



REGOLAZIONE ARERA NEL SETTORE DEI RIFIUTI URBANI: CONTRATTI DI SERVIZIO

Guida alla lettura e all'applicazione della delibera 385/2023/R/rif

Luglio 2024

Premessa generale

- Lo schema tipo di contratto elaborato da ARERA fornisce la cornice a un insieme di obblighi regolatori già esistenti e vigenti sia sui temi tariffari sia su quelli di qualità, dando loro esplicita evidenza.¹
- Più nello specifico, lo schema tipo definisce uno schema contrattuale uniforme che regola i rapporti tra enti affidanti e gestori², con un approccio mirato a orientare e promuovere la convergenza del settore verso assetti organizzativi più efficienti caratterizzati da una migliore qualità del servizio per gli utenti.
- I poteri di regolazione e controllo dell'Autorità sono esercitati secondo modalità neutrali rispetto all'assetto organizzativo del servizio, ivi compresa la forma di gestione prescelta dagli enti affidanti. Pertanto, la sfera di autonomia dei soggetti affidanti nella scelta delle modalità di gestione del servizio non è in alcun modo - e né può esserlo - compressa dalle previsioni regolatorie di ARERA.
- Le delibere di ARERA emanate sinora hanno già integrato i contratti in essere con nuovi obblighi (potere di eterointegrazione contrattuale), pertanto la definizione di un contratto adeguato alle previsioni regolatorie è uno strumento utile - per tutti gli attori pubblici e privati coinvolti nella gestione del servizio - a rendere visibile e trasparente il coordinamento tra le regole dei contratti vigenti e le deliberazioni ARERA e a coadiuvare l'applicazione concreta e uniforme della regolazione.
- Il pieno coordinamento tra disciplina regolatoria e disciplina contrattuale è imprescindibile per garantire uno sviluppo industriale del settore, sia dal punto di vista della qualità del servizio erogato agli utenti, incluso lo sviluppo impiantistico, sia da quello dell'equilibrio economico - finanziario delle gestioni e quindi della concorrenza del mercato. Tale coordinamento richiede

¹ La previsione di un contratto di servizio tipo per la disciplina dei rapporti tra gli Enti di governo e i soggetti affidatari del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è stata introdotta dall'articolo 203 del d.lgs. 152/06. Successivamente è venuta in rilievo la previsione di cui all'art. 7, comma 2, del d.lgs. 201/2022 secondo cui negli ambiti di competenza, le autorità di regolazione predispongono schemi di contratti tipo.

² In coerenza alla definizione di gestore, lo schema tipo non si applica ai meri prestatori d'opera e non è previsto per i servizi in economia svolti direttamente dai comuni.



una disciplina organica e funzionale dei contenuti, consentendo in tal modo il conseguimento di quell'auspicata uniformità del servizio a livello nazionale per uno sviluppo del settore. A tal proposito è necessario che siano allineate alla regolazione tutte le fasi del servizio partendo dalle procedure di affidamento che, se non in linea con la regolazione, impediscono o complicano la sua applicazione nella fase successiva.

- Uno degli aspetti di maggior rilievo attiene alla determinazione dei corrispettivi per l'espletamento dei servizi a opera dei gestori. Da un punto di vista tecnico in attuazione dell'articolo 2, comma 17, della legge 481/95, le entrate tariffarie determinate ai sensi del Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2) sono considerate come valori massimi. 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 ritengono di coprire integralmente, al fine di verificare la coerenza con gli obiettivi definiti. Tale impostazione regolatoria, coerente con il desiderio di preservare gli esiti delle gare qualora dovessero generare efficienza per la gestione, ha in alcuni casi dato adito a contenziosi tra gli operatori e gli ETC, come confermato più volte dalla stessa ARERA. Ciò per via dell'insorgere di squilibri economico-finanziari derivanti dall'applicazione, ad esempio, del canone di gara invece che del MTR, senza la necessaria valutazione delle condizioni di mantenimento dell'equilibrio economico finanziario e omettendo sia una adeguata giustificazione sia l'imprescindibile e già citata elencazione delle componenti di costi che non si ritiene di dover coprire.
- Considerate le significative criticità manifestatesi nell'ambito delle determinazioni dei PEF 2020 e dei PEF 2021, ARERA con l'approvazione del MTR-2 ha introdotto nuove misure e regole specifiche per il rafforzamento della salvaguardia dell'Equilibrio Economico Finanziario delle gestioni nonché specifiche regole procedurali a sostegno delle corrette relazioni tra committenti e gestori del servizio.
- Con lo schema di contratto di servizio, ARERA ha rafforzato l'importanza di effettuare scelte partecipate, introducendo la specifica previsione per cui l'Ente Territorialmente Competente (ETC) si impegna ad 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.
- È bene ricordare che lo schema tipo di contratto di servizio è un atto che si limita a fissare soltanto i contenuti minimi essenziali obbligatoriamente richiesti dalla normativa vigente. Rimane pertanto intatta l'autonomia contrattuale delle Parti nel disciplinare, nel rispetto della normativa vigente e dei provvedimenti di regolazione dell'Autorità, contenuti ulteriori in ragione, tra l'altro, dei peculiari assetti locali del servizio nel proprio territorio. Si rammenta infine che risulta necessario valutare il grado di sovrapposizione con il contratto in essere onde poter avere un documento leggibile e privo di norme contrastanti.



