

CONTRATTI DI SERVIZIO, BANDI DI GARA E PEFA: LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI GUARDA AL FUTURO.

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

L'introduzione di uno schema tipo di contratto di servizio, di un Piano Economico-Finanziario per l'intera durata dell'Affidamento (PEFA) e di regole per la costruzione delle gare, segnano un cambio di passo della regolazione ARERA. Attraverso questi strumenti, gli obiettivi di miglioramento del servizio si legano indissolubilmente agli sviluppi della tariffa, divenendo impegni codificati in sede di gara e quindi esecutibili nella conduzione del servizio. Una prospettiva che chiama gli enti territoriali competenti a delineare le strategie per il territorio in modo coerente: un sostegno al consolidamento della governance e ad affidamenti di scala sovra-comunale.

The introduction of a standard service contract outline, an Economic and Financial Plan for the entire duration of the Entrustment (PEFA) and rules for the construction of tenders mark a step change in ARERA regulation. Through these instruments, service improvement objectives are inextricably linked to tariff developments, becoming commitments codified in the tender and thus enforceable in the conduct of the service. A perspective that calls on the relevant territorial authorities to outline strategies for the territory in a coherent manner: a support for governance consolidation and supra-municipal scale entrustments.

Gruppo di lavoro: Andrea Ballabio, Nicoletta Barabaschi, Donato Berardi, Giovanni Salpietro, Samir Traini, Nicolò Valle.

Si ringraziano il dott. Giovanni Caucci, l'ing. Giacomo Cenni e l'ing. Giulia Gambino (AGENIA) per il contributo fornito alla redazione del *Position Paper*.

REF Ricerche srl, Via Aurelio Saffi, 12, 20123 - Milano (www.refricerche.it)

Il Laboratorio è un'iniziativa sostenuta da (in ordine di adesione): ACEA, Utilitalia-Utilitatis, SMAT, IREN, Siciliacque, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CSEA, Viveracqua, Romagna Acque, Water Alliance, CAFC, GAIA, FCC Aqualia Italia, Veritas, Confservizi Lombardia, AssoAmbiente, AIMAG, Coripet, CONAI, Idea, CIC, Montello, Confservizi Veneto, Confservizi Piemonte, A2A, Edison, ASSBB, Assorimap, Acqua Novara VCO, SUEZ Italy, Nuove Acque, Aquanexa.

GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

- n. 279 - Acqua** - Acque meteoriche: urge un approccio integrato, novembre 2024
- n. 278 - Acqua** - Dal rischio climatico alle infrastrutture: come costruire la "resa a prova di clima", ottobre 2024
- n. 277 - Transizione Energetica** - Decarbonizzare il settore termico a partire dal teleriscaldamento, ottobre 2024
- n. 276 - Acqua** - Qualità ambientale delle gestioni idriche: *Adelante con juicio*, ottobre 2024
- n. 275 - Acqua** - FASE: un "indicatore" delle *performance* ESG dei gestori idrici, settembre 2024
- n. 274 - Rifiuti** - Il fine vita degli pneumatici: una responsabilità del produttore da ripensare, settembre 2024
- n. 273 - Utility** - Il futuro del lavoro nelle *Utility*. La sfida nei servizi a rete, settembre 2024
- n. 272 - Acqua** - MTI-4. Sicurezza degli approvvigionamenti, riuso e acque meteoriche entrano nella tariffa idrica, luglio 2024
- n. 271 - Transizione Energetica** - Il mercato elettrico alla prova della transizione, luglio 2024
- n. 270 - Finanza Climatica** - Il *Green Asset Ratio* tra opportunità e difficoltà applicative per le istituzioni finanziarie, giugno 2024

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito Laboratorioref.it

LA MISSIONE.

Il Laboratorio Servizi Pubblici Locali è una iniziativa di analisi e discussione che intende riunire selezionati rappresentanti del mondo dell'impresa, delle istituzioni e della finanza al fine di rilanciare il dibattito sul futuro dei Servizi Pubblici Locali.

Molteplici tensioni sono presenti nel panorama economico italiano, quali la crisi delle finanze pubbliche nazionali e locali, la spinta comunitaria verso la concorrenza, la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, il rapporto tra amministratori e cittadini, la tutela dell'ambiente.

Per esperienza, indipendenza e qualità nella ricerca economica REF Ricerche è il "luogo ideale" sia per condurre il dibattito sui Servizi Pubblici Locali su binari di "razionalità economica", sia per porlo in relazione con il più ampio quadro delle compatibilità e delle tendenze macroeconomiche del Paese.

PREMESSA

Con la Deliberazione n. 385/2023/R/rif del 3 agosto 2023 e relativo allegato, ARERA ha introdotto lo "**Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani**": un provvedimento che mira a stabilire un quadro di riferimento uniforme, completando il nuovo sistema di regole adottato negli ultimi anni nel settore dei rifiuti urbani. L'obiettivo strategico dell'Autorità, infatti, è quello di disciplinare l'accordo tra le parti, definendo le attività necessarie alla gestione del servizio e promuovendo il miglioramento continuo della qualità delle prestazioni offerte agli utenti, in modo omogeneo da Nord a Sud del Paese.

Il contratto tipo non si limita infatti all'omogeneizzazione dei contenuti essenziali degli accordi tra le parti, ma è anche un elemento di raccordo tra i diversi filoni di regolazione disciplinati da ARERA negli ultimi sei anni, nonché uno strumento a disposizione di enti affidanti e gestori per programmare le evoluzioni e i miglioramenti del servizio, salvaguardando l'equilibrio economico-finanziario della gestione.

Parte integrante del contratto di servizio è il **Piano Economico-Finanziario di Affidamento (PEFA)**, che contiene lo sviluppo dei costi di gestione e investimento per l'intero periodo di affidamento, ivi inclusa l'evoluzione dei proventi derivanti dalla tariffa: una novità significativa per un servizio che solo da pochi anni è transitato da una pianificazione economico-finanziaria annuale ad una quadriennale.

Il PEFA è anche il principale *trait d'union* tra lo schema tipo di contratto di servizio e un altro provvedimento fondamentale per il settore: lo schema tipo di bando di gara. Con il Documento per la Consultazione (DCO) **450/2024/R/rif**, infatti, ARERA ha illustrato gli **orientamenti finali** per la definizione di uno **schema tipo di bando di gara** per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, prevedendo l'elaborazione del **PEFA di gara** da parte dell'ente affidante e del **PEFA di offerta** da parte dei partecipanti.

Rispetto ai primi orientamenti sul provvedimento, illustrati lo scorso anno con il DCO 514/2023/R/rif, ARERA ha rafforzato il **focus sulla qualità del servizio**, che dovrebbe guidare la predisposizione dei documenti di gara e la valutazione delle offerte, coordinando tale scelta con gli obiettivi minimi di riciclaggio e massimi di conferimento in discarica indicati dalle direttive UE.

Lo scopo del presente lavoro è quello di fornire una panoramica sugli aspetti principali che caratterizzano lo schema tipo di contratto di servizio, lo schema tipo di bando di gara e il PEFA: tre strumenti che letti congiuntamente descrivono l'evoluzione del servizio di gestione dei rifiuti urbani nel territorio di riferimento per tutta la durata dell'affidamento. Laddove utile si forniranno anche alcuni chiarimenti e suggerimenti rispetto all'elaborazione del PEFA e alla consultazione sullo schema tipo di bando di gara attualmente in corso. Il provvedimento risultante dalla determinazione ARERA troverà applicazione a partire dal 2026.

LO SCHEMA TIPO DI CONTRATTO DI SERVIZIO

I presupposti: l'obiettivo strategico di ARERA e il principio di eterointegrazione

L'obiettivo strategico: dall'omogeneità dei contratti all'armonizzazione della regolazione

La Deliberazione 385/2023/R/RIF del 3 agosto 2023 si inserisce in un percorso strategico volto a definire un quadro normativo uniforme per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio di gestione dei rifiuti urbani. L'obiettivo di ARERA è quello di garantire coerenza, trasparenza ed efficienza nelle relazioni contrattuali.

Nello specifico, attraverso l'introduzione di uno schema tipo di contratto di servizio, ARERA intende **stabilire dei contenuti minimi obbligatori validi per tutti i contratti**, promuovendo una **maggiore omogeneità negli accordi sottoscritti tra le parti**.

Le disomogeneità nell'affidamento del servizio

Nei documenti di consultazione che hanno preceduto la definizione del contratto tipo, infatti, ARERA sottolinea che da una prima ricognizione su un campione di contratti di servizio predisposti a livello regionale e di ulteriori contratti redatti dagli Enti Territorialmente Competenti (ETC), emerge una forte **disomogeneità territoriale nelle modalità di affidamento del servizio**.

L'Autorità riscontra in taluni casi l'assenza degli elementi essenziali previsti dalla normativa vigente, un'indicazione generica del perimetro delle attività affidate e/o la carenza di elementi tesi a favorire la trasparenza rispetto alla qualità dei servizi offerti. Altro elemento di criticità riguarda la disomogeneità della durata degli affidamenti, spesso di breve durata, aspetto che compromette la possibilità per gli operatori di pianificare con efficienza gli investimenti necessari all'espletamento del servizio.

Agli elementi di criticità mappati dall'Autorità si affiancano degli aspetti ulteriori emersi nei primi anni di applicazione della regolazione del servizio, che il contratto tipo disciplina allo scopo di fornire un quadro di regole più chiaro ed omogeneo.

In tema di **MTR e regolazione tariffaria** vi sono, ad esempio, le controversie tra ETC e gestori connesse alla determinazione del corrispettivo del gestore, in particolare in presenza di discordanze tra il corrispettivo di gara e la tariffa risultante dall'applicazione della metodologia tariffaria (MTR). In alcuni casi, la facoltà concessa agli ETC di approvare tariffe inferiori al limite risultante dalla applicazione del MTR ha aperto la strada a contenziosi tra ETC e gestori (cfr. in particolare per i casi di canone risultante dalle procedure di gara inferiore alla tariffa MTR), con conseguenze per l'equilibrio economico-finanziario delle gestioni e/o per le tariffe praticate all'utenza¹.

Per quanto concerne la **qualità del servizio**, i primi anni di avvio della regolazione hanno visto **una prevalenza di ETC che hanno optato per schemi a basso contenuto incentivante (Schema I)**. Come sottolineato dallo stesso regolatore², oltre 5.000 gestioni al servizio del 70,3% della popolazione nazionale, sono state valutate ad un livello qualitativo "minimo" e collocate nel primo quadrante della matrice. Una spiegazione di tali scelte è il fatto che di sovente sono gli stessi Comuni che si trovano a svolgere il ruolo di gestore delle tariffe e dei rapporti con l'utenza³. E anche per

¹ Per un approfondimento, si rimanda al *Position Paper* n. 183: "MTR-2. Qualità e pianificazione entrano nella regolazione tariffaria", Laboratorio REF Ricerche, giugno 2021.

² Relazione annuale ARERA 2023 - Stato dei servizi.

³ Per un approfondimento, si rimanda al *Position Paper* n. 235: "Qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani: fissati i livelli minimi delle prestazioni", Laboratorio REF Ricerche, marzo 2023.

questo motivo, l'adesione allo Schema I può essere interpretata come la volontà di limitare, almeno in sede di prima applicazione, l'onere in capo ai medesimi Comuni per gli adempimenti conseguenti.

