

DELIBERAZIONE 27 DICEMBRE 2024
596/2024/R/RIF

DEFINIZIONE DI UNO SCHEMA TIPO DI BANDO DI GARA PER L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI

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

Nella 1322^a riunione del 27 dicembre 2024

VISTI:

- la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti;
- la direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull’aggiudicazione dei contratti di concessione;
- la direttiva 2018/851/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti;
- la decisione di esecuzione del Consiglio europeo del 13 luglio 2021, relativa all’approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell’Italia;
- la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante “Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità” (di seguito: legge 481/95);
- il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”;
- il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244, avente ad oggetto “Regolamento recante disciplina delle procedure istruttorie dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas, a norma dell’articolo 2, comma 24, lettera a), della legge 14 novembre 1995, n. 481”;
- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante “Norme in materia ambientale” (di seguito: d.lgs. 152/06);
- il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148;
- il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”, convertito con modificazioni nella legge 24 marzo 2012, n. 2 (di seguito d.l. 1/12);
- il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”;

- la legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020” (di seguito: legge 205/17);
- la legge 21 giugno 2022, n. 78, recante “Delega al Governo in materia di contratti pubblici”;
- il decreto del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica 24 giugno 2022, n. 257, recante “Approvazione del Programma nazionale di gestione dei rifiuti”;
- la legge 5 agosto 2022, n. 118, recante “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”;
- il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica” (di seguito: d.lgs. 201/22);
- il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante “Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”, attualmente in fase di revisione (di seguito: anche d.lgs. 36/23);
- il decreto del Ministro della Transizione ecologica 23 giugno 2022 (di seguito: DM 23 giugno 2022), recante “Criteri ambientali minimi per l’affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, della pulizia e spazzamento e altri servizi di igiene urbana (...)” (di seguito: CAM);
- lo Schema di decreto legislativo recante “Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36” (Atto del governo 226);
- la delibera dell’Autorità Nazionale Anticorruzione, n. 309 del 27 giugno 2023 - Bando tipo n. 1 - 2023 “*Schema di disciplinare di gara. Procedura aperta per l’affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari di importo superiore alle soglie europee con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo*” (di seguito anche: bando tipo ANAC n. 1/2023);
- il Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima (PNIEC) trasmesso dai ministeri dell’Ambiente e della Sicurezza energetica (MASE) e delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) alla Commissione Europea il 30 giugno 2024 (di seguito: PNIEC);
- il Rapporto sul futuro della competitività europea di Mario Draghi, redatto su incarico della Presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen in occasione del discorso sullo stato dell’Unione Europea del 13 settembre 2023, e presentato il 9 settembre 2024;
- la deliberazione dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 23 dicembre 2014, 649/2014/A, recante “Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell’Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico”;
- la deliberazione dell’Autorità 30 luglio 2019, 333/2019/A, recante “Istituzione di un tavolo tecnico con Regioni ed Autonomie Locali in materia di ciclo dei rifiuti urbani ed assimilati” (di seguito: deliberazione 333/2019/A);

- la deliberazione dell’Autorità 31 ottobre 2019, 443/2019/R/RIF, recante “Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021” e il relativo Allegato A (di seguito: MTR);
- la deliberazione dell’Autorità 31 ottobre 2019, 444/2019/R/RIF, recante “Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati” e il relativo Allegato A;
- la deliberazione dell’Autorità 3 agosto 2021, 363/2021/R/RIF, recante “Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025” e il relativo Allegato A (di seguito MTR-2);
- la deliberazione dell’Autorità 18 gennaio 2022, 15/2022/R/RIF, recante “Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani”, e il relativo Allegato A;
- il parere dell’Autorità 29 novembre 2022, 647/2022/I/COM, sullo “Schema di decreto legislativo recante riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ai sensi dell’articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118”;
- la deliberazione dell’Autorità 14 febbraio 2023, 50/2023/R/RIF, recante “Avvio di procedimento per la definizione di schemi tipo di bando di gara per l’affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, in coerenza con quanto previsto dall’articolo 7, comma 2, del d.lgs. 201/22” (di seguito: deliberazione 50/2023/R/RIF);
- la deliberazione dell’Autorità 3 agosto 2023, 385/2023/R/RIF, recante “Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani” e il relativo Allegato A;
- la deliberazione dell’Autorità 3 agosto 2023, 387/2023/R/RIF, recante “Obblighi di monitoraggio e di trasparenza sull’efficienza della raccolta differenziata e sugli impianti di trattamento dei rifiuti urbani” (di seguito: deliberazione 387/2023/R/RIF) e il relativo Allegato A;
- la deliberazione dell’Autorità 3 agosto 2023, 389/2023/R/RIF, recante “Aggiornamento biennale (2024-2025) del metodo tariffario rifiuti (MTR-2)” (di seguito: deliberazione 389/2023/R/RIF);
- la deliberazione dell’Autorità 23 gennaio 2024, 7/2024/R/RIF, recante “Ottemperanza alle sentenze del Consiglio di Stato, Sezione Seconda, nn. 10548, 10550, 10734, 10775 del 2023, in materia di regolazione tariffaria degli impianti di trattamento di rifiuti, di cui alla deliberazione dell’Autorità 363/2021/R/RIF, e ulteriori disposizioni attuative”;
- la deliberazione dell’Autorità 5 marzo 2024, 72/2024/R/RIF, recante “Conferma delle misure di cui all’articolo 1 della deliberazione dell’Autorità 7/2024/R/RIF, per l’ottemperanza alle sentenze del Consiglio di Stato in materia di impianti minimi per il trattamento dei rifiuti”;
- il documento per la consultazione dell’Autorità 7 novembre 2023, 514/2023/R/RIF, recante “Orientamenti per la definizione di uno schema tipo di bando di gara per l’affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani” (di seguito: documento per la consultazione 514/2023/R/RIF);

- il documento per la consultazione dell’Autorità 29 ottobre 2024, 450/2024/R/RIF, “Orientamenti finali per la definizione di uno schema tipo di bando di gara per l’affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani” (di seguito: documento per la consultazione 450/2024/R/RIF);
- le relazioni semestrali di monitoraggio, ai sensi dell’articolo 5, comma 6, del d.lgs. 201/22, relative al rispetto delle prescrizioni stabilite dalla disciplina di settore per la definizione del perimetro degli ambiti territoriali e per la costituzione degli Enti di governo dell’ambito, contenute nel Volume I “*Stato dei servizi*” della Relazione Annuale 2023 e nelle relazioni dell’Autorità 19 dicembre 2023, 609/2023/I/RIF, 10 luglio 2024, 286/2024/I/RIF e 17 dicembre 2024, 567/2024/I/RIF;
- la determina 6 novembre 2023, 01/DRIF/2023, recante “Approvazione degli schemi tipo degli atti costituenti l’aggiornamento della proposta tariffaria per il biennio 2024-2025 e delle modalità operative per la relativa trasmissione all’Autorità, nonché chiarimenti su aspetti applicativi della disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti, ai sensi delle deliberazioni 363/2021/R/RIF e 389/2023/R/RIF”;
- la nota prot. 5107 del 22 gennaio 2024 dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato recante osservazioni al documento per la consultazione 7 novembre 2023, 514/2023/R/RIF “Orientamenti per la definizione di uno schema tipo di bando di gara per l’affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani”;
- la delibera 10 dicembre 2024 dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito: ANAC) “Richiesta di osservazioni in relazione allo schema di Atto di regolazione recante “Definizione di uno schema tipo di bando di gara per l’affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani - Disposizioni sui contenuti minimi” - Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente” trasmessa con nota ANAC prot. 87639 del 17 dicembre 2024.