- Con il comunicato del 30 luglio 2024 ARERA ha ricordato che la trasmissione del contratto di servizio adeguato alla deliberazione 3 agosto 2023, 385/2023/R/rif avviene nell'ambito della raccolta dati "Tariffe rifiuti" edizione "PEF aggiornamento 2024-2025": in particolare, nell'ambito tariffario di riferimento, nella sezione "Documentazione per gestore/i" è presente un'apposita area denominata "Contratto di servizio" riservata al caricamento della documentazione relativa al contratto di servizio³. Pertanto nel caso in cui si sia già provveduto al caricamento dei documenti inerenti il PEF 2024/25 sarà necessario chiedere la revisione della documentazione per completare l'inserimento dei documenti inerenti il contratto.

Di seguito si offre una breve lettura ragionata di alcuni dei principali aspetti di interesse, per favorire un ordinato recepimento della disciplina regolatoria nei contratti di servizio.

Premessa sulla eterointegrazione

Cosa è l'eterointegrazione della Regolazione ARERA?

L'eterointegrazione rappresenta una caratteristica dei poteri di regolazione dell'Autorità che le permette di incidere anche sul contenuto dei contratti e/o rapporti preesistenti nell'esercizio del potere regolatorio qualora il medesimo contenuto sia contrario o difforme rispetto alle previsioni adottate da ARERA.

A garanzia degli attori in gioco la normativa impone un rafforzamento della legalità procedurale, grazie alla previsione di forme di partecipazione procedimentale particolarmente avanzate e obbligatorie per gli atti normativi o a carattere generale, che tengano conto della necessità di garantire il perseguimento delle finalità stabilite dalla legge, costituite soprattutto dalla promozione della concorrenza e dalla tutela degli utenti e consumatori.

La sussistenza nell'ambito dell'esplicazione della potestà di regolazione delle Autorità Amministrative Indipendenti del potere di intervenire con effetti conformativi sugli assetti contrattuali preesistenti è stata ribadita a più riprese dalla Giurisprudenza.

Come si manifesta l'eterointegrazione della regolazione ARERA nei contratti di servizio per la gestione dei rifiuti?

L'entrata in vigore di una nuova norma regolatoria fa sì che sia data "prevalenza" a quest'ultima rispetto a disposizioni dei contratti di servizio in essere confliggenti. L'eterointegrazione comporta l'inserzione di clausole e regole imposti dalla Autorità con una portata sostitutiva rispetto alle

³ <https://www.arera.it/comunicati-operatore/dettaglio/modalita-operative-per-la-trasmissione-del-contratto-di-servizio-adequato-alla-deliberazione-3852023rrif>.



clausole eventualmente difformi⁴. Ciò significa che i contratti in essere per essere conformi alla legge devono essere adeguati allo schema di ARERA.

Da un punto di vista operativo, i profili regolatori contenuti nello schema tipo di ARERA che non necessitano di specificazioni vanno introdotti *sic et simpliciter* nel contratto; mentre i profili previsti dallo schema di ARERA che necessitano di integrazioni vanno introdotti con le opportune precisazioni, come concordate tra le Parti.

Considerati i soggetti in gioco e per i motivi sopra espressi, quindi l'adeguamento contrattuale allo schema tipo di ARERA non è soggetto al pagamento dei diritti di segreteria.

L'eterointegrazione dei contratti in essere è divenuta efficace a valle dell'adozione dello schema di contratto tipo di ARERA?

No, perché la prerogativa dell'eterointegrazione è, come detto sopra, una caratteristica propriamente connessa ai poteri di regolazione di ARERA. Con riguardo, poi, al servizio di gestione dei rifiuti, è opportuno precisare che l'applicazione del Metodo tariffario di ARERA anche per i rapporti contrattuali in corso di esecuzione, mediante la sostituzione automatica delle clausole non conformi alla regolazione vigente, non è subordinata dall'approvazione dello schema-tipo dei contratti di servizio, giacché quest'ultimo è il precipitato di un obbligo normativo previgente⁵. Nella stessa delibera n. 385/2023 si sottolinea che *“la prerogativa di eterointegrazione dei rapporti sottostanti alle fattispecie regolate è un potere riconosciuto con portata generale dalla giurisprudenza, come direttamente discendente dalle funzioni e dai poteri riconosciuti all'Autorità dalla legge n. 481/95, cui espressamente rinvia l'articolo 1, comma 527, della legge 205/17”*.

Quale è il rapporto tra la regolazione ARERA e le altre norme di settore? Come si risolvono eventuali antinomie fra norme?

La disciplina regolatoria in materia di rifiuti è essa stessa espressione di un potere sancito da una norma imperativa (art. 1, comma 527, della legge n. 205/2017); norma posta a presidio di esigenze fondamentali, rispetto alla quale le norme anteriori sono destinate a recedere, in virtù del criterio

⁴ 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 dall'articolo 203 del d.lgs. 152/06) conferendo all'Autorità di regolamentazione nazionale (articolo 1, comma 527, lettera e), della legge 205/17) la competenza alla loro definizione. Pertanto, tutte le competenze regolatorie dell'Autorità inerenti al settore dei rifiuti urbani sono esercitate “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 vi è 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).

Da quanto detto discende che il potere di eterointegrazione dei contratti, ovvero l'adeguamento normativo automatico dei contratti in essere allo schema tipo di ARERA. Ciò significa che lo schema di contratto dell'Autorità prevale sul contratto stipulato ante regolazione, sostituendo le parti in cui i contenuti fossero contrastanti e integrando i contenuti minimi mancanti.

⁵ Sul punto si veda anche la Sentenza n. 485/2024 del TAR Puglia.



cronologico di risoluzione delle antinomie, secondo cui *“lex specialis posterior derogat priori generali”*.

Il principio sta a significare che una legge posteriore può derogare a una legge precedente, disciplinando in modo nuovo una parte della materia già regolata da altra legge di carattere generale. Indica il criterio di specialità per risolvere le antinomie tra norme: prevale quella più specifica. Quella generale non viene abrogata ma viene derogata, cioè trova applicazione nei casi in cui non si applica la norma speciale.

Correlato al brocardo precedente vi è quello che dice *“lex posterior generalis non derogat priori specialis”* ovvero la norma posteriore generale non abroga la norma anteriore speciale, salvo che dalla lettera o dalla ratio della prima si evinca la volontà di abrogare la seconda. Ovvero, salvo eccezioni, il criterio della specialità prevale su quello cronologico.

In sintesi:

- l’art. 1, comma 527, della legge n. 205/2017 è la fonte di rango primario, a carattere imperativo, attributiva del potere regolatorio e che prevale su quelle antecedenti;
- la disciplina regolatoria sottende esigenze generali, pertanto ha natura imperativa e deve esserne garantita l’operatività anche nella disciplina di rapporti in corso di svolgimento, secondo il meccanismo dell’eterointegrazione contrattuale, ex art. 1339 c.c., con sostituzione automatica della clausola difforme.

Il Legislatore – in sede di riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica a mezzo del decreto legislativo n. 201/2022 – non solo ha mantenuto ferme *“le competenze delle Autorità nazionali in materia di regolazione economico-tariffaria e della qualità”* (art. 6, comma 1, e art. 26, comma 1), ma ha anche ribadito e cristallizzato il principio per cui *“le Autorità di regolazione individuano, per gli ambiti di competenza, i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di piano economico-finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi”* (art. 7, comma 1).

Il contratto

Contratto di servizio e corrispettivo

All’art. 6 dello schema tipo è previsto che il corrispettivo sia determinato *“secondo il metodo tariffario pro tempore vigente”* e che *“Le Parti danno atto delle tempistiche e delle modalità di riconoscimento del corrispettivo spettante al Gestore.”*

Allo stesso tempo all’articolo 7.1 è previsto che *“L’Ente territorialmente competente garantisce per tutta la durata dell’affidamento la coerenza fra il corrispettivo spettante al Gestore e l’ammontare dei costi riconosciuti dal metodo tariffario pro tempore vigente, assicurandone l’adeguamento in sede di approvazione e aggiornamento della predisposizione tariffaria ai sensi dalla regolazione vigente”*.



In tema di coerenza del corrispettivo ARERA ha chiaramente previsto al paragrafo 28.2 del MTR-2, allegato alla delibera 363/21/R/rif, che *“L’organismo competente verifica, altresì, il rispetto dell’equilibrio economico finanziario del gestore, comunicando a quest’ultimo gli esiti delle valutazioni al riguardo compiute, nonché motivando le scelte adottate nell’ambito dell’attività di eventuale integrazione e modifica dei dati, delle informazioni e gli atti trasmessi dall’operatore, secondo criteri funzionali al riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio.”* Questo tema è ripreso integralmente e in modo più puntuale anche nello Schema tipo della relazione di accompagnamento per l’aggiornamento tariffario biennale 2024-2025, al paragrafo 5.7⁶

Sul punto va ribadito che, in attuazione dell’articolo 2, comma 17, della legge 481/95, **le entrate tariffarie determinate ai sensi del MTR-2 sono considerate come valori massimi.** È comunque possibile, **in caso di equilibrio economico finanziario (EEF) della gestione, applicare valori inferiori, indicando, con riferimento al PEF, le componenti di costo ammissibili ai sensi della disciplina tariffaria che non si ritengono di coprire integralmente,** al fine di verificare la coerenza con gli obiettivi definiti.

Quindi va ricordato che:

1. il corrispettivo va determinato secondo il metodo tariffario ARERA;
2. le entrate tariffarie determinate ai sensi del metodo tariffario vanno considerate come valori massimi;
3. Nel caso in cui ci si avvalga della facoltà di applicare valori inferiori alle entrate tariffarie determinate ai sensi del MTR-2 aggiornato, l’Ente territorialmente competente:
 - a. indica le componenti di costo ammissibili che si ritiene di non coprire integralmente;
 - b. esprime le proprie valutazioni in ordine alla coerenza della rinuncia al loro riconoscimento rispetto agli obiettivi definiti e al mantenimento dell’equilibrio economico finanziario della gestione;
 - c. Motiva le scelte adottate illustrando gli esiti delle valutazioni compiute.
4. L’Ente territorialmente competente verifica il rispetto dell’equilibrio economico finanziario della gestione, comunicando al gestore gli esiti delle valutazioni al riguardo compiute, nonché

⁶ Relazione di accompagnamento, paragrafo 5.7, *“Rinuncia al riconoscimento di alcune componenti di costo”.*
“Nel caso in cui ci si avvalga della facoltà prevista dall’articolo 4.6 della deliberazione 3 agosto 2021 363/2021/R/RIF di applicare valori inferiori alle entrate tariffarie determinate ai sensi del MTR-2 aggiornato, l’Ente territorialmente competente indica le componenti di costo ammissibili che si ritiene di non coprire integralmente ed esprime le proprie valutazioni in ordine alla coerenza della rinuncia al loro riconoscimento rispetto agli obiettivi definiti e al mantenimento dell’equilibrio economico finanziario della gestione, motivando le scelte adottate e illustrando gli esiti delle valutazioni compiute”.



motivando le scelte adottate; **la verifica del rispetto dell'equilibrio economico finanziario del gestore viene effettuata, in primis, attraverso il confronto con il PEFA^{7,8}.**

5. Le entrate tariffarie calcolate secondo quanto detto sopra e riportate nel PEF dell'anno di riferimento costituiranno il corrispettivo riconosciuto al Gestore.

Ciò significa che non si possono applicare i prezzi predefiniti contrattualmente senza una piena copertura dei costi effettivi e senza un'adeguata verifica dei costi e del mantenimento dell'equilibrio economico e finanziario.

L'aggiornamento del contratto è l'occasione per avere un comportamento uniforme nel tempo onde garantire le Parti sulla coerenza tra servizi offerti e costi sostenuti e riconosciuti con la possibilità di monitorarli in maniera più chiara.

