

DELIBERAZIONE 14 FEBBRAIO 2023

50/2023/R/RIF

AVVIO DI PROCEDIMENTO PER LA DEFINIZIONE DI SCHEMI TIPO DI BANDO DI GARA PER L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI, IN COERENZA CON QUANTO PREVISTO DALL’ARTICOLO 7, COMMA 2, DEL D.LGS. 201/22

**L’AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE**

Nella 1238^a riunione del 14 febbraio 2023

VISTI:

- la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti;
- la direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione;
- la direttiva 2018/851/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2008/98/CE;
- la decisione di esecuzione del Consiglio europeo del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia (di seguito: PNRR);
- la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante “Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità” (di seguito: legge 481/95);
- il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244, avente ad oggetto “Regolamento recante disciplina delle procedure istruttorie dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, a norma dell'articolo 2, comma 24, lettera a), della legge 14 novembre 1995, n. 481”;
- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante “Norme in materia ambientale” (di seguito: d.lgs. 152/06);
- il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148 (di seguito: decreto-legge 138/11);
- il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante “Codice dei contratti pubblici” (di seguito: d.lgs. 50/16);
- la legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020” (di seguito: legge 205/17);
- il “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”, trasmesso dal Governo italiano alla Commissione europea il 5 maggio 2021;

- la legge 21 giugno 2022, n. 78, recante “Delega al Governo in materia di contratti pubblici” (di seguito: legge 78/22);
- la legge 5 agosto 2022, n. 118, recante “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021” (di seguito: legge 118/22);
- il decreto-legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica” (di seguito: d.lgs. 201/22);
- lo schema di decreto legislativo recante “Codice dei contratti pubblici” approvato, in esame preliminare, con deliberazione del Consiglio dei ministri, nella riunione del 16 dicembre 2022;
- la deliberazione dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità), 23 dicembre 2014, 649/2014/A, recante “Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell’Autorità (...)”;
- la deliberazione dell’Autorità 30 luglio 2019, 333/2019/A, recante “Istituzione di un tavolo tecnico con Regioni ed Autonomie Locali in materia di ciclo dei rifiuti urbani ed assimilati” (di seguito: deliberazione 333/2019/A);
- la deliberazione dell’Autorità 31 ottobre 2019, 444/2019/R/RIF, recante “Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati” e il relativo Allegato A;
- la deliberazione dell’Autorità 31 ottobre 2019, 443/2019/R/RIF, recante “Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021”, e il relativo Allegato A;
- la deliberazione dell’Autorità 3 agosto 2021, 363/2021/R/RIF (di seguito: deliberazione 363/2021/R/RIF), recante “Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025” e il relativo Allegato A;
- la deliberazione dell’Autorità 18 gennaio 2022, 15/2022/R/RIF (di seguito: deliberazione 15/2022/R/RIF), recante “Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani”, e il relativo Allegato A;
- il documento per la consultazione 29 novembre 2022, 643/2022/R/RIF (di seguito documento per la consultazione 643/2022/R/RIF), recante “Primi orientamenti per la predisposizione di uno schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra ente affidante e gestore del servizio di gestione dei rifiuti urbani” (di seguito: documento per la consultazione 643/2022/R/RIF);
- il parere dell’Autorità 29 novembre 2022, 647/2022/I/COM, sullo “schema di decreto legislativo recante riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ai sensi dell’articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118”.

CONSIDERATO CHE:

- l’articolo 1, comma 1, della legge 481/95, prevede che l’Autorità debba perseguire, nello svolgimento delle proprie funzioni, *“la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell’efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, (...) nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull’intero*

- territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori (...)*”;
- l’articolo 1, comma 527, della legge 205/17, “*al fine di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull’intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l’adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea, superando così le procedure di infrazione già avviate con conseguenti benefici economici a favore degli enti locali interessati da dette procedure*”, ha assegnato all’Autorità funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti urbani, precisando che tali funzioni sono attribuite “*con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 481/95*”;
 - la predetta disposizione, con riferimento in particolare ai profili oggetto del presente provvedimento, espressamente contempla tra le funzioni dell’Autorità in materia di regolazione del ciclo dei rifiuti urbani anche:
 - la “*definizione dei livelli di qualità dei servizi (...)*” (lettera b);
 - la “*definizione di schemi tipo dei contratti di servizio di cui all’articolo 203 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*” (lettera e);
 - la “*predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio ‘chi inquina paga’*” (lettera f);
 - la “*fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento*” (lettera g).