**Le risposte alle
criticità nel
contratto tipo**

Le criticità sopra elencate trovano una prima risposta nel contratto tipo, laddove si prefigurano novità su tutti i versanti, come di seguito indicate:

- **Perimetro di attività:** si prevede che le attività affidate al gestore siano esplicitate secondo le categorie coerenti con quelle previste dalla regolazione⁴.
- **Durata degli affidamenti:** l'Ente affidante è chiamato a commisurare la durata dell'affidamento in relazione al tempo necessario per il recupero degli investimenti, facendo riferimento alle vite utili regolatorie riscontrate in fase di predisposizione tariffaria. L'orizzonte temporale minimo auspicato dall'Autorità è quadriennale, coerente con la durata del periodo regolatorio tariffario e con il Piano economico finanziario.
- **Definizione del corrispettivo:** sono state disciplinate le procedure per la quantificazione del corrispettivo nonché i criteri per preservare l'equilibrio economico finanziario della gestione, superando le perplessità emerse nei primi anni di applicazione del MTR.
- **Qualità del servizio:** è stata prevista la possibilità di programmare gli sviluppi nei livelli di qualità del servizio, dunque il passaggio a schemi regolatori superiori a quello di partenza. Un aspetto coerente con una transizione del settore verso livelli più sfidanti di qualità.

**Gli obiettivi di
ARERA**

In generale, **ARERA mostra di voler perseguire una strategia per armonizzare i diversi filoni di regolazione** a livello nazionale, migliorare l'efficienza economica del settore e promuovere il miglioramento della qualità della gestione dei rifiuti urbani. Il contratto tipo rappresenta una cornice fondamentale in questo disegno, sostenuto anche **dall'applicazione del principio di eterointegrazione della regolazione ai contratti in essere**, che statuisce la supremazia delle disposizioni varate da ARERA sugli accordi e le condizioni pre-esistenti.

⁴ Spazzamento e lavaggio delle strade; raccolta e trasporto dei rifiuti urbani; gestione tariffe e rapporto con gli utenti; trattamento e recupero dei rifiuti urbani; trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani.

LO SCHEMA TIPO DI CONTRATTO DI SERVIZIO



Fonte: elaborazione grafica Laboratorio REF Ricerche

Principio di eterointegrazione: da un contratto "statico" a uno "dinamico"

Adeguamento dei contratti già in essere alle nuove disposizioni regolatorie

Il principio di eterointegrazione, richiamato nella Deliberazione 385/2023/R/rif, rappresenta una costante nell'applicazione dei provvedimenti varati da ARERA nei settori regolati. Tale principio stabilisce che **le clausole mancanti o non conformi nei contratti già in essere** tra enti affidanti e gestori del servizio vengano **automaticamente integrate o superate** dalle disposizioni regolatorie emanate dall'Autorità. Ciò significa che **i contratti esistenti**, anche se non esplicitamente modificati dalle parti, **devono adeguarsi ai requisiti minimi e alle regole** stabilite dallo schema tipo di contratto di servizio definito da ARERA. Questo meccanismo garantisce che i contratti siano per definizione in linea con le disposizioni regolatorie più recenti.

Il principio trova fondamento nella Legge istitutiva, n. 481/1995, che conferisce ad ARERA il potere di integrare e modificare i contratti nel settore dei servizi di pubblica utilità. Tale effetto di eterointegrazione è stato ampiamente riconosciuto dalla giurisprudenza e ha portata generale, rendendo obbligatoria l'applicazione delle norme regolatorie ai contratti esistenti. Di conseguenza, anche in assenza di un'azione diretta delle parti contrattuali, i provvedimenti di ARERA trovano spazio nei contratti e ne integrano le clausole mancanti o non conformi. Anche per questa ragione, appare quanto mai necessario che gli ETC adempiano all'obbligo di adeguare i contratti in essere allo schema tipo di ARERA. In questo modo, a partire da un contratto già allineato ai capisaldi della regolazione, il principio di eterointegrazione può trovare applicazione senza la necessità di adeguare il contratto ad ogni provvedimento dell'Autorità, ma a partire da una base che già ne include gli aspetti principali.

L'eterointegrazione dei contratti ha una rilevanza strategica, poiché assicura una costante conformità dei contratti di servizio agli *standard* regolatori fissati dall'Autorità, promuovendo un quadro normativo uniforme su scala nazionale. In questo modo, ARERA può garantire che i rapporti tra enti affidanti e gestori sono sempre allineati agli obiettivi di efficienza, trasparenza e tutela degli

interessi pubblici e degli utenti, assicurando che le modifiche regolatorie più recenti si riflettano automaticamente sui contratti in corso.

Dal contratto di servizio "statico" a quello "dinamico"

Dal punto di vista delle parti in causa, dunque degli enti affidanti e dei gestori del servizio, si tratta di una nuova sfida, in particolare per i soggetti che operano unicamente nella gestione dei rifiuti urbani. La complessità da affrontare, infatti, risiede in primo luogo nel **mutamento del rapporto tra enti affidanti e gestori**, che non si può più fondare sui contenuti di contratti di servizio "stabili" nel tempo, ma è chiamato a "tenere il passo" della regolazione, che evolve di continuo. Si tratta, quindi, di **passare da un contratto di servizio "statico" ad uno "dinamico"**, con tutto ciò che questo comporta in termini di interlocuzioni e accordi fra le parti.

Contenuti del contratto tipo e tempistiche di adeguamento

L'approvazione dello schema tipo di contratto di servizio è il risultato di un articolato percorso di confronto tra ARERA e gli attori del settore⁵.

I contenuti minimi dello schema tipo del contratto di servizio

Lo schema tipo di contratto definisce i contenuti minimi che devono essere presenti nei contratti stipulati tra soggetti affidanti e gestori del servizio. Le parti hanno comunque la facoltà di integrare ulteriori clausole, a condizione che non siano in contrasto con la regolazione ARERA o con la disciplina di settore.

Lo schema tipo si compone dei seguenti titoli:

- **TITOLO I:** *Disposizioni generali*, concernenti - oltre alle definizioni da richiamare nei contratti - l'oggetto, la forma di gestione del servizio scelta, il perimetro delle attività affidate e la durata del contratto;
- **TITOLO II:** *Corrispettivo del Gestore ed equilibrio economico-finanziario*, con particolare riguardo a una specifica disciplina dell'istanza di riequilibrio economico-finanziario, alle misure per il mantenimento del già menzionato equilibrio, al procedimento per la determinazione e approvazione delle misure di riequilibrio;
- **TITOLO III:** *Qualità e trasparenza del servizio*, anche con riferimento all'esplicitazione di eventuali *standard* e livelli qualitativi migliorativi (o ulteriori) rispetto alla regolazione fissata dall'Autorità;
- **TITOLO IV:** *Ulteriori obblighi tra le parti*, precisando quelli ascrivibili all'Ente territorialmente competente e quelli riconducibili al Gestore;
- **TITOLO V:** *Disciplina dei controlli*, finalizzata alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate da parte dell'Ente territoriale competente;
- **TITOLO VI:** *Penali e sanzioni*, applicabili in caso di inosservanza delle disposizioni previste nel contratto, ovvero di ritardo nell'esecuzione delle prestazioni contrattuali;
- **TITOLO VII:** *Cessazione e subentro*, declinando la procedura di subentro nelle gestioni e le modalità di corresponsione del valore di rimborso al Gestore uscente;

⁵ L'iter del provvedimento si è sviluppato in due documenti di consultazione 643/2022/R/rif e 262/2023/R/rif. Il processo di consultazione è stato arricchito dai contributi di 29 partecipanti, tra cui Comuni, Enti di Governo d'Ambito e altre istituzioni. Questo iter si è concluso con la definizione del nuovo schema tipo di contratto, approvato con la deliberazione n. 385/2023/R/rif del 3 agosto 2023.

- **TITOLO VIII: Disposizioni finali**, afferenti in particolare all'obbligo di prestazione di garanzie e di sottoscrizione di polizze assicurative, all'esplicitazione delle modalità di aggiornamento del contratto e all'indicazione degli allegati.

La documentazione da allegare al contratto di servizio

Inoltre, al contratto di servizio, occorre allegare la seguente documentazione:

- Deliberazione dell'Ente territorialmente competente (*scelta della forma di gestione*)
- Deliberazione dell'Ente territorialmente competente (*affidamento del servizio*)
- Carta della qualità del servizio oggetto di affidamento
- Piano economico finanziario di affidamento - PEFA
- Inventario dei beni strumentali
- Elenco del personale trasferito al gestore entrante
- Elenco delle banche dati relative al servizio affidato
- Disciplinare tecnico

Tra gli allegati, le innovazioni più rilevanti coincidono con la **Carta della qualità del servizio** e il **PEFA**, di cui per un maggiore approfondimento si rimanda ai paragrafi successivi del presente documento. Inoltre, vale la pena menzionare l'**inventario dei beni strumentali** che racchiude i beni e le pertinenze necessari all'espletamento del servizio e che, insieme all'elenco delle banche dati relative al servizio affidato, assume un ruolo centrale nella procedura di subentro ed eventuale erogazione del valore di rimborso al gestore uscente in coerenza con quanto disposto dall'Art. 20 del MTR-2.

Indipendentemente dall'applicazione del principio di eterointegrazione dei contratti in essere, l'Autorità ha fissato l'obbligo di adeguamento allo schema tipo di contratto in capo all'ETC "entro 30 giorni dall'adozione delle pertinenti determinazioni di aggiornamento tariffario biennale 2024-2025 ovvero dal termine stabilito dalla normativa statale di riferimento per l'approvazione della TARI riferita all'anno 2024", dunque, in conseguenza delle proroghe susseguites, **entro il 20 agosto 2024**. Tuttavia, secondo un'indagine condotta da Utilitalia presso le aziende associate, ai primi di novembre 2024, soltanto il 60% della popolazione risiedeva in Comuni in cui era già stato adeguato il contratto allo schema tipo di ARERA, pari al 40% dei Comuni oggetto dell'indagine⁶.

Esclusione per le gestioni in economia e i prestatori d'opera

Per quanto riguarda invece il perimetro di applicazione del provvedimento, **il regolatore specifica che sono da ritenersi esclusi** dall'applicazione dello schema tipo tutti **i casi in cui il servizio sia gestito dall'ETC in economia**, per la mancanza di alterità soggettiva tra affidante e affidatario, tale da giustificare una disciplina negoziale dei rapporti tra le parti. La stessa casistica ricade anche sui meri **prestatori d'opera**, non rientranti nella definizione di "gestore" a fini regolatori.

⁶ "Contratti di servizio: il processo di adeguamento allo schema tipo di ARERA", 7 novembre 2024, Ecomondo.

Il vademecum ANCI-AssoAmbiente-Utilitalia

Sul punto dell'adeguamento dei contratti in essere, si rammenta che nel mese di luglio 2024 è stata pubblicata da ANCI^a, AssoAmbiente e Utilitalia la "**Guida alla lettura ed all'applicazione della delibera 385/2023/R/rif**", un *vademecum* che fornisce linee guida utili per gestori ed enti affidanti.

Il documento è stato redatto in modo condiviso allo scopo di riportare elementi orientati a supportare tutti gli attori coinvolti nell'adeguamento ordinato ed omogeneo dei contratti di servizio in essere allo schema tipo di ARERA.

Oltre a una premessa sull'eterointegrazione dei contratti in essere e un approfondimento sui principali temi impattati dal provvedimento (corrispettivo, PEFA, perimetro del servizio affidato, ecc.), nel *vademecum* sono stati inseriti anche suggerimenti per un possibile piano di lavoro coordinato tra ETC/gestore, sotto forma di una possibile scaletta operativa da considerare nel recepimento dello schema tipo di ARERA.

Inoltre, in tema di verifica dell'equilibrio economico-finanziario, nel *vademecum* si individuano alcuni parametri da prendere come riferimento, sia in termini di indicatori regolatori (la remunerazione del capitale investito e la quota di *sharing* sui ricavi derivanti dai recuperi di materia, desumibili dal PEFA; il WACC regolatorio definito da ARERA) sia di elementi contabili (il margine operativo netto e il tasso interno di rendimento).

La guida evidenzia come lo schema tipo di contratto e le norme regolatorie di ARERA costituiscano uno strumento essenziale per migliorare la qualità e l'efficienza del servizio di gestione dei rifiuti urbani, garantendo una maggiore trasparenza, sostenibilità economica e coerenza tra i diversi attori coinvolti, nonché uno sviluppo industriale della gestione dei rifiuti urbani.

^a Si segnala anche la pubblicazione della nota di chiarimento di ANCI-IFEL: "[L'adeguamento dei contratti di servizio gestione rifiuti allo schema tipo ARERA \(Deliberazione ARERA n. 385/2023\)](#)", 10 ottobre 2024.

Il corrispettivo contrattuale e l'equilibrio economico-finanziario

Corrispettivo contrattuale: conformità con il MTR e autonomia nella definizione del profit sharing

Il corrispettivo determinato dal PEF approvato

Un elemento centrale dello schema tipo di contratto di servizio è rappresentato dal **corrispettivo contrattuale** che, come detto, è stato in alcuni casi fonte di divergenze tra ente affidante e gestore a seguito dell'introduzione del MTR. A questo proposito, ARERA ha disposto che il corrispettivo contrattuale sia determinato **in conformità alla metodologia tariffaria pro tempore vigente**. Pertanto, il corrispettivo è definito in base alle risultanze del Piano Economico-Finanziario 2024-2025 approvato dall'ETC in conformità al MTR-2. L'ETC dovrà quindi garantire per tutta la durata dell'affidamento la coerenza tra il corrispettivo riconosciuto al gestore e l'ammontare dei costi riconosciuti dal PEF e dovrà assicurarne l'adeguamento in sede di approvazione e aggiornamento della predisposizione tariffaria. È fatta salva comunque la facoltà per ente affidante e gestore di concordare un corrispettivo contrattuale inferiore a quello risultante dal MTR-2, purché venga garantito l'equilibrio economico-finanziario della gestione.

A questo proposito, vale la pena sottolineare l'importanza del completo allineamento del PEF del gestore con il corrispettivo ad esso spettante, eventualmente attraverso l'applicazione delle detrazioni 4.6. Tuttavia, un chiarimento del regolatore potrebbe essere a maggior ragione opportuno, al fine di **limitare un eccesso di discrezionalità da parte degli ETC nell'applicare le detrazioni 4.6**, che possono eventualmente intercettare efficienze offerte in sede di gara.

Aspetto non regolato: i criteri per la definizione dei fattori di *sharing*

Un aspetto non richiamato nello schema tipo di contratto di servizio, che però riveste un ruolo centrale per la determinazione del corrispettivo contrattuale, è rappresentato dalla definizione dei criteri per la definizione dei fattori di *sharing* di cui all'Art. 3 del MTR-2, funzionali alla ripartizione dei ricavi conseguiti dal conferimento dei rifiuti differenziati. Dato che la quota di ricavi spettante al gestore concorre alla formazione dell'utile, è opportuno che le parti concordino una procedura partecipata per **definire criteri oggettivi volti alla determinazione dei fattori di *sharing***, specificando inoltre che tale meccanismo va a beneficio del gestore della raccolta, in coerenza con la logica incentivante del *profit sharing*. In una logica di raccordo tra lo schema tipo di contratto e di bando di gara, di cui si dirà più approfonditamente nel seguito, tali fattori **potrebbero essere mutuati dagli indicatori espressi come criteri di valutazione dell'offerta tecnica** e in particolare da quelli ricadenti nella Categoria A, collegati al raggiungimento di specifici obiettivi di *performance* inerenti alla raccolta differenziata, in termini di quantità e qualità dei materiali raccolti. Tra questi, rilevano i miglioramenti del tasso di raccolta differenziata, del macro-indicatore $R1^7$ - che già concorre alla determinazione del parametro di *sharing* ω_a - e dell'indicatore che misura il grado di copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata (H)⁸.

Equilibrio economico-finanziario: disciplinati gli aspetti procedurali, non gli indicatori

Uno dei punti centrali del disegno di ARERA è **garantire l'equilibrio economico-finanziario** della gestione: un aspetto cruciale per assicurare la sostenibilità a lungo termine del servizio, in modo che gli enti gestori possano operare in condizioni di stabilità economica senza gravare eccessivamente sugli utenti finali.

Gli aspetti del contratto tipo

Il contratto tipo disciplina l'aspetto dell'equilibrio economico-finanziario del gestore principalmente attraverso le procedure, entrando nel merito delle misure per il riequilibrio, ma senza fornire riferimenti a indicatori per la valutazione dell'equilibrio economico-finanziario del gestore.

Il contratto tipo si sofferma, dunque, su tre aspetti:

- L'istanza di riequilibrio economico-finanziario.
- Le misure per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario.
- Il procedimento per la determinazione e l'approvazione delle misure di riequilibrio.

L'istanza di riequilibrio

Relativamente al primo punto, il contratto tipo definisce la **procedura nel caso in cui si verificano circostanze straordinarie ed eccezionali di entità significativa tali da compromettere l'equilibrio economico-finanziario** della gestione. In tale circostanza, il gestore dovrà presentare all'ETC **un'istanza di riequilibrio** che riporti l'esatta indicazione dei presupposti che pregiudicano l'equilibrio economico-finanziario nonché la sua puntuale quantificazione in termini finanziari. Il gestore dovrà anche indicare le ragioni per le quali i fattori che hanno determinato lo squilibrio non

⁷ "Efficacia dell'avvio a riciclaggio delle frazioni soggette agli obblighi di responsabilità estesa del produttore", Allegato A della Del. 387/2023/R/rif.

⁸ Di cui alla Del. 389/2023/R/rif.

erano conosciuti o conoscibili al momento della predisposizione tariffaria e dovrà anche riportare le iniziative adottate per impedire il verificarsi dei fattori di squilibrio.

Il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario

In merito al secondo punto, in caso di squilibrio economico-finanziario nel corso del periodo di affidamento, espletate le misure ordinarie previste dalla regolazione tariffaria quali l'istanza di superamento del limite di crescita annuale, si possono applicare ulteriori misure, che comprendono:

- La revisione degli obiettivi del gestore: se gli obiettivi assegnati al gestore risultano non sostenibili a livello economico, questi possono essere modificati, garantendo comunque il raggiungimento dei livelli minimi di servizio essenziali per gli utenti.
- **L'estensione della durata dell'affidamento** o modifica del perimetro dei servizi: quando è necessario garantire investimenti significativi o per quando vi siano altre ragioni documentate, la durata del contratto può essere prolungata o possono essere introdotte variazioni nel perimetro delle attività affidate.

Qualora le misure citate non dovessero risultare sufficienti a ripristinare l'equilibrio economico-finanziario, lo schema di contratto consente alle Parti di mettere in atto ulteriori azioni volte al ripristino dell'equilibrio economico-finanziario della gestione.

Il procedimento per il riequilibrio

Infine, l'ETC ha il dovere di valutare l'istanza di riequilibrio presentata dal gestore entro 60 giorni dalla sua ricezione ed è tenuto a trasmettere ad ARERA l'esito, indicando le misure per ripristinare l'equilibrio, motivando ciascuna misura adottata. L'Autorità provvede a verificare la coerenza regolatoria delle misure intraprese determinate dall'ETC.

IL PROCESSO DI DETERMINAZIONE E APPROVAZIONE DELLE MISURE DI RIEQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO



Fonte: elaborazione grafica Laboratorio REF Ricerche

La qualità e la trasparenza del servizio

Il contratto tipo è pensato per **migliorare la qualità del servizio e la trasparenza**. Il provvedimento incoraggia l'adozione di *standard* qualitativi che non solo rispettino i livelli minimi previsti dalla regolazione, ma che possano essere ulteriormente innalzati, favorendo una gestione orientata al miglioramento. Ciò assume una rilevanza soprattutto nell'ottica di una futura introduzione

di meccanismi incentivanti, probabilmente sotto forma di premi/penalità, che ARERA svilupperà nel prosieguo della regolazione.

Il controllo degli enti affidanti

Questo punto è strettamente legato alla **promozione della responsabilità e del controllo da parte degli enti affidanti**, che devono monitorare costantemente le prestazioni dei gestori per assicurarsi che i servizi siano erogati secondo quanto previsto dal contratto di servizio. Inoltre, ente affidante e gestore devono stabilire e adottare delle procedure partecipate che permettano di identificare le priorità di intervento e gli obiettivi di qualità, verificandone la sostenibilità economico-finanziaria e tecnica.

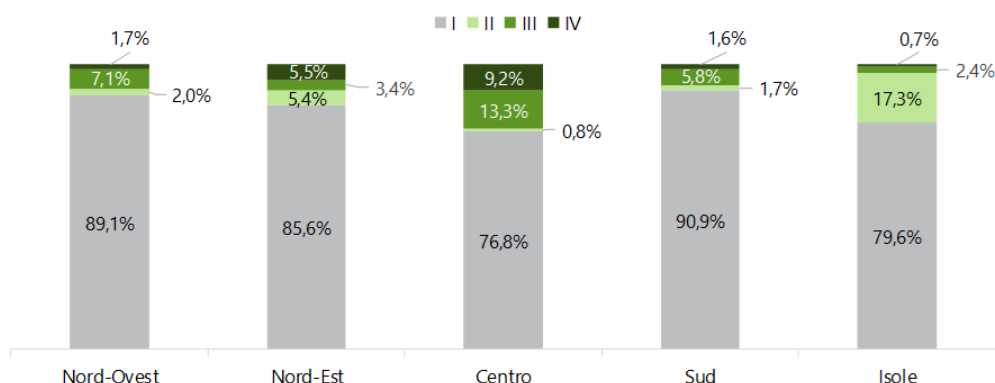
Il gestore è tenuto dunque a garantire i livelli di qualità, efficienza e affidabilità conformi alla regolazione ARERA e agli impegni contrattuali. Al contratto, dev'essere allegata la **Carta della Qualità del Gestore del servizio**, redatta conformemente alle disposizioni del TQRIF. In caso di variazioni delle *performance* di qualità richieste, nel contratto vanno specificate le tempistiche di transizione previste per il passaggio a schemi regolatori più avanzati. Infine, in caso di inadempienze da parte del gestore, e in particolare se la qualità del servizio o il raggiungimento degli obiettivi risultassero compromessi, sono previste delle penali.