Il Piano economico e finanziario di affidamento

L'art. 27 dello Schema di Contratto di servizio, contempla tra gli allegati, il cosiddetto "PEFA" ossia il Piano Economico Finanziario di affidamento. Il PEFA deve avere i contenuti minimi previsti dall'art. 8 dello schema di Contratto di Servizio. Il PEFA, allegato al contratto, di cui costituisce parte integrante e sostanziale, riporta, con cadenza annuale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, l'andamento previsionale dei costi di gestione e di investimento, nonché la previsione annuale dei proventi da tariffa. Il PEFA deve consentire il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario ed è elemento essenziale di confronto con i PEF che saranno successivamente approvati.

In caso di aggiornamento del PEFA, la definizione delle condizioni che garantiscono l'equilibrio economico e finanziario dell'affidamento per la durata residua del contratto deve avvenire all'interno del PEFA. L'ETC si impegna ad adottare le misure necessarie a favorire il superamento dell'eventuale situazione di disequilibrio economico e finanziario, nell'ambito di una procedura partecipata con il gestore.

Revisione del corrispettivo contrattuale a causa di aggiornamento/modifica del contratto

Le revisioni del corrispettivo in corso di affidamento possono essere effettuate al verificarsi di novità/modifiche normative e regolatorie con effetto eterointegrativo automatico sul contratto che modificano e/o integrano le modalità di esecuzione del servizio affidato e/o degli obblighi che gravano su una o entrambe le Parti.

⁷In ragione delle tempistiche di applicazione della delibera 385/2023/R/rif, l'elaborazione del PEFA è stata collegata all'adeguamento del contratto di servizio e quindi posticipata rispetto all'approvazione dei PEF 2024 e 2025. Per i prossimi anni si ritiene che l'eventuale aggiornamento del PEFA debba avvenire in maniera propedeutica rispetto al PEF ai fini della verifica dell'equilibrio economico e finanziario dell'affidamento.

⁸ Redatto secondo lo schema tipo definito dall'Autorità ai sensi dell'articolo 7, comma 1, del Decreto legislativo 201/22 per gli affidamenti assentiti ai sensi delle disposizioni ivi previste, o in alternativa, per gli affidamenti antecedenti detta norma, secondo schemi alternativi atti comunque a verificare l'equilibrio economico finanziario della gestione.



Ferma restando la preventiva verifica delle condizioni di ammissibilità delle modifiche in corso di esecuzione del contratto previste dalle norme di legge e dai provvedimenti regolatori *ratione temporis* vigenti, è ammessa la modifica del Servizio affidato su impulso delle Parti o di una sola di esse.

ARERA invita nel contratto a elencare ulteriori casi ed è importante in questo caso ricomprendere le previsioni contrattuali preesistenti.

Sul punto si ricorda che il corrispettivo nel corso dell'affidamento è determinato a fronte del metodo tariffario, pertanto può subire variazioni in costanza di contratto.

Quelle qui citate sono le sole casistiche che comportano una variazione contrattuale obbligatoria o concordata. Va da sé che anche in tal caso il corrispettivo nel corso degli anni sarà sempre determinato dall'esito del metodo tariffario ma si potrà tener conto degli elementi inseriti nella variazione contrattuale.

Verifica equilibrio economico finanziario. Quali parametri guardare?

Il recepimento ordinato delle prescrizioni regolatorie richiede di mantenere l'equilibrio economico finanziario della gestione e di conciliare i costi di bilancio con i costi riconosciuti. Inserendo i costi effettivamente sostenuti nell'anno a-2 e utilizzando tutte le leve che la regolazione mette a disposizione per dotare il modello di una certa flessibilità e personalizzazione (es: sharing, parametri QL e PG, fattore X, COI, rimodulazione degli *extra cap* nelle annualità successive, etc.) si rafforza la prevedibilità dei flussi economici e finanziari, a favore di nuovi investimenti e quindi di una maggiore industrializzazione del settore. Per tenere in conto l'utile di impresa è possibile fare riferimento alle variabili tariffarie stabilite dal metodo tariffario *pro tempore* vigente, e quindi dal MTR-2, che definiscono implicitamente la marginalità e redditività della gestione, fermo restando la valutazione di eventuali condizioni differenziali derivanti dalle specifiche offerte di affidamento.

In particolare, gli indicatori regolatori da prendere a riferimento devono essere:

- la remunerazione del capitale investito e la quota di sharing sui ricavi derivanti dai recuperi di materia, desumibili dal PEFA;
- il WACC regolatorio definito da ARERA⁹.