CONSIDERATO CHE:

- in sede di riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – con la finalità di promuovere dinamiche competitive che possano assicurare la qualità dei servizi pubblici e i risultati delle gestioni nell’interesse primario dei cittadini e degli utenti – con il d.lgs. 201/22 è stata esplicitata una preferenza per l’affidamento mediante procedura a evidenza pubblica, prevedendo, all’articolo 15, che “*Gli enti locali e gli altri enti competenti affid[ino] i servizi di interesse economico generale di livello locale secondo la disciplina in materia di contratti pubblici, favorendo, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l’effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all’operatore*”;
- al contempo, l’articolo 14 del citato d.lgs. 201/22 prevede che, ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio (che può essere - per i servizi a rete - un affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, un affidamento a società mista o un

affidamento a società *in house*, con esclusione di forme di gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, che restano riservate ai soli casi di servizi diversi da quelli a rete), l'ente locale e gli altri enti competenti tengano conto *“delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati”* (comma 2);

- il richiamato d.lgs. 201/22 ribadisce, altresì, la centralità dell'azione delle Autorità nazionali di regolazione per garantire condizioni elevate di qualità nei vari contesti 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”*;
 - rendano un parere – eventualmente richiesto dagli enti locali o dagli enti di governo dell'ambito – circa i profili economici e concorrenziali relativi alla suddivisione in lotti degli affidamenti (comma 3);
- peraltro, al fine di contribuire alla razionalizzazione degli assetti istituzionali locali del settore dei rifiuti, il medesimo d.lgs. 201/22, all'articolo 5, comma 6, prevede che l'Autorità presenti 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.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- con riguardo alle attribuzioni assegnate all'Autorità con il menzionato d.lgs. 201/22, la gran parte può essere ricondotta a competenze già esercitate dalla stessa Autorità nel settore dei rifiuti, attraverso:
 - la definizione della regolazione dei principali profili di qualità contrattuale e tecnica, di cui alla 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;
- l'adozione del metodo tariffario – di cui, da ultimo, alla deliberazione 363/2021/R/RIF – per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento (coerenti gli obiettivi fissati), anche individuando, tra l'altro, costi *benchmark* di riferimento e limiti annuali alle variazioni tariffarie al fine di promuovere una crescente efficienza gestionale, nonché schemi tipo per l'elaborazione del piano economico-finanziario;
 - l'illustrazione - nel documento per la consultazione 643/2022/R/RIF - degli orientamenti per la definizione di schemi tipo dei contratti di servizio per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e soggetti gestori (quale fondamentale elemento di completamento e raccordo del sistema di regole definito dall'Autorità nel settore dei rifiuti), approfondendone i principali contenuti anche nell'ambito del Tavolo tecnico (con Regioni e Autonomie, con il coinvolgimento delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti di governo dell'ambito) istituito con la deliberazione 333/2019/A;
 - per quanto attiene agli schemi di bandi di gara (non ancora declinati dall'Autorità) per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (definita, ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lett. *ll*), 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 d.lgs. 50/16, attualmente in fase di revisione in attuazione della norma di delega contenuta nella legge 78/22;
 - le disposizioni di cui all'articolo 4 del decreto-legge 138/11, il quale – precisando, al comma 8, che le procedure competitive ad evidenza pubblica “*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*” – specifica, 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 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;

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”.

RITENUTO CHE:

- sia necessario consolidare le attività tese a contribuire – nell’ambito delle competenze assegnate all’Autorità – al perseguimento della finalità (sottesa alle disposizioni introdotte dalla legge 118/22 per la tutela della concorrenza) “*di migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici e di potenziare lo sviluppo degli investimenti e dell'innovazione in funzione della tutela dell'ambiente, della sicurezza e del diritto alla salute dei cittadini*”;
- sia, in particolare, necessario avviare un procedimento per la definizione di schemi tipo di bando di gara, definendone i contenuti minimi, al fine di garantire maggiore uniformità degli atti che disciplinano le procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione integrata dei rifiuti urbani;
- sia opportuno prevedere che nell’ambito del citato procedimento siano, tra l’altro, disciplinati i criteri per la determinazione dell’importo a base di gara, nonché per la formulazione e la valutazione delle offerte (economiche e tecniche) affinché le stesse siano coerenti con le previsioni regolatorie in materia tariffaria e di qualità;
- sia opportuno individuare nel 30 settembre 2023 il termine per la conclusione del procedimento

DELIBERA

1. di avviare un procedimento per la definizione di schemi tipo di bando di gara per l'affidamento della gestione integrata dei rifiuti urbani, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 7, comma 2, del d.lgs. 201/22;
2. di individuare il responsabile del procedimento nel Direttore della Direzione Ciclo dei Rifiuti Urbani e Assimilati (DRIF), conferendo al medesimo mandato per l'acquisizione di tutte le informazioni e gli elementi di valutazione utili, per la predisposizione di uno o più documenti di consultazione in relazione alla tematica di cui al punto precedente, nonché per lo svolgimento degli approfondimenti ritenuti necessari in relazione alle esigenze di conduzione e sviluppo del procedimento;
3. di prevedere che il procedimento di cui al punto 1. si concluda entro il 30 settembre 2023;
4. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità www.arera.it.

14 febbraio 2023

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini