



Roma, 10 ottobre 2024

**L'adeguamento dei contratti di servizio gestione rifiuti allo schema tipo ARERA
(Deliberazione ARERA n. 385/2023)**

Nota di chiarimento

Premessa	1
Tempistiche e modalità di recepimento dello schema di contratto di servizio	3
Ambito di applicazione	4
Durata del contratto di servizio	5
Corrispettivo contrattuale e Piano Finanziario di Affidamento (PEFA)	5
Sottoscrizione del contratto di servizio	7
Applicazione dei CAM (Criteri Ambientali Minimi)	8

Premessa

Il presente documento si propone di fornire uno strumento di chiarimento dei nuovi obblighi che gravano sugli enti affidanti del servizio di gestione dei rifiuti e sui gestori del servizio, sia esso fornito in forma integrata, o nei singoli servizi che lo compongono.

Con [deliberazione n.385 del 2023](#), l'ARERA ha diffuso lo [schema tipo di contratto di servizio](#) per la gestione dei rifiuti urbani, caratterizzato da contenuti minimi essenziali che

dovranno essere recepiti sia nei contratti in essere che in quelli nuovi, con il proposito di disciplinare la ripartizione di responsabilità e rischi tra ente affidante e soggetto gestore.

Lo schema tipo di contratto di servizio rappresenta la sintesi all'interno della quale dovranno essere recepite tutte le prescrizioni regolatorie finora definite dall'Autorità, dalla determinazione dei costi efficienti del servizio (con MTR e MTR-2), fino all'adozione delle regole di trasparenza e qualità tecnica e contrattuale (TQRIF).

Il presente documento rappresenta la posizione dei Comuni in qualità di enti che affidano il servizio di gestione dei rifiuti urbani, in ordine alle attività che dovranno essere implementate nel rispetto delle nuove prescrizioni regolatorie che discendono dalla delibera n.385 in esame, ferme restando le precisazioni già contenute nel **Vademecum** concertato tra Anci, Utilitalia e Assoambiente e denominato "*Regolazione ARERA nel settore dei rifiuti urbani: contratti di servizio. Guida alla lettura ed all'applicazione della delibera 385/2023/R/rif*".

Quest'ultimo documento, al quale si rimanda per gli aspetti di dettaglio, affronta e descrive ampiamente, tra le altre cose, il potere di eterointegrazione delle delibere ARERA e come questo debba essere interpretato in relazione ai contratti in essere. In questa sede si ritiene tuttavia opportuno ribadire che **l'adeguamento dei contratti in essere allo schema tipo è obbligatorio in forza dell'efficacia eterointegrativa dei contratti riconosciuta ai provvedimenti di regolazione dell'Autorità**, atteso che tale prerogativa è un potere riconosciuto con portata generale dalla giurisprudenza, come direttamente discendente dalle funzioni e dai poteri riconosciuti all'Autorità dalla legge n.481/1995, cui espressamente rinvia l'articolo 1, comma 527, della legge 205/2017¹.

Per quanto attiene al contenuto della delibera n. 385/2023 in esame, è importante precisare che **lo schema di contratto di servizio fissa i contenuti minimi essenziali obbligatoriamente richiesti dalla normativa vigente, e non determina la compressione dell'autonomia contrattuale dell'ente territorialmente competente e del gestore del servizio che sottoscrivono il contratto, che possono pattuire eventuali contenuti ulteriori**, in ragione, ad esempio, "*dei peculiari assetti locali del servizio nel*

¹ Di seguito si rammentano le principali delibere vigenti fonti di ETEROINTEGRAZIONE e inclusione automatica degli obblighi regolatori già esistenti e futuri previsti dall'Autorità:

- Delibera 3 agosto 2023 n.389/2023/R/rif, Aggiornamento biennale (2024-2025) del metodo tariffario rifiuti (MTR-2);
- Delibera 3 agosto 2023 n. 387/2023/R/rif, Obblighi di monitoraggio e di trasparenza sull'efficienza della raccolta differenziata e sugli impianti di trattamento dei rifiuti urbani;
- Delibera 3 agosto 2023 n. 386/2023/R/rif, Istituzione di sistemi di perequazione nel settore dei rifiuti urbani;
- Delibera 3 agosto 2023 n. 385/2023/R/rif, Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani;
- Delibera 18 gennaio 2022 n.15/2022/R/rif, Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

pertinente territorio e nel rispetto della normativa vigente e dei provvedimenti di regolazione dell'Autorità". La stessa delibera poi, nel definire lo schema di contratto di servizio, oltre a porre un obbligo di adeguamento dei contratti in essere, individua i contenuti dello schema tipo di contratto di servizio anche come **standard di contratto** da utilizzare in caso di nuovi affidamenti e, pertanto, come evidenziato nella nota congiunta Anci/Utilitalia/FISE, sarebbe già auspicabile allineare i bandi di gara con il nuovo contratto tipo, al fine di evitare eventuali problemi successivamente all'aggiudicazione.

Circa i contenuti del contratto di servizio, si precisa che, sia che si tratti di nuovi contratti o di contratti già in essere, devono essere allegati i seguenti atti:

- a) deliberazione dell'Ente territorialmente competente n. del (scelta della forma di gestione);
- b) deliberazione dell'Ente territorialmente competente n. del (affidamento del servizio);
- c) carta della qualità del servizio oggetto di affidamento;
- d) Piano Economico Finanziario di Affidamento (PEFA);
- e) inventario dei beni strumentali;
- f) elenco del personale trasferito al gestore entrante;
- g) elenco delle banche dati relative al servizio affidato;
- h) disciplinare tecnico.

Si osserva che tra i documenti citati e necessariamente da allegare al contratto compare anche la Carta della qualità del servizio oggetto di affidamento, obbligo peraltro già previsto dalla stessa Autorità con delibera n. 15/2022, che doveva trovare applicazione già dall'annualità 2023.

Tempistiche e modalità di recepimento dello schema di contratto di servizio

L'obbligo di adeguamento allo schema tipo di contratto di servizio emanato da ARERA è previsto *"entro 30 giorni dall'adozione delle pertinenti determinazioni di aggiornamento tariffario biennale 2024-2025 ovvero dal termine stabilito dalla normativa statale di riferimento per l'approvazione della TARI riferita all'anno 2024"*.

Si fa presente che il termine relativo al PEF 2024-25, dopo una serie di proroghe, nell'anno 2024 è scaduto il 20 luglio a seguito dell'approvazione della legge di conversione del c.d. **Decreto Coesione** (DL 60/2024).-La data del **20 agosto 2024** è pertanto il termine per la trasmissione all'ARERA dei contratti di servizio adeguati allo schema tipo, termine che si considera ordinario, per le motivazioni di seguito rappresentate.

Il testo della delibera in esame non precisa la tipologia di sanzioni che verranno comminate in caso di mancato adeguamento del contratto entro i termini previsti; le eventuali conseguenze per gli enti inadempienti non appaiono quindi indicate nei documenti analizzati. Nel caso in cui il contratto di servizio non fosse ancora stato adeguato o trasmesso, è comunque necessario procedere con adeguamento del contratto e trasmissione ad ARERA, quanto prima possibile. Se l'ente ha già trasmesso la restante documentazione tariffaria, dovrà presentare una richiesta di rettifica motivata scegliendo l'opzione "Contratto di servizio" dal menù a tendina.

La trasmissione all'Autorità del contratto adeguato deve avvenire, si ricorda, a cura dell'Ente territorialmente competente nell'ambito della raccolta dati "Tariffe rifiuti", edizione "PEF aggiornamento 2024-2025", caricando la documentazione nella sezione "Contratto di servizio" riservata a tale scopo².

Ambito di applicazione

Circa l'ambito di applicazione dello schema tipo di contratto di servizio, questo dovrà riferirsi ai casi in cui l'Ente territorialmente competente disponga l'affidamento al gestore - del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani o dei singoli servizi che lo compongono - secondo una delle modalità di gestione stabilite dalla normativa vigente.

Si ricorda che l'Ente territorialmente competente (ETC) corrisponde all'Ente di governo dell'Ambito, laddove costituito ed operativo, o, in caso contrario, alla Regione o alla Provincia autonoma o al Comune, secondo la definizione contenuta nel MTR.

Sono, invece, da ritenersi esclusi dall'applicazione dello schema tipo tutti i casi in cui il servizio sia gestito dall'ETC in economia, in considerazione della mancanza di alterità soggettiva tra affidante e affidatario, tale da giustificare una disciplina negoziale dei rapporti tra le parti.

Di fatto, vengono esclusi dall'applicazione tutti i gestori considerati prestatori d'opera all'interno della regolazione rifiuti Arera, per cui i gestori che non compilano il PEF non sono tenuti all'aggiornamento del contratto.

² Si rammenta che le Modalità operative per la trasmissione del contratto di servizio adeguato alla deliberazione 385/2023/R/rif sono state comunicate da ARERA il 30/07/2024 con uno specifico Comunicato agli operatori <https://www.arera.it/comunicati-operatore/dettaglio/modalita-operative-per-la-trasmissione-del-contratto-di-servizio-adequato-alla-deliberazione-3852023rrif>

Durata del contratto di servizio

Innanzitutto, occorre precisare che la modifica del contratto di servizio ai sensi della delibera 385/2023 di per sé, non è motivo di modifica della durata contrattuale precedentemente pattuita e che, di norma, salvo diversi accordi tra le parti, la durata rimane invariata.

Per i nuovi affidamenti invece, è opportuno precisare che gli stessi devono avere una durata compatibile con l'ammortamento dei beni e degli investimenti previsti.

L'Autorità prevede, inoltre, che la durata possa essere incrementata nei seguenti casi:

- a) nuove e ingenti necessità di investimento, anche derivanti da un significativo incremento della popolazione servita, a seguito di processi di accorpamento gestionale, riorganizzazione e integrazione dei servizi, anche in ossequio a quanto previsto dall'articolo 3-bis, comma 2-bis, del Decreto-legge n. 138/11;
- b) mancata corresponsione del valore di subentro da parte del gestore entrante, nel rispetto della regolazione *pro tempore* vigente, o in caso di oggettivi e insuperabili ritardi nelle procedure di affidamento.

Corrispettivo contrattuale e Piano Finanziario di Affidamento (PEFA)

Con riferimento al corrispettivo contrattuale, la delibera 385/2023 conferma la necessità che esso sia determinato in conformità alle risultanze dell'applicazione della regolazione sia dei costi efficienti del servizio che della qualità tecnica e contrattuale, con la precisazione che, in ogni caso, le parti possono riconoscere un corrispettivo contrattuale di valore inferiore a quello risultante dall'applicazione della regolazione, ove venga rispettata la condizione di equilibrio economico-finanziario. In quest'ultimo caso, è opportuno che il corrispettivo minore pattuito tra le parti sia riconducibile ad una ben documentata e solida motivazione circa i costi derivanti dall'applicazione dello schema regolatorio che non si intende coprire integralmente, a garanzia del mantenimento dell'equilibrio economico finanziario della gestione³.

In ogni caso, il corrispettivo contrattuale dovrà trovare adeguato riscontro nelle fonti contabili obbligatorie e deve essere determinato secondo il metodo tariffario *pro tempore* vigente. Allo stato attuale il metodo tariffario è definito nella delibera ARERA 363/2021 e successive modificazioni.