Tali elementi possono essere valutati anche in relazione agli elementi contabili rapportati alla gestione quali:

- il margine operativo netto (MON)¹⁰;

⁹ A oggi il WACC regolatorio definito dall'ARERA per la gestione integrata dei rifiuti urbani è pari al 6,3%, più 1% per la quota di capitale investito netto (CIN) corrispondente agli investimenti riconosciuti con un time lag di due anni.

¹⁰ Il margine operativo netto (MON) è un indicatore di redditività utilizzato nella riclassificazione del conto economico a valore aggiunto. Si ottiene come risultato della sottrazione al margine operativo lordo (MOL) degli accantonamenti e ammortamenti. Il MON corrisponde sostanzialmente all'utile calcolato prima delle gestioni finanziarie e fiscali e risulta essere indicato anche come EBIT, *Earnings before interests and taxes*, cioè Utile prima del pagamento degli interessi e delle tasse.



- Il tasso interno di rendimento (TIR)¹¹.

Del confronto tra gli elementi regolatori e contabili è opportuno darne conto nella Relazione di accompagnamento al PEF.

Procedure partecipate tra ETC e Gestore - focus valorizzazione componenti previsionali e sharing

Lo sharing sui ricavi derivanti dai recuperi di materia, previsto dal Metodo Tariffario, risulta una leva imprescindibile per determinare la convenienza economica degli affidamenti.

L'esperienza di questi anni ha dimostrato il ruolo determinante dell'ETC anche, spesso, a prescindere delle istanze (e dagli strumenti previsti) del gestore. Si prende favorevolmente atto dell'obbligo per l'ETC di "adottare procedure partecipate", "approvare istruttorie appropriate" e "adottare le misure necessarie a favorire il superamento dell'eventuale situazione di disequilibrio economico finanziario". La valorizzazione del fattore di *sharing* deve essere ancorata a **parametri oggettivi** legati agli output raggiunti dal gestore rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e al livello di efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo. Per calare questa previsione nella pratica, sarebbe opportuno condividere *ex ante* tra le parti, in modo trasparente, gli obiettivi precisi che si intendono raggiungere nel periodo considerato e la modalità di quantificazione dello *sharing* nel caso in cui tali obiettivi venissero raggiunti solo parzialmente. Si tratta pertanto di definire anticipatamente gli obiettivi in capo alla gestione e la corrispondenza puntuale tra grado di raggiungimento degli stessi e valorizzazione del fattore di *sharing*. Sempre per quanto concerne lo sharing, si ricorda che all'interno del PEF vanno inseriti integralmente i ricavi – accertabili e verificabili - realizzati dal conferimento dei materiali (ai sistemi di *compliance* e al mercato) a prescindere dal soggetto che li percepisce direttamente, ovvero per ognuna delle situazioni di seguito elencate a titolo esemplificativo:

1. Incassi al comune;
2. Delega con contratto in cui parte dei ricavi è compensata da prestazioni;
3. Delega al gestore con riduzione concordata di corrispettivo inserito nel contratto;
4. ...

Si rammenta che parimenti vanno considerati integralmente i costi relativi al conferimento dei materiali (ai sistemi di *compliance* e al mercato). Ad esempio, in caso di accordi che prevedano compensazioni tra costi (ad esempio di prepulizia o di smaltimento scarti) e incassi da vendita di materiali nel PEF vanno evidenziati sia i costi che gli incassi in maniera integrale per il rispetto dei principi di trasparenza e di coerenza tra i dati.

¹¹ Il tasso interno di rendimento (TIR), indicato anche come *internal rate of return* (IRR), è definito come il tasso di attualizzazione che rende il valore attuale netto (VAN) di una serie di flussi di cassa pari a zero. Il TIR serve a misurare la redditività finanziaria di un'azienda intesa come investimento.



Un altro elemento di attenzione riguarda il corretto riconoscimento al gestore della valorizzazione delle relative componenti previsionali incentivanti (COI) a fronte e in coerenza di ciascuna richiesta di variazione del perimetro gestionale ovvero della qualità del servizio.

Va inoltre sottolineato che tali servizi aggiuntivi risulteranno come costo nelle successive approvazioni del PEF (ovvero nell'anno $a+2$, dove a rappresenta l'anno in cui i costi sono stati sostenuti e i COI riconosciuti); pertanto sarà importante valutare sempre l'eventuale effetto economico delle variazioni di servizio richieste, onde poter, nell'anno $a+2$, correttamente valutare eventuali variazioni dei costi rilevati ed eventualmente riallineare al meglio i costi strutturali con i costi inseriti nel PEF.

