

DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE

643/2022/R/RIF

**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**

*Mercato di incidenza: ciclo dei rifiuti urbani
29 novembre 2022*

Premessa

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

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

*I soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità le proprie osservazioni e proposte, in forma scritta, **entro il 10 gennaio 2022**.*

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

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente

Direzione Ciclo dei Rifiuti Urbani e Assimilati

Corso di Porta Vittoria, 27- 20122 Milano

e-mail: protocollo@pec.arera.it

sito internet: www.arera.it

INFORMATIVA SUL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

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

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

1. Base giuridica e finalità del trattamento

a. Trattamento dei dati personali raccolti in risposta alle consultazioni

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

b. Pubblicazione delle osservazioni

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

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

c. Modalità della pubblicazione

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

2. Modalità del trattamento e periodo di conservazione dei dati

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

3. Comunicazione e diffusione dei dati

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

4. Titolare del Trattamento

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

5. Diritti dell'interessato

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

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

Indice

1	Introduzione	6
2	Quadro di riferimento	7
3	Oggetto della consultazione	10
4	Disposizioni generali	13
5	Corrispettivo del gestore, equilibrio economico-finanziario e tariffe agli utenti	18
6	Obblighi in materia di qualità e trasparenza del servizio	22
7	Disciplina dei controlli	24
8	Procedura di subentro	26
9	Ulteriori obblighi fra le parti	29
10	Penali, sanzioni e condizioni di risoluzione	32
11	Disposizioni finali	33

1 Introduzione

- 1.1 Con la deliberazione 6 ottobre 2020, 362/2020/R/RIF l’Autorità ha avviato un procedimento per la predisposizione di schemi tipo dei contratti di servizio per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio integrato di gestione dei rifiuti o di uno dei servizi che lo compongono in attuazione della previsione contenuta nell’articolo 1, comma 527, lettera e), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (di seguito: legge 205/17) ai sensi della quale è attribuita all’Autorità la competenza in ordine alla *“definizione di schemi tipo dei contratti di servizio di cui all’articolo 203 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”*.
- 1.2 L’Obiettivo strategico OS19, declinato nell’ambito del nuovo Quadro strategico 2022-2025¹, individua *“La definizione di un quadro di riferimento uniforme per la predisposizione dei contratti di servizio [come] un fondamentale elemento di completamento e raccordo del sistema di regole introdotto dall’Autorità nel settore dei rifiuti, essendo proprio il contratto di servizio l’atto attraverso il quale le parti si impegnano a realizzare le attività necessarie alla gestione del servizio e a promuovere il miglioramento della qualità delle prestazioni erogate agli utenti”*.
- 1.3 In particolare, con la definizione di uno schema tipo di contratto di servizio l’Autorità prevede di disciplinare *“le procedure e le modalità di avvicendamento tra operatori, le misure volte a promuovere il mantenimento dell’equilibrio economico-finanziario delle gestioni, gli obblighi delle parti, a garanzia dell’affidabilità dell’operatore”*.
- 1.4 Il contratto di servizio appare infatti configurarsi come lo strumento giuridico maggiormente funzionale a dare certezza dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio, contribuendo a rafforzare la stabilità, la chiarezza e la coerenza del quadro regolatorio e normativo di riferimento, anche a garanzia dei soggetti finanziatori.
- 1.5 Si evidenzia inoltre come i contratti di servizio del settore rifiuti siano componenti del processo regolatorio, assumendo gli stessi un rilievo non soltanto sul piano dei rapporti tra le parti, ma anche su quello più generale relativo al funzionamento dell’intero segmento della gestione. Essi, infatti, rappresentano lo strumento per il perseguimento degli interessi pubblici che sottendono alla gestione (la gestione dei rifiuti urbani è espressamente riconosciuta come *“attività di pubblico interesse”* dall’art. 177, comma 2 del d.lgs. 152/2006) e che devono essere perseguiti anche dopo la costituzione del rapporto, dunque nella fase esecutiva. Infatti, proprio in ragione della funzione economico/sociale che i contratti sono chiamati a perseguire, il legislatore ha previsto la possibilità di incidere normativamente sulla fonte contrattuale, limitando l’applicazione dei principi di autodeterminazione nella definizione del contenuto contrattuale propri del diritto privato.
- 1.6 La necessità di definire uno schema contrattuale uniforme risulta particolarmente sentita nel settore dei rifiuti urbani che ancora oggi si presenta caratterizzato da una elevata frammentazione e disomogeneità nella disciplina contrattuale degli

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

affidamenti, in gran parte riconducibile alla ancora parziale attuazione del modello di *governance* e di gestione integrata del servizio per ambiti o bacini ottimali previsto dalla normativa vigente per il servizio di gestione dei rifiuti urbani al pari del servizio idrico integrato.

- 1.7 Il presente documento illustra l'impostazione e i criteri generali che l'Autorità intende adottare per la definizione dello schema tipo di contratto di servizio, rinviando ulteriori elementi di dettaglio e approfondimento ad un successivo documento per la consultazione che verrà predisposto sia alla luce dei contributi che perverranno in ordine agli orientamenti presentati in questa sede sia in considerazione delle eventuali disposizioni che verranno nel frattempo introdotte nell'ambito dell'esercizio della delega al Governo per il riordino della materia dei servizi pubblici locali prevista dall'articolo 8 della legge 118/22 recante "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*"².

2 Quadro di riferimento

- 2.1 L'estrema disomogeneità e la carenza di alcuni contenuti minimi essenziali nei contratti di servizio attualmente in essere riflette l'assetto organizzativo del settore in termini di numerosità dei gestori che operano nel settore, varietà dei modelli di affidamento e tipologia di attività affidate³.
- 2.2 Quanto ai modelli di affidamento, si rileva che il sistema di regole che disciplinano le modalità e le condizioni di affidamento del servizio rimette alla valutazione

² Per quanto qui di interesse, l'articolo 8 della legge 118/22, nel delegare al Governo l'adozione di un decreto legislativo di riordino della materia dei servizi pubblici locali, declina (al comma 2) i principi e i criteri sui quali impostare l'intervento governativo, tra i quali si rinvengono i seguenti:

- razionalizzazione della disciplina concernente le modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici, nonché la durata dei relativi rapporti contrattuali, nel rispetto dei principi dell'ordinamento dell'Unione europea e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza (lettera f);
- previsione di una disciplina che, in caso di affidamento del servizio a nuovi soggetti, valorizzi, nel rispetto del principio di proporzionalità, misure di tutela dell'occupazione anche mediante l'impiego di apposite clausole sociali (lettera l);
- revisione della disciplina dei regimi di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché di cessione dei beni in caso di subentro, anche al fine di assicurare un'adeguata tutela della proprietà pubblica, nonché un'adeguata tutela del gestore uscente (lettera q);
- definizione di strumenti per la trasparenza dei contratti di servizio nonché introduzione di contratti di servizio tipo (lettera v).

³Cfr. deliberazione 6 ottobre 2020 n. 362/2020/R/RIF "*Avvio di procedimento per la predisposizione di schemi tipo dei contratti di servizio per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati o di uno dei servizi che lo compongono*" e, in particolare, gli esiti della prima ricognizione su un campione di schemi tipo dei contratti di servizio predisposti a livello regionale e di ulteriori contratti predisposti dagli Enti territorialmente competenti da cui è emersa: una estrema disomogeneità territoriale nelle modalità di affidamento del servizio; l'assenza, in alcuni contratti, degli elementi essenziali previsti dalla normativa vigente; l'indicazione spesso generica del perimetro di attività affidate al gestore; la carenza di elementi tesi a favorire la trasparenza in merito alla qualità dei servizi che devono essere offerti dal gestore.

dell'ente affidante la scelta delle modalità gestionali (autoproduzione o esternalizzazione) e contrattuali (concessione o appalto) ritenute più adeguate in relazione al caso concreto.

- 2.3 Rispetto alle tipologie di attività affidate e alla numerosità degli operatori⁴ si osserva invece un contesto organizzativo estremamente frammentato che vede la maggioranza dei gestori affidatari di una singola attività, seguiti da quelli che svolgono due o più attività, contro una percentuale molto bassa di gestori che risultano svolgere in maniera integrata tutte le attività del servizio⁵. Tale situazione appare strettamente connessa con la ancora parziale (o recente) operatività di molti Enti di governo dell'ambito⁶, perdurando modelli di *governance* che preservano la frammentazione gestionale e limitano l'azione di controllo da parte dei soggetti pubblici.
- 2.4 In tal contesto, dunque, la definizione di uno schema tipo di contratto di servizio, disciplinato in coerenza con il sistema di regole già introdotte dall'Autorità e comprensivo di ulteriori strumenti di regolazione, nonché di elementi di esplicitazione e raccordo con taluni aspetti della normativa di settore, rappresenta un fondamentale elemento di supporto e guida nel processo di convergenza verso assetti organizzativi più efficienti in grado di promuovere il miglioramento del livello qualitativo del servizio.
- 2.5 Si riporta nel seguito una sintetica ricostruzione della normativa nazionale e delle competenze regolatorie in materia di schemi tipo di contratti di servizio.

Norme in materia di schemi tipo di contratto di servizio

- 2.6 La previsione di un contratto di servizio tipo per la disciplina dei rapporti tra gli Enti di governo ed i soggetti affidatari del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è stata introdotta dall'articolo 203 del d.lgs. 152/06 relativamente ai seguenti contenuti:

“a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;

⁴ Attualmente risultano iscritti all'Anagrafica operatori dell'Autorità 7.608 gestori di una o più attività del servizio di gestione dei rifiuti urbani (si tratta comunque per gran parte di Comuni che gestiscono l'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti nel proprio territorio).

⁵ Cfr. elaborazioni dell'Autorità sulla tipologia e numerosità dei soggetti iscritti all'Anagrafica operatori, Relazione Annuale 2022, Stato dei servizi, Struttura del settore “A conferma della significativa parcellizzazione del servizio, l'analisi del numero e della tipologia di attività svolta da tutti i gestori iscritti [all'Anagrafica operatori dell'Autorità] mostra, inoltre, che nella maggioranza dei casi (68,6%) i soggetti risultano accreditati per una singola attività; seguono quelli accreditati per due o più attività (29,2%); mentre una percentuale molto inferiore (pari al 2,1%) risulta accreditata per tutte le attività del ciclo”.