CONSIDERATO CHE:

- l’articolo 1, comma 1, della legge 481/95 prevede che l’Autorità debba perseguire, nello svolgimento delle proprie funzioni, *“la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell’efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, (...) nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull’intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori (...)”*;
- l’articolo 1, comma 527, della legge 205/17 *“al fine di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull’intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l’adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea”* ha assegnato all’Autorità funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti urbani, precisando che tali funzioni sono attribuite *“con i medesimi poteri e nel quadro dei*

principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 481/95”;

- la predetta disposizione, con riferimento particolare ai profili oggetto del presente provvedimento, espressamente contempla tra le funzioni dell’Autorità in materia di regolazione del ciclo dei rifiuti urbani anche:
 - la *“definizione dei livelli di qualità dei servizi (...)”* (lett. b);
 - la *“diffusione della conoscenza e della trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi a beneficio dell’utenza”* (lett. c);
 - la *“definizione di schemi tipo dei contratti di servizio di cui all’articolo 203 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”* (lett. e);
 - la *“predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio ‘chi inquina paga’”* (lett. f);
 - la *“fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento”* (lett. g);
 - l’*“approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall’ente di governo dell’ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento”* (lett. h);
 - la *“verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi”* (lett. i).

CONSIDERATO CHE:

- in sede di riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – con la finalità di promuovere dinamiche competitive che possano assicurare la qualità dei servizi pubblici e i risultati delle gestioni nell’interesse primario dei cittadini e degli utenti – con il d.lgs. 201/22 è stata esplicitata una preferenza per l’affidamento mediante concessioni di servizi, prevedendo, all’articolo 15, che *“Gli enti locali e gli altri enti competenti affid[ino] i servizi di interesse economico generale di livello locale secondo la disciplina in materia di contratti pubblici, favorendo, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l’effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all’operatore”;*
- le caratteristiche del servizio di gestione dei rifiuti urbani richiedono, per un’efficace ed efficiente erogazione, la traslazione del rischio operativo connesso al suo svolgimento in capo al soggetto incaricato della gestione; d’altra parte, la scelta della tipologia contrattuale, rimessa agli Enti territorialmente competenti (di seguito anche: ETC), non modifica la natura del servizio oggetto dell’affidamento, che rimane in ogni caso un servizio pubblico locale di rilevanza economica a rete, rispetto al quale l’obbligo di presentazione di un PEF, ai sensi della regolazione tariffaria *pro tempore* vigente, risponde alla necessità di adottare le misure necessarie alla trattazione dei rischi in capo all’operatore;

- il richiamato d.lgs. 201/22 ribadisce, altresì, la centralità dell'azione delle Autorità nazionali di regolazione per garantire condizioni elevate di qualità nei vari contesti in linea con l'obiettivo di coesione sociale e territoriale, in particolare prevedendo, all'articolo 7, che, negli ambiti di competenza, le medesime Autorità:
 - individuino i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di piano economico finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi, anche ai fini delle valutazioni richieste ai soggetti affidanti in sede di assegnazione del servizio pubblico locale (comma 1);
 - predispongano schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo secondo quanto disposto dalle discipline di settore (comma 2), anche precisando – all'articolo 20 – che *“I bandi di gara (...) assicurano, nel rispetto del principio di proporzionalità, la tutela occupazionale del personale impiegato nella precedente gestione, anche mediante l'impiego di apposite clausole sociali, secondo la disciplina in materia di contratti pubblici”*;
 - rendano un parere – eventualmente richiesto dagli enti locali o dagli enti di governo dell'ambito - circa i profili economici e concorrenziali relativi alla suddivisione in lotti degli affidamenti (comma 3);
- peraltro, al fine di contribuire alla razionalizzazione degli assetti istituzionali locali del settore dei rifiuti, il medesimo d.lgs. 201/22, all'articolo 5, comma 6, prevede che l'Autorità presenti alle Camere una periodica relazione semestrale sul rispetto delle prescrizioni stabilite dalla disciplina di settore per la definizione del perimetro degli ambiti territoriali e per la costituzione degli enti di governo dell'ambito.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- con riguardo alle attribuzioni assegnate all'Autorità con il menzionato d.lgs. 201/22, la gran parte può essere ricondotta a competenze già esercitate dalla stessa Autorità nel settore dei rifiuti, attraverso:
 - l'adozione del metodo tariffario – disciplinato da ultimo con l'aggiornamento biennale (deliberazione 389/2023/R/RIF) della deliberazione 363/2021/R/RIF e del relativo allegato A (MTR-2) – per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento, anche individuando, tra l'altro, costi *benchmark* di riferimento e limiti annuali alle variazioni tariffarie, nonché avviando il monitoraggio del grado di copertura dei costi della raccolta differenziata;
 - la definizione della regolazione dei principali profili di qualità contrattuale e tecnica di cui alla deliberazione 15/2022/R/RIF, con la quale è stato introdotto – secondo un approccio di gradualità – un primo *set* di obblighi di servizio minimi validi per tutte le gestioni, unitamente alla previsione di *standard* generali di qualità, differenziati per quattro schemi regolatori, individuati dall'ente territorialmente competente in relazione al livello qualitativo di partenza garantito agli utenti dalle diverse gestioni;
 - l'approvazione dei contenuti minimi dello schema tipo di contratto di servizio – approvato con la deliberazione 385/2023/R/RIF e del relativo allegato A (schema tipo di contratto di servizio) – volti a disciplinare, per tutta la durata

