

DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE

514/2023/R/RIF

**ORIENTAMENTI PER LA DEFINIZIONE DI UNO SCHEMA TIPO DI
BANDO DI GARA PER L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE
INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI**

Mercato di incidenza: ciclo dei rifiuti urbani

7 novembre 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) 14 febbraio 2023, 50/2023/R/RIF (di seguito: deliberazione 50/2023/R/RIF), per la predisposizione 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 decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".

Nel presente documento sono illustrati gli elementi di inquadramento generale e gli orientamenti che l'Autorità intende seguire per la definizione dello schema tipo di bando di gara.

*I soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità le proprie osservazioni e proposte, in forma scritta, **entro l'11 dicembre 2023**. Relativamente alle modalità dell'eventuale pubblicazione delle osservazioni, si fa riferimento all'Informativa sul trattamento dei dati personali, punto 1, lett. b) e c), di seguito riportata. Si invitano i soggetti interessati a seguire le indicazioni ivi contenute, in particolare in relazione ad eventuali esigenze di riservatezza.*

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.

***Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente
Direzione Assetti e Governance Ambientale
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.	Quadro di riferimento	7
3.	Contenuti minimi dello schema di bando di gara	12
4.	Profili di applicabilità dello schema tipo di bando di gara al partenariato pubblico-privato istituzionale	27

1. Introduzione

- 1.1 Con la deliberazione 50/2023/R/RIF del 14 febbraio 2023, l’Autorità ha avviato un 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 decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 recante “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*” (di seguito: d.lgs. 201/22).
- 1.2 Si tratta di una disciplina che, alla luce della rilevanza attribuita all’azione delle Autorità nazionali di regolazione per garantire condizioni elevate di qualità in linea con l’obiettivo di coesione sociale e territoriale, prevede che le medesime Autorità predispongano schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo secondo quanto disposto dalle discipline di settore.
- 1.3 Peraltro, si fa riferimento a un compito pienamente coerente con quanto già enucleato nell’ambito del Quadro strategico 2022-2025¹, dove l’Autorità ha individuato uno specifico obiettivo (OS19) per definire regole uniformi e schemi tipo per migliorare la qualità del servizio di gestione rifiuti.
- 1.4 In relazione a tale obiettivo strategico l’Autorità ha recentemente adottato la deliberazione 3 agosto 2023, 385/2023/R/RIF recante lo schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani nell’ottica di fornire, tra l’altro, un elemento di completamento e raccordo del sistema di regole introdotto dall’Autorità nel settore dei rifiuti, essendo proprio il contratto di servizio 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.
- 1.5 Nella prosecuzione dell’attività di definizione di un quadro regolatorio di riferimento – caratterizzato da profili di stabilità, chiarezza e coerenza – per il settore, si inserisce il procedimento *de quo*, che si propone di contribuire a garantire una maggiore uniformità degli atti che disciplinano le procedure a evidenza pubblica per l’affidamento della gestione integrata dei rifiuti urbani, al fine di promuovere la concorrenza e migliorare la qualità e l’efficienza dei servizi pubblici, assicurando il necessario sviluppo degli investimenti e dell’innovazione in funzione della tutela dell’ambiente, della sicurezza e del diritto alla salute dei cittadini.
- 1.6 La necessità di definire uno schema tipo di bando di gara risulta, poi, particolarmente sentita nel settore dei rifiuti urbani, che ancora oggi si presenta caratterizzato da una elevata frammentazione e da una forte disomogeneità organizzativa, in gran parte riconducibile alla ancora parziale attuazione del modello di *governance* e di gestione integrata del servizio per ambiti o bacini ottimali, previsto dalla normativa vigente per il servizio di gestione dei rifiuti urbani in analogia a quella del servizio idrico integrato.

¹ Approvato con deliberazione 13 gennaio 2022, 2/2022/A, (Allegato A).

- 1.7 Il presente documento illustra, pertanto, l'impostazione e i criteri generali che l'Autorità intende adottare per la definizione di uno schema tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, applicabile, con gli opportuni adattamenti, anche agli affidamenti di singole attività del servizio.
- 1.8 In linea generale le proposte dell'Autorità saranno concentrate su quegli elementi del bando di gara in grado di riflettere le peculiarità tecniche, economiche e industriali del servizio di gestione integrata dei rifiuti, segnatamente i criteri per la determinazione dell'importo a base di gara, per l'ammissione dei partecipanti, nonché per la formulazione e la valutazione delle offerte (economiche e tecniche), affinché sia assicurata la coerenza con le previsioni regolatorie in materia tariffaria e di qualità.

2. Quadro di riferimento

- 2.1 La gestione del ciclo dei rifiuti presenta un assetto organizzativo caratterizzato da rilevanti elementi di disomogeneità nelle configurazioni istituzionali territoriali/locali, nelle scelte compiute a livello di programmazione regionale e in quelle relative al perimetro di attività affidate in gestione o espletate in condizioni di mercato. La numerosità e l'eterogeneità dei gestori operanti nel comparto possono segnalare, al tempo stesso, sia il grande dinamismo tecnologico e imprenditoriale, sia la grande difficoltà a conseguire le dimensioni minime di scala che permettano di conseguire i benefici della razionalizzazione. Per alcuni iniziali approfondimenti su questi temi, si rimanda alla prima relazione semestrale di monitoraggio che l'Autorità, ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del d.lgs. 201/22, ha svolto relativamente al 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, nel Volume I "*Stato dei servizi*" della Relazione Annuale 2023.
- 2.2 Sulla base dei dati disponibili nell'Anagrafica operatori dell'Autorità, a maggio 2023² risultava il seguente quadro: soggetti iscritti come Enti territorialmente competenti pari a 3.550, soggetti iscritti come gestori pari a 7.888. Circa, invece, le tipologie di attività affidate si registra un contesto organizzativo estremamente frammentato con la presenza di una maggioranza di gestori che svolgono una singola attività (66,5%)³, di una quota significativa che ne svolge due o più (31,6%), a fronte di una percentuale molto contenuta di gestori che svolgono tutte le attività del ciclo di gestione dei rifiuti (1,9%).
- 2.3 Con riferimento ai modelli di affidamento, si rileva che il sistema di regole che disciplina le modalità e le condizioni di affidamento del servizio rimette alla valutazione dell'ente affidante la scelta delle modalità gestionali ritenute più

² Cfr. Relazione Annuale 2023, Stato dei servizi, Struttura del settore.

³ Dato che naturalmente sconta l'effetto "polarizzazione" sulla singola attività dovuto dall'ampia diffusione della gestione delle tariffe e dei rapporti con l'utenza da parte degli Enti Locali.

adeguate in relazione al caso concreto. Valutazione che, nell'uniformarsi ai parametri previsti dalla normativa vigente, è soggetta allo scrutinio dell'Autorità unicamente con riferimento ai profili di ottemperanza alla regolazione di settore.

- 2.4 In tal contesto, dunque, la definizione di uno schema tipo di bando di gara, disciplinato in coerenza con il sistema di regole già introdotte dall'Autorità e comprensivo di ulteriori elementi di esplicitazione e raccordo con taluni aspetti della normativa di settore, può rappresentare un utile elemento in grado di indirizzare la pressione competitiva che emerge in sede concorsuale verso la stabile promozione dell'efficienza e della qualità.
- 2.5 Si riporta nel seguito una sintetica ricostruzione dei principali profili normativi di interesse per la materia dello schema tipo di bando di gara, che si intende predisporre nell'ambito del procedimento di cui alla deliberazione 50/2023/R/RIF.