⁶ Nell'ambito degli obiettivi e degli interventi indicati nel Quadro strategico 2022-2025 l'Autorità si propone, nei limiti delle proprie competenze ed in coerenza con le funzioni attribuite dal legislatore, di individuare e implementare misure volte a rafforzare i processi di aggregazione degli operatori, e a supportare il riordino, da parte degli enti preposti, della *governance* del settore, promuovendo la piena operatività degli Enti di governo dell'ambito, molti dei quali ancora in fase di costituzione.

- b) l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione;*
 - c) la durata dell'affidamento, comunque non inferiore a quindici anni;*
 - d) i criteri per definire il piano economico-finanziario per la gestione integrata del servizio;*
 - e) le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio;*
 - f) i principi e le regole generali relativi alle attività ed alle tipologie di controllo, in relazione ai livelli del servizio ed al corrispettivo, le modalità, i termini e le procedure per lo svolgimento del controllo e le caratteristiche delle strutture organizzative all'uopo preposte;*
 - g) gli obblighi di comunicazione e trasmissione di dati, informazioni e documenti del gestore e le relative sanzioni;*
 - h) le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del Codice civile, diversificate a seconda della tipologia di controllo;*
 - i) il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti;*
 - l) la facoltà di riscatto secondo i principi di cui al titolo I, capo II, del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 1986, n. 902;*
 - m) l'obbligo di riconsegna delle opere, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali strumentali all'erogazione del servizio in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione;*
 - n) idonee garanzie finanziarie e assicurative;*
 - o) i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dagli enti locali e del loro aggiornamento, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze;*
 - p) l'obbligo di applicazione al personale, non dipendente da amministrazioni pubbliche, da parte del gestore del servizio integrato dei rifiuti, del contratto collettivo nazionale di lavoro del settore dell'igiene ambientale, stipulato dalle Organizzazioni Sindacali comparativamente più rappresentative, anche in conformità a quanto previsto dalla normativa in materia attualmente vigente.”*
- 2.7 Con l'inclusione del servizio di gestione dei rifiuti urbani nel novero dei settori sottoposti alla regolazione dell'Autorità, il legislatore ha confermato l'esigenza dell'adozione degli schemi tipo dei contratti di servizio previsti dal citato articolo 203, conferendo all'Autorità di regolamentazione nazionale (articolo 1, comma 527, lettera e), della legge 205/17) la competenza alla loro definizione.
- 2.8 In proposito si ritiene opportuno evidenziare sin d'ora che tutte le competenze regolatorie dell'Autorità inerenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani sono esercitate, per espressa previsione dell'appena richiamato articolo 1, comma 527,

“con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481”. Tra essi meritano in questa sede di essere in particolare ricordati, il potere di emanare *“direttive concernenti la produzione e l’erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi”* che *“costituiscono modifica o integrazione del regolamento di servizio”* (articolo 2, comma 12, lettera h) e comma 37 legge 481/95).

- 2.9 In considerazione del recente avvio della regolazione del settore dei rifiuti urbani, anche sotto il profilo da ultimo richiamato – di eterointegrazione dei contratti - si ritiene pertanto che lo schema tipo di contratto di servizio debba essere strutturato in modo da dare esplicita evidenza agli obblighi discendenti dalle disposizioni regolatorie *pro tempore* vigenti e all’aggiornamento dei medesimi⁷.
- 2.10 Tale misura, in forza della previsione contenuta nell’articolo 113, comma 11, del d.lgs. 267/00, secondo cui i contratti *“con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti e degli impianti di servizio”* sono *“allegati ai capitolati di gara, che dovranno prevedere i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti”* potrà agevolare l’impostazione e l’espletamento di procedure di affidamento coerenti con i provvedimenti regolatori.

3 Oggetto della consultazione

- 3.1 Tenuto conto di quanto illustrato nel precedente Capitolo, si indicano di seguito gli orientamenti iniziali dell’Autorità in merito all’impostazione e alla struttura generale dello schema tipo di contratto di servizio.
- 3.2 Al fine di favorire omogeneità a livello nazionale nella disciplina dei rapporti tra enti affidanti e gestori, l’Autorità è orientata a predisporre un unico schema tipo di contratto di servizio imperniato sul modello di gestione integrata e strutturato secondo un approccio modulare che lo renda applicabile, con gli opportuni adattamenti, anche agli affidamenti di singole fasi del servizio.
- 3.3 L’Autorità intende prevedere che tale schema sia dunque obbligatorio per tutte le gestioni, indipendentemente dalla forma gestionale prescelta (esternalizzazione o autoproduzione), dalla tipologia di contratto (appalto o concessione) utilizzato per l’erogazione del servizio agli utenti e dalla natura dell’ente affidante (Ente di governo o Comune). Da questo punto di vista, si evidenzia, come peraltro più volte espresso nei procedimenti di regolazione dell’Autorità, che i poteri di regolazione e controllo dell’Autorità sono esercitati secondo modalità sostanzialmente neutrali rispetto all’assetto organizzativo del servizio, ivi compresa la forma di gestione prescelta dagli enti affidanti.

⁷ Le disposizioni che saranno contenute nello schema di contratto-tipo, infatti, avranno efficacia eterointegrativa nei confronti dei contratti in essere, dai quali dovranno essere recepiti, ovvero rispetto ai quali varranno in modo automatico come elemento integrativo o sostitutivo delle clausole contrattuali difformi.

- 3.4 In considerazione degli ampi poteri riconosciuti all’Autorità dalla legge 205/17 con la finalità di migliorare ed omogeneizzare sull’intero territorio nazionale le condizioni di erogazione del servizio e in coerenza con le disposizioni già adottate per la regolazione del settore dei rifiuti urbani, l’Autorità è altresì orientata a ricomprendere nell’ambito soggettivo di applicazione dello schema tipo di contratto di servizio tutti i soggetti che si configurano, in forza di un affidamento ricevuto dalla competente autorità amministrativa locale, come gestori del servizio integrato dei rifiuti urbani ovvero di uno o più dei servizi che lo costituiscono, escludendo dall’ambito soggettivo del definendo schema tipo di contratto di servizio i soggetti che si configurano come meri prestatori d’opera⁸.
- 3.5 Si intende dunque adottare una struttura generale dello schema tipo che sia coerente con i contenuti obbligatori già previsti dall’articolo 203, comma 2, del d.lgs. 152/06 e che integri questi ultimi con ulteriori contenuti minimi, riorganizzandoli in otto titoli secondo la schematizzazione riportata nel *Box 1*.

Box 1 - Struttura dello schema tipo di contratto di servizio

TITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI

- DEFINIZIONI
- OGGETTO
- REGIME GIURIDICO PER LA GESTIONE DEL SERVIZIO [articolo 203, comma 2, lettera a), d.lgs. 152/06]
- PERIMETRO
- DURATA DEL CONTRATTO [articolo 203, comma 2, lettera c), d.lgs. 152/06]

TITOLO II – CORRISPETTIVO DEL GESTORE, EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO E TARIFFE AGLI UTENTI

- ASPETTI GENERALI [ivi compreso quanto disposto all’articolo 203, comma 2, lettere b), d) e o), d.lgs.152/06]
- CORRISPETTIVO SPETTANTE AL GESTORE
- ADEGUAMENTO DEL CORRISPETTIVO
- EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO

TITOLO III - DISPOSIZIONI IN MATERIA DI QUALITÀ E TRASPARENZA DEL SERVIZIO

- [ivi compreso quanto disposto dall’articolo 203, comma 2, lettera i), d.lgs.152/06]

TITOLO IV – DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTROLLI

- [ivi compreso quanto disposto dall’articolo 203, comma 2, lettere e), f) g), d.lgs152/06)]

TITOLO V - PROCEDURA DI SUBENTRO

- [ivi compreso quanto disposto dall’articolo 203, comma 2, lettere m) ed l), d.lgs. 152/06]

TITOLO VI - ULTERIORI OBBLIGHI FRA LE PARTI

- ULTERIORI OBBLIGHI ENTE AFFIDANTE
- ULTERIORI OBBLIGHI DEL GESTORE, [ivi compresi quanto disposto dall’articolo 203, comma 2, lettere, m) e p), d.lgs. 152/06]

TITOLO VII – PENALI, SANZIONI E CONDIZIONI DI RISOLUZIONE

- PENALI E SANZIONI [articolo 203, comma 2, lettera h), d.lgs. 152/06]

⁸Cfr. art. 1 del MTR-2 “Non sono considerati gestori i meri prestatori d’opera ossia i soggetti come individuati dall’Ente territorialmente competente che, secondo la normativa di settore sono stabilmente esclusi dall’obbligo di predisporre il Piano economico finanziario”.

- CONDIZIONI DI RISOLUZIONE

TITOLO VIII- DISPOSIZIONI FINALI

- GARANZIE [articolo 203, comma 2, lettera n), d.lgs. 152/06]
- TEMPISTICHE E MODALITA' DI AGGIORNAMENTO DEL CONTRATTO
- ALLEGATI (Disciplinare tecnico, Carta della qualità del Servizio Integrato di gestione dei rifiuti urbani, ricognizione dei beni strumentali)

3.6 Rispetto alla struttura descritta nel *Box 1*, i contenuti minimi dello schema che l'Autorità intende disciplinare possono essere distinti fra contenuti che:

a) non richiedono l'adozione di specifiche regole da parte dell'Autorità, in quanto riconducibili all'attuazione di specifiche disposizioni. Detti contenuti riguardano:

- regime giuridico prescelto per la gestione del servizio (*lett. a) del comma 2, art 203, d.lgs152/06*);
- prestazione di garanzie finanziarie e assicurative (*lett. n) del comma 2 art 203, d.lgs152/06*);
- trattamento del personale non dipendente da amministrazioni pubbliche (*lett. p) del comma 2, art 203, d.lgs152/06*).

b) richiedono l'adozione di una specifica disciplina regolatoria da parte dell'Autorità, ovvero un raccordo, con le disposizioni normative in materia, qualora già previste. I citati contenuti minimi afferiscono a:

- oggetto del contratto;
- perimetro del contratto;
- durata del contratto (*di cui alla lett. c) del comma 2, art. 203, d. lgs.152/06*);
- procedura di subentro (*lett. l) e m) del comma 2, art. 203, d.lgs. 152/06*);
- disciplina dei controlli (*lett. e), f), g) del comma 2, art. 203, d.lgs. 152/06*).
- applicazione di penali e sanzioni (*lett. h) del comma 2, art. 203, d.lgs.152/06*);
- tempistiche e modalità di aggiornamento del contratto;

c) sono riconducibili ad aspetti già sviluppati o che saranno sviluppati nell'ambito della pertinente regolazione settoriale, con riferimento a:

- condizioni economiche del contratto, equilibrio economico finanziario del gestore e tariffe agli utenti (*lett. b) d) o) del comma 2, art. 203, d.lgs. 152/06*);
- livelli di qualità contrattuale e tecnica e obblighi in materia di trasparenza, obblighi di comunicazione (*lett. i) del comma 2, art. 203, d.lgs. 152/06*).