Allineamento regolazione ARERA con nuovi affidamenti

Nei prossimi mesi, con l'adozione anche dello schema tipo di bando, l'Autorità contribuirà ulteriormente a garantire una maggiore uniformità degli atti che disciplinano le procedure a evidenza pubblica per l'affidamento della gestione integrata dei rifiuti urbani (e dei singoli servizi), al fine di promuovere la concorrenza e migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici.

In questa fase (presenza dello schema di contratto tipo ma assenza dello schema di bando tipo) lo schema di contratto tipo non solo va allegato alle nuove procedure di affidamento, ma in sede di progettazione e redazione della documentazione per l'avvio delle procedure è richiesto ai committenti un lavoro di verifica del quadro regolatorio vigente, come declinato nello schema di contratto tipo, affinché sia garantita una conformità minima. Ciò al fine di avviare un percorso di convergenza tra i bandi di gara pubblicati e la regolazione, ovvero per garantire che bandi di gara e nuovi contratti di servizio siano, *ab origine*, coerenti con le disposizioni regolatorie. A tale proposito è opportuno che in sede di avvio della procedura per l'affidamento/di gara venga prodotto il Piano Economico Finanziario di affidamento previsto all'art. 8 dello Schema tipo di Contratto di Servizio.

Perimetro del servizio affidato

Le variazioni programmate in fase di sottoscrizione del contratto di servizio dovranno essere disciplinate in una apposita sezione dello stesso. Tuttavia, visto che il settore dei rifiuti è caratterizzato per sua natura da significative dinamiche di variazioni (connaturate soprattutto a richieste delle Amministrazioni Comunali o da ottimizzazioni di servizio talvolta non prevedibili) si suggerisce di prevedere una clausola di adeguamento automatico di tale sezione secondo quanto rilevato e stabilito in fase di predisposizione tariffaria (cfr. paragrafi 2.1 e 3.1.2 della Relazione di Accompagnamento ex Determina /2021 - DRIF del 4 novembre 2021 che definiscono il perimetro delle attività).¹²

¹² A tal proposito si rammenta anche che l'art. 8.3 della delibera 363/2021 prevede che "Al verificarsi di circostanze straordinarie e tali da pregiudicare gli obiettivi indicati nel piano, gli organismi competenti di cui ai commi 7.1 e 7.2, con procedura partecipata dal gestore, in qualsiasi momento del secondo periodo regolatorio 2022-2025, possono



Oltre a dare atto delle variazioni programmate del perimetro nel corso del periodo di affidamento, le parti condividono la loro valorizzazione economica, al netto di eventuali varianti e/o modifiche dei prezzi unitari concordate, nonché dei meccanismi di revisione dei prezzi delle attività *extra* perimetro.

Inventario dei beni strumentali

L'inventario previsto all'art 22 dello schema tipo di contratto di servizio dovrebbe essere sviluppato in 2 step: i) prima dell'avvio della procedura di individuazione del nuovo gestore, per consentire che il possibile nuovo gestore abbia contezza (sebbene imprecisa) di cosa comporti il subentro (in termini economici e/o di beni già disponibili per il servizio); ii) dopo l'affidamento per la corretta quantificazione del valore di subentro; soprattutto nei casi in cui il Valore Residuo di Subentro assume importi elevati, la sua liquidazione comporterebbe oneri finanziari non indifferenti che devono essere tenuti in considerazione nelle valutazioni di gara. Addirittura, potrebbe essere potenzialmente motivo di ricorso avverso l'aggiudicazione di una procedura a evidenza pubblica la mancata valorizzazione degli stessi da parte di un partecipante aggiudicatario alla procedura poiché incidente sulla sostenibilità dell'offerta economica presentata e sul necessario rispetto del principio dell'utile necessario.