³ Per l'approfondimento su questo punto si rimanda alla consultazione del [Vademecum](#) concertato tra Anci, Utilitalia e Assoambiente citato in premessa.

Si rammenta che l'equilibrio economico-finanziario può essere perseguito anche definendo, all'interno del contratto, i meccanismi di *sharing* dei ricavi derivanti dalla valorizzazione del rifiuto.

La delibera in esame prevede poi un *Piano Economico Finanziario di Affidamento* (PEFA), quale elemento essenziale da allegare al contratto di servizio (art.8 della delibera 385/2023). Il PEFA deve essere redatto secondo lo schema tipo definito dall'Autorità “*ai sensi dell'articolo 7, comma 1, del d.lgs. 201/22, per gli affidamenti assentiti ai sensi delle disposizioni ivi previste*”.

Tale ultima formulazione comporta che per tutti gli affidamenti assentiti a normative antecedenti all'entrata in vigore del d.lgs. 201/22 (23 dicembre 2022), andranno applicate le disposizioni antecedenti, sempreché contenenti un piano economico-finanziario a garanzia degli investimenti e delle condizioni di equilibrio.

Il PEFA resta pertanto obbligatorio solo per gli affidamenti successivi al d.lgs. 201 del 23 dicembre 2022.

Tuttavia, anche nel caso di affidamenti assentiti prima del 23 dicembre 2022, si ritiene utile la compilazione di uno schema simile al piano economico di affidamento basato sull'ultimo PEF approvato, anche al fine di avere un documento di riferimento da confrontare con gli esiti delle future approvazioni delle tariffe ai sensi del metodo tariffario Arera.

Caratteristiche e contenuti del PEFA

Il PEFA è un piano economico multi-annuale che consiste nell'espansione temporale dei risultati relativi al gestore del servizio già contenuti nel PEF approvato. Ad oggi l'Autorità non ha previsto una specifica delibera di approvazione dello schema tipo del PEFA ma ha ritenuto di specificare alcune indicazioni nel tool di calcolo comprensivo dello schema di piano economico-finanziario di aggiornamento tariffario biennale 2024-2025, di cui all'Allegato 1 della Determina 06 novembre 2023 - 1/2023 – DTAC, che sono sintetizzate nel foglio di calcolo “T_post_detr.4.6”.

Come precisa l'articolo 8 dello schema tipo, il PEFA contiene:

- gli esiti del programma degli interventi e del piano finanziario degli investimenti;
- la sintesi dei beni delle strutture e dei servizi disponibili;
- le risorse finanziarie necessarie alla predisposizione del servizio integrato di gestione ovvero delle singole attività che lo compongono.

A partire dalla valorizzazione delle colonne riferite al gestore del foglio “*T_post_detr.4.6*” dell’Allegato 1 - Tool di calcolo MTR-2 agg. 2024-2025⁴, è possibile sviluppare lungo l’arco temporale interessato dal contratto, il piano tariffario reiterando i criteri e le valorizzazioni applicate nel PEF. Questo significa che nel PEFA è necessario:

- definire i criteri per la determinazione di eventuali detrazioni ex art. 4.6 Del. 363/2021/R/Rif;
- specificare i criteri per la determinazione dei parametri di *sharing* in relazione agli obiettivi di miglioramento della qualità descritti nel contratto stesso;
- sviluppare materialmente i piani di rientro dei conguagli ed il recupero negli anni del delta ($\sum Ta - \sum T_{max}$) con riferimento all’art. 4.5 del MTR-2;
- inserire componenti di costo previsionale (e relative rettifiche e conguagli negli anni successivi) per la valorizzazione in tariffa di ogni miglioramento qualitativo previsto nel Titolo III nello stesso contratto;
- inserire i valori dei cespiti riferiti agli investimenti richiesti al gestore e di quelli contenuti nell’inventario dei beni strumentali, assicurando un piano di rientro (ad es. tramite la variazione delle vite utili) o un valore di subentro in relazione alla durata del contratto.