3.7 Nei paragrafi che seguono saranno descritti i contenuti delle specifiche sezioni in cui l'Autorità intende articolare lo schema tipo di contratto di servizio.

Spunti per la consultazione

- S.1** *Si condivide la struttura di schema tipo di contratto di servizio sopra individuata (Box 1)? Esplicitare le eventuali modifiche e/o integrazioni che si propone di apportare.*
- S.2** *Si condividono i contenuti obbligatori minimi indicati? Si ritiene ci siano ulteriori contenuti obbligatori da considerare e, in caso affermativo, sulla base di quali presupposti giuridici?*

Motivare le risposte

4 Disposizioni generali

4.1 Nell'ambito delle disposizioni generali, l'Autorità intende prevedere che siano disciplinati i seguenti contenuti:

- definizioni;
- oggetto;
- regime giuridico prescelto per la gestione del servizio/dei servizi;
- perimetro;
- durata del contratto.

Definizioni

4.2 Al fine di favorire l'omogeneizzazione delle prestazioni garantite agli utenti, si ritiene utile uniformare l'utilizzo dei termini che assumono un significato specifico rilevante nell'ambito del contratto di servizio e della regolazione, includendo in tale titolo un apposito articolo dedicato alla declinazione delle definizioni, ossia all'esplicitazione del significato da attribuire ai termini maggiormente rilevanti che vengono utilizzati nel contratto di servizio agevolando una lettura e un'applicazione omogenea. Le definizioni che dovranno essere riportate nel contratto sono quelle previste dalla regolazione *pro tempore* vigente, eventualmente integrate con ulteriori definizioni individuate dall'ente affidante e/o dall'Ente territorialmente competente e aggiornate in coerenza con eventuali modifiche/integrazioni della regolazione.

Oggetto

4.3 L'Autorità intende prevedere che nell'ambito dell'oggetto del contratto, siano precisate le finalità del rapporto contrattuale, esplicitando l'impegno delle parti ad assicurare, per tutta la durata dell'affidamento, l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, nonché l'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, promuovendo il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate.

4.4 Per il raggiungimento delle predette finalità, l’Autorità è pertanto orientata a prevedere che in questa sezione del contratto siano esplicitati:

- l’impegno dell’ente affidante/Ente territorialmente competente a:
 - a) adottare procedure partecipate che, con il coinvolgimento dei soggetti interessati, permettano di identificare in modo trasparente le priorità di intervento e gli obiettivi di qualità, verificandone la sostenibilità economico-finanziaria e tecnica;
 - b) predisporre, coerentemente e nei tempi previsti, il piano economico-finanziario;
 - c) approvare gli atti di propria competenza sulla base di istruttorie appropriate, per mantenere il necessario grado di affidabilità, chiarezza, coerenza e trasparenza del contratto;
- l’impegno del gestore a:
 - a) garantire la gestione del servizio in condizioni di efficienza, efficacia ed economicità, promuovendo il miglioramento delle prestazioni erogate, secondo le priorità stabilite dall’ente affidante in attuazione della normativa vigente;
 - b) sostenere i rischi connaturati alla gestione, a fronte dei quali percepisce i ricavi da corrispettivi tariffari, secondo la normativa vigente;
 - c) realizzare tutte le attività necessarie a garantire adeguati livelli di qualità agli utenti;
 - d) adottare tutte le azioni necessarie a mantenere un adeguato grado di affidabilità, chiarezza, coerenza e trasparenza del contratto.

Regime giuridico prescelto

4.5 L’Autorità è altresì orientata a esplicitare l’obbligo, già previsto dal richiamato articolo 203, comma 2, lettera a), d.lgs. 152/06, di indicare il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio/dei servizi, precisando il modello gestionale (le modalità di esternalizzazione ovvero quelle di autoproduzione secondo quanto previsto dalla normativa vigente) prescelto per l’erogazione del servizio.

Perimetro

4.6 La definizione del perimetro delle attività affidate nell’ambito del contratto di servizio rappresenta una scelta fondamentale nel determinare la potenziale efficacia per il recupero dei costi, inclusi quelli per investimento, realizzati dal gestore: maggiori (minori) saranno le attività assegnate e dotate di marginalità (differenza positiva tra ricavi e costi specifici), più elevate (ridotte) saranno le risorse incamerate dalla gestione, ma minori (maggiori) saranno le opportunità di apertura delle medesime attività alla concorrenza.

- 4.7 La definizione del perimetro deve avvenire tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 25, comma 4, del decreto-legge 1/12 ai sensi del quale *“Per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell'articolo 202 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e nel rispetto della normativa europea e nazionale sull'evidenza pubblica, le seguenti attività:*
- a) la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti;*
 - b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero, nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO.”*
- 4.8 L'Autorità, per favorire un pieno coordinamento tra disciplina contrattuale e le disposizioni regolatorie *pro tempore* vigenti, è orientata a prevedere che le attività affidate al gestore siano esplicitate secondo categorie coerenti con quelle enucleate nell'ambito di altri provvedimenti regolatori, potendo ricomprendere le seguenti:
- a) spazzamento e lavaggio delle strade;
 - b) raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
 - c) gestione tariffe e rapporto con gli utenti;
 - d) trattamento e recupero dei rifiuti urbani;
 - e) trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani⁹.
- 4.9 Si ritiene altresì che in questa sezione del contratto debba essere precisato il perimetro amministrativo (inteso come territorio comunale) sul quale devono essere erogate le attività e le eventuali variazioni programmate delle prestazioni richieste al gestore, in termini sia di qualità dei servizi, sia di perimetro gestionale (ad es. numero e/o consistenza di servizi affidati), nel corso del periodo di efficacia del contratto di servizio. Per contro, nella sezione dedicata alle modifiche del contratto, dovranno essere esplicitate le condizioni per procedere a modifiche contrattuali sopravvenute rispetto all'affidamento originario.
- 4.10 Relativamente alle attività esterne al perimetro regolato¹⁰ eventualmente affidate al gestore, l'Autorità è orientata a prevedere che esse siano regolamentate in un apposito e distinto contratto o, in subordine, in un'apposita sezione del contratto di servizio medesimo in cui andranno descritte le diverse specifiche in relazione al Comune/Comuni in cui le stesse sono svolte.
- 4.11 Pertanto, l'Autorità è orientata a prevedere che nel Titolo “Disposizioni Generali” siano introdotti uno o più articoli in cui siano indicati:

⁹ Cfr. comma 1.2 della deliberazione 363/2021/R/RIF.

¹⁰ Ai sensi dell'articolo 1.1 del MTR-2 si configurano come attività esterne al ciclo integrato dei rifiuti urbani *“tutte quelle attività che, anche qualora siano state incluse nella concessione di affidamento del servizio di gestione integrata del ciclo dei rifiuti, ai sensi della normativa vigente, non possono essere incluse nel perimetro sottoposto a regolazione dell'Autorità”*.

- a) le attività regolate ricomprese nel perimetro gestionale affidate al gestore;
- b) il perimetro amministrativo, ossia i territori comunali, in cui il gestore deve erogare le attività affidate; nel caso di affidamenti sovracomunali che prevedano differenziazioni delle attività a livello comunale, l'indicazione delle attività affidate andrà declinata con riferimento a ciascun Comune del perimetro amministrativo;
- c) le eventuali variazioni programmate delle prestazioni/attività affidate al gestore.

Spunti per la consultazione

S.3 *Si condivide quanto illustrato in particolare con riferimento all'oggetto e al perimetro del contratto di servizio?*

S.4 *Si ritiene ci siano ulteriori elementi da considerare?*

Motivare le risposte

Durata del contratto

- 4.12 Sul tema della durata degli affidamenti si osserva preliminarmente che nei contratti pubblici la durata assume un rilievo peculiare, non solo sotto il profilo prettamente contabile della certezza della spesa pubblica, ma anche e (oggi soprattutto) sotto il duplice profilo, da un lato, di tutela della concorrenza e, dall'altro, di una adeguata remunerazione dell'operatore affidatario della commessa pubblica (relativamente ai costi di investimento).
- 4.13 Nell'ambito del settore rifiuti urbani la durata è disciplinata nell'articolo 203, comma 2, lettera c), d.lgs. 152/06, in cui si statuisce che la durata dell'affidamento non solo costituisce un contenuto obbligatorio minimo dello schema tipo di contratto di servizio, ma si stabilisce anche che essa sia *“comunque non inferiore a quindici anni.”*
- 4.14 Tale previsione appare correttamente riferibile ai soli affidamenti che hanno ad oggetto il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (nelle due opzioni di cui al citato articolo 25, comma 4, del decreto-legge 1/12) e non anche ad affidamenti di gestione di singoli servizi o attività.
- 4.15 Nel caso di affidamenti di singole attività che compongono il servizio di gestione dei rifiuti risulta doveroso far innanzitutto riferimento ai principi euro-unitari in tema di durata dei contratti pubblici.
- 4.16 La direttiva 2014/23/UE (direttiva concessioni) reca una disposizione specifica (articolo 18) che pone:
 - a) il principio generale secondo cui la durata deve essere limitata al tempo necessario ad eseguire i lavori o i servizi oggetto di concessione;
 - b) la regola secondo cui la durata massima delle concessioni ultra quinquennali non deve superare il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che

il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell'esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici, precisandosi altresì che rilevano sia gli investimenti iniziali che quelli [previsti] in corso di concessione.

- 4.17 Tali previsioni rispondono alla duplice finalità di tutela del mercato e di garanzia di una idonea remunerazione del concessionario: *“La durata di una concessione dovrebbe essere limitata al fine di evitare la preclusione dell’accesso al mercato e restrizioni della concorrenza. Inoltre, le concessioni di durata molto lunga possono dar luogo alla preclusione dell’accesso al mercato, ostacolando così la libera circolazione dei servizi e la libertà di stabilimento. Tuttavia, tale durata può essere giustificata se è indispensabile per consentire al concessionario di recuperare gli investimenti previsti per eseguire la concessione, nonché di ottenere un ritorno sul capitale investito”* (considerando 52).
- 4.18 La direttiva 2014/24/UE (direttiva appalti) non contiene invece una norma specifica sulla durata del contratto. Tuttavia, un’indicazione sulla durata ordinaria può trarsi dalle regole per la stima del valore dei contratti. L’articolo 5, paragrafo 14, di suddetta direttiva modula infatti la regola in base alla durata inferiore ovvero superiore a 48 mesi. La medesima durata (48 mesi) si ritrova anche per il calcolo del valore degli appalti di fornitura (articolo 5, paragrafo 12) e costituisce la durata massima fissata per gli accordi quadro (articolo 33).
- 4.19 L’adeguata remunerazione del gestore, secondo criteri certi e uniformi a livello nazionale, costituisce un principio fondamentale anche della disciplina di regolazione tariffaria del servizio dei rifiuti urbani adottata dall’Autorità. Sia per il primo che per il secondo periodo regolatorio, l’Autorità ha infatti definito, in coerenza con gli altri settori regolati, le vite utili di ciascuna categoria di cespiti riconducibile alle attività del perimetro del servizio da parte di ciascun gestore.
- 4.20 Alla luce di tali considerazioni, in coerenza con i principi comunitari in materia di durata e al fine di garantire l’applicazione delle disposizioni regolatorie, l’Autorità è orientata a prevedere che l’ente affidante determini la durata dell’affidamento di singole fasi del servizio in considerazione del tempo necessario per il recupero degli investimenti e a tal fine dovrà farsi riferimento alle vite utili regolatorie. Conseguentemente, in tali casi, si ritiene che la durata minima dei contratti possa essere fissata almeno pari ad un orizzonte temporale quadriennale coerente con la durata del periodo regolatorio tariffario e con il piano economico finanziario di cui all’articolo 19 del MTR-2.
- 4.21 L’Autorità sta altresì valutando di prevedere, al fine di non ritardare l’avvio degli affidamenti di gestione integrata del servizio rifiuti funzionali alla realizzazione degli obiettivi dei locali Piano d’ambito, la facoltà dell’ente affidante di inserire una clausola contrattuale di cessazione anticipata del contratto a far data dal subentro nel/i servizio/i oggetto del medesimo contratto del gestore individuato per l’erogazione del servizio d’ambito.

4.22 Infine, l’Autorità è orientata a introdurre per i soli contratti che hanno ad oggetto la gestione integrata – a tutela della continuità del servizio e nel rispetto della regola posta dall’articolo 18, paragrafo 2, della Direttiva 2014/UE/23 – a enucleare nel contratto tipo (oltre a quanto previsto al successivo paragrafo 8.8) le condizioni per le quali la durata possa essere prorogata, entro il termine del periodo regolatorio *pro tempore* vigente e comunque entro i limiti previsti dalla normativa vigente. Si ritiene che dette circostanze possano rinvenirsi al verificarsi di determinati eventi quali nuove o ingenti necessità di investimento anche derivanti da un significativo aumento della popolazione servita a seguito di processi di accorpamento gestionale, riorganizzazione o dall’estensione dello spettro dei servizi forniti.

Spunti per la consultazione

S.5 *Si condividono i criteri individuati dall’Autorità per la definizione della durata minima dei nuovi contratti di servizio?*

S.6 *Si condivide l’orientamento di prevedere per i contratti che hanno ad oggetto la gestione integrata una disciplina per le eventuali modifiche della durata originariamente prevista?*

Motivare le risposte.

5 Corrispettivo del gestore, equilibrio economico-finanziario e tariffe agli utenti

Aspetti generali

5.1 L’Autorità ritiene che tutte le disposizioni contrattuali che rilevano ai fini della disciplina economico-finanziaria del contratto di servizio debbano essere ricomprese nella presente sezione, ivi comprese quelle relative a “*l’obbligo del raggiungimento dell’equilibrio economico-finanziario della gestione*” e ai “*criteri per la definizione del piano economico-finanziario per la gestione integrata del servizio*” (articolo 203, comma 2, lettere b) e d), d.lgs. 152/06).

5.2 Relativamente a tali aspetti, si ritiene opportuno che la disciplina contrattuale, in attuazione delle competenze riconosciute all’Autorità dall’articolo 1, comma 527, lettera f) in ordine alla “*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*” espliciti l’obbligo delle parti, ciascuna per quanto di propria competenza, di darvi attuazione, per tutta la durata dell’affidamento.

5.3 L’Autorità ritiene inoltre che nella presente sezione debbano essere disciplinati “*i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dagli enti locali e del loro aggiornamento, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze*” (di cui all’articolo 203, comma 2, lettera o), d.lgs. 152/06).

Corrispettivo del gestore

- 5.4 Sul tema del corrispettivo si ritiene opportuno richiamare in via preliminare il principio generale della necessaria conformità e coerenza tra le procedure di affidamento, il contratto di servizio e la regolazione vigente: esso comporta, sotto il profilo prettamente economico, l'esigenza che gli atti e la documentazione delle procedure di affidamento, sia in regime di esternalizzazione che di autoproduzione del servizio, siano predisposti e configurati in osservanza della metodologia tariffaria *pro tempore* vigente.
- 5.5 Di conseguenza, ai fini della determinazione del corrispettivo riconoscibile al gestore - da porre a base d'asta o rispetto al quale verificare la congruità economica dell'offerta del gestore - l'ente affidante dovrà basarsi sulle entrate tariffarie di riferimento del gestore uscente quali risultanti dal piano economico finanziario e, nel caso in cui il nuovo affidamento preveda variazioni nelle caratteristiche e nelle modalità di erogazione dei servizi e/o variazioni delle attività gestionali, valorizzare le relative componenti di costo come previste dalla metodologia tariffaria *pro tempore* vigente nel rispetto del limite annuale di crescita delle entrate tariffarie di riferimento coerentemente determinato.
- 5.6 Con specifico riferimento al tema del corrispettivo contrattuale l'Autorità ritiene opportuno che nella presente sezione le parti diano atto del principio sancito dall'articolo 2, comma 17, della legge 481/95 in base al quale le entrate tariffarie determinate secondo la metodologia tariffaria costituiscono "*i valori massimi*" e della correlata disposizione contenuta nell'articolo 4.6 della deliberazione 3 agosto 2021, 363/2021/R/RIF ai sensi della quale "*È comunque possibile, in caso di equilibrio economico finanziario della gestione, applicare valori inferiori, indicando con riferimento al piano economico finanziario, le componenti di costo ammissibili ai sensi della disciplina tariffaria che non si ritiene di coprire integralmente, al fine di verificarne la coerenza con gli obiettivi definiti.*"
- 5.7 Alla luce di tale principio, che contempla la facoltà di riconoscere come corrispettivo del gestore sia il valore massimo risultante dal piano economico finanziario sia un valore inferiore, ove comunque venga rispettata la condizione del permanere dell'equilibrio economico finanziario, l'Autorità ritiene necessario che il contratto di servizio dia esplicita evidenza:
- al principio per cui i costi risultanti dal piano economico finanziario del gestore costituiscono il valore massimo riconoscibile al gestore medesimo;
 - all'accordo tra le parti disciplinante l'esercizio della facoltà di riconoscere quale corrispettivo contrattuale un valore inferiore a quello risultante dai costi riportati nel piano economico finanziario senza pregiudicare l'equilibrio economico finanziario. In particolare, si ritiene opportuno che le parti esplicitino, in coerenza con l'offerta economica presentata in sede di affidamento del servizio, se e a quali condizioni il gestore s'impegna ad accettare un corrispettivo

contrattuale inferiore ai costi riportati nel piano economico finanziario in coerenza con la metodologia tariffaria *pro tempore* vigente.

- 5.8 In proposito si rammenta che il valore massimo del corrispettivo riconoscibile al gestore, determinato sulla base della metodologia tariffaria, non ricomprende i costi afferenti alle attività esterne al perimetro regolato.
- 5.9 L’Autorità è altresì orientata a prevedere che in questa sezione del contratto debba essere disciplinato l’eventuale conferimento al gestore della delega per l’avvio a riciclo delle frazioni differenziate mediante adesione ai sistemi collettivi di *compliance* agli obblighi di responsabilità estesa dei produttori¹¹ e/o mediante cessione di tali frazioni sul libero mercato: il riconoscimento di tale delega al gestore ha spesso, nella prassi operativa, delle ricadute rilevanti sulla struttura del corrispettivo contrattuale.
- 5.10 L’Autorità ritiene inoltre opportuno che il contratto di servizio dia atto del regime tariffario applicato agli utenti finali del servizio (TARI tributo o tariffa avente natura corrispettiva) e disciplini in modo espresso i tempi e le modalità di riconoscimento al gestore del corrispettivo allo stesso spettante.

Adeguamento del corrispettivo

- 5.11 La coerenza fra il corrispettivo spettante al gestore e l’ammontare dei costi riconosciuti dalla regolazione tariffaria dovrà essere assicurata per tutta la durata dell’affidamento.
- 5.12 Si ritiene altresì opportuno che il contratto specifichi che il corrispettivo contrattuale potrà essere aggiornato in coerenza con i criteri disposti dalla regolazione tariffaria *pro tempore* vigente.
- 5.13 In proposito si rammenta che i provvedimenti dell’Autorità di aggiornamento o revisione tariffaria, intervenuti nel corso del periodo di affidamento, integrano una modifica automatica del contratto aggiornando il corrispettivo massimo riconoscibile al gestore. Per contro, eventuali revisioni del corrispettivo su iniziativa delle parti in corso di affidamento seguono le regole, i principi e i limiti previsti dalla normativa comunitaria e nazionale¹², nel rispetto di quanto disposto dalla regolazione tariffaria *pro tempore* vigente.