- dell'affidamento, l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, nonché il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, promuovendo il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate;
- l'introduzione di un primo *set* di indicatori – di cui alla deliberazione 387/2023/R/RIF– per il monitoraggio delle rese quantitative e qualitative della raccolta differenziata e dell'affidabilità e delle *performance* delle infrastrutture degli impianti di trattamento secondo un approccio graduale che tiene conto dell'eterogeneità delle condizioni di partenza e del parco impiantistico disponibile;
 - per quanto attiene agli schemi di bandi di gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani definita, ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lett. ll), del d.lgs. 152/06 come “*il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade (...), volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti*” vengono in rilievo, oltre ai principi e alle condizioni, anche economiche e finanziarie, introdotti dal richiamato d.lgs. 201/22 per raggiungere e mantenere “*un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento nell'accesso universale e i diritti dei cittadini e degli utenti*”:
 - le previsioni contenute nel d.lgs. 36/23, che risulta essere, con riferimento a taluni articoli, attualmente in fase di revisione;
 - il bando tipo ANAC n. 1/2023 relativo allo “*Schema di disciplinare di gara. Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari di importo superiore alle soglie europee con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo*”, per i profili di compatibilità con il provvedimento in esame;
 - le specifiche tecniche e le clausole contrattuali previste nei CAM, nonché i criteri premianti utilizzabili nelle procedure da aggiudicare sulla base del criterio del miglior rapporto qualità/prezzo, volti al conseguimento di obiettivi ambientali ulteriori.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- con la deliberazione 50/2023/R/RIF, l'Autorità ha avviato un procedimento per la predisposizione di schemi tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, prospettando l'introduzione di contenuti minimi omogenei volti a garantire maggiore uniformità degli atti che disciplinano le procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione integrata dei rifiuti urbani;
- con il documento per la consultazione 514/2023/R/RIF l'Autorità ha presentato gli elementi di inquadramento generale e i primi orientamenti per la predisposizione dello schema tipo prospettando un intervento volto a promuovere l'uniformità della disciplina delle procedure di gara e a rafforzare la stabilità, la chiarezza e la coerenza dei nuovi affidamenti con le previsioni regolatorie *pro tempore* vigenti;
- nell'ambito del suddetto documento per la consultazione, l'Autorità ha illustrato la struttura generale dello schema tipo di bando di gara, focalizzandosi sugli elementi

che possono essere utilmente raccordati con i profili caratteristici della regolazione, assicurando la necessaria coerenza con le previsioni in materia di tariffe e qualità del servizio, rinviando, invece, alle pertinenti previsioni del d.lgs. 36/23 per i contenuti di carattere generale;

- in risposta al richiamato documento per la consultazione sono pervenuti all’Autorità 16 contributi da parte di gestori del servizio e loro associazioni rappresentative, Enti locali e loro associazioni e dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato;
- dai contributi ricevuti è stata rilevata una diffusa condivisione e un ampio apprezzamento dell’impostazione dell’Autorità, pur evidenziando la necessità di approfondire alcuni specifici aspetti, tra i quali: *i)* la durata degli affidamenti; *ii)* la documentazione a base di gara; *iii)* le condizioni di partecipazione; *iii)* i criteri di aggiudicazione e valutazione delle offerte tecniche ed economiche;
- alcuni *stakeholder* hanno evidenziato, in una logica di semplificazione e di fruibilità della nuova disciplina, l’esigenza di chiarire il coordinamento fra le disposizioni dello schema tipo di bando di gara con quelle del d.lgs. 36/23, nonché, per gli aspetti di compatibilità, con le previsioni del bando tipo ANAC n. 1/2023, e con le specifiche tecniche, le clausole contrattuali e gli ulteriori criteri premianti contenuti nei CAM;
- successivamente alla pubblicazione del documento per la consultazione 514/2023/R/RIF, l’Autorità, accogliendo la richiesta emersa nel corso della consultazione di adottare un approccio di graduale definizione della disciplina regolatoria *de quo*, ha avuto modo di confrontarsi con gli *stakeholder* chiamati a predisporre i bandi di gara nella riunione del Tavolo tecnico permanente con Regioni e Autonomie locali del 20 febbraio 2024.

CONSIDERATO, ANCHE, CHE:

- anche tenendo conto dei menzionati contributi, con il successivo documento per la consultazione 450/2024/R/RIF, l’Autorità ha illustrato gli orientamenti finali per la definizione di uno schema tipo di bando di gara per l’affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, sottoponendo a consultazione uno schema tipo recante contenuti regolatori minimi con particolare riferimento ai seguenti aspetti:
 - *Ambito di applicazione*, concernente l’identificazione dei soggetti destinatari del provvedimento;
 - *Definizioni*, al fine di garantire la corretta interpretazione e applicazione del provvedimento, il richiamo alle definizioni riportate in altri provvedimenti e l’introduzione di alcune specifiche definizioni;
 - *Perimetro*, con riferimento all’esplicitazione del perimetro amministrativo, all’indicazione delle variazioni programmate e ai servizi esterni;
 - *Documentazione di gara*, introducendo alcune indicazioni in merito alla predisposizione degli atti costituenti tale documentazione;
 - *Durata*, richiamando le attribuzioni degli ETC in ordine alla determinazione della durata degli affidamenti nel rispetto dei criteri posti dalla normativa *pro tempore* vigente;

- *Condizioni di partecipazione*, citando i parametri normativi sottesi all'applicazione dei requisiti di ordine generale e speciale e specificando che nell'ambito dei requisiti speciali di capacità tecnica, l'ETC può richiedere l'evidenza del passato svolgimento di servizi analoghi a quelli oggetto di affidamento;
- *Valore dell'affidamento*, specificando che il valore dell'affidamento determinato dall'ETC ed indicato nel PEFA di gara è elaborato a partire dall'ultimo PEF approvato, sulla base delle ipotesi di sviluppo attese dal nuovo affidamento;
- *Criterio di aggiudicazione e disciplina dell'offerta*, esplicitando il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa secondo il migliore rapporto qualità/prezzo – fissando un tetto massimo al punteggio attribuibile all'offerta economica pari al 30% – e, al fine di favorire la presentazione di offerte finalizzate ad apportare migliorie al servizio, prevedendo la facoltà per l'ETC di introdurre l'opzione della doppia offerta, che contempli non solo offerte che presentino miglioramenti dei profili tecnici con riduzioni dei costi rispetto a quelli posti a base di gara, ma anche offerte che prevedano miglioramenti dei profili tecnici con possibili incrementi dei costi a base di gara;
- *Criteri di valutazione dell'offerta tecnica*, prospettando un'organizzazione dei criteri di valutazione in più categorie per tenere conto dei diversi aspetti che attengono ai profili tecnici, qualitativi, ambientali e innovativi delle offerte, così articolate:
 - o una prima categoria relativa alla programmazione posta a base di gara, in cui trovano collocazione i criteri volti a valutare i miglioramenti offerti a partire dagli obiettivi ambientali dettati dalla normativa eurounitaria e nazionale, tenuto conto della programmazione regionale, e dalle disposizioni regolatorie in materia di qualità e monitoraggio dei risultati ambientali *pro tempore* vigenti (*categoria A*);
 - o una seconda categoria avente ad oggetto la progettazione e la struttura tecnico-gestionale oggetto di offerta (*categoria B*);
 - o una terza categoria riguardante gli ulteriori miglioramenti relativi ai profili tecnici inerenti specifiche pianificazioni o iniziative innovative (*categoria C*);
 - o una quarta categoria relativa alla possibilità di considerare punteggi premianti per i partecipanti che presentino un *track record* regolatorio e ambientale positivo nelle gestioni preesistenti (*categoria D*);
- *Criteri di valutazione dell'offerta economica*, indicando quali, tra i parametri previsti dalla metodologia tariffaria *pro tempore* vigente, possono essere considerati nell'ambito della valutazione e, in particolare, indicando il coefficiente di recupero della produttività (X_a), il coefficiente connesso al miglioramento previsto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate agli utenti (QL_a) il coefficiente connesso alle modifiche del perimetro gestionale con riferimento ad aspetti tecnici e/o operativi (PG_a) e gli specifici *Costi Operativi Incentivanti*, di natura previsionale, destinati alla copertura degli oneri attesi relativi al conseguimento di *target* ($COI_{TV,a}^{exp}$ e $COI_{TF,a}^{exp}$);

- *Misure specifiche per il partenariato pubblico-privato istituzionale*, introducendo elementi specifici per l'aggiudicazione e valorizzazione delle offerte tecniche ed economiche.

CONSIDERATO, ANCHE, CHE:

- le proposte illustrate nel citato documento per la consultazione, tramite la declinazione di contenuti regolatori minimi all'interno di un unico schema tipo, sono state sviluppate al fine di promuovere l'uniformità delle procedure di affidamento, salvaguardando il principio di auto-organizzazione degli enti preposti all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa eurounitaria e nazionale sull'evidenza pubblica;
- in questo senso, tale impostazione appare in linea con quella già adottata in altri settori regolati (ad esempio nel settore dei trasporti) dalle Autorità chiamate a predisporre schemi di bandi di gara sulla base del medesimo mandato normativo;
- d'altra parte, le misure proposte sono state sviluppate con la finalità di sostenere e perseguire nel settore dei rifiuti urbani una maggiore qualità e un ricorso ampio all'innovazione, prevedendo strumenti di selezione finalizzati a tale scopo;
- in risposta al richiamato documento per la consultazione, sono pervenuti all'Autorità 18 contributi (da parte di singoli gestori, nonché rispettive associazioni di rappresentanza, un ente di governo d'ambito, una Regione, una Provincia, un'associazione di rappresentanza di enti locali, un'associazione nazionale di enti di governo d'ambito); ha fornito il proprio contributo anche l'Autorità Nazionale Anticorruzione.

CONSIDERATO, ALTRESÌ, CHE:

- oltre allo strumento ordinario di partecipazione alla consultazione, l'Autorità ha previsto anche uno specifico momento di interlocuzione tecnico-istituzionale, al fine di acquisire elementi utili per la predisposizione dello schema tipo di bando di gara, sentendo i rappresentanti delle Regioni, delle Autonomie locali e degli Enti di Governo d'ambito nonché delle rispettive associazioni nazionali maggiormente rappresentative, convocando una specifica riunione del Tavolo tecnico, segnatamente in data 27 novembre 2024;
- in relazione all'esigenza, rappresentata in sede di consultazione di favorire il coordinamento fra le disposizioni dello schema tipo di bando di gara e quelle del d.lgs. 36/23 e del relativo bando tipo ANAC n. 1/2023, l'Autorità ha inteso sviluppare nel corso degli scorsi mesi un'interlocuzione con la medesima ANAC, tenuto conto dell'*iter*, tuttora in corso, di adozione delle disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici ai sensi dell'art.1, comma 4 della legge 21 giugno 2022, n. 78;
- ANAC, a seguito della trasmissione da parte dell'Autorità del documento di consultazione 450/2024/R/RIF, con delibera 10 dicembre 2024 n. 569 ha espresso,

con riferimento al citato schema di atto di regolazione trasmesso, alcune considerazioni, di seguito riportate per i profili di maggiore rilevanza;

- in particolare, ANAC ha:
 - evidenziato in via preliminare, che *“non risulti essere stato definito nel tempo alcuno schema di bando tipo dedicato alle concessioni”* e che il Bando tipo 1/2023 *“è in una fase di opportuna revisione e aggiornamento, anche sulla base del testo definitivo dell’emanando Correttivo. L’Autorità non ha ancora indicato quali clausole del bando tipo possano essere utilizzate per gli eventuali bandi relativi alle concessioni”*;
 - suggerito, in materia di durata, di *“valutare che la durata dell’affidamento sia comunque rapportata a tutta una serie di parametri, evidenziati caso per caso da parte degli ETC, anche in considerazione di specifiche circostanze che inducano a ritenerla maggiormente efficiente”*;
 - ritenuto, con riferimento ai profili della documentazione di gara, comunque utile *“esplicitare un richiamo a quanto espressamente indicato da ANAC nelle proprie linee guida n. 9 - Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull’attività dell’operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato, predisposte in vigore del precedente Codice, ma ancora attuale, almeno per quanto concerne gli elementi che devono essere necessariamente presenti nella documentazione di gara al fine di consentire una corretta allocazione del rischio”*;
 - evidenziato, relativamente alle condizioni di partecipazione - segnatamente alla possibilità da parte dell’ETC di richiedere, per la dimostrazione del possesso di adeguate capacità tecniche e professionali, evidenza del passato svolgimento di servizi analoghi rispetto a quelli oggetto di affidamento, indicando anche gli obblighi di servizio e gli standard di qualità tecnica e contrattuale previsti dalla regolazione a dimostrazione del possesso di adeguate capacità tecniche e professionali – che possono venire in rilievo profili di potenziale criticità per *“il rischio di un possibile sbarramento alla partecipazione mediante i termini e i modi con cui lo svolgimento di pregressi servizi analoghi possa essere considerato ai fini partecipativi, dimostrazione del possesso di requisiti così più stringenti”*;
 - segnalato, in ordine al criterio di aggiudicazione e alla disciplina dell’offerta, relativamente allo strumento della c.d. doppia offerta, che l’impostazione dell’Autorità parrebbe riferirsi allo strumento dell’offerta plurima o alternativa (che si sostanzierebbe nella presentazione di più offerte o di più proposte nell’ambito della medesima offerta formulate in via alternativa o subordinata, in modo tale che la scelta ricadente su una di esse escluda necessariamente la praticabilità delle altre implicando, peraltro, la totale sostituzione di un prodotto con un altro) e non di mera offerta migliorativa (ovvero soluzioni tecniche che, senza incidere sulla struttura, sulla funzione e sulla tipologia del progetto a base di gara, investono singole lavorazioni o singoli aspetti tecnici dell’opera lasciati aperti a diverse soluzioni). L’orientamento seguito nel documento di consultazione 450/2024/R/RIF potrebbe inoltre presentare profili di potenziale criticità *“rispetto all’impianto del quadro normativo di riferimento, anche considerando come siffatta scelta sembri divergere in maniera non poco sensibile*

rispetto alla previgente consultazione (2023), laddove oggi viene riportato un possibile obbligo di formulazione di una doppia offerta (tecnica ed economica) in luogo di un'eventualità per come era stata ipotizzata, stante la volontà di l'ARERA di affrontare offerte maggiormente circoscritte", pur l'ANAC riconoscendo che "la soluzione prospettata nel documento di consultazione appare dettata anche dalla necessità di dover fronteggiare standard qualitativi non particolarmente elevati, specie in materia di raccolta differenziata, lontani da quelli richiesti dal legislatore comunitario";

- con riferimento, infine, allo strumento dello schema di bando tipo delineato dall'Autorità ed agli obiettivi perseguiti, suggerito di *"porre particolare attenzione alla scelta della commissione di gara. L'ente concedente dovrebbe garantire particolare attenzione all'individuazione sempre più qualificata dei soggetti che la compongono, in grado di valutare elementi dell'offerta legati non solo ad esempio alla tecnologia conosciuta (qualità intesa come tradizionale) ma anche e soprattutto contenenti caratteri innovativi. Ciò in considerazione, dell'importanza, del valore e della durata dell'affidamento"*.

CONSIDERATO, INFINE, CHE:

- i contributi ricevuti a valle della consultazione, nonché in esito alla citata riunione del Tavolo tecnico, hanno evidenziato una generale condivisione dell'impostazione adottata in quanto funzionale al raccordo del sistema di regole introdotto dall'Autorità e al rafforzamento dell'obiettivo di perseguire una maggiore qualità e incentivare l'innovazione tecnologica e di processo nel settore, comunque sottolineando l'opportunità di chiarimenti, spunti di approfondimento ed evidenziando alcune criticità relativamente, in particolare, ai profili di seguito rappresentati;
- con riferimento all'ambito di applicazione dello schema tipo sono state reiterate talune perplessità concernenti in particolare:
 - la definizione di prestatore d'opera, nonché l'applicabilità dello strumento alle diverse tipologie di contratti pubblici;
 - la presenza di ambiti territoriali in cui non vi sarebbe coincidenza fra ente affidante del servizio ed ETC, richiedendo ulteriori indicazioni operative sulle modalità di coordinamento;
- per quanto attiene all'indicazione del perimetro:
 - diversi rispondenti ritengono opportuno che venga data più esplicita evidenza alla necessaria coerenza di tutti gli atti che costituiscono la disciplina regolatoria con riferimento alla descrizione dei servizi svolti;
 - alcuni rispondenti hanno segnalato l'opportunità che il bando tipo assicuri il rispetto della disciplina prevista dalla normativa *pro tempore* vigente per l'affidamento della gestione integrata che ricomprenda, in particolare, anche attività di gestione dei rifiuti in regime di libero mercato, con particolare riferimento a quelle di recupero della FORSU;

- un'associazione di enti locali segnala l'opportunità - al fine favorire il confronto di offerte a parità di condizioni - che la documentazione di gara espliciti in modo chiaro e univoco le scelte effettuate in ordine al perimetro del servizio oggetto di affidamento e al grado di integrazione dell'assetto gestionale in essere sul territorio di riferimento (distinguendo, in particolare, gli impianti ricompresi nel perimetro di affidamento da quelli esterni al medesimo perimetro e indicando l'eventuale presenza di impianti minimi o di forme convenzionali di accesso all'impiantistica esterna al perimetro di affidamento);
- un rispondente evidenzia la necessità di specificare che il modello gestionale (ad es. modello di raccolta rifiuti porta a porta) sia definito dall'ETC, anche secondo le indicazioni della pianificazione regionale, e che le offerte dei partecipanti possano introdurre unicamente miglioramenti rispetto al modello prescelto ed oggetto di affidamento;
- alcuni rispondenti hanno evidenziato l'opportunità di esplicitare, anche tramite apposita documentazione, la descrizione quantitativa e qualitativa dello stato dei servizi oggetto di affidamento;
- infine, un'associazione di enti locali, segnala che in caso di affidamento congiunto anche di attività fuori dal perimetro regolatorio vengano indicate le regole per la gestione l'attribuzione dei punteggi;
- con riferimento ai requisiti di partecipazione:
 - un soggetto segnala di valutare l'opportunità di richiamare la normativa specifica relativa all'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali;
 - un gestore richiede che venga espressamente indicata l'inammissibilità, per le frazioni differenziate destinate a riciclaggio o al recupero, dei requisiti di partecipazione connessi a limiti chilometrici e/o restrizioni territoriali;
- con riferimento ai profili inerenti all'estensione della durata, taluni rispondenti hanno evidenziato alcune perplessità applicative con riferimento alle casistiche in cui tale opzione è ammessa dal comma 5.2 dello schema tipo di contratto di servizio di cui all'Allegato A alla delibera 385/2023/R/RIF;
- quanto alle definizioni e alla documentazione di gara:
 - diversi rispondenti hanno richiesto la predisposizione da parte dell'Autorità di schemi tipo di PEFA di gara e di PEFA di offerta, al fine di garantire la presentazione di offerte omogenee;
 - alcuni soggetti hanno suggerito di includere ulteriori informazioni nella documentazione di cui al precedente alinea, fra cui: una più dettagliata descrizione delle caratteristiche qualitative, tecniche e della relativa consistenza economica dei servizi posti a base di gara; l'elenco del personale soggetto a passaggio in capo al nuovo gestore e le banche dati delle utenze;
 - un'associazione ha proposto, infine, di inserire un riferimento esplicito al Piano d'Ambito per la redazione del PEFA di gara, ovvero, in assenza di pianificazione d'ambito e laddove si sta operando per la prima volta in termini di gestione integrata del servizio, un riferimento alle migliori stime disponibili dei costi del servizio;

- nell'ambito dei lavori del Tavolo tecnico permanente con Regioni e Autonomie locali è stata rappresentata l'esigenza di introdurre ulteriori misure di semplificazione con riferimento alla documentazione di gara predisposta dagli ETC, che agiscano in contesti in cui i processi di razionalizzazione degli assetti istituzionali locali non siano ancora completati, quali, peraltro, evidenziati nei monitoraggi semestrali - da ultimo Relazione 17 dicembre 2024, 567/2024/I/RIF - svolti dall'Autorità ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del d.lgs. 201/22;
- diversi rispondenti hanno evidenziato potenziali difficoltà implementative correlate all'applicazione della doppia offerta, richiedendo, in particolare, maggiori chiarimenti con riferimento alle modalità di attribuzione dei punteggi alle due offerte e alla definizione della graduatoria unica;
- relativamente ai profili inerenti ai criteri di valutazione dell'offerta tecnica:
 - alcuni soggetti hanno suggerito di fornire più esplicita evidenza, nell'ambito della categoria relativa alla programmazione da porre a base di gara (*categoria A*) e di quella relativa alle specifiche pianificazioni o iniziative innovative (*categoria C*), anche al criterio connesso alle misure di prevenzione e riciclaggio dei rifiuti urbani; inoltre, con riferimento alla *categoria A* un rispondente chiede di specificare che i *target* ambientali debbano essere almeno pari agli obblighi previsti dalla normativa di settore;
 - sempre con riferimento alla *categoria C*, alcuni rispondenti hanno evidenziato l'opportunità di considerare ulteriori criteri di aggiudicazione in grado di valorizzare l'impatto ambientale complessivo dei servizi offerti, proponendo criteri legati ad obiettivi di decarbonizzazione ed economia circolare, quali ad esempio: riduzione degli scarti, produzione di energia rinnovabile o biometano avanzato, riduzione delle emissioni di CO₂;
 - diversi rispondenti hanno richiesto di specificare che, con riferimento ai criteri premianti per la valutazione del *track record* regolatorio (*categoria D*), la valutazione sia effettuata prendendo in considerazione la *compliance* regolatoria di competenza del gestore e non anche elementi di competenza dell'ETC;
 - diversi soggetti hanno infine manifestato alcune incertezze rispetto al rapporto tra CAM (minimi e premianti) e criteri regolatori, evidenziando la necessità di chiarimenti e maggiore armonizzazione con riferimento all'applicazione di tali criteri nelle categorie di cui si compone l'offerta tecnica al fine di non duplicare gli oneri amministrativi in capo agli operatori;
- quanto ai parametri da valorizzare nell'ambito dell'offerta economica:
 - più rispondenti hanno inoltre suggerito di esplicitare il rapporto fra i parametri del PEFA aggiudicato in sede di gara e la metodologia tariffaria, con particolare riferimento: alla dinamica di tali parametri nel corso dell'affidamento; al rapporto fra il valore dei parametri valorizzati in sede di gara, connessi al singolo gestore, con i medesimi indicati nella metodologia a livello di gestione; al rapporto fra ribassi determinati in sede di gara e detrazioni ai sensi del comma 4.6 della delibera 363/2021/R/RIF;
 - alcuni soggetti inoltre hanno evidenziato che la non ammissibilità ai ribassi del costo della manodopera dovrebbe essere espresso in termini di costo unitario e

non di costo complessivo della manodopera; altri hanno suggerito di esplicitare ulteriori categorie di costi - esogeni rispetto all'attività del gestore - sui quali non può avere effetto il ribasso;

- relativamente all'adeguamento dei bandi di gara in essere alle disposizioni dello schema tipo prospettato dall'Autorità, diversi soggetti hanno evidenziato l'esigenza di ribadire che le procedure di gare antecedenti gennaio 2026 tengano in debita considerazione la disciplina regolatoria nei suoi aspetti tariffari e di qualità;
- riguardo all'inserimento di riferimenti normativi specifici, due soggetti hanno evidenziato l'opportunità di esplicitare gli estremi della disciplina applicabile per i contratti collettivi nazionali di lavoro ed il partenariato pubblico-privato istituzionale.

RITENUTO OPPORTUNO:

- confermare la definizione di un nucleo di regole comuni e uniformi a livello nazionale volte a favorire il coordinamento di tutti i profili rilevanti in un quadro di semplificazione che agevoli una più efficace espressione delle dinamiche competitive, nonché promuova la necessaria spinta all'innovazione per raggiungere gli obiettivi ambientali e di qualità dettati dalla normativa eurounitaria e nazionale, salvaguardando al contempo il principio di autodeterminazione negoziale;
- dare evidenza che le singole misure contenute nello schema tipo di bando di gara posto in consultazione - quali il piano economico finanziario di affidamento e di gara, i criteri per la determinazione del valore dell'affidamento, nonché i criteri per la valorizzazione delle offerte (economiche e tecniche) - sono state elaborate in coerenza con gli strumenti previsti dalla vigente regolazione in materia tariffaria e di qualità del servizio;
- confermare, nell'ambito di un processo di coordinamento generale, che ulteriori indicazioni con riferimento a tali elementi vengano disciplinate nell'ambito della metodologia tariffaria per il terzo periodo regolatorio anche al fine di favorire, in un'ottica di semplificazione, l'uniformità degli atti e degli strumenti impiegabili, nonché il rispetto degli esiti delle procedure di gara nell'ambito della dinamica dei processi regolatori.

RITENUTO, INOLTRE, OPPORTUNO:

- alla luce del contributo pervenuto da ANAC, in un quadro di trasparenza e leale collaborazione, nel dividerne l'impostazione generale, anticipare rispetto a taluni punti specifici trattati successivamente, alcune precisazioni;
- in particolare, con riferimento alla tipologia di atti da considerare, confermare la stabile impostazione seguita dall'Autorità, in base alla quale la scelta della tipologia contrattuale, rimessa agli ETC, non modifica la natura del servizio oggetto dell'affidamento, che rimane in ogni caso un servizio pubblico locale di rilevanza economica a rete, rispetto al quale l'obbligo di presentazione di un PEF, ai sensi della regolazione tariffaria *pro tempore* vigente, risponde alla necessità di adottare le misure necessarie alla trattazione dei rischi in capo all'operatore;

- inoltre, con riferimento alle considerazioni svolte riguardo all'offerta plurima (tipologia di offerta da cui comunque gli orientamenti consultati si discostano), precisare che l'impostazione prospettata dall'Autorità non era tanto rivolta a legittimare forme di *bidding* che potessero alterare distorsivamente gli esiti delle procedure di gara, quanto animata dalla necessità di ampliare alle più imprevedibili spinte innovative la possibilità di essere adeguatamente considerate nell'ambito del procedimento di selezione;
- alla luce di tali elementi, peraltro ben percepiti anche da ANAC, consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di poter ricorrere, qualora gli strumenti ordinariamente previsti dalla disciplina sui contratti pubblici non si rivelassero sufficientemente efficaci, anche a procedure che ammettano la facoltà per i partecipanti di presentare proposte migliorative a forte contenuto innovativo, non contemplabile nella documentazione di gara definita *ex ante*.

RITENUTO, ALTRESÌ, OPPORTUNO:

- confermare l'impianto generale del quadro regolatorio posto in consultazione, accogliendo le proposte di modifiche che consentono di meglio chiarire alcuni specifici aspetti connessi al recepimento della nuova disciplina favorendone un ordinato recepimento, come riportato nell'Allegato A al presente provvedimento;
- con riferimento all'ambito di applicazione:
 - ribadire che nel rispetto della normativa vigente, l'Autorità ha stabilmente individuato quali destinatari della regolazione i gestori, definiti come i soggetti che erogano il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, ovvero i singoli servizi che lo compongono - a prescindere dalle modalità di affidamento del servizio e dalla tipologia contrattuale prescelta - con l'esplicitazione che non sono considerati gestori i meri prestatori d'opera, ossia i soggetti come individuati dall'ETC che, secondo la normativa di settore, sono stabilmente esclusi dall'obbligo di predisporre il Piano Economico Finanziario;
 - precisare che, nelle situazioni di perdurante frazionamento delle funzioni di ETC (riservate dalla normativa nazionale di settore alla competenza degli enti di governo) tra soggetti distinti, al fine di garantire il rispetto della disciplina regolatoria sia per gli aspetti tariffari che di qualità del servizio, dovrà essere attuato un efficace coordinamento istituzionale tra i soggetti titolari di singole competenze;
- con riferimento alla documentazione di gara:
 - al fine di garantire la necessaria coerenza tra la documentazione di gara e la disciplina tariffaria *pro tempore* vigente favorendo uniformità e semplificazione, rinviare la definizione delle indicazioni metodologiche per la redazione degli atti di programmazione pluriennale (PEFA di offerta e PEFA di gara) alla definizione della metodologia tariffaria per il terzo periodo regolatorio;
 - dare evidenza alle valutazioni in ordine alla corretta allocazione dei rischi, secondo quanto previsto dal d.lgs. 36/23 e dai pertinenti provvedimenti adottati da ANAC, al fine di precisarne la ripartizione tra le parti;

- per quanto attiene alla definizione del perimetro di affidamento:
 - precisare che la documentazione di gara deve contenere, ove rilevante per la formulazione dell’offerta, anche una descrizione dell’assetto impiantistico in essere sul territorio oggetto di affidamento e, in particolare, le informazioni concernenti l’assetto più o meno integrato della filiera gestionale, nonché gli eventuali obblighi di conferimento presso impianti minimi ovvero le condizioni di accesso all’eventuale impiantistica esterna al perimetro di affidamento;
 - ribadire che l’ETC è tenuto a motivare adeguatamente – in coerenza al quadro normativo vigente - le determinazioni in ordine alla perimetrazione del servizio da affidare e alle modalità di affidamento, al fine di evitare possibili distorsioni alla concorrenza;
 - riguardo all’eventuale affidamento di servizi esterni al perimetro regolato, evidenziare che l’esercizio di tale facoltà – nelle ipotesi in cui è ammessa – non deve in ogni caso compromettere il rispetto dei contenuti minimi regolatori dello schema di bando, né pregiudicare la selezione della migliore offerta relativa al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani; la soluzione operativa maggiormente idonea nel concreto contesto territoriale, ivi compresa la previsione di un lotto distinto per le attività esterne, è rimessa all’ETC;
- con riferimento alla durata dell’affidamento, al fine di favorire la realizzazione degli investimenti necessari alla crescita qualitativa e infrastrutturale del servizio nel rispetto dei pertinenti principi eurounitari, stabilire che gli ETC devono procedere alla sua determinazione illustrando gli obiettivi specifici connessi al servizio da affidare sulla base dei quali la medesima è stata determinata, dando conto degli ulteriori parametri che hanno determinato tale scelta come maggiormente efficiente;
- relativamente alla possibilità di estendere la durata dell’affidamento ai sensi dell’articolo 5.2 dello schema tipo di contratto di servizio, evidenziare che tale facoltà, come espressamente previsto in tale disposizione, è finalizzata a *“garantire il mantenimento delle condizioni di equilibrio economico-finanziario e a tutela della continuità del servizio e della qualità delle prestazioni erogate”* e può essere legittimamente esercitata esclusivamente nelle ipotesi ivi previste *“nei limiti previsti dalle norme vigenti”*;
- rispetto ai requisiti di partecipazione:
 - confermare l’allineamento con la disciplina generale sui contratti pubblici senza la necessità di effettuare richiami specifici a singole previsioni legislative, che trovano comunque applicazione rientrando nella normativa vigente cui si opera un rinvio generale nelle disposizioni introduttive dell’Allegato A;
 - in ossequio ai principi di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione di cui all’art. 10 del d. lgs. 36/23, confermare gli orientamenti illustrati nel documento per la consultazione 450/2024/R/RIF ritenendo non coerente con le citate previsioni di principio, l’introduzione di condizioni di partecipazione connesse a limiti chilometrici e/o restrizioni territoriali;
- prevedere la possibilità da parte dell’ETC di richiedere, per la dimostrazione del possesso di adeguate capacità tecniche e professionali, evidenza del passato

svolgimento di servizi analoghi rispetto a quelli oggetto di affidamento, salvaguardando, in ogni caso, il principio di massima partecipazione;

- rispetto alla richiesta di esplicitazione di specifici riferimenti normativi, evidenziare che i profili della disciplina in materia di partenariato pubblico – privato istituzionale e di contratti collettivi nazionali di lavoro trovano comunque applicazione rientrando nella normativa vigente cui si opera un rinvio generale nelle disposizioni introduttive dell'Allegato A.

RITENUTO, INOLTRE, OPPORTUNO:

- confermare in linea generale i criteri di valutazione illustrati nell'ambito della consultazione, nonché la rilevanza relativa delle diverse categorie;
- con riferimento ai criteri di valutazione della parte tecnica dell'offerta:
 - in coerenza con quanto già prospettato in consultazione ricomprendere le misure connesse alla prevenzione e al riciclaggio nell'ambito dei criteri declinati nella *categoria A*;
 - confermare che nella specifica declinazione dei criteri di cui alle *categorie A e B*, eventualmente organizzati in sub-criteri, l'ETC illustri le caratteristiche minime del servizio da affidare e, in particolare, per la *categoria A* in coerenza con i *target* ambientali minimi e la regolazione di settore e per la *categoria B* in coerenza con le caratteristiche minime attese del servizio da affidare;
 - esplicitare che i criteri di cui alle *categorie A, B, C e D* potranno essere eventualmente integrati dagli ETC con ulteriori elementi di valutazione delle offerte, coerenti con le categorie di riferimento;
 - pur essendo ammissibili offerte corrispondenti alle caratteristiche minime del servizio, specificare che con riferimento alle *categorie A, B* sia data evidenza dei maggiori punteggi nel caso di offerte migliorative rispetto alle caratteristiche minime;
 - precisare che, con riferimento alla *categoria D*, il *track record* regolatorio va riferito unicamente alla *compliance* dei gestori;
 - nelle more di una progressiva armonizzazione fra obblighi regolatori in materia di qualità e CAM (minimi e premianti) precisare che i medesimi sono considerati in tutte le categorie di cui si compone l'offerta tecnica, sia in termini di specifiche tecniche e clausole contrattuali che in termini di criteri premianti (rispetto a questi ultimi, inseriti nella *categoria C*, si precisa che i medesimi potranno essere declinati anche con riferimento ai criteri contenuti nelle altre categorie);
- con riferimento alla parte economica dell'offerta e ai relativi criteri di valutazione:
 - confermare che i parametri previsti dalla metodologia tariffaria *pro tempore* vigente, da considerare ai fini della valorizzazione dell'offerta sono nello specifico:
 - il coefficiente di recupero della produttività (X_a), prevedendo la possibilità di valorizzare incrementi anche oltre il valore massimo definito dalla regolazione;