Norme in materia di schemi tipo di bando di gara

- 2.6 Il d.lgs. 201/22 contiene disposizioni 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 l'efficacia delle gestioni nell'interesse primario dei cittadini e degli utenti.
- 2.7 Il legislatore ha voluto espressamente delineare l'ambito di applicazione del citato decreto a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale, riconoscendo alle disposizioni in esso contenute efficacia integrativa rispetto alle normative di settore e, in caso di contrasto, prevalenza sulle stesse, nel rispetto del diritto dell'Unione Europea.
- 2.8 Il d.lgs. 201/22 ribadisce, altresì, la centralità dell'azione delle Autorità nazionali di regolazione per garantire condizioni di qualità elevata in linea con l'obiettivo di coesione sociale e territoriale, in particolare prevedendo, all'articolo 7, che, negli ambiti di competenza, le medesime Autorità:
- individuino i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di piano economico finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi, anche ai fini delle richiamate valutazioni richieste ai soggetti affidanti in sede di assegnazione del servizio pubblico locale (comma 1);
 - predispongano schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo secondo quanto disposto dalle discipline di settore (comma 2), anche precisando – all'articolo 20 – 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”*.
- 2.9 Con riguardo alle tematiche oggetto delle attribuzioni assegnate all'Autorità con il menzionato d.lgs. 201/22 si rileva che la gran parte di esse siano da ricondurre a

competenze già assegnate ed esercitate dalla stessa Autorità nel settore dei rifiuti urbani, attraverso la definizione:

- della regolazione dei principali profili di qualità contrattuale e tecnica, avvenuta con la deliberazione 15/2022/R/RIF, con la quale è stato introdotto – secondo un approccio di gradualità – un primo set di obblighi di servizio minimi validi per tutte le gestioni, unitamente alla previsione di standard generali di qualità, differenziati per quattro schemi regolatori, individuati dall’ente territorialmente competente in relazione al livello qualitativo di partenza garantito agli utenti dalle diverse gestioni;
- del metodo tariffario rifiuti – disciplinato da ultimo con l’aggiornamento biennale (deliberazione 389/2023/R/RIF) della deliberazione 363/2021/R/RIF e del relativo allegato A (MTR-2) – per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento, anche individuando, tra l’altro, costi *benchmark* di riferimento e limiti annuali alle variazioni tariffarie, nonché avviando il monitoraggio del grado di copertura dei costi della raccolta differenziata;
- dei contenuti minimi dello schema tipo di contratto di servizio – approvati con la deliberazione 385/2023/R/RIF – volti a disciplinare, per tutta la durata dell'affidamento, l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, nonché il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, promuovendo il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate;
- di un primo *set* di indicatori – di cui alla deliberazione 387/2023/R/RIF – per il monitoraggio delle rese quantitative e qualitative della raccolta differenziata e dell’affidabilità e delle *performance* delle infrastrutture degli impianti di trattamento secondo un approccio graduale che tiene conto dell'eterogeneità delle condizioni di partenza e del parco impiantistico disponibile.

2.10 Il d.lgs. 201/22, quindi, assume rilevanza ai fini del procedimento *de quo* non soltanto per la citata previsione di cui all’articolo 7, comma 2, come norma attributiva del potere in capo alle Autorità nazionali di regolazione per la predisposizione dello schema di bando di gara, ma anche per la valenza spiegata da altre disposizioni che si configurano come parametri normativi da cui non si può prescindere per lo sviluppo degli orientamenti illustrati nel presente documento.

2.11 In particolare, il citato decreto ha espressamente indicato una preferenza per l’affidamento mediante procedura a evidenza pubblica già nella rubrica dell’articolo 15, precisando poi 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”.

- 2.12 L’Autorità ritiene utile precisare che le menzionate “*caratteristiche del servizio da erogare*”, nel caso della gestione del ciclo dei rifiuti, siano tali da permettere “*l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore*”. Secondo questa impostazione, pertanto, il processo di definizione delle disposizioni in materia di schema tipo di bando di gara, relativo alle procedure ad evidenza pubblica per l’affidamento della gestione dei rifiuti urbani, può essere sviluppato in un piano di piena coerenza con l’impostazione stabilmente seguita dalla regolazione settoriale⁴.
- 2.13 Circa, poi, i contenuti dei bandi di gara risulta utile evidenziare la necessità che tali documenti di gara, secondo le previsioni di cui all’articolo 20 del d.lgs. 201/22, debbano 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.
- 2.14 Per quanto attiene specificamente allo schema di bando di gara per l’affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (definita, ai sensi dell’articolo 183, comma 1, lett. II), del d.lgs. 152/06 come “*il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade (...), volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti*”) – oltre ai principi e alle condizioni, anche economiche e finanziarie, introdotti dal richiamato d.lgs. 201/22 per raggiungere e mantenere “*un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento nell'accesso universale e i diritti dei cittadini e degli utenti*” – vengono in rilievo le previsioni rinvenibili nel Codice dei contratti pubblici di cui al recente decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (di seguito: d.lgs. 36/23), entrato in vigore lo scorso 1 luglio.
- 2.15 Al riguardo è opportuno evidenziare, nell’ottica introdotta dal richiamato *favor* del legislatore verso il ricorso a concessioni di servizi, che il d.lgs. 36/23 precisa, segnatamente all’articolo 176, comma 2, e con riferimento alle concessioni di servizi economici d’interesse generale, l’applicabilità delle relative norme codicistiche della Parte II del Libro IV in ordine alla disciplina della procedura di gara. Tuttavia, la citata previsione rinvia per i profili non disciplinati – in particolare i profili di regolazione economica dei servizi economici d’interesse generale – alle disposizioni del d.lgs. 201/22 nonché alle altre norme speciali di settore.
- 2.16 Assume, poi, rilievo la previsione di cui all’articolo 182, comma 2, del d.lgs. 36/23 in ordine al contenuto del bando di concessione che deve contenere “*le informazioni*

⁴ Per gestore, secondo l’art.1 dell’All. A deliberazione 3 agosto 2021363/2021/R/RIF (MTR-2), si intende “*il soggetto che eroga il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, ovvero i singoli servizi che lo compongono, ivi inclusi i comuni che gestiscono in economia. Non sono considerati gestori i meri prestatori d’opera, ossia i soggetti come individuati dall’ETC che, secondo la normativa di settore, sono stabilmente esclusi dall’obbligo di predisporre il Piano Economico Finanziario*”.

indicate nell'allegato IV.1⁵ e, ove opportuno, ogni altra informazione ritenuta utile dall'ente concedente, anche secondo il formato dei modelli uniformi predisposti dall'Autorità di regolazione del settore”.