¹¹ Il vigente Accordo Quadro Anci-Conai, in continuità col precedente Accordo, prevede che “*Le convenzioni con i Consorzi di filiera possono essere sottoscritte dal Soggetto che governa l’ambito ottimale indicato dalle Regioni, se istituito ed operativo, ovvero dai Comuni in forma singola o associata. Gli stessi soggetti possono rilasciare apposita delega a sottoscrivere le convenzioni (..)*” [Parte Generale, Capitolo 5.1], specificando che “*La delega alla sottoscrizione della convenzione rilasciata dal Comune o dal Soggetto che governa l’ambito ottimale indicato dalle Regioni dovrà essere redatta, a pena di nullità, in conformità all’Allegato che costituisce parte integrante e sostanziale del presente ACCORDO e dovrà essere comunicata, a cura del delegante, al/ai Consorzio/i di filiera di volta in volta interessato/i a mediante raccomandata con ricevuta di ritorno o posta elettronica certificata (PEC)*” [Parte Generale, Capitolo 5.4].

¹² Cfr. Direttiva 2014/23/UE, Cons. 75, 76, 78, 79; Direttiva 2014/24/UE, Cons. 107, 108, 109, 111 e articoli 106 e 175 del d.lgs. 50/2016.

Equilibrio economico finanziario

- 5.14 Relativamente al tema dell'equilibrio economico finanziario, considerata la sua rilevanza nell'ambito dei provvedimenti di regolazione tariffaria, l'Autorità è orientata a prevedere che le parti diano espressamente atto nel contratto di servizio dell'obbligo di concorrere, sulla base delle rispettive responsabilità e competenze, al perseguimento e al mantenimento dell'equilibrio economico finanziario della gestione dei servizi oggetto del contratto per tutta la durata dell'affidamento, in base agli strumenti previsti dalla regolazione tariffaria *pro tempore* vigente.
- 5.15 Nello specifico, la programmazione economica e finanziaria e la redazione di un piano economico finanziario su base pluriennale costituiscono - come sottolineato dall'Autorità nell'ambito dei provvedimenti di consultazione per l'aggiornamento della metodologia tariffaria - il principale strumento di controllo per monitorare l'efficienza gestionale del gestore e favorire il conseguimento dell'equilibrio economico finanziario della gestione.
- 5.16 In base alle disposizioni dell'articolo 27 comma 2 del MTR-2¹³ il piano economico finanziario deve infatti comprendere almeno i seguenti elementi:
- il programma e il piano finanziario degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani;
 - la specifica dei beni, delle strutture e dei servizi disponibili per l'effettuazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, nonché il ricorso eventuale all'utilizzo di beni e strutture di terzi, o all'affidamento di servizi a terzi;
 - le risorse finanziarie necessarie per effettuare il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ovvero dei singoli servizi che lo compongono;
 - la descrizione degli interventi previsti nel quadriennio per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo infrastrutturale individuati dalle programmazioni di competenza regionale e nazionale.
- 5.17 Ciò premesso, l'Autorità è orientata a prevedere che il contratto di servizio contenga un programma e il piano finanziario pluriennale degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi del servizio di gestione dei rifiuti urbani previsti per l'intero periodo di affidamento.
- 5.18 Si ritiene inoltre opportuno, al fine di favorirne la piena consapevolezza in capo ai vari soggetti tenuti alla loro osservanza, che il contratto di servizio specifichi le misure per il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario consentite dal metodo tariffario in vigore al momento della sua sottoscrizione, dando atto che ogni loro successiva integrazione o modificazione costituirà aggiornamento automatico del contratto stesso.
- 5.19 In tale sezione, nei contratti che hanno ad oggetto la gestione integrata del servizio, le parti dovranno predisporre un piano di investimento pluriennale che copra la durata

¹³ Cfr. Allegato A deliberazione 363/2021/R/RIF.

dell'affidamento esplicitando inoltre ai sensi della regolazione tariffaria *pro tempore* vigente i casi in cui l'ente affidante ritenga necessario, per il raggiungimento di previsti miglioramenti di qualità, ovvero per sostenere il processo di integrazione delle attività gestite, o per il superamento di situazioni di squilibrio economico e finanziario, il superamento del limite di crescita annuale delle entrate tariffarie, dando atto che ogni loro successiva integrazione o modificazione costituirà aggiornamento automatico del contratto stesso.

Spunti per la consultazione

S.7 *Si condividono gli orientamenti in merito ai profili che l'Autorità intende disciplinare in tale sezione del contratto di servizio?*

S.8 *Quali ulteriori elementi si suggerisce di tenere in considerazione?*

Motivare le risposte.

6 Obblighi in materia di qualità e trasparenza del servizio

- 6.1 Fra i contenuti dello schema tipo riportati all'art. 203 comma 2 del d.lgs. 152/06 non sono richiamate espressamente disposizioni in materia di qualità del servizio ma si trova un generico riferimento all'esigenza di garantire agli utenti livelli di efficienza e affidabilità dello stesso. Più nel dettaglio, tale disposizione prescrive che il contratto di servizio disciplini *“il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti”* (lett. i), comma 2 dell'art. 203, d.lgs. 152/06).
- 6.2 Con riferimento a tale disposizione si evidenzia che, per tutte le gestioni, assumono rilievo contrattuale diretto le disposizioni regolatorie adottate dall'Autorità¹⁴ in attuazione delle competenze riconosciute dall'articolo 1, comma 527, lettere b) e c) legge 205/17 in ordine alla *“definizione dei livelli di qualità dei servizi, sentiti le Regioni, i gestori, le associazioni dei consumatori, nonché la vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi”* e alla *“diffusione della conoscenza e della trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi a beneficio dell'utenza”*.
- 6.3 Si propone, pertanto, che in tale sezione venga indicato il posizionamento della gestione nella matrice degli schemi regolatori - di cui all'articolo 3 del TQRIF - e disciplinato espressamente l'obbligo di ciascun gestore di garantire, relativamente ai servizi affidati, almeno gli obblighi di qualità *pro tempore* vigenti in coerenza con il predetto posizionamento, nonché gli eventuali obblighi di servizio e standard di qualità migliorativi e/o integrativi e/o ulteriori stabiliti dall'Ente territorialmente competente per tutta la durata dell'affidamento.

¹⁴ Cfr. deliberazione 31 ottobre 2019, 444/2019/R/RIF e relativo Allegato A con l'Autorità ha adottato il “Testo Integrato in tema di Trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani” (TITR), e deliberazione 28 gennaio 2022, 15/2022/R/RIF e relativo Allegato A con cui l'Autorità ha adottato il Testo unico per la regolazione della qualità nel servizio di gestione dei rifiuti urbani” (TQRIF).

- 6.4 Sul tema degli obblighi e/o degli standard di qualità stabiliti dall'Ente territorialmente competente, si ritiene opportuno evidenziare che essi possono:
- essere migliorativi o integrativi rispetto a quelli attualmente previsti dall'Autorità in materia di qualità contrattuale e tecnica;
 - riguardare aspetti ulteriori di qualità contrattuale o tecnica, nonché eventuali aspetti di qualità ambientale non ancora disciplinati dall'Autorità;
 - essere tali da comportare un posizionamento della gestione in uno schema migliorativo rispetto a quello di partenza.
- 6.5 Al fine di assicurare la piena conformità tra le previsioni contrattuali e gli obblighi di servizio e standard di qualità garantiti agli utenti nell'erogazione del servizio, coerentemente con quanto già disposto nella Convenzione tipo del servizio idrico integrato, l'Autorità è orientata a introdurre l'obbligo di allegare al contratto di servizio la Carta della qualità del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani approvata dall'Ente territorialmente competente.
- 6.6 Considerato inoltre che ai sensi dell'articolo 5 del TQRIF la Carta della qualità è unica per ciascuna gestione, nel caso di pluralità di gestori dei singoli servizi, il contratto di servizio dovrà espressamente identificare ed esplicitare quali obblighi di servizio, di comunicazione, trasmissione e registrazione dei dati e di trasparenza sono posti in capo a ciascun gestore¹⁵.
- 6.7 Il contratto di servizio dovrà dare inoltre esplicita evidenza all'obbligo del gestore di pubblicizzare la Carta della qualità del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani prevista dall'articolo 5 del TQRIF sul proprio sito internet in conformità alla specifica previsione contenuta nell'articolo 3 del TITR.
- 6.8 Inoltre, al fine di dare certezza ai profili di qualità ambientale del servizio di gestione dei rifiuti urbani, si ritiene altresì opportuno che il contratto di servizio indichi espressamente i Criteri Ambientali, minimi e/o premianti, che il gestore è tenuto a rispettare per tutta la durata contrattuale. Al riguardo si evidenzia che l'inserimento dei Criteri Ambientali Minimi (CAM)¹⁶ per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani negli atti di gara per la selezione dell'affidatario del servizio è obbligatorio¹⁷ per tutte le procedure competitive previste dal d.lgs. 50/2016 (di seguito: Codice dei contratti pubblici) e altresì in quelle non rientranti nell'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici, ivi compresi gli affidamenti *in house*.

¹⁵ In proposito si evidenzia che l'articolo 2.2 del TQRIF, nel caso in cui le attività incluse nel servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani siano gestite da soggetti distinti, prevede che alcuni obblighi ricadano in capo al gestore dell'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti ed altri invece in capo al gestore della raccolta e trasporto e al gestore dell'attività di spazzamento. Inoltre, il medesimo articolo, al comma 4, prevede che l'Ente territorialmente competente possa (a determinate condizioni) derogare alla ripartizione degli obblighi stabilita in via generale dall'appena richiamato comma 2.

¹⁶ Per il servizio di gestione dei rifiuti urbani, sono stati approvati i nuovi Criteri Ambientali Minimi con decreto del Ministero della Transizione Ecologica 23 giugno 2022 (G.U. n. 182, 5 agosto 2022) che entreranno in vigore a partire dal 3 dicembre p.v..

¹⁷ Cfr. articolo 34 del d.lgs. 50/2016.