L'eventuale introduzione di standard migliorativi

La possibilità di inserire nel contratto eventuali variazioni programmate relative all'introduzione di *standard* migliorativi (o ulteriori) da adottare nel periodo di affidamento va nella direzione di **superare l'impasse derivante dalla scelta di schemi regolatori eccessivamente prudenti nei primi anni di applicazione del TQRIF**. In caso di variazioni delle *performance* di qualità richieste, nel contratto, andranno specificate le tempistiche di transizione previste per il passaggio agli schemi regolatori successivi.

IL POSIZIONAMENTO DELLE GESTIONI NEGLI SCHEMI REGOLATORI PER MACROAREA

% sul totale delle gestioni, anni 2022-2023



Fonte: elaborazione grafica Laboratorio REF Ricerche su dati ARERA

La disciplina della procedura di cessazione e subentro: una lettura congiunta dello schema tipo di contratto e del MTR-2

Per quanto riguarda la **procedura di cessazione e subentro**, già in fase di consultazione preliminare alla definizione del MTR-2, ARERA aveva osservato come la durata temporalmente limitata degli affidamenti (che in alcuni casi poteva essere inferiore al tempo di recupero degli investimenti e delle componenti di conguaglio approvate) rappresentasse una criticità per la sostenibilità finanziaria efficiente della gestione, compromettendone l'equilibrio economico finanziario. Per tale ragione, assume un ruolo centrale la definizione del **valore di subentro** da corrispondere al gestore uscente, che ARERA ha ritenuto opportuno disciplinare già nel MTR-2. In particolare, l'Art. 20 dispone che il valore di subentro sia pari alla somma del valore residuo degli ammortamenti dei cespiti e dei costi operativi non ancora recuperati, così come risultanti dal modello di calcolo della predisposizione tariffaria. Il comma 4 dello stesso articolo ha poi rimandato al procedimento per la predisposizione dello schema tipo di contratto di servizio per l'introduzione di una disciplina uniforme.

All'interno dello schema tipo di contratto, si prevede l'**obbligo in capo all'ETC di avviare il processo di selezione del nuovo gestore almeno 12 mesi prima della scadenza naturale del contratto**. In caso di cessazione anticipata, la procedura deve essere attivata entro tre mesi dall'interruzione del rapporto. Il gestore uscente deve fornire all'ETC tutti i dati e le informazioni necessarie per agevolare il passaggio al nuovo gestore. L'ETC, entro sei mesi dalla scadenza del contratto, determina il valore di subentro, cioè l'importo che il nuovo gestore deve versare al gestore uscente per acquisire i beni e le infrastrutture essenziali per la continuità del servizio. Il nuovo gestore è tenuto a corrispondere tale importo almeno 90 giorni prima dell'avvio del nuovo affidamento. Dopo il pagamento, il gestore uscente trasferisce al nuovo gestore tutti i beni e le attrezzature necessarie per l'esecuzione del servizio.

LO SCHEMA TIPO DI BANDO DI GARA

L'impostazione del provvedimento e l'ambito di applicazione

Con il **DCO 450/2024/R/rif**, ARERA ha illustrato gli **orientamenti finali** per la definizione di uno **schema tipo di bando di gara** per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, secondo la definizione di "gestione integrata" espressa da ARERA nel DCO 514/2023/R/rif e, a più riprese, trattata dal Laboratorio REF Ricerche⁹. Il documento si inserisce nell'ambito del procedimento avviato con Del. 50/2023/R/rif e proseguito con il DCO 514/2023/R/rif. Il termine per l'invio delle osservazioni e delle proposte all'Autorità è stato fissato al **29 novembre 2024**.

I contenuti minimi regolatori dei bandi di gara

Con questo provvedimento, ARERA stabilisce i **contenuti minimi regolatori** dei bandi di gara - in attuazione delle prescrizioni del TU SPL (D.Lgs. n. 201/2022) - per affidare il servizio di gestione integrata, rimandando al contempo alle disposizioni generali in materia di contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023, atti tipo dell'ANAC, normativa settoriale in campo ambientale dei servizi pubblici locali) per quanto non ivi disciplinato. Lo scopo principale è quello di **traguardare una coerenza tra i nuovi affidamenti con le previsioni regolatorie vigenti**, specialmente in materia di tariffe e qualità del

⁹ A titolo di esempio, si rimanda al *Position Paper* n. 238: "Rifiuto organico: tra mercato, concorrenza e regole", Laboratorio REF Ricerche, maggio 2023

servizio, rafforzando e integrando quanto disposto in tal senso nello schema tipo di contratto di servizio.

L'ambito di applicazione afferisce a tutte le **procedure ad evidenza pubblica** volte alla **scelta del "gestore integrato"** o del **"gestore"**, in base alle definizioni della metodologia tariffaria vigente, ed è quindi modulabile alla luce dei servizi oggetto di affidamento. Le prescrizioni si applicano anche agli affidamenti a società mista, per gli aspetti di selezione del soggetto privato (D.Lgs. 175/2016), laddove risultano escluse le procedure per la selezione dei meri **prestatori d'opera**, non obbligati alla predisposizione del PEF sulla base di una valutazione effettuata dall'ETC. Su questo punto, vista la rilevanza del tema, **un indirizzo dal regolatore potrebbe essere opportuno**, al fine di evitare situazioni nelle quali un servizio quasi completamente esternalizzato sfugga alla disciplina regolatoria, laddove al contrario degli affidamenti su segmenti con un'incidenza molto bassa sul costo del servizio vengano affidati e disciplinati secondo i criteri della regolazione ARERA. Parimenti, sarebbe opportuno che anche le gestioni *in house* cogliessero lo spirito incentivante espresso dal regolatore attraverso lo schema tipo di bando di gara. Una possibilità è rappresentata dalla pubblicazione, nell'ambito della Relazione annuale sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali - prevista dall'Art. 30, c. 2 del D.Lgs. n. 201/2022 - di alcuni degli indicatori sottesi criteri di valutazione dell'offerta tecnica, di cui si dirà nel seguito del documento.

Sull'ambito di affidamento, ARERA ricorda che **il disegno normativo del settore si fonda su dimensionamento del servizio per ATO**, così da traguardare economie di scala ed efficienze di servizio. Un'impostazione che certamente orienta l'operato del regolatore, ma che **non trova pieno riscontro nei provvedimenti attuati in questi primi sei anni di regolazione**, orientati a contemperare i diversi modelli di *governance* e di gestione del servizio.

Date le condizioni differenziali negli assetti organizzativi del servizio presenti nel Paese, l'Autorità prevede che il provvedimento non si applichi alle procedure già avviate nel momento di pubblicazione e che **l'entrata in vigore sia fissata come termine ultimo al 1° gennaio 2026**.

Schemi di bando di gara: una disciplina da estendere a tutte le procedure ad evidenza pubblica per il trattamento dei rifiuti urbani

La Legge 27 dicembre 2017, n. 205 ha attribuito ad ARERA funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, allo scopo di *"migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, ... nonché di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea ..."*.

Parallelamente, il D.Lgs. n. 201/2022 ha stabilito al comma 2, dell'Art. 7, che le Autorità nazionali di regolazione, per garantire condizioni di qualità elevata in linea con l'obiettivo di coesione sociale e territoriale, predispongono schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo secondo quanto disposto dalle discipline di settore. Al successivo comma 3 del medesimo articolo, il D.Lgs. n. 201/2022 precisa che *"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"*. Una precisazione, quest'ultima, che rende chiaro come l'intendimento del Legislatore è, quello, di impegnare le due autorità di riferimento

negli ambiti della regolazione dei servizi a rete e della tutela della concorrenza ad aiutare le stazioni appaltanti a individuare la configurazione preferibile per la suddivisione in lotti degli affidamenti: con questo, il Legislatore sembra indicare chiaramente che l'intervento delle autorità in questione può aiutare a promuovere la concorrenza per il mercato, sia suggerendo (laddove interpellati) la configurazione più efficiente delle attività da affidare, sia adoperandosi attraverso gli schemi di bandi di gara e gli schemi di contratto tipo per garantire che la gara selezioni la migliore combinazione tra qualità e prezzo e che il confronto competitivo si svolga in aderenza ai principi di trasparenza e non discriminazione, ossia consentendo ai contendenti di competere tra loro su un terreno comune e a parità di condizioni.

Il combinato disposto della normativa sopra citata, che rappresenta il presupposto giuridico per la predisposizione di schemi tipo di bandi di gara nel servizio di gestione dei rifiuti urbani, definisce un perimetro del provvedimento che si estende naturalmente all'intero ciclo dei rifiuti urbani - anche differenziati - senza distinguere tra gestione integrata o non integrata, oppure tra affidamenti di servizi in concessione o tramite appalto. Come indicato dalla normativa, infatti, una delle finalità del mandato di ARERA è garantire l'adeguamento infrastrutturale del settore agli obiettivi imposti dall'UE: obiettivi, rispetto ai quali, la definizione di schemi tipo di bando di gara e di contratto tipo sono il principale strumento per trasferire gli obiettivi indicati dalla regolazione in impegni escutibili da parte degli operatori, dalla raccolta al trattamento.

Diversamente, l'impostazione data da ARERA al provvedimento, come descritta ai commi 2.11^a e 2.12^b del DCO 514/2023/R/rif, sembra circoscrivere l'ambito di applicazione dello schema tipo di bando di gara ai "gestori integrati" e ai "gestori", secondo la definizione di "gestione integrata" di cui all'Art. 183 del D.Lgs n. 152/2006^c e di cui all'Art. 25, della Legge n. 27 del 24 marzo 2012^d, **escludendo dal perimetro del provvedimento i servizi forniti dai "prestatori d'opera" e dunque gli appalti, anche quando questi hanno ad oggetto la gestione dei rifiuti differenziati, rientrando parimenti nel perimetro della regolazione ARERA. È chiaro, infatti, che il capitolato di gara e il successivo contratto sono la sede nella quale gli impegni richiesti dalla regolazione ARERA trovano una naturale collocazione: senza questa cinghia di trasmissione, gli obiettivi di riduzione dello smaltimento e di aumento del riciclaggio dei rifiuti urbani, e ancora di riduzione delle emissioni, rimangono privi di uno strumento di enforcement.**

La spinta al miglioramento della qualità per tendere agli obiettivi comunitari riguarda infatti non solo i servizi in concessione, ma in generale tutto il settore. Un approccio che, peraltro, **era già stato mutuato dalla stessa ARERA nella sua Deliberazione 387/2023/R/rif**, laddove gli obblighi di monitoraggio sul trattamento dei rifiuti urbani erano stati correttamente inquadrati anche con riferimento al trattamento dei rifiuti organici, indipendentemente dal fatto che si tratti di impianti assoggettati o meno alla regolazione tariffaria.

Per questi motivi, l'adozione dei criteri di valutazione dell'offerta tecnica indicati nella proposta di schema tipo di bando, peraltro ambiziosi, **è oltremodo opportuna anche nelle procedure competitive riguardanti la selezione dei prestatori d'opera.** Un ambito nel quale, peraltro, si concentra gran parte del contenzioso, in ragione del numero residuale delle gare per l'affidamento della gestione integrata.

Un intervento improntato ad assicurare maggiore trasparenza e coerenza degli esiti di mercato con gli obiettivi della regolazione stessa.