2.17 Con riferimento, infine, al profilo del conferimento della gestione di servizi pubblici locali mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, giova richiamare le previsioni di cui all'articolo 4, comma 8, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, secondo cui le citate procedure “*sono indette nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti (...), ove esistente, dalla competente autorità di settore*”. La medesima disposizione specifica, poi, al comma 11, che “*il bando di gara (...):*

a) esclude che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali non duplicabili a costi socialmente sostenibili ed essenziali per l'effettuazione del servizio possa costituire elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti;

b) assicura che i requisiti tecnici ed economici di partecipazione alla gara siano proporzionati alle caratteristiche e al valore del servizio e che la definizione dell'oggetto della gara garantisca la più ampia partecipazione e il conseguimento di eventuali economie di scala e di gamma;

b-bis) prevede l'impegno del soggetto gestore a conseguire economie di gestione 7 con riferimento all'intera durata programmata dell'affidamento, e prevede altresì, tra gli elementi di valutazione dell'offerta, la misura delle anzidette economie e la loro destinazione alla riduzione delle tariffe da praticarsi agli utenti ed al finanziamento di strumenti di sostegno connessi a processi di efficientamento relativi al personale;

c) indica, ferme restando le discipline di settore, la durata dell'affidamento commisurata alla consistenza degli investimenti in immobilizzazioni materiali previsti nei capitolati di gara a carico del soggetto gestore (...);

d) può prevedere l'esclusione di forme di aggregazione o di collaborazione tra soggetti che possiedono singolarmente i requisiti tecnici ed economici di partecipazione alla gara, qualora, in relazione alla prestazione oggetto del servizio, l'aggregazione o la collaborazione sia idonea a produrre effetti restrittivi della concorrenza sulla base di un'oggettiva e motivata analisi che tenga conto di struttura, dimensione e numero degli operatori del mercato di riferimento;

e) prevede che la valutazione delle offerte sia effettuata da una commissione nominata dall'ente affidante e composta da soggetti esperti nella specifica materia;

⁵ Il medesimo comma prevede che: “[...] In sede di prima applicazione del codice, l'allegato IV.1 è abrogato a decorrere dalla data di entrata in vigore di un corrispondente regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che lo sostituisce integralmente anche in qualità di allegato al codice”.

f) indica i criteri e le modalità per l'individuazione dei beni (...) e per la determinazione dell'eventuale importo spettante al gestore al momento della scadenza o della cessazione anticipata della gestione (...);

g) prevede l'adozione di carte dei servizi al fine di garantire trasparenza informativa e qualità del servizio;

g-bis) indica i criteri per il passaggio dei dipendenti ai nuovi aggiudicatari del servizio, prevedendo, tra gli elementi di valutazione dell'offerta, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione”.

Spunti per la consultazione

S.1 *Si ritiene esaustiva la ricostruzione del quadro di riferimento?*

3. Contenuti minimi dello schema di bando di gara

- 3.1 In continuità con l'impostazione seguita per la disciplina dei contenuti dello schema tipo di contratto di servizio, di cui alla deliberazione 385/2023/R/RIF, l'Autorità è orientata a prevedere un unico schema tipo di bando di gara imperniato sul modello di gestione integrata, precisando che, a partire dal caso più complesso (quello integrato), il medesimo schema sia applicabile, con gli opportuni adattamenti, anche agli affidamenti di singole fasi del servizio.
- 3.2 In termini di impostazione e struttura generale del presente documento, si evidenzia che lo schema tipo di bando di gara sarà predisposto assumendo l'utilizzo della procedura aperta, che risulta essere, dagli elementi finora rappresentati all'Autorità, la soluzione maggiormente utilizzata dagli enti affidanti. Tuttavia, le disposizioni dello schema tipo di bando di gara potranno essere applicate, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, anche in caso di diversa procedura di scelta del contraente.
- 3.3 Nell'impostazione dello schema tipo di bando di gara, l'Autorità ritiene opportuno rinviare alle pertinenti previsioni: *i)* del Codice dei contratti pubblici per i contenuti di carattere generale in relazione ai quali le specificità settoriali non sono sufficienti a giustificare disallineamenti rispetto alla disciplina generale e intende focalizzarsi sugli elementi che hanno invece una caratterizzazione più marcatamente settoriale, assicurandone la coerenza con le previsioni regolatorie in materia di tariffe e qualità del servizio; *ii)* delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei Criteri Ambientali Minimi di cui al decreto del Ministero della Transizione Ecologica 23 giugno 2022 ⁶, tenuto comunque conto di quanto specificato all'Allegato del medesimo decreto secondo cui: “*le stazioni appaltanti, nell'inserire*

⁶ Pubblicato nella G.U. n. 182, 5 agosto 2022.

i criteri di cui al presente documento nei bandi e nella documentazione di gara, dovranno tenere conto e integrare le disposizioni dell'Autorità [...] in materia di gestione dei rifiuti urbani. Nel caso di sopravvenuti atti regolatori dell'Autorità che dovessero incidere su alcuni criteri definiti dal presente documento, gli stessi dovranno intendersi sostituiti dalle nuove disposizioni, nelle more dell'aggiornamento dello stesso”.

3.4 Nei paragrafi successivi si intendono illustrare gli orientamenti dell’Autorità in merito ai contenuti dello schema di bando di gara con riguardo ai profili di seguito indicati:

- oggetto della gara;
- condizioni di partecipazione;
- importo a base di gara;
- ambito d’affidamento;
- criteri di aggiudicazione/valutazione delle offerte;
- elementi di trasparenza per la concorrenza.

Spunti per la consultazione

S.2 *Si condividono i contenuti obbligatori minimi che l’Autorità intende disciplinare?*

S.3 *Si ritiene ci siano ulteriori contenuti obbligatori da considerare e, in caso affermativo, sulla base di quali presupposti giuridici? Motivare la risposta.*

Oggetto della gara

3.5 In relazione a esigenze di trasparenza, si ritiene opportuno che la sezione del bando dedicata all’oggetto della gara sia impostata al fine di consentire di individuare in modo puntuale e immediato il perimetro delle attività che dovranno essere svolte, in coerenza con le definizioni del perimetro gestionale adottate nel metodo tariffario dell’Autorità ricomprendente le seguenti attività⁷:

- a) spazzamento e lavaggio delle strade;
- b) raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
- c) gestione tariffe e rapporti con gli utenti;
- d) trattamento e recupero dei rifiuti urbani;
- e) trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani.

3.6 Si ritiene inoltre necessario chiarire che devono essere precisate nell’oggetto anche le evoluzioni programmate dello stesso il cui verificarsi è previsto nell’arco di

⁷ Cfr. deliberazione 3 agosto 2021, 363/2021/R/RIF, “Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025”, articolo 1, comma 1.1 del MTR-2.

tempo di durata del contratto di affidamento, evidenziando eventuali variazioni programmate del perimetro, delle caratteristiche e delle modalità di erogazione del servizio che si intendono realizzare, specificandone la valorizzazione economica e le relative tempistiche implementative, in coerenza con quanto successivamente illustrato.

Spunti per la consultazione

S.4 *Si condividono gli orientamenti in merito ai profili che l’Autorità intende disciplinare in relazione all’oggetto dello schema tipo di bando di gara? Motivare la risposta.*

S.5 *Vi sono ulteriori elementi che si suggerisce di tenere in considerazione?*

Condizioni di partecipazione

3.7 Fermo restando quanto previsto dalla normativa eurounitaria e nazionale in materia di contratti pubblici per i profili inerenti alle condizioni di partecipazione, l’Autorità intende introdurre ulteriori specifici requisiti riconducibili a profili già sviluppati nell’ambito della pertinente regolazione settoriale, volti ad assicurare la selezione di soggetti che, da un lato, abbiano capacità economico-finanziaria adeguata al valore economico del servizio da svolgere e, dall’altro, che siano in possesso dei relativi requisiti tecnici.

Rispetto degli obblighi previsti dalla regolazione

3.8 In generale, ai fini della valutazione delle condizioni di partecipazione, l’Autorità, ritiene che una perdurante inosservanza degli obblighi previsti dalla regolazione da parte dei gestori nei pregressi periodi di svolgimento del servizio possa comportare un’eventuale esclusione dalla procedura di gara.

3.9 Ciò premesso, l’Autorità ritiene opportuno indicare come condizione minima di partecipazione l’adempimento agli obblighi in materia di:

- regolazione tariffaria dell’Autorità, ovvero il rispetto delle procedure di approvazione del piano economico-finanziario (PEF) e di aggiornamento biennale del medesimo di cui ai metodi tariffari vigenti nei pregressi periodi di svolgimento del servizio con riferimento agli ambiti tariffari precedentemente gestiti⁸;
- regolazione della qualità, con l’obbligo di produrre /le Carte della qualità per le attività precedentemente gestita/e redatta/e in conformità alla

⁸ Cfr. articoli 7 e 8 della deliberazione 3 agosto 2021, 363/2021/R/RIF e articolo 6 della deliberazione 31 ottobre 2019, 443/2019/R/RIF.

regolazione *pro tempore* vigente con riferimento agli ambiti tariffari gestiti nei pregressi periodi di svolgimento del servizio⁹.

- obblighi di registrazione e comunicazione relativi alla qualità del servizio¹⁰;
- obblighi di monitoraggio e di trasparenza sull'efficienza della raccolta differenziata e sugli impianti di trattamento dei rifiuti urbani¹¹.

3.10 Laddove, infine, il soggetto partecipante alla gara non abbia mai gestito, neppure in forma di partecipazione, il servizio di gestione dei rifiuti in Italia, si richiede la *compliance* alla normativa eurounitaria nonché l'evidenza del rispetto di standard regolatori previsti nel Paese di origine non inferiori agli standard regolatori fissati dall'Autorità.

Efficienza ed economicità della gestione ed equilibrio economico-finanziario

3.11 Al fine di assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'affidamento e, in ogni caso, il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati e agli obiettivi fissati nel bando di gara, l'Autorità intende prevedere che i partecipanti alla gara redigano uno schema di Piano Economico Finanziario di Affidamento (PEFA) contenente la stima dei costi riconoscibili nell'intero intervallo temporale di vigenza dell'affidamento, effettuata sulla base delle condizioni indicate nell'offerta e redatto secondo lo schema tipo definito dall'Autorità, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, del d.lgs. 201/22 per gli affidamenti assentiti ai sensi delle disposizioni ivi previste¹².

3.12 L'Autorità è inoltre orientata a prevedere che, ai fini della valutazione della solidità economica-finanziaria dei soggetti partecipanti, questi ultimi forniscano evidenza, per i pregressi periodi di svolgimento del servizio, delle eventuali istanze di riequilibrio economico-finanziario presentate all'Ente territorialmente competente e delle misure di riequilibrio adottate in esito al relativo procedimento di determinazione e approvazione¹³.

3.13 Infine, in coerenza con la disciplina in materia di codice dei contratti pubblici, i soggetti partecipanti dovranno presentare opportune garanzie correlate e proporzionali all'oggetto e al valore economico dell'affidamento.

⁹ Cfr. articolo 5, Allegato A (TQRIF) alla deliberazione 18 gennaio 2022, 15/2022/R/RIF “Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani”

¹⁰ Cfr. Articoli 56, 57, 58, Allegato A (TQRIF) alla deliberazione 18 gennaio 2022, 15/2022/R/RIF “Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani”.

¹¹ Cfr. deliberazione 3 agosto 2023, 387/2023/r/RIF “Obblighi di monitoraggio e di trasparenza sull'efficienza della raccolta differenziata e sugli impianti di trattamento dei rifiuti urbani” e relativo Allegato.

¹² All'esito della procedura di aggiudicazione, il Piano Economico Finanziario di Affidamento costituirà un allegato del contratto di servizio, cfr. articolo 8, Allegato A, deliberazione 3 agosto 2023, 385/2023/R/RIF.

¹³ Cfr. articoli 10, 11 e 12 Allegato A, deliberazione 3 agosto 2023, 385/2023/R/RIF.

Capacità tecnica

- 3.14 Si evidenzia che ulteriori requisiti di partecipazione potranno essere integrati sulla base degli esiti delle attività di registrazione dei dati qualità contrattuale e tecnica di cui alla deliberazione 18 gennaio 2022, 15/2022/R/RIF e di monitoraggio e di trasparenza sull'efficienza della raccolta differenziata e sugli impianti di trattamento dei rifiuti urbani di cui alla deliberazione 3 agosto 2023, 387/2023/R/RIF.

Spunti per la consultazione

- S.6** *Si condividono gli orientamenti in merito alle condizioni di partecipazione che l'Autorità intende disciplinare? Motivare la risposta.*
- S.7** *Quali ulteriori elementi si suggerisce di tenere in considerazione?*

Importo a base di gara

- 3.15 Come noto, nell'ambito delle competenze assegnate all'Autorità in materia tariffaria¹⁴, a partire dal Metodo Tariffario Rifiuti per il primo periodo regolatorio (MTR)¹⁵, l'Autorità ha inteso introdurre una disciplina sulle entrate tariffarie del settore individuando misure volte a promuovere la trasparenza e l'efficienza delle diverse attività che costituiscono il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, impostando un meccanismo tariffario certo il cui principio cardine, in ossequio a quanto previsto dalla legge 481/95, è quello del riconoscimento di tutti i costi efficienti e pertinenti (secondo un criterio di *cost reflectivity*), in modo da garantire l'equilibrio economico finanziario della gestione, andando, al contempo, ad incentivare l'efficienza gestionale e l'efficacia ambientale (*Cfr. Box 1*).
- 3.16 Pertanto, a partire dal 2018¹⁶, gli Enti territorialmente competenti sono tenuti all'applicazione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti previsti dal metodo tariffario da coprirsi con le entrate tariffarie che, in attuazione della legge 481/1995, rappresentano i valori massimi applicabili ovvero i costi massimi riconoscibili ai gestori del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Ne discende la facoltà per gli Enti territorialmente competenti di applicare valori inferiori solo ove dimostrino che tali valori non pregiudichino l'equilibrio economico finanziario della gestione e,

¹⁴ Cfr. Articolo 1, comma 527, lettere f), g), h), e i), della legge n. 205/2017.

¹⁵ Cfr. deliberazione 31 ottobre 2019, 443/2019/R/RIF e il relativo allegato A (MTR).

¹⁶ Anno a partire dal quale l'Autorità ha assunto le funzioni di regolazione in materia dei rifiuti urbani e assimilati. Nello specifico, in applicazione del MTR, a partire dalla determinazione della TARI 2020, ai fini della definizione del valore massimo delle entrate tariffarie gli Enti territorialmente competenti sono tenuti all'applicazione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti previsti dal MTR.

inoltre, posto che essi forniscano all’Autorità indicazione delle voci di costo che non intendono coprire¹⁷.

- 3.17 Ne deriva che, ai fini della valorizzazione del valore complessivo dell’affidamento da porre a base d’asta, i criteri stabiliti dalla regolazione tariffaria *pro tempore* vigente rappresentano il necessario e primario riferimento per la determinazione dei costi massimi riconoscibili ai gestori del servizio di gestione dei rifiuti urbani.
- 3.18 Più nello specifico ai fini della determinazione del valore dell’affidamento da porre a base di gara, dovrà farsi riferimento al valore massimo delle entrate tariffarie come risultanti dal *Piano Economico Finanziario di Affidamento (PEFA)*¹⁸ del gestore uscente adottato dall’Ente territorialmente competente e, stimando, *ceteris paribus*, - qualora l’oggetto del bando di gara preveda variazioni nelle caratteristiche e nelle modalità di erogazione dei servizi, nonché variazioni nelle attività che dovranno essere effettuate dal nuovo gestore - i pertinenti parametri relativi all’inflazione, al limite di crescita delle entrate tariffarie, alle componenti *QL* e *PG* e al coefficiente *X* di recupero della produttività, specificando il valore che si intende attribuire a tali parametri nei diversi anni di affidamento del servizio.

Box 1. Principi della regolazione tariffaria

- Come noto, con la deliberazione 31 ottobre 2019, 443/2019/R/RIF e il relativo allegato A (MTR) l’Autorità ha adottato il Metodo Tariffario Rifiuti per il primo periodo regolatorio (2018-2021). In particolare, ai fini del calcolo dei costi efficienti da ammettere a riconoscimento, l’Autorità ha ritenuto imprescindibile:
 - a) operare un riferimento a costi certi, verificabili e desumibili da fonti contabili obbligatorie relativi a un anno base per cui i dati certi siano effettivamente disponibili;
 - b) procedere ad una omogeneizzazione della rappresentazione e della trattazione dei costi ammissibili ai fini tariffari, identificando puntualmente il perimetro dei servizi regolati i cui costi sono ammessi al riconoscimento tariffario.
- Più nel dettaglio, nel MTR l’Autorità ha rafforzato una disciplina relativa alle entrate tariffarie del settore, articolate in componenti (esplicitate all’articolo 2 del MTR) che riflettono i costi delle diverse fasi del perimetro di gestione dei rifiuti urbani, a loro volta distinguibili sia in base alla natura tecnica del costo da riconoscere (componenti di costo variabili e fisse) sia in base a quella economico-finanziaria (componenti di natura contabile e componenti previsionali), integrando gli elementi di trasparenza e certezza

¹⁷ Cfr. articolo 4.6 della deliberazione 3 agosto 2021, 363/2021/R/RIF articolo 4.5 della deliberazione 1° ottobre 2019, 443/2019/R/RIF.

¹⁸ Nella definizione dello schema tipo di contratto di servizio, di cui alla deliberazione 385/2023/R/RIF, l’Autorità ha individuato quale atto che costituisce parte integrante del contratto il PEFA che riporta, 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. Tale Piano è redatto secondo lo schema tipo definito dall’Autorità ai sensi dell’articolo 7, comma 1, del Decreto legislativo 201/22 per gli affidamenti assentiti ai sensi delle disposizioni ivi previste.

dei costi sopra descritti, con elementi di efficienza e di selettività, e introducendo al contempo misure tese al rafforzamento della coerenza e della corretta allocazione degli incentivi nelle diverse fasi della filiera.

- Le entrate tariffarie determinate per ciascuna annualità sono poi soggette ad un limite di crescita annuale (articolo 4 del MTR), introdotto allo scopo di fornire un primo segnale di contenimento e di razionalizzazione dei costi, con opportuni incentivi al miglioramento della qualità del servizio offerto e, conseguentemente, con l'esigenza di consentire il finanziamento di iniziative di potenziamento infrastrutturale o di rafforzamento gestionale.
- Con la deliberazione 3 agosto 2021, 363/2021/R/RIF e il relativo allegato A (MTR-2) – da ultimo oggetto di aggiornamento biennale ai sensi della deliberazione 3 agosto 2023, 389/2023/R/RIF – l'Autorità ha poi adottato il Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio (2022-2025), integrando e sviluppando la regolazione applicata nel periodo precedente con alcuni elementi di novità, volti in particolare a:
 - introdurre i) un periodo regolatorio di durata quadriennale 2022-2025 per la valorizzazione delle componenti di costo riconosciute; ii) un aggiornamento a cadenza biennale delle predisposizioni tariffarie; iii) una eventuale revisione infra periodo della predisposizione tariffaria, qualora ritenuto necessario dall'Ente territorialmente competente, formulabile in qualsiasi momento del periodo regolatorio al verificarsi di circostanze straordinarie e tali da pregiudicare gli obiettivi indicati nel piano;
 - sostenere lo sviluppo di un adeguato sistema infrastrutturale, necessario al conseguimento dei benefici della *Circular Economy*;
 - introdurre un sistema di monitoraggio del grado di copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata secondo quanto previsto dall'articolo 222 del d.lgs. 152/06;
 - rafforzare la coerenza tra le valutazioni sulla qualità ambientale della gestione della raccolta differenziata e gli effettivi risultati della gestione in termini di valorizzazione dei materiali derivanti dalla medesima raccolta;
 - configurare opportuni meccanismi correttivi al sistema di riconoscimento dei costi derivanti dall'applicazione delle più recenti disposizioni normative o dall'impatto che significative dinamiche inflattive hanno determinato sulle condizioni strutturali del settore.

Spunti per la consultazione

S.8 *Quali ulteriori elementi si ritiene che dovrebbero essere presi in considerazione nella definizione dell'importo a base di gara?*

Ambito di affidamento

- 3.19 Il d.lgs. 152/06 all'articolo 200 dispone il dimensionamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani per ambiti o bacini territoriali di dimensioni ottimali (ossia idonee a ottenere economie di scala ed efficienze di servizio)¹⁹ unitamente alla prescrizione che la pianificazione e l'affidamento del servizio *de quo* abbia ad oggetto la sua gestione integrata definita come *“il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade come definita alla lettera oo), volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti”*²⁰.
- 3.20 Il comma 7 del medesimo articolo consente, poi, alle Regioni di derogare al modello di gestione per ambiti territoriali ottimali laddove sia adottato un Piano regionale dei rifiuti *“che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato ai sensi dell'articolo 195.”*
- 3.21 La gestione integrata dei rifiuti, dunque, risulta oggi configurata non come mera somma dei singoli servizi di gestione, ma come la loro riunificazione in una logica di sistema capace di ottimizzarne i risultati, sia sotto il profilo economico sia sotto il profilo prettamente ambientale dei risultati da raggiungere.
- 3.22 Invero, mentre il dimensionamento del servizio per ambiti territoriali ottimali è specificamente finalizzato a perseguire economie di densità e di coordinamento ed efficienze nell'erogazione del servizio, la pianificazione e l'organizzazione a livello d'ambito delle singole fasi della gestione del servizio in una prospettiva integrata e sistemica si configura come lo strumento deputato al più efficace

¹⁹ Cfr. Articolo 200 del d.lgs. 152/06 *“La gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, di seguito anche denominati ATO”*. Cfr. anche articolo 3-bis, comma 1 del decreto-legge 138/11, ai sensi del quale *“A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012”*.

²⁰ La distinzione tra le nozioni di “gestione” e “gestione integrata” è stabilita dall'articolo 183 (Definizioni) del d.lgs. 152/06 che le definisce in modo autonomo e distinto nei termini che seguono:

“n) gestione: la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario. [..];

ll) gestione integrata dei rifiuti: il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade (..), volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti;”.

A tale proposito nel 2012 il legislatore nazionale è intervenuto nuovamente con l'articolo 25, comma 4, del decreto-legge 1/12 stabilendo che *“Per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell'articolo 202 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e nel rispetto della normativa europea e nazionale sull'evidenza pubblica, le seguenti attività: a) la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti; b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero, nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO”*.

raggiungimento e/o al mantenimento degli obiettivi ambientali su un dato territorio.