- 6.9 Infine, ulteriori elementi utili da includere in tale sezione riguardano eventuali linee guida, prassi di riferimento e norme tecniche nel settore elaborate dall'Ente Nazionale Italiano in materia di Unificazione (UNI) anche nell'ambito del Protocollo d'Intesa con l'Autorità¹⁸, con riferimento ai temi inerenti la misurazione della qualità e della quantità della raccolta differenziata per il trattamento dei rifiuti e più in generale in materia di economia circolare, con particolare riferimento al riutilizzo e al riciclo dei rifiuti urbani.

Spunti per la consultazione

S.9 *Quali ulteriori elementi si suggerisce di tenere in considerazione in tale sezione dello schema tipo di contratto di servizio?*

Motivare la risposta.

7 Disciplina dei controlli

- 7.1 L'articolo 203, comma 2, del d.lgs. 152/06 prevede, fra i contenuti minimi dello schema tipo di contratto di servizio, alcune disposizioni concernenti il tema del controllo, sia nell'ambito del rapporto contrattuale col gestore, sia nei confronti degli utenti del servizio. Più precisamente, tale disposizione prescrive che il contratto di servizio disciplini:
- *“le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio”* (lettera e);
 - *“i principi e le regole generali relativi alle attività ed alle tipologie di controllo, in relazione ai livelli del servizio ed al corrispettivo, le modalità, i termini e le procedure per lo svolgimento del controllo e le caratteristiche delle strutture organizzative all'uopo preposte”* (lettera f);
 - *“gli obblighi di comunicazione e trasmissione di dati, informazioni e documenti del gestore e le relative sanzioni”* (lettera g).
- 7.2 La molteplicità di profili che il tema del controllo assume con riferimento alla gestione dei rifiuti urbani rispecchia la struttura tipicamente trilaterale di tale servizio (commissionato dall'ente pubblico territorialmente competente ed erogato dal gestore a beneficio diretto degli utenti) e, conseguentemente, determina l'esigenza di garantire il rispetto sia degli obblighi che attengono al rapporto contrattuale tra ente affidante-gestore, sia degli obblighi che sorgono nei confronti dei cittadini fruitori diretti del servizio nell'ambito del rapporto gestore-utente.
- 7.3 Inoltre, considerato che alcuni aspetti in tema di controllo sono oggetto di regolazione da parte dell'Autorità ed altri invece sono rimessi all'autonomia delle parti, si ritiene necessario che il contratto di servizio dia compiuta e separata evidenza agli uni e agli altri aspetti.

¹⁸ Cfr. la deliberazione dell'Autorità 17 marzo 2020, 71/2020/A, recante “Protocollo d'intesa tra l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente e l'Ente Nazionale Italiano di Unificazione”.

- 7.4 In ordine alle specifiche funzioni conferite all’Autorità dalla legge 205/2017, in particolare in materia tariffaria e di regolazione della qualità servizio, si osserva che l’Autorità ha già adottato alcuni specifici strumenti di controllo della *compliance* regolatoria delle gestioni.
- 7.5 In proposito, la predisposizione del piano economico finanziario secondo la metodologia tariffaria *pro tempore* vigente si configura come il principale strumento di controllo per monitorare l’efficienza gestionale e favorire il conseguimento dell’equilibrio economico finanziario della gestione del servizio nel territorio di riferimento. Con riferimento alla regolazione della qualità sono stati invece individuati alcuni primi strumenti di controllo attraverso la predisposizione di obblighi di registrazione dei dati relativi agli indicatori di qualità adottati e connessi obblighi di comunicazione all’Autorità e all’Ente territorialmente competente.
- 7.6 Si evidenzia inoltre che, accanto alle misure di controllo e verifica contenute negli specifici provvedimenti adottati dall’Autorità, rilevano le disposizioni generali stabilite dalla legge istitutiva 481/95¹⁹ in tema di controllo sullo svolgimento dei servizi con poteri di ispezione, accesso e acquisizione della documentazione utile.
- 7.7 Pertanto, relativamente alle modalità di controllo fra ente affidante e gestore, l’Autorità è orientata a prevedere che il contratto di servizio indichi in maniera espressa ed in coerenza col modello gestionale prescelto (esternalizzazione o autoproduzione)²⁰ e con la tipologia contrattuale utilizzata (appalto o concessione):
- gli strumenti di controllo a disposizione della parte affidante;
 - le modalità per il loro esercizio e le conseguenze degli eventuali inadempimenti;
 - le caratteristiche delle strutture organizzative preposte a svolgere tale attività.
- 7.8 Dovrà inoltre essere espressamente previsto che gli strumenti di controllo di cui le parti intendono avvalersi per garantire anche la *compliance* regolatoria siano coerenti con quelli stabiliti dall’Autorità, secondo la regolazione *pro tempore* vigente, fermo

¹⁹ Ai sensi dell’articolo 2, comma 12, lettera g) della legge 481/95, l’Autorità dispone controlli sullo svolgimento dei servizi con poteri di ispezione, di accesso, di acquisizione della documentazione e delle notizie utili, potendo anche prevedere, ipotesi di indennizzi automatici a carico dell’esercente, nel caso di prestazioni rese con livelli inferiori a quelli stabiliti dall’Autorità. Inoltre, ai sensi dell’articolo 2, comma 12, lettera n), della legge 481/95, l’Autorità verifica la congruità delle misure adottate dai soggetti esercenti assicurando, altresì, ai sensi della lettera l) del citato comma 12, la più ampia pubblicità delle condizioni dei servizi. Si rammenta, infine, che per lo svolgimento di tali funzioni, l’articolo 2, comma 20, lettera a), della legge 481/95 dispone che l’Autorità, possa richiedere ai soggetti esercenti il servizio, informazioni e documenti sulle loro attività. anche effettuando verifiche ispettive presso i soggetti interessati per i seguiti di cui all’articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95.

²⁰ Il modello gestionale e/o la tipologia di affidamento possono influenzare le tipologie di controllo esercitabili nel caso concreto. In ipotesi di esternalizzazione contrattuale gli strumenti di controllo saranno tipicamente quelli di tipo contrattuale, mentre in ipotesi di esternalizzazione istituzionale potranno prevedersi anche strumenti di controllo di tipo societario secondo le previsioni del Codice civile. Infine, nel caso dell’*in house providing* potranno rilevare anche gli specifici strumenti per l’esercizio del controllo analogo.

restando la possibilità di prevederne di ulteriori e migliorativi rispetto a quelli già previsti dalla regolazione.

- 7.9 Nell'ambito della generale attività di controllo dell'ente affidante e del processo di *compliance* regolatoria avviato nei diversi territori, l'Autorità è orientata a prevedere che l'Ente territorialmente competente sia tenuto a segnalare all'Autorità, dandone comunicazione al gestore, i casi di violazione delle disposizioni recate dalla regolazione settoriale per i seguiti sanzionatori di competenza.

8 Procedura di subentro

- 8.1 Il tema del subentro, come segnalato anche dagli operatori nell'ambito dei primi procedimenti tariffari per il settore dei rifiuti urbani, risulta di grande importanza in quanto il carattere – assai frequentemente – breve della durata degli affidamenti può non garantire il recupero degli investimenti e delle altre componenti di costo riconoscibili in coerenza con la metodologia tariffaria *pro tempore* vigente, rischiando di compromettere il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario delle gestioni.
- 8.2 Con l'approvazione della metodologia tariffaria del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani per il secondo periodo regolatorio, l'Autorità ha introdotto criteri uniformi per la determinazione del valore di subentro che il gestore entrante è tenuto a corrispondere al gestore uscente, rinviando per i profili di disciplina uniforme della relativa procedura e delle modalità per la corresponsione del valore di rimborso al procedimento per la predisposizione di schemi-tipo di contratto di servizio (articolo 20 del MTR-2).
- 8.3 In proposito si ritiene opportuno evidenziare che la metodologia per la determinazione del valore di subentro attiene, oltre che ai costi operativi non ancora recuperati dal gestore uscente ($VR_{RC,a}$ di cui al comma 20.3 del MTR-2), al valore residuo dei cespiti la cui proprietà è trasferita al gestore entrante (VR_a di cui al comma 20.2 del MTR-2).
- 8.4 Con riferimento alla procedura di subentro si rileva che alla scadenza di un affidamento, accanto alla corresponsione del valore di subentro, assume rilievo anche l'obbligo di riconsegna delle opere, degli impianti e dei beni strumentali all'erogazione del servizio. Questo secondo profilo risulta oggetto di specifica previsione anche nell'articolo 203, comma 2, lettera m) del d.lgs. 152/06 ai sensi del quale il contratto di servizio deve prevedere "*l'obbligo di riconsegna delle opere, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali strumentali all'erogazione del servizio in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione*".
- 8.5 Relativamente al tema dei beni strumentali al servizio di gestione dei rifiuti urbani si evidenzia che esso presenta alcuni elementi di specificità:

- non tutti i beni strumentali al servizio sono sempre di proprietà del gestore (è diffuso il caso in cui alcuni beni sono di proprietà dei Comuni o di società pubbliche patrimoniali);
- mentre alcuni beni sono considerati strumentali al servizio per loro natura (ad esempio impianti di trattamento, attrezzatura per la raccolta, centri comunali di raccolta), altri per destinazione d'uso del gestore (tutti i beni dell'organizzazione aziendale utilizzati per i servizi quali, la sede amministrativa dell'azienda, gli uffici, la dotazione informatica, i depositi). Inoltre, per una particolare categoria di beni strumentali, quali i mezzi di raccolta, si possono riscontrare gestioni in cui sono annoverati tra i beni strumentali per loro natura ed altre in cui sono inseriti tra i beni strumentali per destinazione del gestore;
- alcuni beni devono rimanere nella disponibilità materiale del gestore per tutta la durata dell'affidamento essendo associati alle autorizzazioni ambientali prescritte dalla vigente normativa (iscrizione Albo gestori per i mezzi, autorizzazioni rilasciate dagli enti competenti per gli impianti).

8.6 In considerazione di tali variabili, si ritiene necessario che ciascun contratto di servizio contenga, in allegato, una ricognizione dei beni strumentali a disposizione del gestore entrante. A tal fine l'Autorità è orientata ad introdurre l'obbligo in capo al gestore entrante di redigere ed aggiornare, secondo le modalità e i tempi determinati dall'Ente territorialmente competente, un inventario dei beni strumentali al/i servizio/i affidato/i distinto almeno nelle seguenti sezioni:

- a) beni strumentali di sua proprietà, con separata evidenza di quelli acquisiti dal gestore uscente;
- b) beni strumentali di terzi.