- ^a In particolare, il citato decreto (D.Lgs. n. 201/2022) ha espressamente indicato una preferenza per l'affidamento mediante procedura a evidenza pubblica già nella rubrica dell'Art. 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"*.
- ^b 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 settoriale.
- ^c *"Il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade (...), volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti"*.
- ^d Prevede 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"*.

I contenuti minimi dello schema tipo di bando di gara

Così come per il caso del contratto tipo, anche per il bando tipo ARERA conferma la volontà di regolare soltanto i contenuti "minimi" del bando di gara, **intervenendo unicamente sugli elementi che riflettono peculiarità tecniche, economiche ed industriali del servizio**, e nello specifico:

- Ambito di applicazione
- Definizioni
- Perimetro del servizio da affidare
- Documentazione di gara
- Durata dell'affidamento
- Condizioni di partecipazione
- Valore dell'affidamento
- Criterio di aggiudicazione e disciplina dell'offerta
- Criteri di valutazione dell'offerta tecnica
- Criteri di valutazione dell'offerta economica
- Misure specifiche per il partenariato pubblico-privato istituzionale.

La discrezionalità lasciata agli ETC

Tuttavia, anche nell'ambito degli elementi sopra citati ARERA si è limitata in alcuni casi a fornire alcune **linee guida generali, lasciando agli ETC un'ampia discrezionalità** in ragione delle peculiarità del territorio, chiamandoli a motivare le scelte effettuate. Tra queste, rientrano certamente i seguenti ambiti:

- **Oggetto dell'affidamento:** l'ETC definisce il perimetro amministrativo del servizio da affidare, motivando adeguatamente le determinazioni assunte. È consentito, infatti, sia affidare

congiuntamente i vari servizi di gestione ad un unico gestore, sia affidarli disgiuntamente tra quelli a monte e a valle della filiera.

- **Durata dell'affidamento:** l'ETC determina la durata dell'affidamento proporzionalmente agli investimenti del servizio da affidare. L'affidamento può essere prolungato, entro il termine del periodo regolatorio *pro tempore* vigente e nei limiti fissati dalle norme vigenti, qualora si verificassero le condizioni di cui all'Art. 5.2 dello schema tipo di contratto di servizio¹⁰.
- **Condizioni di partecipazione:** l'ETC definisce le condizioni di partecipazione, nel rispetto dei principi e delle prescrizioni eurounitari e nazionali in materia di contratti pubblici. Per dimostrare di possedere adeguate capacità tecniche e professionali, l'ETC può richiedere prova del passato svolgimento di servizi analoghi, ivi inclusi gli obblighi di servizio e gli *standard* generali di qualità tecnica e contrattuale.

Gli ambiti regolati

L'intervento regolatorio assume invece un peso specifico diverso per quegli elementi che, come specificato da ARERA, hanno un impatto sulle caratteristiche, tecniche, economiche ed industriali nel servizio, pur **lasciando un certo livello di discrezionalità agli ETC nella scelta dello strumento** più adeguato alle specificità del territorio e del servizio. Tali ambiti sono i seguenti:

- **Valore dell'affidamento:** determinato dall'ETC ed è riportato nel PEFA di gara. Quest'ultimo viene elaborato dall'ETC, alla luce del valore massimo delle entrate tariffarie risultanti dall'ultimo PEF approvato applicando il MTR e sulla base delle ipotesi di sviluppo attese con il nuovo affidamento. La distinzione tra PEFA di gara e PEFA di offerta completa ed integra la definizione di PEFA fornita nell'ambito del contratto di servizio¹¹. Proprio il **contratto di servizio** predisposto in conformità con lo schema tipo di ARERA, insieme al **PEFA di gara**, è parte della **documentazione di gara** che l'ETC deve mettere a disposizione dei partecipanti alla procedura competitiva.
- **Criteri di aggiudicazione e valutazione delle offerte.**

L'ultimo punto rappresenta l'intervento di maggiore portata del regolatore nell'ambito del provvedimento sullo schema tipo di bando di gara e, contestualmente, si presenta come l'aspetto che può avere un impatto maggiore in termini di evoluzione del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Criteri di aggiudicazione e valutazione delle offerte

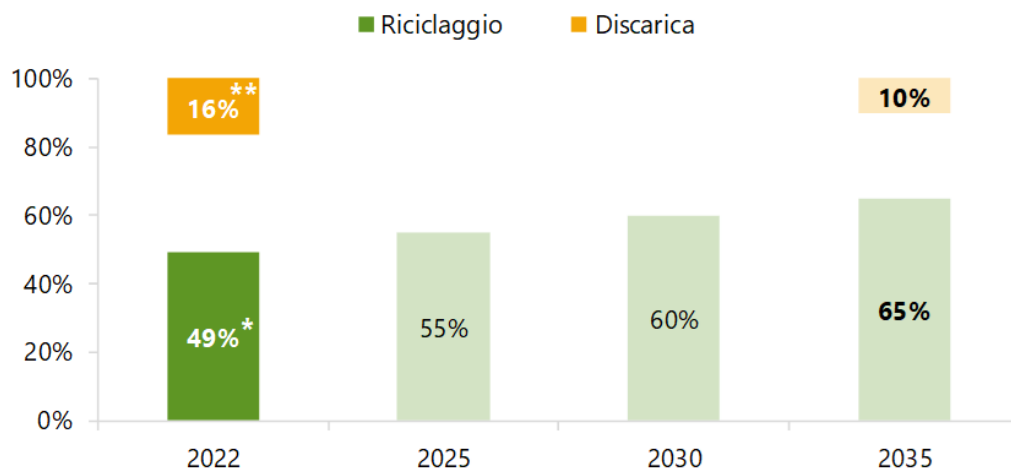
Vista la necessità del settore di compiere quanto prima un salto di qualità che consenta di superare gli attuali *gap* rispetto agli obiettivi comunitari, ARERA ha individuato alcuni criteri che appaiono idonei a indirizzare gli affidamenti verso un miglioramento delle *performance* del settore. Ipotizzando un'applicazione dello schema tipo di bando di gara a partire dal 2026, **tali criteri troveranno applicazione proprio negli anni in cui occorrerà mettere in campo i maggiori sforzi per raggiungere gli obiettivi comunitari.**

¹⁰ Nuove e ingenti necessità di investimento, mancata corresponsione del valore di subentro o al verificarsi di oggettivi ed insuperabili ritardi nelle procedure di affidamento e negli eventuali altri casi previsti dalle Parti.

¹¹ Per maggiori approfondimenti, si rimanda al capitolo successivo del presente lavoro.

ECONOMIA CIRCOLARE: GLI OBIETTIVI AL 2035

% sul totale dei rifiuti urbani raccolti



*Al netto dei quantitativi di rifiuti da C&D provenienti dalla raccolta differenziata.

**Calcolata applicando la metodologia basata sui criteri previsti dall'Art. 5-bis "regole per calcolare il conseguimento degli obiettivi" del D.Lgs. 36/2003.

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISPRA e UE

Il criterio di aggiudicazione delle offerte

La prevalenza della qualità tecnica del servizio sull'efficienza economica nel bando di gara tipo emerge in modo chiaro nel criterio di aggiudicazione delle offerte disciplinato da ARERA.

I profili tecnici prevalgono sui corrispettivi economici

Il criterio di aggiudicazione, infatti, è quello dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**, in esito al miglior rapporto qualità/prezzo, dove **la parte tecnica dell'offerta** è valorizzata **almeno pari al 70%** e quella **economica è sottoposta a un tetto massimo del 30%**. Inoltre, appurata la necessità di migliorare i profili tecnici ed ambientali nel settore dei rifiuti, inclusa l'adozione di tecnologie più avanzate o di processi innovativi per massimizzare la valorizzazione dei materiali recuperati e/o di energia, **l'offerta deve prevedere dei miglioramenti ai profili tecnici**, laddove non coesiste il medesimo obbligo in relazione al miglioramento dell'offerta economica dal punto di vista della riduzione dei costi.

L'Autorità, infatti, consente all'ETC di prevedere che tutti i partecipanti presentino due coppie di offerte tecniche ed economiche, che concorrono a formare un'unica graduatoria sulla base dei punteggi predefiniti dall'ETC¹², con pesi complessivi equivalenti, contenenti:

1. Miglioramenti dei profili tecnici e, conseguenti, riduzioni dei costi rispetto a quelli posti a gara.
2. Miglioramenti dei profili tecnici, **con possibili aumenti dei costi**.

In merito al secondo punto, potrebbe essere opportuno prevedere di bloccare alcune variabili tecniche o economiche (es. definendo i miglioramenti tecnici o, in alternativa, fissando un incremento massimo dei costi annuo/nell'arco dell'affidamento), in modo da evitare la non confrontabilità economica di due offerte tecnicamente molto diverse.

In linea generale, la facoltà di prevedere una coppia di offerte tecniche ed economiche introduce ulteriori aree di incertezza, con il rischio che tale possibilità comporti una difficile comparazione delle offerte appartenenti alle due casistiche, aumentando il livello di discrezionalità dell'ETC e la complessità generale del sistema, oltre al rischio di un aumento dei ricorsi da parte dei soggetti non aggiudicatari.

Criteri di valutazione dell'offerta tecnica

Il perseguimento di un incremento delle *performance* sulla qualità tecnica e gestionale del servizio attraverso il bando tipo passa soprattutto dai criteri individuati da ARERA sulla valutazione dell'offerta tecnica, sui quali si registra un minor grado di discrezionalità in capo all'ETC rispetto ad altri elementi dello schema tipo di bando di gara.

Le quattro categorie per valutare l'offerta tecnica

L'ETC, infatti, individua i criteri di valutazione dell'offerta tecnica sulla base delle indicazioni fornite da ARERA nello schema tipo di bando di gara e **suddivide i criteri di valutazione dell'offerta tecnica** in quattro categorie:

- A. Programmazione posta a base di gara.
- B. Progettazione e struttura tecnico-gestionale oggetto di offerta.
- C. Ulteriori miglioramenti relativi ai profili tecnici afferenti a specifiche pianificazioni o iniziative innovative.
- D. Punteggi premianti per i partecipanti che presentino un *track* record regolatorio e ambientale positivo nelle gestioni pre-esistenti.

Le categorie A e B hanno un maggior peso

Le categorie A e B, che in termini di promozione della qualità tecnica e di miglioramenti sotto il profilo organizzativo-gestionale del servizio hanno un peso specifico maggiore, esprimono un punteggio maggiore rispetto alle categorie C e D, che ricomprendono criteri certamente sfidanti e di primaria importanza per il settore, ma considerati dal regolatore di minore rilevanza. Pertanto, **a fronte di un peso complessivo non superiore al 30%, per le categorie C e D, l'ETC distribuisce equamente il punteggio rimanente tra le categorie A e B.**

¹² Il medesimo approccio viene applicato anche ai fini della scelta di un socio privato nell'ambito dell'affidamento a società mista. In questo caso, l'ETC può attribuire un peso non inferiore al 60% all'offerta tecnica e può attribuire un punteggio a due diversi *set* di criteri:

- Ribassi tariffari, secondo le modalità precedenti, nel caso di migliorie tecniche.
- Aumenti di patrimonio netto della società mista, mediante conferimento di capitale.