- 3.23 Appare, poi, opportuno richiamare, sul piano normativo, anche le recenti disposizioni introdotte dal d.lgs. 201/22 e in particolare quanto stabilito dall'articolo 5 che, nell'ambito dei meccanismi di incentivazione alle aggregazioni, al comma 6 assegna all'Autorità una specifica attività di monitoraggio 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'ambito²¹ e dall'articolo 7, comma 3, che introduce la possibilità per gli enti locali o gli enti di governo dell'ambito di richiedere alle competenti Autorità di regolazione e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato un parere circa i profili economici e concorrenziali relativi alla suddivisione in lotti degli affidamenti²². A riguardo si rinvia anche all'analisi svolta nell'ambito della prima relazione sul monitoraggio illustrata nella citata Relazione Annuale dell'Autorità 2023.
- 3.24 Ne consegue che, in un contesto caratterizzato nel suo complesso da un'elevata frammentazione, l'eventuale organizzazione del servizio in lotti (per territorio e/o attività) debba essere valutata tenendo conto dei casi concreti²³, al fine di consentire effettivamente agli operatori di intercettare i benefici economici derivanti dalle potenzialità insite nel servizio/i e realizzare così un miglioramento complessivo della qualità e dei risultati ambientali a vantaggio degli utenti finali. Si tratta di coniugare norme di tutela e di monitoraggio, che sostengono forme di razionalizzazione e di accorpamento, con i principi fondamentali di apertura dei mercati alla concorrenza.

Spunti per la consultazione

S.9 *Si ritiene opportuno segnalare ulteriori profili relativi agli ambiti di affidamento e all'organizzazione del servizio in lotti?*

²¹ Cfr. articolo 5, comma 6 del d.lgs. 201/22 "Al fine di contribuire alla razionalizzazione degli assetti istituzionali locali del settore dei rifiuti, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente presenta alle Camere una periodica relazione 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".

²² Cfr. articolo 7 comma 3 del d.lgs. 201/22 "Gli enti locali o gli enti di governo dell'ambito possono richiedere alle competenti Autorità di regolazione e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato un parere circa i profili economici e concorrenziali relativi alla suddivisione in lotti degli affidamenti".

²³ Cfr. anche IC49 AGCM, punto 280, p. 79. "l'assenza di una dimensione ottimale univoca nello svolgimento del servizio" ritenendola "riconducibile al fatto che esistono una serie di fattori che condizionano la sua individuazione. In particolare, la raccolta è influenzata dalle differenze territoriali sotto il profilo urbanistico, geomorfologico e di densità abitativa, che richiedono scelte organizzative e regole relative alle modalità di svolgimento del servizio di raccolta diverse tra un'area e l'altra. Peraltro, come già spiegato, sono gli stessi modelli organizzativi del servizio a determinare economics differenti in relazione allo stesso".

Criteria di aggiudicazione/valutazione delle offerte

3.25 Nell'ambito di tale sezione, in linea con i principi eurounitari e nazionali in materia di contratti pubblici, l'Autorità intende prevedere l'introduzione di criteri finalizzati a valorizzare, in coerenza con la regolazione di settore volta alla definizione dei livelli di qualità e dei costi efficienti, sia la componente tecnica (legata ad obiettivi di miglioramento degli aspetti qualitativi e ambientali del servizio), sia la componente economica (sulla base dei *target* fissati).

Offerta tecnica

3.26 L'elaborazione di proposte tese a migliorare costantemente gli standard di servizio per l'utenza finale rappresenta un profilo centrale su cui la pressione competitiva deve poter stimolare lo sviluppo delle migliori soluzioni possibili. In particolare, alla luce del progressivo affinamento e compimento della regolazione della qualità tecnica, con identificazione di sistemi di standard sempre più esaustivi, l'Autorità è orientata prevedere che i criteri qualitativi di aggiudicazione/valutazione delle offerte siano stabiliti anche a partire dai principi e degli obiettivi derivanti dalla normativa eurounitaria e nazionale in materia di prevenzione della produzione di rifiuti, preparazione al riutilizzo e/o riciclaggio e riduzione dello smaltimento in discarica. La scelta e la specifica declinazione di tali criteri da parte delle amministrazioni aggiudicatrici dovranno comunque avvenire su un piano di piena ottemperanza con le previsioni delle pertinenti programmazioni regionali in materia di definizione di flussi di rifiuti.

3.27 Al fine di preordinare un effettivo inquadramento dei profili tecnici nell'ambito della regolazione vigente, si ritiene che i criteri da utilizzare ai fini della valutazione dell'offerta tecnica possano basarsi sul miglioramento delle caratteristiche del servizio ovvero sull'ampliamento del perimetro rispetto alle condizioni minime richieste, cui risultano associabili di norma i coefficienti QL_a e PG_a previsti dal metodo tariffario vigente, di cui alla deliberazione 363/2021/R/RIF. In particolare, si richiamano i seguenti criteri:

- a) il miglioramento dell'obiettivo di raccolta differenziata rispetto a quello indicato nel bando di gara (associabile al coefficiente QL_a), distinguendo la quota conseguibile a invarianza dei costi riconosciuti a base di gara e quella che richiede un incremento del coefficiente associato;
- b) l'incremento della percentuale di riutilizzo rispetto a quanto previsto nel bando di gara (associabile al coefficiente QL_a), distinguendo la quota conseguibile a invarianza dei costi riconosciuti a base di gara e quella che richiede un incremento del coefficiente associato;
- c) lo sviluppo di raccolte dedicate a frazioni specifiche, ove non previste (ad esempio, tessili, prodotti assorbenti per la persona, terre da spazzamento e prodotti da fumo) (associabile al coefficiente PG_a), distinguendo la quota conseguibile a invarianza dei costi riconosciuti a base di gara e quella che richiede un incremento del coefficiente associato;

- d) il miglioramento del macro-indicatore R1 “*Efficacia dell’avvio a riciclaggio delle frazioni soggette agli obblighi di responsabilità estesa del produttore*” (R1), di cui all'articolo 6 dell'Allegato A alla deliberazione 387/2023/R/RIF rispetto a quello indicato nel bando di gara (associabile al coefficiente QL_a), distinguendo la quota conseguibile a invarianza dei costi riconosciuti a base di gara e quella che richiede un incremento del coefficiente associato;
 - e) il miglioramento del valore dell’indicatore H_a “*Monitoraggio del grado di copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata*” ai sensi all’articolo 8 della delibera di aggiornamento biennale (2024-2025) del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) rispetto a quello indicato nel bando;
 - f) l’offerta di standard minimi ulteriori o migliorativi rispetto a quelli previsti nello schema della qualità indicato nel bando di gara, ovvero l’offerta di uno schema della qualità migliorativo²⁴ (associabile al coefficiente QL_a), distinguendo la quota conseguibile a invarianza dei costi riconosciuti a base di gara e quella che richiede un incremento del coefficiente associato;
 - g) l’offerta di iniziative ulteriori tese a informare e sensibilizzare gli utenti sulle caratteristiche delle diverse fasi del ciclo, sulle attività necessarie alla sua chiusura nonché sull’impatto ambientale nel territorio di riferimento (associabile al coefficiente PG_a), distinguendo la quota conseguibile a invarianza dei costi riconosciuti a base di gara e quella che richiede un incremento del coefficiente associato;
 - h) l’introduzione di strumenti volti alla quantificazione dei rifiuti effettivamente prodotti dalle singole utenze (associabile al coefficiente PG_a), distinguendo la quota conseguibile a invarianza dei costi riconosciuti a base di gara e quella che richiede un incremento del coefficiente associato.
- 3.28 In esito alle valutazioni svolte con riferimento ai criteri appena menzionati, l’Amministrazione aggiudicatrice può ritrovarsi con due possibili offerte tecniche per ciascuno dei partecipanti, una che preveda la migliore proposta a costi riconosciuti dati e un’altra che preveda la migliore combinazione tra qualità e costi riconosciuti. Sebbene l’Autorità sia orientata a garantire che le procedure di gara siano in grado di permettere la massima libertà affinché la pressione competitiva manifesti tutti i possibili benefici, può darsi il caso che, per esigenze di semplificazione, siano valutate modalità di *bidding* maggiormente circoscritte.
- 3.29 Con riferimento poi all’attribuzione dei punteggi a ciascuno di detti criteri, l’Autorità intende, in fase di prima applicazione dello schema tipo di bando di gara, coerentemente con l’approccio graduale e asimmetrico adottato per la regolazione del settore, demandare alle amministrazioni locali la ponderazione di detti criteri, ferma restando la necessità di favorire quelli volti, in primo luogo, a