La distinzione tra le due sezioni è funzionale ad individuare e distinguere i beni strumentali che rilevano ai fini dell'obbligo di riconsegna (ossia i cespiti di cui alla lettera b)), dai beni strumentali di proprietà del gestore che, in caso di cessione, dovranno essere valorizzati secondo quanto disposto dall'articolo 20 del MTR-2.

8.7 Con specifico riferimento alla procedura di subentro, in coerenza con quanto già previsto nella regolazione del settore idrico, l'Autorità è orientata ad introdurre una procedura uniforme comprensiva delle seguenti attività:

- l'Ente territorialmente competente verifica la piena rispondenza dei beni strumentali e delle altre dotazioni patrimoniali necessari alla prosecuzione del servizio e pertanto oggetto di riconsegna agli Enti o soggetti concedenti ovvero di trasferimento al nuovo gestore;
- su proposta del gestore uscente l'Ente territorialmente competente determina il valore di subentro verificando l'inerenza al servizio dei cespiti valorizzati in coerenza con quanto disposto dalla metodologia tariffaria *pro tempore* vigente. A tal fine:

- prima della scadenza naturale dell'affidamento, il gestore presenta all'Ente territorialmente competente la propria proposta;
- l'Ente territorialmente competente determina il valore di subentro e lo comunica al gestore per eventuali osservazioni;
- l'Ente territorialmente competente, con propria deliberazione, determina in via definitiva il valore di subentro tenendo conto delle osservazioni del gestore (se pervenute) e trasmette la propria deliberazione all'Autorità a fini di verifica nell'ambito dei procedimenti di propria competenza e nei termini previsti dai medesimi;
- con la medesima deliberazione l'Ente territorialmente competente stabilisce inoltre:
 - le tempistiche e le modalità di pagamento del valore di subentro da parte del gestore entrante al gestore uscente;
 - le tempistiche per il trasferimento dei beni strumentali al gestore entrante e per la riconsegna dei beni concessi in uso al gestore agli enti o soggetti concedenti.

I termini stabiliti dall'Ente territorialmente competente devono consentire il perfezionamento del pagamento del valore residuo di subentro e della consegna dei beni strumentali entro la data di avvio del nuovo affidamento.

- 8.8 Per le gestioni integrate, analogamente con quanto già stabilito per il servizio idrico, l'Autorità è orientata a prevedere che, in caso di mancato pagamento del valore residuo dei cespiti nel termine indicato dall'Ente territorialmente competente, il gestore uscente prosegua nella gestione del servizio, per il tempo strettamente necessario ed in via eccezionale, fino al subentro del nuovo gestore, limitatamente alle attività ordinarie e agli eventuali investimenti improcrastinabili individuati dall'Ente territorialmente competente e comunque nel rispetto della normativa di settore.
- 8.9 Parimenti, nell'ipotesi di mancato pagamento del valore di subentro l'Autorità ritiene che il contratto debba prevedere l'immediata escussione delle garanzie prestate dal gestore entrante al momento della sottoscrizione del contratto e l'avvio nei suoi confronti di tutte le necessarie azioni legali, nonché l'avvio della procedura per l'individuazione di un nuovo gestore.
- 8.10 Nell'ambito della disciplina della procedura di subentro si è tenuto conto anche dei principi contenuti nel decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 1986, n. 902, richiamati dall'articolo 203, comma 2, lettera l) del d.lgs. 152/06²¹ con riferimento alla facoltà di riscatto, i quali sono stati declinati, ai fini della loro attuazione, in

²¹ Tale disposizione prevede che il contratto di servizio disciplini “*la facoltà di riscatto secondo i principi di cui al titolo I, capo II, del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 1986, n. 902*”.

coerenza con la disciplina normativa e regolatoria vigente e con le competenze assegnate all’Autorità dalla legge 205/2017.

- 8.11 Relativamente al tema del trasferimento del personale l’Autorità è orientata a prevedere che il contratto di servizio disciplini tale aspetto ai sensi di quanto disposto dalla normativa di settore²², ossia che il personale che risulti alle dipendenze del gestore uscente, ove ne ricorrano i presupposti, è soggetto al passaggio diretto ed immediato al nuovo gestore del servizio in conformità alla vigente normativa del settore.
- 8.12 Con riferimento, infine, alle modalità di comunicazione tra i diversi soggetti coinvolti (gestore entrante, gestore uscente, ente affidante) si prevede che i relativi flussi informativi siano gestiti esclusivamente a mezzo di posta elettronica certificata o altro strumento telematico in grado di assicurare, da un lato, la massima rapidità, dall’altro, la certezza e la verificabilità dell’avvenuto scambio di dati.
- 8.13 Le informazioni relative all'avvenuta cessazione e al nuovo affidatario del servizio. dovranno inoltre essere comunicate all’Autorità, ai fini dell’aggiornamento dell’anagrafica operatori²³.

Spunti per la consultazione

- S.10** *Si condivide l’introduzione dell’obbligo di redigere un inventario dei beni strumentali?*
- S.11** *Si condividono le attività individuate dall’Autorità che costituiscono la procedura di subentro?*
- S.12** *Si condividono le fasi delineate per il procedimento di definizione del valore di subentro? Quali tempistiche si ritengono congrue rispetto ai diversi modelli gestionali adottati?*
- S.13** *Si condivide quanto prospettato in caso di disaccordo fra gestore uscente ed Ente territorialmente competente in ordine alla determinazione del valore di subentro?*
- S.14** *Si condivide quanto prospettato in caso di mancato pagamento da parte del gestore entrante?*

Motivare le risposte

9 Ulteriori obblighi fra le parti

- 9.1 L’Autorità ritiene utile, in una prospettiva di uniformazione delle regole soprattutto con riferimento agli adempimenti regolatori, che il contratto di servizio espliciti i principali obblighi in capo all’ente affidante ed al gestore: in tal modo potrà perseguirsi sia una maggiore consapevolezza che una maggiore certezza delle procedure.

²² Cfr. art. 202, comma 6, d.lgs. 152/06.

²³ Cfr. deliberazione 15 marzo 2022, 102/2022/R/com, Testo Integrato Anagrafica Operatori.

- 9.2 In analogia a quanto già disposto per la Convenzione tipo del servizio idrico integrato, l’Autorità è pertanto orientata a prevedere che lo schema tipo di contratto di servizio contenga alcune previsioni dedicate agli obblighi ulteriori in capo all’ente affidante e al soggetto gestore, provvedendo ad individuarne le fattispecie.
- 9.3 Relativamente agli ulteriori obblighi in capo all’ente affidante, nella sua qualità di Ente territorialmente competente, si ritiene in particolare che debba essere indicato l’obbligo di:
- garantire gli adempimenti di propria competenza previsti dalle disposizioni normative e regolamentari applicabili al servizio di gestione dei rifiuti urbani;
 - adempiere alle obbligazioni nascenti dal contratto al fine di garantire le condizioni economiche, finanziarie e tecniche necessarie per la erogazione e la qualità del servizio;
 - controllare le attività del gestore, raccogliendo, verificando e validando dati e informazioni inviate dal gestore medesimo, anche nell’ambito dei procedimenti di attuazione dei provvedimenti di regolazione dell’Autorità;
 - segnalare all’Autorità, dandone comunicazione al gestore, i casi di violazione delle disposizioni recate dalla regolazione settoriale per i seguiti sanzionatori di competenza.
- 9.4 Tra gli obblighi in capo al gestore l’Autorità è orientata a esplicitare gli adempimenti previsti dall’articolo 203, comma 1, rispettivamente alle lettere m) e p), del d.lgs. 152/06, ossia:
- “m) l’obbligo di riconsegna delle opere, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali strumentali all’erogazione del servizio in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione;*
- p) l’obbligo di applicazione al personale, non dipendente da amministrazioni pubbliche, da parte del gestore del servizio integrato dei rifiuti, del contratto collettivo nazionale di lavoro del settore dell’igiene ambientale, stipulato dalle Organizzazioni Sindacali comparativamente più rappresentative, anche in conformità a quanto previsto dalla normativa in materia attualmente vigente.”*
- 9.5 Ulteriori obblighi del gestore che l’Autorità ritiene debbano essere necessariamente esplicitati nel contratto di servizio attengono alle seguenti attività:
- provvedere alla realizzazione degli interventi indicati nel Piano economico finanziario pluriennale per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo infrastrutturale in relazione all’intero periodo di affidamento;
 - trasmettere all’Ente territorialmente competente il piano economico finanziario e la relazione di accompagnamento del prestatore d’opera qualora rilevante;

- trasmettere all'Ente territorialmente competente le informazioni tecniche, gestionali, economiche, patrimoniali e tariffarie riguardanti tutti gli aspetti del servizio, sulla base della pertinente normativa e dei provvedimenti di dell'Autorità;
- prestare ogni collaborazione per l'organizzazione e l'attivazione dei sistemi di controllo integrativi che l'Ente territorialmente competente ha facoltà di disporre durante tutto il periodo di affidamento;
- dare tempestiva comunicazione all'Ente territorialmente competente del verificarsi di eventi che comportino o che facciano prevedere irregolarità nell'erogazione del servizio, nonché assumere ogni iniziativa per l'eliminazione delle irregolarità, in conformità con le prescrizioni del medesimo Ente territorialmente competente;
- redigere ed aggiornare l'inventario dei beni strumentali al servizio in conformità al presente contratto;
- restituire all'Ente territorialmente competente e/o ad altro ente concedente, alla scadenza dell'affidamento, tutti i beni strumentali al servizio avuti in uso in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione;
- prestare le garanzie finanziarie e assicurative previste dal contratto;
- pagare le penali e dare esecuzione alle sanzioni;
- attuare le modalità di rendicontazione delle attività di gestione previste dalla normativa vigente;
- proseguire nella gestione del servizio fino al subentro del nuovo gestore, secondo quanto previsto dalla regolazione dell'Autorità e dal presente contratto;
- rispettare gli obblighi di comunicazione previsti dalla regolazione dell'Autorità e dal presente contratto.