Nell'ambito della **categoria A**, che include i criteri di valutazione volti al raggiungimento dei *target* di prevenzione della produzione di rifiuti, di preparazione per il riutilizzo e/o il riciclaggio e di riduzione dello smaltimento in discarica, oltre che agli obblighi e agli indicatori presenti nella regolazione *pro tempore* vigente, vale la pena evidenziare **il raccordo con altri profili di regolazione**: il miglioramento del macro-indicatore **RT**¹³ e degli indicatori **QLT_{RD_FO}**¹⁴ e **H**¹⁵ rispetto al bando di gara e l'offerta di *standard* minimi ulteriori o migliorativi rispetto a quelli previsti nello schema della qualità inserito nel bando di gara o l'offerta di uno schema della qualità migliorativo.

Per quanto riguarda la **categoria B**, gli offerenti devono dimostrare di possedere **effettive capacità progettuali ed esecutive** per raggiungere i *target* fissati dall'ETC, anche per la struttura tecnico-gestionale necessaria ad eseguire e gestire il servizio. Da qui, l'illustrazione in apposite relazioni e/o progetti di fattibilità degli interventi necessari alla realizzazione delle migliorie proposte in sede di offerta tecnica. Tra i diversi aspetti, i partecipanti devono fornire evidenza delle modalità organizzative del servizio, di quelle esecutive, di quelle attuative per le iniziative di sensibilizzazione e informazione degli utenti e dei piani di formazione del personale e degli elementi organizzativi ed esecutivi per le eventuali proposte migliorative o innovative rispetto ai livelli fissati dall'ETC.

Relativamente alla **categoria C e D**, l'ETC può individuare dei criteri che prevedano ad esempio l'introduzione di strumenti di misurazione del rifiuto conferito e l'implementazione di iniziative connesse alla riduzione dei rifiuti abbandonati, in linea con il disegno di circolarità che contraddistingue l'impianto regolatorio di ARERA. Contestualmente, appare invece limitante ricondurre l'introduzione di misure che comportino un minore impatto ambientale al solo trasporto dei rifiuti dal luogo di raccolta agli impianti di trattamento, dal momento che la distanza dall'impianto di destino non è l'unica variabile a determinare l'impatto ambientale dell'attività di avvio a trattamento¹⁶. A titolo di esempio, le emissioni dipendono dalle caratteristiche dei mezzi di trasporto, che potrebbero essere a trazione elettrica o di ultima generazione, e dall'impianto di destino, che potrebbe essere particolarmente efficiente sotto il profilo ambientale e tecnologico. In sintesi, tale criterio di valutazione sull'impatto ambientale andrebbe esteso dal solo trasporto all'**impatto ambientale complessivo dell'attività di avvio a trattamento**, da misurare attraverso una valutazione ambientale effettiva.

Tale misurazione andrebbe effettuata facendo ricorso all'analisi del ciclo di vita (LCA) oppure, laddove la metodologia presentasse caratteri di difficoltà troppo elevati, attraverso uno schema più semplificato, che associ alle diverse modalità di trasporto dei rifiuti (es. autotreni alimentari con una data certificazione emissiva e per data percorrenza) e alle diverse tecnologie di trattamento (es. con o senza la produzione di biometano, con o senza un'unità di recupero energetico, con cattura o meno della CO_2 , ecc.) un calcolo dei livelli emissivi.

Inoltre, il punteggio correlato ai benefici emissivi - nell'ambito dell'offerta tecnica - dovrebbe avere un peso maggiore nel disciplinare di gara e andrebbe "proporzionato" alla base d'asta, laddove il peso indicativo potrebbe essere proporzionale al valore delle quotazioni della CO_2 sul mercato europeo di riferimento, vale a dire l'*European Union Emissions Trading System* (EU ETS)¹⁷. Di conseguenza, i maggiori/minori livelli emissivi avrebbero un peso pari al rapporto tra la tariffa risultante

¹³ "Efficacia dell'avvio a riciclaggio delle frazioni soggette agli obblighi di responsabilità estesa del produttore", Allegato A della Del. 387/2023/R/rif.

¹⁴ "Qualità della raccolta differenziata della frazione organica", Allegato A della Del. 387/2023/R/rif.

¹⁵ "Grado di copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata", Del. 389/2023/R/rif.

¹⁶ Fonte: "AS1875 - Regioni Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia - Mercato dei servizi di trattamento della frazione organica dei rifiuti solidi urbani", AGCM, 23 dicembre 2022.

¹⁷ Per un approfondimento, si rimanda al *Position Paper* n. 268: "'Mercato' vs 'Regole': quale percorso?", Laboratorio REF Ricerche, maggio 2024.

ai sensi del MTR-2 e la corrispondente valorizzazione delle emissioni associate a ciascuna offerta economica (in sostanza il partecipante offrirebbe una combinazione di tariffa, emissioni e altre proposte migliorative delle caratteristiche del servizio), sulla base delle quotazioni correnti della CO_2 sul mercato dell'EU ETS. A titolo di esempio, ipotizzando un beneficio emissivo rispetto allo scenario di partenza (a base di gara) di 3.000 tonnellate di CO_2 e ipotizzando un prezzo della CO_2 di 100 €/ton, ciò realizzerebbe un'equivalenza tra i benefici emissivi proposti e uno sconto di 300.000 a valere sull'offerta economica. Tale meccanismo consentirebbe anche di documentare **il contributo del servizio di gestione dei rifiuti urbani al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione**, anche in vista di una possibile futura estensione degli obblighi ETS al settore della raccolta e del trattamento dei rifiuti.

UN ESEMPIO DI VALORIZZAZIONE DEI BENEFICI EMISSIVI NELL'OFFERTA ECONOMICA DEI BANDI DI GARA



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

CATEGORIE DI MIGLIORAMENTO E CRITERI DI VALUTAZIONE DELL'OFFERTA TECNICA

Categoria	Criteri di valutazione
A - Programmazione	Miglioramento dell'obiettivo di raccolta differenziata
	Incremento della percentuale di riutilizzo
	Sviluppo di raccolte dedicate a frazioni specifiche , ove non precedentemente previste
	Miglioramento del valore del macro-indicatore R1 e dell' indicatore QLT_{RD,FO}
	Miglioramento del valore dell' indicatore H
	Offerta di standard minimi ulteriori o migliorativi ovvero l'offerta di uno schema della qualità migliorativo
	Offerta di iniziative ulteriori tese a informare e sensibilizzare gli utenti sul ciclo dei rifiuti
B - Progettazione e alla struttura tecnico-gestionale	Introduzione di strumenti volti alla quantificazione dei rifiuti effettivamente prodotti dalle singole utenze
	Valutazione delle capacità progettuali ed esecutive dei partecipanti per il raggiungimento dei target individuati dall'ETC, dando evidenza della struttura tecnico-gestionale per l'esecuzione e la gestione del servizio
C - Miglioramenti relativi ai profili tecnico-gestionali	Misure che comportino un minore impatto ambientale riconducibile al trasporto dei rifiuti dal luogo di raccolta agli impianti di trattamento
	Misure innovative volte all' ottimizzazione del servizio di gestione dei rifiuti con particolare riferimento alla razionalizzazione delle attività di raccolta, trasporto e spazzamento, al miglioramento dei tassi di riciclo, nonché al contributo di recupero di materie prime critiche
	Strumenti di misurazione del rifiuto conferito
	Iniziative connesse alla riduzione dei rifiuti abbandonati
	Misure volte al contenimento della morosità
	Eventuali e ulteriori misure premianti previste nei CAM
D - Track record regolatorio e ambientale	Compliance alla regolazione tariffaria e della qualità del servizio
	Raggiungimento di livelli di raccolta differenziata e di riutilizzo in linea con i target previsti dalla normativa eurounitaria e nazionale e dalle programmazioni regionali e/o evidenza di un incremento significativo dei citati livelli nei precedenti affidamenti

Fonte: elaborazione grafica Laboratorio REF Ricerche su informazioni ARERA

Criteri di valutazione dell'offerta economica

Nel predisporre il PEFA di offerta coerentemente con quanto valorizzato in sede di offerta tecnica, **ciascun partecipante predisporre l'offerta economica valorizzando** i coefficienti X_a , QL_a e PG_a ¹⁸, che concorrono alla definizione del limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie, e gli eventuali **costi operativi incentivanti** ($COI_{TV,a}^{exp}$, $COI_{TF,a}^{exp}$) secondo due modalità, in linea con i criteri di aggiudicazione delle offerte.

Proposte con miglioramenti tecnici e riduzioni dei costi

Nel caso di proposte con **miglioramenti tecnici** e **riduzioni dei costi** a base di gara, la configurazione prevede un eventuale incremento del **recupero di produttività (X_a)** anche **oltre il valore massimo** stabilito nel MTR, attualmente previsto allo 0,5% (non comprimibile per l'intera durata

¹⁸ Secondo quanto definito nel MTR-2, nell'ordine, si tratta del: coefficiente di recupero di produttività, determinato dall'Ente territorialmente competente, nell'ambito dell'intervallo di valori compreso fra 0,1% e 0,5%; coefficiente per il miglioramento previsto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate agli utenti, che può essere valorizzato entro il limite del 4%; coefficiente connesso alle modifiche del perimetro gestionale con riferimento ad aspetti tecnici e/o operativi, che può essere valorizzato entro il limite del 3%.

dell'affidamento), e una possibile riduzione del valore dei coefficienti QL_a e PG_a e dei costi operativi incentivanti, rispetto ai valori riportati nel PEFA a base di gara, per tutto l'affidamento. Qualora l'ETC abbia previsto l'obbligo di presentare due coppie di offerte, per quella che prevede un incremento dei costi a base di gara, è consentita una **maggiore valorizzazione** dei coefficienti QL_a e PG_a e dei **costi operativi incentivanti**, rispetto ai valori riportati nel PEFA a base di gara, per tutto il periodo dell'affidamento. Specularmente a quanto previsto in sede di offerta tecnica, anche in questo caso l'ETC sceglie i metodi valutazione e il peso da attribuire ai criteri, lungo l'arco temporale di riferimento.

VALORIZZAZIONE DEI COEFFICIENTI E DEI COSTI OPERATIVI INCENTIVANTI NEL PEFA DI OFFERTA RISPETTO AL PEFA DI GARA

Criterio di valutazione dell'offerta economica	X_a	QL_a	PG_a	COI^{exp}_a
1. Miglioramenti dei profili tecnici e, conseguenti, riduzioni dei costi rispetto a quelli posti a gara	< =	< =	< =	< =
2. Miglioramenti dei profili tecnici, con possibili aumenti dei costi	= =	> =	> =	> =

X_a = Coefficiente di recupero di produttività (0,1% - 0,5%)

QL_a = C coefficiente per il miglioramento previsto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate agli utenti (0% - 4%)

PG_a = C coefficiente connesso alle modifiche del perimetro gestionale con riferimento ad aspetti tecnici e/o operativi (0% - 3%)

COI^{exp}_a = Costi operativi incentivanti variabili (TV) e fissi (TF)

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

**Servono
competenze
tecniche e
completare la
governance**

In generale, sebbene i criteri di valutazione dell'offerta economica siano in continuità con le regole definite nel MTR, appare evidente come l'applicazione dei parametri e dei coefficienti sia da parte delle stazioni appaltanti sia da parte dei partecipanti alla gara richieda delle adeguate competenze tecniche, che richiamano la necessità di un **ulteriore salto di qualità del settore rispetto alla conoscenza della regolazione del servizio**. Le stazioni appaltanti, specie laddove il ruolo di ente competente ricade sui Comuni, dovranno sfruttare la tempistica di entrata in vigore del provvedimento per allinearsi rispetto a questa nuova rivoluzione, inaugurata dall'introduzione del PEFA quale allegato al contratto di servizio.