²⁴ Cfr. deliberazione 18 gennaio 2022, 15/2022/R/RIF “*Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani*” e relativo allegato A (TQRIF).

risolvere le principali carenze infrastrutturali e di servizio riscontrate nell'ambito territoriale di affidamento.

Spunti per la consultazione

- S.10** *Si condividono i criteri illustrati dall'Autorità? Motivare la risposta.*
- S.11** *Quali ulteriori criteri si ritiene opportuno considerare nell'aggiudicazione/valutazione dell'offerta tecnica?*
- S.12** *Quali semplificazioni potrebbero essere introdotte per limitare i profili su cui impegnare le Amministrazioni aggiudicatrici nello svolgere le valutazioni di competenza? Motivare la risposta.*

Offerta economica

- 3.30 Quanto ai criteri di aggiudicazione inerenti ai profili economici del servizio, anche in considerazione delle attuali regole di calcolo tariffario, l'Autorità ritiene opportuno evidenziare la necessità che l'offerta economica risulti coerente con le proposte formulate in sede di offerta tecnica, che possono avere riflessi sia in termini di quantificazione dei coefficienti QL_a e PG_a , sia in termini di eventuale quantificazione di costi operativi incentivanti ($COI_{TV,a}^{exp}$ e $COI_{TF,a}^{exp}$).
- 3.31 Il procedimento dovrebbe svolgersi secondo la seguente successione di stadi:
- 1) l'Amministrazione aggiudicatrice mette a disposizione tutte le informazioni necessarie a consentire a tutti i potenziali partecipanti di sviluppare le proprie migliori proposte in riferimento all'offerta tecnica e a quella economica;
 - 2) ciascun partecipante definisce la propria offerta tecnica e, coerentemente, valorizza i coefficienti QL_a e PG_a , e gli eventuali costi operativi incentivanti ($COI_{TV,a}^{exp}$ e $COI_{TF,a}^{exp}$), distinguendo i miglioramenti che possono essere conseguiti a invarianza dei costi riconosciuti posti a base di gara da quelli che richiedono valorizzazioni dei coefficienti o delle variabili tariffarie associate;
 - 3) in sede di elaborazione del PEFA, il partecipante, sulla base delle informazioni rese disponibili dall'Amministrazione aggiudicatrice, valorizza le entrate tariffarie a partire dal primo anno di gestione.

L'attività *sub* 3) può dar luogo a:

- a) proposte migliorative dei profili tecnici a parità dei costi a base di gara;
 - b) proposte migliorative dei profili tecnici con riduzione dei costi a base di gara;
 - c) proposte migliorative dei profili tecnici con incremento dei costi a base di gara.
- 3.32 L'Autorità è pertanto orientata a considerare residuale il caso nel quale la pressione concorrenziale non si manifesta, evenienza in cui l'esito non presenta

né miglioramenti tecnici, né riduzioni dei costi riconosciuti e a valutare negativamente le procedure in cui, a parità di profili tecnici, si chiedano unicamente riduzioni nei costi riconosciuti.

3.33 Alla luce della metodologia tariffaria stabilmente adottata, i riflessi delle valutazioni compiute in sede di offerta tecnica su costi posti a base di gara possono essere di due tipi:

- 1) una variazione del valore dei costi riconosciuti al primo anno di applicazione del metodo, nonché in altre annualità del PEFA;
- 2) una variazione delle condizioni di adeguamento dei costi riconosciuti.

3.34 Considerata la struttura dei costi tipica della filiera di gestione del ciclo dei rifiuti che, pur essendo un settore di tipo infrastrutturale preserva caratteristiche produttive che si riflettono in una prevalenza dei costi variabili su quelli fissi, una procedura volta a conseguire riduzioni di costo al primo anno di gestione o in taluni anni del Piano rischia di non garantire all'utenza finale i maggiori vantaggi possibili. Infatti, taluni mutamenti di scenario potrebbero vanificare qualsivoglia beneficio conseguito in sede di gara, qualora si presentasse la necessità di adottare misure di riequilibrio economico-finanziario. Per questo motivo, pur comprendendo le ragioni che possano indurre un'amministrazione aggiudicatrice a prevedere la valorizzazione di questo tipo di criteri e, quindi, pur non escludendoli ed eventualmente valutando l'adozione di strumenti regolatori *ad hoc* l'Autorità ritiene preferibile far riferimento alle condizioni di adeguamento dei costi riconosciuti.

3.35 In tale ottica, l'Autorità è orientata a valorizzare in sede di valutazione delle offerte la possibilità che i partecipanti propongano livelli di recupero di produttività, tramite una appropriata quantificazione del parametro X_a (massimizzandolo), tali da garantire il rispetto del limite annuale di crescita delle entrate tariffarie²⁵, comunque a fronte di una valorizzazione dei coefficienti QL_a e PG_a coerente con i miglioramenti delle condizioni di erogazione del servizio previsti nell'offerta tecnica²⁶. Si rammenta che il coefficiente di recupero di produttività X_a - determinato dall'Ente territorialmente competente, nell'ambito dell'intervallo di valori compreso fra 0,1% e 0,5% - come noto, è legato sia al confronto tra il costo unitario effettivo della gestione interessata e il *benchmark* di riferimento, sia ai risultati raggiunti dalla gestione in termini di raccolta differenziata e di efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo

²⁵ Nello specifico, il comma 4.2 della deliberazione 363/2021/R/RIF dispone che il limite alla variazione annuale delle entrate tariffarie tenga conto:

- a) del tasso di inflazione programmata;
- b) del miglioramento della produttività;
- c) del miglioramento previsto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate agli utenti;
- d) delle modifiche del perimetro gestionale, con riferimento ad aspetti tecnici e/o operativi.

²⁶ Cfr. articolo 4 del MTR-2.

rispetto agli obiettivi comunitari, intercettati rispettivamente dai parametri $\gamma_{1,a}$ e $\gamma_{2,a}$. (Cfr. Box 2).