Spunti per la consultazione

- S.15** *Si condivide quanto prospettato dall'Autorità in ordine ai contenuti di questa sezione del contratto?*
- S.16** *Si ritiene vi siano ulteriori obblighi dell'ente affidante che sia opportuno esplicitare nel contratto?*
- S.17** *Si ritiene vi siano ulteriori obblighi del gestore che sia opportuno esplicitare nel contratto?*

Motivare le risposte

10 Penali, sanzioni e condizioni di risoluzione

- 10.1 Il d.lgs. 152/06 all'art. 203, comma 2, lettera h) stabilisce che nello schema tipo di contratto debbano essere indicate *“Le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del Codice civile, diversificate a seconda della tipologia di controllo”*.
- 10.2 L'Autorità è orientata a confermare la necessità che tali tematiche trovino una disciplina contrattuale chiara ed esplicita, ritenendo che un quadro certo ed esaustivo dei meccanismi da attivarsi in caso di uno o più inadempimenti da parte del gestore possa svolgere in maniera più efficace sia una funzione di deterrenza e prevenzione che di gestione e risoluzione delle ipotesi di mancato rispetto degli obblighi contrattuali, ivi compresi quelli derivanti dai provvedimenti adottati dall'Autorità nell'esercizio delle proprie competenze di regolazione del servizio.
- 10.3 A tal riguardo si evidenzia che, con l'avvio della regolazione, alle penali rimesse all'iniziativa dell'ente affidante e alle sanzioni previste alla normativa di settore, si affiancano procedure sanzionatorie e sistemi di premi/penalità che costituiscono un tratto essenziale della regolazione incentivante e dell'*enforcement* dell'Autorità.
- 10.4 Con specifico riferimento alla regolazione della qualità del servizio rifiuti urbani, si rammenta che l'Autorità, in una logica di gradualità e sostenibilità delle misure adottate, ha ritenuto opportuno:
- prevedere esclusivamente obblighi di servizio e standard generali di qualità, rinviando ad una seconda fase l'adozione di standard specifici ed indennizzi automatici a favore dell'utente in caso di violazione dei medesimi;
 - rinviare la valutazione in ordine all'introduzione di meccanismi di penalità e premi nell'ambito del provvedimento recante i criteri per l'aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie ai sensi del MTR-2.

Contestualmente è stato previsto uno specifico presupposto sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge n. 481/95, costituito dal mancato rispetto per due annualità degli standard generali di qualità²⁴.

- 10.5 Inoltre, nell'ambito della regolazione della qualità del servizio è stata riconosciuta all'Ente territorialmente competente la facoltà di introdurre eventuali standard migliorativi o ulteriori rispetto a quelli minimi stabiliti dall'Autorità. In tale ipotesi, in coerenza con quanto già previsto nella Convenzione tipo del servizio idrico integrato, si ritiene che l'Ente territorialmente competente, in caso di mancato raggiungimento di tali standard da parte del gestore, possa applicare specifiche penali. I valori minimi e massimi delle stesse dovranno essere raccordati con quelli

²⁴ Cfr. articolo 53.6 del TQRIF: *“La violazione dello standard generale di qualità per due anni consecutivi costituisce presupposto per l'apertura di un procedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95.”*

che saranno previsti dalla regolazione per violazione dei corrispondenti standard minimi in materia di qualità del servizio.

- 10.6 Quanto ai profili sanzionatori, è intenzione dell’Autorità prevedere che debba trovare esplicito richiamo nel contratto di servizio l’obbligo dell’ente affidante di segnalare all’Autorità i casi di violazione di disposizioni della regolazione settoriale per i seguiti sanzionatori di competenza²⁵.
- 10.7 Con riferimento alle condizioni di risoluzione del contratto per inadempimento, l’Autorità ritiene opportuno che il contratto di servizio tipo, in conformità ai principi della disciplina contenuta nel Codice civile, preveda:
- modalità e termini, con cui alla parte inadempiente, l’altra possa intimare di adempiere secondo la previsione dell’articolo 1454 del Codice civile;
 - modalità e termini con cui le parti contraenti indichino nel contratto di servizio le ipotesi di inadempimento oggetto delle eventuali clausole risolutive espresse ai sensi dell’articolo 1456 del Codice civile.
- 10.8 Si propone inoltre che il contratto di servizio, in applicazione delle disposizioni speciali previste dal d.lgs. 50/16 per i contratti pubblici, debba prevedere tra le ipotesi di risoluzione anche la perdita da parte del gestore dei requisiti previsti dalla legge per contrarre con la pubblica amministrazione e/o per l’erogazione del servizio rifiuti.

Spunti per la consultazione

S.18 *Si condivide quanto prospettato dall’Autorità in ordine ai contenuti di questa sezione del contratto?*

S.19 *Si ritiene opportuno che, alla stregua dei meccanismi penali, l’Ente territorialmente competente per gli standard aggiuntivi e migliorativi possa prevedere anche l’introduzione di meccanismi premianti nelle more della loro introduzione da parte dell’Autorità?*

Motivare le risposte

11 Disposizioni finali

- 11.1 In tale sezione del contratto di servizio l’Autorità intende prevedere che siano disciplinati i seguenti aspetti:
- la prestazione di garanzie finanziarie e assicurative;
 - le modalità di aggiornamento e modifica del contratto di servizio;
 - l’indicazione degli Allegati allo schema tipo di contratto di servizio.

²⁵ Si veda nota n. 29

Garanzie

- 11.2 Con riferimento alle garanzie, la *lettera n) del comma 2, dell'art 203, d.lgs152/06* indica che lo schema tipo di contratto di servizio disciplini la prestazione di “*idonee garanzie finanziarie e assicurative*”.
- 11.3 Tale materia, per l’aspetto relativo all’esatto adempimento delle prestazioni contrattuali da parte del gestore, è attualmente disciplinata dal Codice dei contratti pubblici. Più precisamente, l’articolo 103 del d.lgs. 50/16 stabilisce che per la sottoscrizione del contratto l’aggiudicatario deve produrre “*una garanzia, denominata «garanzia definitiva», a sua scelta sotto forma di cauzione o fideiussione (..) pari al 10 per cento²⁶ dell'importo contrattuale*” precisando che essa “*è prestata a garanzia dell'adempimento di tutte le obbligazioni del contratto e del risarcimento dei danni derivanti dall'eventuale inadempimento delle obbligazioni stesse, nonché a garanzia del rimborso delle somme pagate in più all'esecutore rispetto alle risultanze della liquidazione finale, salva comunque la risarcibilità del maggior danno verso l'appaltatore.*” Ulteriori profili – quali ad esempio le clausole obbligatorie, la decorrenza e cessazione della garanzia, lo svincolo progressivo in corso di esecuzione del contratto– sono puntualmente disciplinati nella medesima disposizione di legge.
- 11.4 Si ritiene pertanto che nella sezione contrattuale dedicata alle garanzie debba essere innanzitutto confermato e disciplinato in concreto l’obbligo di prestare la garanzia definitiva in conformità alle vigenti previsioni di legge.
- 11.5 Relativamente al profilo assicurativo delle responsabilità che il gestore assume nell’erogazione del servizio, l’Autorità è orientata a prevedere che il contratto contenga una disciplina espressa, ivi compreso l’indicazione del massimale minimo, delle polizze assicurative che il gestore è tenuto a sottoscrivere a copertura della responsabilità civile verso terzi e della responsabilità verso i prestatori di lavoro.
- 11.6 Si ritiene opportuno evidenziare che sono in fase di valutazione, da parte dell’Autorità, le modalità con le quali, anche attraverso specifiche clausole contenute nel contratto di servizio, si possa contribuire a migliorare le condizioni per la realizzazione di impianti di trattamento nelle aree che ne sono più carenti. Tra queste, è oggetto di approfondimento, in particolare, l’ipotesi di prevedere apposite garanzie, anche a carico dei soggetti conferitori, finalizzate a garantire la sostenibilità economica finanziaria degli investimenti.

Spunti per la consultazione

S.20 *Si ritiene ci siano ulteriori profili in tema di garanzie e assicurazioni che debbano essere obbligatoriamente esplicitati e disciplinati nel contratto di servizio? Motivare la risposta*

²⁶ La medesima disposizione prevede che tale misura sia aumentata in caso di ribassi superiori al 10% e al 20%.

Modalità di aggiornamento e modifica del contratto di servizio

11.7 Tra le disposizioni finali l’Autorità ritiene utile che ciascun contratto di servizio contenga una disciplina espressa degli elementi idonei a determinarne l’aggiornamento automatico e delle condizioni alle quali ne è ammessa la modifica su impulso di una delle parti.

11.8 Tra i primi si ritiene debbano in particolare rientrare il sopravvenire di:

- a) disposizioni legislative nazionali e/o regionali e regolamentari;
- b) provvedimenti di pianificazione e di programmazione, comunque denominati, approvati dagli enti competenti ai sensi di legge;
- c) provvedimenti di regolazione nazionale;
- d) ulteriori eventi imprevedibili e non imputabili ad alcuna delle parti.

11.9 Tali eventi assumono rilievo ai fini dell’aggiornamento del contratto allorché modificano e/o integrano le modalità di esecuzione del servizio affidato e/o degli obblighi che gravano su una o entrambe le parti.

11.10 Tra i secondi, ferma restando la preventiva verifica delle condizioni di ammissibilità delle modifiche in corso di esecuzione del contratto previste dalle norme di legge²⁷ e dai provvedimenti regolatori *ratione temporis vigenti*, si ritiene debbano in particolare rientrare:

- a) le modifiche non programmate di uno o più dei servizi affidati, sia in termini di qualità del servizio che di attività erogate;
- b) la revisione del corrispettivo contrattuale.

Allegati

I documenti allegati costituiscono parte integrante – formale e sostanziale dello schema tipo di contratto di servizio:

- Disciplinare tecnico;
- Carta della qualità del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani;
- Ricognizione dei beni strumentali.

Spunti per la consultazione

S.21 *Si ritiene ci siano ulteriori ipotesi di modifica del contratto che debbano trovare obbligatoriamente una disciplina espressa nel contratto?*

S.22 *Si condivide l’elenco degli allegati obbligatori proposto?*

²⁷ Cfr. Direttiva 2014/23/UE, Cons. 75, 76, 78, 79; Direttiva 2014/24/UE, Cons. 107, 108, 109, 111 e articoli 106 e 175 del d.lgs. 50/2016.

S.23 *Si ritiene ci siano ulteriori elementi da segnalare?*

Motivare le risposte