Contestualmente, si rende sempre più impellente la **necessità di completare i processi di governance**, laddove gli Enti di Governo dell'Ambito Territoriale Ottimale (EGATO) si configurano come il soggetto che meglio può accompagnare le nuove sfide promosse dalla regolazione ARERA, anche da un punto di vista tecnico. Dove invece si è optato per modelli di *governance* diversi da quelli degli ATO, è utile valutare **l'implementazione di aggregazioni sovra-comunali** nelle fasi di affidamento del servizio, mettendo a fattor comune le competenze tecniche sui temi della regolazione.

PEFA: UNO STRUMENTO DI PIANIFICAZIONE INDUSTRIALE

Il PEFA nel contratto di servizio: lo schema tipo, i contenuti e la procedura di validazione

La funzione del PEFA

Il PEFA, concepito come parte integrante del contratto di servizio, si configura come lo strumento chiave per la quantificazione dei costi di gestione e degli investimenti lungo tutta l'intero periodo di affidamento. In particolare, attraverso il PEFA, i costi di gestione vengono correlati ai ricavi derivanti dalle tariffe applicate agli utenti, garantendo così la sostenibilità finanziaria del servizio. Tale approccio consente agli enti affidanti di pianificare con maggiore precisione gli investimenti futuri, coniugando i progressi nella qualità del servizio con la stabilità economico-finanziaria per i gestori.

Lo schema tipo di PEFA

Come dev'essere redatto il PEFA

L'Autorità ha stabilito che il PEFA debba essere redatto secondo lo schema tipo definito dall'Autorità stessa, in conformità con quanto previsto dall'Art. 7, comma 1, del D.Lgs. n. 201/2022, che riorganizza la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Da questa disposizione, risulta chiaro che, per tutti gli affidamenti successivi all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 201/2022, ossia dopo il 23 dicembre 2022, il PEFA è obbligatorio e deve essere elaborato **in base al metodo tariffario pro tempore vigente, dunque in coerenza con la metodologia tariffaria ARERA (MTR-2), e utilizzando lo schema predisposto da ARERA**. A questo proposito, vale la pena evidenziare che ARERA non ha pubblicato uno schema di PEFA, ma nel *tool* di calcolo del MTR-2 per le predisposizioni tariffarie 2024-2025¹⁹, nel foglio "T_post_detr_4.6", ARERA ha inserito la seguente nota: *"per gli affidamenti assentiti ai sensi del d.lgs. 201/2022, il Piano Economico Finanziario di Affidamento (di cui all'art. 8 dell'Allegato A alla deliberazione 385/2023/R/rif) è sviluppato a partire dalla valorizzazione delle colonne riferite al gestore interessato, reiterandone criteri e valorizzazioni fino al termine dell'affidamento"*.

Per gli affidamenti antecedenti al 23 dicembre 2022, **l'obbligo di redigere il PEFA in coerenza con il MTR-2 rimane, ma può essere realizzato seguendo uno schema differente**, purché coerente con la normativa applicabile al momento dell'affidamento e in grado di garantire comunque l'equilibrio economico-finanziario del servizio, per come desumibile dai prospetti di conto economico, stato patrimoniale e rendiconto finanziario (quali elementi costituenti il PEFA stesso a prescindere dallo schema di riferimento).

I contenuti del PEFA

Cos'è incluso nel PEFA

Il PEFA si compone del piano tariffario, del conto economico, del rendiconto finanziario e dello stato patrimoniale e deve includere i seguenti contenuti:

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

¹⁹ Allegato 1 alla "Determina 1/2023 - DTAC" del 6 novembre 2023, avente ad oggetto l'"Approvazione degli schemi tipo degli atti costituenti l'aggiornamento della proposta tariffaria per il biennio 2024-2025 e delle modalità operative per la relativa trasmissione all'Autorità, nonché chiarimenti su aspetti applicativi della disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti, ai sensi delle deliberazioni 363/2021/R/rif e 389/2023/R/rif".

- le risorse finanziarie necessarie per effettuare il servizio.

Il corrispettivo definito dal PEFA deve garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione del servizio e il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati e agli obiettivi fissati.

L'attenzione alla
determinazione dei
parametri
regolatori

A tale proposito, nella definizione del PEFA, e in linea con gli obiettivi di mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario e di miglioramento della qualità del servizio offerto, è necessario **prestare attenzione alla determinazione dei parametri regolatori** come i coefficienti QL_a - per il miglioramento previsto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate agli utenti - e PG_a - connesso alle modifiche del perimetro gestionale -, oltre al coefficiente di recupero di produttività X_a , e le componenti di costo previsionale **COI**, come già descritto nel caso della valutazione dei criteri di offerta economica nel bando tipo.

Un'accurata valutazione di questi coefficienti è essenziale per una corretta programmazione economico-finanziaria del servizio, oltre che per ancorare gli obiettivi di miglioramento del servizio agli sviluppi di costo operativo e di investimento necessari.

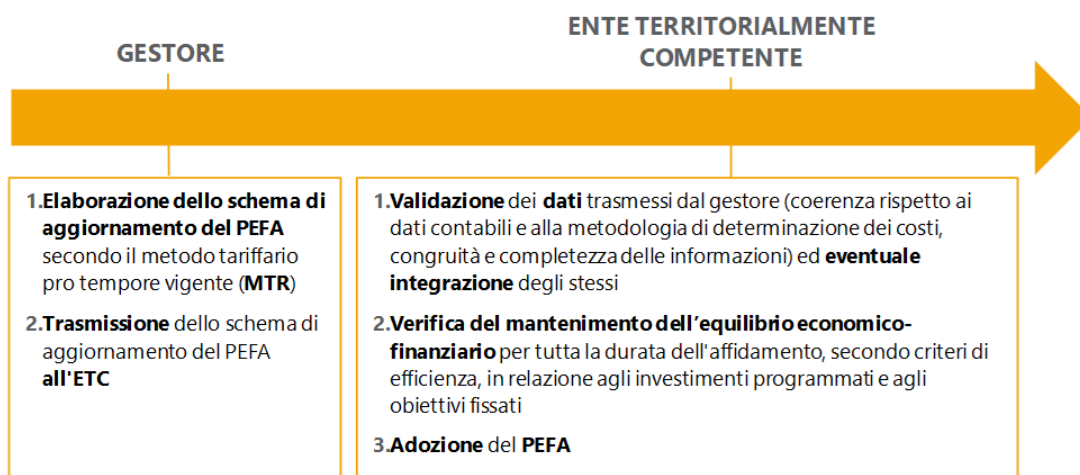
Aggiornamento e validazione del PEFA

Ente affidante e Gestore hanno il compito, tramite procedura partecipata, di provvedere all'aggiornamento del PEFA nei termini stabiliti da ARERA e per tutta la durata dell'affidamento. L'aggiornamento consiste nell'elaborazione da parte del gestore di uno schema del PEFA nelle modalità stabilite dalla metodologia tariffaria vigente; elaborato lo schema di aggiornamento, il gestore provvede alla trasmissione dello stesso all'ETC, il quale avvia la procedura di **validazione del PEFA verificandone la completezza, coerenza e congruità dei dati forniti e disponendo integrazioni o modifiche secondo criteri funzionali al riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio.**

Al termine della validazione, l'ETC adotta quindi il PEFA aggiornato, assicurandone la coerenza tra i documenti che lo compongono e verificando che venga garantito l'equilibrio economico-finanziario della gestione per il periodo di affidamento.

In ragione delle tempistiche di applicazione della Delibera 385/2023/R/rif, l'elaborazione del PEFA è stata in molti casi collegata all'adeguamento del contratto di servizio e quindi posticipata rispetto all'approvazione dei PEF 2024 e 2025. Tuttavia, in vista delle prossime predisposizioni tariffarie, si ritiene che l'aggiornamento del PEFA debba avvenire in maniera concomitante rispetto al PEF, ai fini della verifica dell'equilibrio economico e finanziario.

IL PROCESSO DI AGGIORNAMENTO E VALIDAZIONE DEL PEFA



Fonte: elaborazione grafica Laboratorio REF Ricerche

Il PEFA nello schema tipo di bando di gara: PEFA di gara e PEFA di offerta

Nello schema tipo di bando di gara in consultazione, si introduce la definizione di PEFA di gara e di PEFA di offerta, secondo una distinzione che è utile contestualizzare anche rispetto al PEFA che costituisce un allegato del contratto di servizio. Nel dettaglio:

- **PEFA di gara:** è il documento elaborato dall'ETC che sviluppa, con cadenza annuale per tutta la l'andamento dei costi di gestione e di investimento, nonché la previsione annuale dei proventi in tariffa relativi al Servizio da affidare.
- **PEFA di offerta:** è il PEFA di gara rielaborato da ciascun partecipante in coerenza con la propria offerta tecnica.

Il PEFA di gara è **elaborato dall'ETC a partire dall'ultimo piano economico finanziario approvato**, utilizzando dunque la metodologia tariffaria pro tempore vigente, sulla base delle ipotesi di sviluppo attese dal nuovo affidamento, ed è comprensivo almeno:

- del programma degli interventi e del piano finanziario degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi del Servizio da affidare, anche in coerenza con gli obiettivi di sviluppo infrastrutturale individuati dalle programmazioni di competenza regionale e nazionale;
- della specifica dei beni, delle strutture e dei servizi disponibili per l'effettuazione del servizio integrato di gestione, ovvero delle singole attività che lo compongono, nonché del ricorso eventuale all'utilizzo di beni e strutture di terzi, o all'affidamento di servizi a terzi;

- di una relazione nella quale siano indicati il modello gestionale ed organizzativo pre-scritto, le eventuali variazioni previste rispetto alla gestione preesistente e le relative motivazioni, i livelli di qualità del servizio richiesti, la ricognizione degli impianti esistenti.

Come già dettagliato nel capitolo precedente, ai fini della valutazione dell'offerta economica, ciascun partecipante è chiamato a valorizzare all'interno del PEFA di offerta il recupero di produttività (X_a), i coefficienti QL_a e PG_a e gli eventuali costi operativi incentivanti, rispetto ai valori indicati nel PEFA a base di gara, per tutta la durata del periodo di affidamento.

È possibile effettuare un ipotetico **"confronto" tra PEFA in allegato al contratto di servizio ("PEFA"), PEFA di gara e PEFA di offerta**, sebbene il DCO sullo schema tipo di bando di gara rimandi all'allegato alla Delibera 385/2023/R/rif per quanto attiene ai contenuti minimi del PEFA di gara.

In primo luogo, così come per quanto concerne il PEFA da allegare al contratto di servizio, anche **il PEFA di gara (e di offerta) dev'essere necessariamente elaborato secondo i criteri del MTR**, dal momento che i criteri riguardanti il calcolo del valore dell'affidamento e della valutazione dell'offerta economica si basano sulle definizioni, i parametri e coefficienti propri del MTR e andranno applicati a partire dal 2026, dunque alle procedure competitive aventi ad oggetto i nuovi affidamenti.