Sul punto potrebbero essere utile prevedere che:

- l'Ente Competente identifichi/aggiorni i cespiti di proprietà del Gestore oggetto di trasferimento a ogni predisposizione tariffaria, anche con riferimento agli investimenti programmati nel periodo regolatorio in corso;
- il valore residuo, in analogia a quanto già previsto dalla regolazione del Servizio Idrico, sia determinato/aggiornato dall'Ente Competente a ogni predisposizione tariffaria sulla base delle regole definite dal Metodo Tariffario vigente. Infatti, accertando annualmente i criteri di identificazione degli asset oggetto di trasferimento e quindi anche la corrispondente quantificazione del teorico valore di subentro¹³, si possono minimizzare le casistiche e i rischi derivanti dal possibile disaccordo fra gestore uscente ed Ente territorialmente competente in ordine alla determinazione del valore di subentro al termine del contratto.

presentare all'Autorità motivata istanza di revisione infraperiodo della predisposizione tariffaria trasmessa ai sensi del comma 7.5, come eventualmente aggiornata ai sensi del comma 8.2". Tale revisione potrebbe rendersi necessaria anche al solo fine di quantificare eventuali valori *extra cap* da recuperare nelle predisposizioni tariffarie successive, evitando di variare l'approvazione delle entrate tariffarie per l'anno in corso in cui si è manifestata la variazione non programmata.

¹³ Si rammenta che ai sensi dell'art. 20 del MTR-2, il Valore di Subentro, tra l'altro, deve comprendere anche "i costi straordinari effettivamente sostenuti dal gestore uscente nelle due annualità precedenti all'anno di subentro e non ancora intercettati nelle pertinenti predisposizioni tariffarie"; in particolare si ritiene che debbano essere valutati con attenzione i costi riferiti alle ultime due annualità dell'affidamento per variazioni programmate, non programmate e costi straordinari (es. variazioni dei costi per smaltimenti verso impianti terzi).



Suggerimenti per un possibile piano di lavoro coordinato tra ETC/gestore

Si riporta di seguito una possibile scaletta operativa da considerare nel recepimento dello schema tipo di ARERA.

1. Perimetro del Servizio affidato: analisi e contestualizzazione al fine di identificare:

- le attività affidate, rientranti nel perimetro regolato, con riferimento a ciascun Comune;
- le attività esterne al perimetro regolato, delle modalità di svolgimento e dei corrispettivi pattuiti;
- l'eventuale elenco delle variazioni programmate, relativa valorizzazione economica e tempistiche implementative, in termini di perimetro amministrativo e/o numero e/o consistenza di attività affidate;

2. Corrispettivo e Piano Economico Finanziario di Affidamento: analisi e contestualizzazione rispetto:

- agli atti di affidamento;
- agli atti di regolazione tariffaria già approvati del singolo contesto di riferimento;
- all'eventuale pianificazione economica e finanziaria prodotta dal Gestore;

3. Obblighi in materia di qualità e trasparenza: analisi e contestualizzazione rispetto:

- ai livelli qualitativi e obblighi di trasparenza definiti dalla Carta del Servizio vigente, in conformità a quanto previsto dalla regolazione della Trasparenza, Qualità Tecnica e Qualità Contrattuale definita da ARERA;
- alle variazioni programmate, con indicazione delle tempistiche implementative, relative all'introduzione di standard e livelli qualitativi migliorativi (o ulteriori) ovvero al passaggio in uno schema regolatorio migliorativo;
- agli obblighi definiti dai Criteri Ambientali, minimi e/o premianti;

4. Ulteriori obblighi, Programma di controlli, Modalità di esecuzione delle attività di controllo: analisi e contestualizzazione rispetto agli atti di affidamento del singolo contesto di riferimento, focalizzazione degli obblighi del Gestore in particolare per quanto riguarda:

- la relazione del Gestore contenente dati e informazioni concernenti l'assolvimento degli obblighi contenuti nel contratto di servizio;
- la redazione e aggiornamento da parte del Gestore dell'inventario dei beni strumentali;

5. Procedura di subentro e corresponsione del valore di rimborso al Gestore uscente: analisi e contestualizzazione rispetto agli atti di affidamento, in particolare per quanto attiene:

- l'identificazione dei beni strumentali e loro pertinenze da trasferire in caso di subentro da parte di un altro Gestore;
- i criteri per identificare il personale da trasferire in caso di subentro da parte di un altro Gestore.



6. Allegati: edificazione degli allegati e ulteriori specifiche richieste dal Contratto Tipo, tra cui in particolare:

- Carta della qualità del servizio oggetto di affidamento – da rivedere secondo TQRIF;
- Piano Economico Finanziario di Affidamento – da produrre con CE, SP, RF;
- Inventario dei beni strumentali – da produrre;
- Disciplinare tecnico - da rivedere secondo TQRIF.