- 3.36 Tale criterio presupporrebbe che, a parità di limite annuale alla crescita delle entrate tariffarie, sia maggiormente meritevole l'offerta che massimizzi il valore del coefficiente X_a (o che ne assicuri il mantenimento nel caso in cui le condizioni di partenza del servizio da mettere a gara assicurino già l'estremo superiore dell'intervallo del coefficiente), rispetto ad un valore di partenza validato dall'ETC per la gestione preesistente e modulato dal medesimo per le diverse annualità del nuovo affidamento in ragione degli obiettivi attesi. Inoltre, per rendere maggiormente efficace la pressione competitiva, si potrebbe ipotizzare di valutare positivamente il partecipante che proponga, a parità di condizioni, una quantificazione del coefficiente X_a più elevata di quella massima attualmente prevista dalla regolazione tariffaria, che risulti successivamente non comprimibile, prescindendo anche dalle successive valutazioni in ordine alle *performance* di qualità.

Box 2. Coefficiente di recupero della produttività nel MTR-2 di cui alla deliberazione ARERA 363/2021/R/RIF

Secondo quanto precisato all'articolo 5 dell'Allegato A alla deliberazione 363/2021/R/RIF (MTR-2), la determinazione del coefficiente di recupero di produttività (X_a) è effettuata dall'Ente territorialmente competente, sulla base:

- del confronto tra il costo unitario effettivo della gestione interessata e il *benchmark* di riferimento, dove:
- in sede di prima determinazione tariffaria, il costo unitario effettivo ($CU_{eff2020}$) da considerare è il seguente:

$$CU_{eff2020} = (\sum TV_{2020} + \sum TF_{2020}) / q_{2020}$$

con $\sum TV_{2020}$ e $\sum TF_{2020}$ che indicano le entrate tariffarie variabili e fisse riferite all'anno 2020 e q_{2020} che indica la quantità di rifiuti urbani complessivamente prodotti nell'anno 2020;

- il *benchmark* di riferimento è pari: i) per le Regioni a Statuto ordinario, al fabbisogno standard di cui all'articolo 1, comma 653, della legge 147/13 (nel caso di piano economico-finanziario, PEF, per singolo Comune), ovvero all'adattamento del citato fabbisogno standard, qualora validato da un soggetto terzo (nel caso di PEF pluricomunale o per ambito); ii) per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, al costo medio di settore come risultante dall'ultimo Rapporto dell'ISPRA;
- dei risultati raggiunti dalla gestione in termini di raccolta differenziata ($\gamma_{1,a}$) e di efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo ($\gamma_{2,a}$) rispetto agli obiettivi comunitari, distinguendo un livello di qualità ambientale delle prestazioni

ritenuto “insoddisfacente o intermedio” e un livello di qualità ambientale delle prestazioni ritenuto “avanzato”.

		$CUeff_{a-2} > Benchmark$	$CUeff_{a-2} \leq Benchmark$
QUALITÀ AMBIENTALE DELLE PRESTAZIONI	LIVELLO INSODDISFACENTE O INTERMEDIO $(1 + \gamma_a) \leq 0.5$	Fattore di recupero di produttività: $0,3\% < X_a \leq 0,5\%$	Fattore di recupero di produttività: $0,1\% < X_a \leq 0,3\%$
	LIVELLO AVANZATO $(1 + \gamma_a) > 0.5$	Fattore di recupero di produttività: $0,1\% < X_a \leq 0,3\%$	Fattore di recupero di produttività: $X_a = 0,1\%$

- 3.37 Si evidenzia inoltre che, in coerenza con la normativa in materia di contratti pubblici, non potranno concorrere al ribasso percentuale determinate categorie di costi quali, in particolare, gli oneri di sicurezza e i costi del personale.
- 3.38 Infine, come indicato per i criteri tecnici di aggiudicazione, si ritiene opportuno demandare alle amministrazioni locali l’individuazione concreta, fra quelli indicati, dei meccanismi incentivanti più appropriati e il peso relativo di ciascuno di essi rispetto agli obiettivi che si intendono perseguire tenendo conto delle peculiarità dell’ambito di affidamento cui afferisce l’oggetto della gara.

Spunti per la consultazione

S.13 *Si condividono i criteri illustrati dall’Autorità? Motivare la risposta.*

S.14 *Quali ulteriori criteri si ritiene opportuno considerare nell’aggiudicazione/valutazione delle offerte?*

Elementi di trasparenza per la concorrenza

- 3.39 Al fine di ridurre il *gap* informativo in capo al gestore entrante, si ritiene opportuno prevedere un’apposita sezione in cui riportare i principali elementi che connotano il servizio messo a gara, con riferimento:

- agli oneri a carico del gestore aggiudicatario (esplicitazione del valore di subentro e relative tempistiche di corresponsione²⁷);
- alla consistenza e allo stato dei beni strumentali funzionali allo svolgimento del servizio messo a gara. Tali contenuti dovranno costituire un apposito Allegato al bando di gara;
- alle garanzie fideiussorie, assicurative o bancarie da prestare in base alle disposizioni di legge.

Spunti per la consultazione

S.15 *Quali ulteriori elementi si ritiene opportuno considerare in tale sezione?*

4. Profili di applicabilità dello schema tipo di bando di gara al partenariato pubblico-privato istituzionale

- 4.1 Si ritiene, da ultimo, utile rammentare che il d.lgs. 201/22 ricomprende l'affidamento a società mista tra le modalità di gestione mediante le quali gli enti locali possono provvedere all'organizzazione del servizio 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.
- 4.2 Nello specifico, il decreto legislativo in parola prevede, all'articolo 16, che *“gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società a partecipazione mista pubblico-privata, come disciplinate dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. In tali casi, il socio privato è individuato secondo la procedura di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 175 del 2016”*.
- 4.3 Per quanto di interesse in questa sede, il richiamato articolo 17 del citato d.lgs. 175/16 – nel disciplinare la partecipazione del soggetto privato, la cui selezione deve svolgersi con procedure di evidenza pubblica aventi ad oggetto, *“al contempo, la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista”* – prevede, tra l'altro, al comma 2, che:
- il bando di gara debba specificare l'oggetto dell'affidamento, i necessari requisiti di qualificazione generali e speciali di carattere tecnico ed economico-finanziario dei concorrenti, nonché il criterio di aggiudicazione che garantisca una valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza

²⁷ Cfr. deliberazione 3 agosto 2023, 385/2023/R/RIF “Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani” e relativo Allegato A, articolo 22.

effettiva in modo da individuare un vantaggio economico complessivo per l'amministrazione pubblica che ha indetto la procedura;

- i criteri di aggiudicazione possano includere, tra l'altro, aspetti qualitativi ambientali, sociali connessi all'oggetto dell'affidamento o relativi all'innovazione;
- all'avviso pubblico siano allegati la bozza dello statuto e degli eventuali accordi parasociali, nonché degli elementi essenziali del contratto di servizio e dei disciplinari e regolamenti di esecuzione che ne costituiscono parte integrante.

4.4 Alla luce degli elementi sopra evidenziati, l'Autorità è orientata a ricomprendere nell'ambito di applicazione dello schema tipo di bando di gara non soltanto i casi di affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica, ma anche quelli di affidamento a società mista, limitatamente agli aspetti concernenti la selezione del soggetto privato da svolgersi in coerenza con la procedura di cui al menzionato d.lgs. 175/16.

4.5 Al riguardo l'Autorità ritiene, altresì, che tali procedure debbano essere ispirate a canoni di trasparenza, escludendo espressamente previsioni che attribuiscono diritti di voto al partner privato superiori a quelli derivanti dalla propria quota azionaria.

Spunti per la consultazione

S.16 *Si condividono gli orientamenti in merito ai profili di applicabilità relativamente alle società miste pubblico-privato? Motivare la risposta*

S.17 *Quali ulteriori elementi si suggerisce di tenere in considerazione?*