Riguardo ai contenuti del PEFA, come stabilito dalla Delibera 385/2023/R/rif, il PEFA da allegare al contratto di servizio si compone del piano tariffario, del conto economico, del rendiconto finanziario e dello stato patrimoniale. Risulta, invece, meno chiara la composizione del PEFA di gara, che viene elaborato a partire dal PEF 2024-2025, quindi sui dati di bilancio del gestore uscente che non possono essere "proiettati" lungo l'affidamento. Se la definizione di PEFA di gara sembra rimandare ad un documento che contiene lo sviluppo dell'andamento dei costi del servizio e dell'andamento dei proventi in tariffa per la durata dell'affidamento – quindi una proiezione del PEF 2024-2025 –, la nota 5 di cui al DCO 450/2024/R/rif specifica invece che il PEFA di gara è sovrapponibile nei contenuti a quello del PEFA di cui allo schema tipo di contratto di servizio, che ricomprende anche il conto economico, lo stato patrimoniale e il rendiconto finanziario. Un chiarimento da parte del regolatore potrebbe essere opportuno nell'ottica di agevolare le stazioni appaltanti; in ogni caso, dalla combinazione delle due diciture, sembra che **il PEFA di gara consista in uno sviluppo dei costi e dei proventi da tariffa, corredato da uno schema (semplificato) di conto economico, stato patrimoniale e rendiconto finanziario** sotteso a tale sviluppo.

Il PEFA di offerta, invece, può presentare tutte le caratteristiche e i contenuti del PEFA, dal momento che viene elaborato dal gestore che partecipa alla gara nonché potenziale affidatario del servizio, e deve riportare tutti gli elementi che consentano di evidenziare il raggiungimento e il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario del gestore nel corso dell'affidamento. Il PEFA di offerta, una volta affidato il servizio, costituirà l'allegato al contratto di servizio ai sensi della Delibera 385/2023/R/rif.

PEFA, PEFA DI GARA E PEFA DI OFFERTA A CONFRONTO

	PEFA	PEFA di gara	PEFA di offerta
Provvedimento	Allegato al contratto di servizio adeguato allo schema tipo	Schema tipo di bando di gara	Schema tipo di bando di gara
Soggetto che elabora il PEFA	Gestore	Ente Territorialmente Competente	Gestore
Schema tipo di PEFA	Metodo tariffario pro tempore vigente (MTR)	Metodo tariffario pro tempore vigente (MTR)	Metodo tariffario pro tempore vigente (MTR)
Documentazione	Piano tariffario, conto economico, rendiconto finanziario e stato patrimoniale	Sviluppo dell'andamento dei costi di gestione e di investimento e previsione annuale dei proventi in tariffa, corredato da schema (semplificato) di conto economico, rendiconto finanziario e stato patrimoniale	Piano tariffario, conto economico, rendiconto finanziario e stato patrimoniale
Contenuti	<ul style="list-style-type: none"> - Programma degli interventi e piano finanziario degli investimenti - Specifica di beni, strutture e servizi disponibili per l'effettuazione del servizio (anche di terzi) - Risorse finanziarie necessarie per effettuare il servizio 	<ul style="list-style-type: none"> - Programma degli interventi e piano finanziario degli investimenti - Specifica di beni, strutture e servizi disponibili per l'effettuazione del servizio (anche di terzi) - Risorse finanziarie necessarie per effettuare il servizio 	<ul style="list-style-type: none"> - Programma degli interventi e piano finanziario degli investimenti - Specifica di beni, strutture e servizi disponibili per l'effettuazione del servizio (anche di terzi) - Risorse finanziarie necessarie per effettuare il servizio

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

CONCLUSIONI

Lo schema tipo di contratto di servizio, di bando di gara e il Piano Economico-Finanziario di Affidamento (PEFA), rappresentano un passo decisivo verso una gestione industriale dei rifiuti orientata al miglioramento del servizio.

Attraverso l'introduzione di uno **schema tipo di contratto di servizio**, ARERA ha stabilito i contenuti minimi obbligatori che tutti i contratti devono rispettare, promuovendo una maggiore omogeneità delle prestazioni e una gestione più efficiente dei rifiuti urbani. Contestualmente, **ARERA ha inteso armonizzare i diversi ambiti della regolazione** del ciclo dei rifiuti urbani, fornendo strumenti che consentano di superare alcune criticità riscontrate nei primi sei anni di regolazione del servizio.

A questo proposito, ARERA ha chiarito che **il corrispettivo contrattuale è determinato in conformità alla metodologia tariffaria pro tempore vigente**, intendendo implicitamente che eventuali riduzioni delle entrate tariffarie determinate dal MTR ("valori massimi") devono trovare spazio come detrazioni ai sensi dell'Art. 4.6 della Delibera 363/2021/R/rif, ma non specificando che la casistica della scontistica offerta in sede di gara è l'unica applicabile dall'ETC: un chiarimento su questo punto sarebbe opportuno, al fine di ridurre i gradi di discrezionalità. Inoltre, ARERA ha codificato i percorsi e le misure per preservare l'equilibrio economico-finanziario delle gestioni, a garanzia della continuità del servizio.

Riguardo alla qualità del servizio, ARERA ha previsto la possibilità di prevedere nel contratto anche gli sviluppi programmati nei livelli di qualità, coerenti con il passaggio a schemi regolatori più avanzati: un aspetto che va nella direzione di **superare l'impasse derivante dalla scelta di schemi regolatori eccessivamente prudenti nei primi anni di applicazione del TQRIF**.

Attraverso lo **schema tipo di bando di gara**, in fase di consultazione, ARERA intende assicurare la **coerenza tra i nuovi affidamenti e le previsioni regolatorie vigenti**, in particolare in materia di tariffe e qualità del servizio, rafforzando e integrando quanto disposto nello schema tipo di contratto di servizio.

L'approccio del regolatore è, quello, di disciplinare solo i contenuti "minimi" del bando di gara, intervenendo unicamente sugli elementi che riflettono peculiarità tecniche, economiche ed industriali del servizio. Tale intenzione trova riscontro in particolare nel legame tra il bando tipo e la regolazione tariffaria, dal momento che il valore economico dell'affidamento e i criteri di valutazione dell'offerta economica si fondano proprio sulle logiche e sui parametri definiti nel MTR, con l'intenzione di **imprimere una spinta al miglioramento delle performance tecniche del servizio**.

Secondo questa logica, tuttavia, sarebbe opportuno prevedere che nel bando di gara si debbano **definire le regole e i criteri oggettivi di valorizzazione del profit sharing** sui ricavi derivanti dalla vendita dei rifiuti differenziati - valide per tutta la durata dell'affidamento - esplicitando anche l'indicazione di eventuali meccanismi incentivanti per il gestore. Ciò, considerando l'importanza che questo strumento ricopre sia in termini economici sia come fattore abilitante per il raggiungimento degli obiettivi ambientali.

A rinforzo della qualità, va anche la proposta di attribuire alla parte economica un peso massimo del 30% nell'ambito dei criteri di aggiudicazione dell'offerta, prevedendo anche la possibilità in capo all'ETC di richiedere un'offerta che presenti migliorie tecniche e costi in aumento, anche a discapito del contenimento dei costi del servizio. Tale facoltà introduce però delle aree di incertezza, con il rischio che aumenti il grado di difficoltà nella comparazione delle offerte appartenenti alle due casistiche, così come il livello di discrezionalità dell'ETC e la complessità generale del sistema, oltre al rischio di un aumento dei ricorsi da parte dei soggetti non aggiudicatari.

Diversamente, nella definizione dei criteri di valutazione dell'offerta tecnica, si registra un minor grado di discrezionalità in capo all'ETC rispetto ad altri elementi dello schema tipo di bando di gara, a conferma di un approccio più interventista di ARERA sul tema.

Anche in questo caso, vale la pena evidenziare **il raccordo con altri profili di regolazione**, che caratterizza in particolare i criteri di valutazione dell'offerta tecnica: il miglioramento del macro-indicatore *R1* e degli indicatori *QLT_{RD_FO}* e *H* rispetto al bando di gara e l'offerta di *standard* minimi ulteriori o migliorativi rispetto a quelli previsti nello schema della qualità inserito nel bando di gara o l'offerta di uno schema della qualità migliorativo, sono tutte misure che vanno nella direzione di **promuovere un miglioramento della qualità dei rifiuti raccolti e performance più elevate di qualità tecnica e contrattuale**.

Dall'analisi dei criteri di valutazione dell'offerta tecnica, si evince anche un primo riferimento al tentativo di favorire la decarbonizzazione del settore, sebbene limitato al trasporto dei rifiuti dal luogo di raccolta all'impianto di destino. Da questo punto di vista, sarebbe stato più opportuno estendere la misurazione dell'impatto ambientale all'attività complessiva di avvio a trattamento dei rifiuti, immaginando eventualmente un meccanismo incentivante che traducesse il risparmio emissivo in uno sconto equivalente sull'offerta economica.

Il *trait d'union* tra il contratto tipo e il bando tipo è rappresentato dal **PEFA**, che si compone del piano tariffario, del conto economico, del rendiconto finanziario e dello stato patrimoniale e deve essere elaborato secondo il metodo tariffario *pro tempore vigente* (MTR). Su questo punto, ha suscitato **qualche perplessità la scelta di lasciare maggiore discrezionalità circa lo schema tipo da utilizzare nei casi di affidamenti antecedenti** al D.Lgs. n. 201/2022: scelta che sembra aprire a modalità differenti da quelle codificate da ARERA nel *tool* del MTR-2.

A questo proposito, vale la pena ribadire che anche per gli affidamenti antecedenti il D.Lgs. n. 201/2022 occorre fondare **il PEFA sui criteri indicati dalla metodologia tariffaria (MTR)**, indipendentemente dallo schema utilizzato. Parimenti, per quanto riguarda la necessità di elaborare il conto economico, lo stato patrimoniale e il rendiconto finanziario, lo stesso contratto tipo stabilisce che si stratta di elementi costituenti il PEFA a prescindere dallo schema di riferimento, in quanto indispensabili per verificare l'equilibrio economico e finanziario, motivando quindi l'introduzione del PEFA da parte del regolatore rispetto al PEF costituito dal solo piano tariffario pluriennale.

In conclusione, i tre provvedimenti, oggetto del presente approfondimento, sostanziano una cinghia di trasmissione tra lo *status quo* e la visione prospettiva del servizio. Una maggiore trasparenza nei rapporti tra enti affidanti e gestori - insieme all'introduzione di strumenti volti ad uniformare la disciplina regolatoria e a una pianificazione economico-finanziaria di medio-lungo periodo, a tutela della sostenibilità economico-finanziaria del gestore e della sostenibilità delle tariffe all'utenza - possono consentire al settore di compiere un salto di qualità, coerente con il raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio e riduzione dello smaltimento in discarica.

La disciplina sembra indicare al contempo la **necessità di completare i processi di governance**, laddove gli Enti di Governo dell'Ambito Territoriale Ottimale si configurano come il soggetto che può meglio accompagnare le nuove sfide promosse dalla regolazione ARERA. Al contempo, sembra auspicabile una riduzione della frammentazione degli affidamenti, **superando la scala comunale**, condizione necessaria per realizzare una evoluzione in senso industriale del servizio.