi che rilevano ai fini dell'obbligo di riconsegna, ovvero di trasferimento al nuovo gestore, dai beni strumentali di proprietà del gestore uscente che, invece, qualora oggetto di cessione al gestore entrante, dovranno essere valorizzati secondo quanto disposto dall'articolo 20 del MTR-2.
- 6.8 Infine, anche alla luce di alcune osservazioni presentate con riferimento al trasferimento del personale si ritiene opportuno prevedere che il contratto di servizio richiami quanto disposto dall'articolo 20 del d.lgs. 201/22 in materia di tutele sociali da garantire nei bandi di gara, negli gli avvisi o nelle deliberazioni di affidamento del servizio *in house* di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, ovvero, espliciti l'impegno delle parti ad assicurare, nel rispetto del principio di proporzionalità, la tutela occupazionale del personale impiegato nella precedente gestione, anche mediante l'impiego di apposite clausole sociali, secondo la disciplina in materia di contratti pubblici. Si ritiene, inoltre, opportuno prevedere di integrare gli allegati al contratto di servizio, includendovi l'elenco del personale da trasferire al nuovo gestore affidatario.
- 6.9 Da ultimo, nell'ambito della procedura di subentro assume rilievo il trasferimento al gestore entrante dei dati e delle informazioni necessarie alla prosecuzione del servizio e, in particolare, le eventuali banche dati degli utenti serviti. In tal senso, l'Autorità ritiene opportuno integrare gli allegati al contratto di servizio con uno o più documenti che diano conto di tali informazioni. Sul punto si evidenzia, peraltro, che anche il d.lgs. 201/22, all'articolo 24, comma 3, ha previsto fra le clausole obbligatorie dei contratti di servizio nei casi di ricorso a procedure a evidenza pubblica: *“l'obbligo di mettere a disposizione i dati e le informazioni prodromiche alle successive procedure di affidamento”* (lett. i) e *“l'obbligo del gestore di rendere disponibili all'ente affidante i dati acquisiti e generati nella fornitura dei servizi agli utenti, ai sensi dell' articolo 50-quater del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82”* (lett. o).