La valorizzazione di tutte queste componenti porta alla definizione del costo efficiente del servizio in ciascun anno e per tutta la durata del contratto. È poi compito dell’ente territorialmente competente assicurarsi che l’applicazione del limite di crescita annuale delle tariffe assicuri la sussistenza dell’equilibrio economico finanziario del gestore, nonché la realizzazione degli investimenti programmati e degli obiettivi fissati nel contratto pur sempre in un’ottica di sostenibilità della tariffa da parte dell’utenza.

Sottoscrizione del contratto di servizio

Come già sostenuto nel [documento di risposta Anci/Ifel al DCO 262/2023 di ARERA](#), il riferimento in via esclusiva all’Ente territorialmente competente (anziché anche all’Ente affidante come nel primo DCO 643/2023) pone un rilevante problema interpretativo ed operativo circa i soggetti tenuti alla firma del nuovo contratto. Il ripristino dell’originario duplice riferimento a ente affidante ed ente territorialmente competente sarebbe stato importante per evitare l’insorgere di dubbi e/o pretese confliggenti tra i soggetti pubblici coinvolti a livello locale che possono riflettersi negativamente sulle esigenze di certezza,

⁴ https://www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/23/Allegato1_ToolMTR-2_agg2024-2025.xlsx

stabilità e coerenza col quadro regolatorio e normativo vigente, che pure la definizione dello schema tipo di contratto di servizio persegue.

Si ritiene in proposito che nei casi in cui il contratto di servizio sia attualmente in capo ai Comuni, la sottoscrizione del contratto continui a spettare a questi ultimi, fermo restando l'obbligo della trasmissione ad ARERA del documento a carico dell'EGATO, nonché l'ovvia esigenza di concertazione di taluni degli elementi di integrazione contrattuale su cui l'EGATO eserciti la propria competenza.

Applicazione dei CAM (Criteri Ambientali Minimi)

Come è noto, con DM MITE del 23 giugno 2022, il Ministero della Transizione Ecologica, in attuazione del Piano d'Azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione, ha emanato i **Criteri Ambientali Minimi (CAM)** per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, **che sono entrati in vigore il 3 dicembre 2022**, a cui tutti i nuovi contratti devono attenersi.

I CAM contengono sia i criteri ambientali minimi che quelli premianti, utilizzati per remunerare le offerte oggetto di affidamento; i CAM devono essere rispettati per tutti gli affidamenti che sono successivi alla data della loro entrata in vigore.

Lo schema tipo di contratto di servizio messo a disposizione da ARERA come allegato alla delibera n. 385 fornisce le disposizioni sui contenuti minimi essenziali del contratto e, all'art. 13.3 richiama l'obbligo del gestore di svolgere il servizio nel rispetto della normativa tecnica vigente e di garantire, relativamente al servizio affidato, il rispetto degli obblighi di trasparenza previsti dalla regolazione *pro tempore* vigente, nonché quello dei "Criteri Ambientali, minimi e/o premianti", che dovranno essere riportati in uno specifico box contenuto nel contratto di servizio.

Tale prescrizione deve essere intesa non come un recepimento automatico dei CAM per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani nei contratti affidati precedentemente all'entrata in vigore dei CAM stessi, ma, relativamente ai contratti in essere, come la necessità di eseguire una ricognizione dei CAM già previsti nel contratto, di redigere un elenco dei CAM applicati o di effettuare il rinvio alla sezione del contratto dove gli stessi sono riportati, ovvero l'indicazione dei nuovi CAM, che tramite pattuizione specifica con l'ETC si intende rispettare nella modifica del contratto in essere.

Per gli affidamenti successivi alla entrata in vigore dei CAM, invece, i contenuti tecnici previsti nei CAM stessi devono trovare espressione nel contratto di servizio, come peraltro evidenziato nello schema tipo definito dall'Autorità.