- i coefficienti per il miglioramento previsto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate agli utenti (QL_a) e quelli connessi alle modifiche del perimetro gestionale con riferimento ad aspetti tecnici e/o operativi (PG_a);
- gli specifici *Costi Operativi Incentivanti* destinati alla copertura degli oneri attesi relativi al conseguimento di *target* connessi alle modifiche del perimetro gestionale e/o dei processi tecnici gestiti e all'introduzione di standard e livelli qualitativi migliorativi, o ulteriori, rispetto a quelli minimi fissati dalla regolazione ($COI_{TV,a}^{exp}$ e $COI_{TF,a}^{exp}$);
- prevedere che l'impiego dei parametri menzionati al precedente alinea avvenga secondo una predefinita valutazione che ne rifletta la rilevanza e una disciplina che ne declini gli effetti in termini di evoluzione del PEFA e dei PEF;
- con riferimento poi alla possibilità di ammettere offerte migliorative a forte contenuto innovativo, ribadire che tale opzione è una facoltà attivabile dall'ETC, qualora gli strumenti ordinariamente previsti dalla disciplina sui contratti pubblici non forniscano indicazioni adeguate alla massima promozione di innovazione e di qualità nell'ambito della procedura, precisando:
 - che si tratta di una opzione rimessa alla valutazione discrezionale dell'ETC avente la specifica finalità di favorire la presentazione di progetti di rafforzamento infrastrutturale e innalzamento dei livelli di qualità del servizio, anche mediante tecnologie maggiormente avanzate o processi innovativi;
 - che tale opzione prevede che il suo esercizio si traduca nella facoltà per i concorrenti di presentare due offerte, una di tipo *a*) e una di tipo *b*) ovvero una sola offerta;
- in particolare, con riferimento agli aspetti applicativi di tale opzione:
 - a tutela del principio di parità di trattamento e a garanzia della massima partecipazione alla procedura di gara, l'ETC non esprima una preferenza *ex ante* per una delle due tipologie di offerta (ciascuna offerta è formata da una parte tecnica ed una economica); in tal senso, le due offerte assumono *ex ante* lo stesso punteggio ai fini della formazione della graduatoria e non possono essere formulate in via alternativa o subordinata;
 - gli aspetti tecnici delle offerte siano valutati sulla base dei medesimi criteri e punteggi individuati, nell'ambito delle categorie indicate dall'Autorità (*categorie A, B, C, D*), dall'ETC in considerazione delle priorità ambientali, qualitative e sociali del territorio di riferimento, tenendo anche conto del grado di maturità gestionale conseguito dalla precedente gestione;
 - nell'ambito di ciascuna offerta l'ETC possa prevedere incidenze differenziate delle parti tecniche ed economiche, fermo restando il tetto massimo del 30% per la parte economica;
 - possono essere oggetto di valutazione anche proposte che intercettano profili innovativi (tecnologici e di processo) anche non espressamente esplicitati dall'ETC in sede di predisposizione degli atti di gara, purché, connessi all'oggetto dell'affidamento e tali da non alterarne la natura comportando la totale sostituzione di quanto posto a base di gara;

- ai fini dell'attribuzione dei punteggi, ciascuna delle due offerte - di tipo a) e di tipo b) - presentate dal partecipante viene valutata singolarmente; pertanto, nella formazione della graduatoria finale concorre ciascuna offerta, in maniera indipendente l'una dall'altra e in relazione al punteggio complessivo (tecnico ed economico) singolarmente conseguito, risultando vincitrice la singola offerta che realizza il maggior punteggio;
- evidenziare l'importanza che l'ETC nella scelta della commissione di gara assuma come criterio, nel rispetto della normativa vigente, quello dell'individuazione di soggetti in grado di valutare elementi dell'offerta legati non solo alla tecnologia conosciuta ma anche e soprattutto contenenti caratteri innovativi, tenuto conto dei servizi oggetto dell'affidamento;
- precisare che, a seguito del ricorso alle offerte migliorative a forte contenuto innovativo, a fronte di condizioni di aggiudicazione della gara che dovessero comportare una crescita annuale delle entrate tariffarie superiore al limite previsto dal metodo tariffario *pro tempore* vigente, l'ETC, una volta approvati gli esiti della procedura di gara e il relativo PEFA, non sia tenuto a presentare l'apposita relazione che la regolazione tariffaria stabilmente richiede per il superamento del menzionato limite per assicurare il raggiungimento dei previsti miglioramenti di qualità, ovvero per sostenere il processo di integrazione delle attività previste;
- precisare che sia cura dell'ETC, in sede di approvazione degli atti di propria competenza ai sensi della regolazione *pro tempore* vigente, il coordinamento tra gli esiti della procedura di gara e i valori computati nelle pertinenti predisposizioni, affinché sia garantito il rispetto delle condizioni di aggiudicazione;
- al fine di introdurre ulteriori misure di semplificazione in un quadro rivolto alla razionalizzazione degli assetti istituzionali locali, prevedere che, qualora più ETC superino una preesistente situazione di frazionamento delle competenze (in cui ciascuno approvava il singolo PEF e procedeva autonomamente al pertinente affidamento), valutando di esercitare congiuntamente le rispettive attribuzioni, sia ammissibile una documentazione di gara semplificata che si limiti a programmi di miglioramento della qualità e alla predisposizione del PEFA di gara coincidente con il solo piano tariffario pluriennale.

RITENUTO, INFINE, CHE:

- sia opportuno confermare che il presente provvedimento fissi i contenuti minimi in ordine allo schema tipo di bando di gara, salvaguardando il principio di auto-organizzazione degli enti preposti all'affidamento nel rispetto della normativa vigente e dei provvedimenti di regolazione di questa Autorità;
- con riferimento all'entrata in vigore del presente provvedimento, sia necessario ribadire l'orientamento sviluppato nel documento per la consultazione 450/2024/R/RIF, stabilendo che lo schema tipo di bando di gara si applichi alle procedure di selezione avviate a far data dal 1° gennaio 2026, fermo restando che per le procedure avviate antecedentemente al citato termine, gli ETC siano tenuti alla predisposizione di bandi di gara coerenti con il quadro regolatorio *pro tempore*

vigente, a cui allegare contratti di servizio conformi ai contenuti minimi essenziali di cui alla delibera 385/2023/R/RIF;

- al fine di favorire un'efficace e diffusa applicazione della disciplina contenuta nel presente provvedimento da parte di ETC e operatori, sia necessario prevedere, in una logica di maggiore semplificazione e fruibilità, l'organizzazione, nella fase successiva all'adozione del provvedimento, di specifiche riunioni del Tavolo tecnico permanente con Regioni e Autonomie locali e di *focus group* tematici con gli *stakeholders* di settore, in ordine ai profili più rilevanti di coordinamento con la disciplina generale sui contratti pubblici;
- sia necessario provvedere alla trasmissione, ai fini dell'applicazione delle previsioni di cui all'articolo 31, comma 4, lett. c) del d. lgs. 201/22, del presente provvedimento all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC);
- con riferimento a tutti gli aspetti per i quali si confermano gli orientamenti prospettati nel documento per la consultazione 450/2024/R/RIF, sia opportuno rimandare alle motivazioni generali e specifiche diffusamente illustrate nel richiamato documento per la consultazione

DELIBERA

1. di approvare - ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del d.lgs. 201/22 – lo schema tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (*Allegato A*), che forma parte integrante e sostanziale del presente provvedimento, quale atto che ne fissa i contenuti minimi regolatori;
2. di prevedere che lo schema tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani di cui al presente provvedimento si applichi alle procedure a evidenza pubblica – rientranti nell'ambito di applicazione di cui all'Allegato A – che siano avviate a far data dal 1° gennaio 2026;
3. di prevedere che, alla luce della necessità di garantire un efficace coordinamento tra regolazione tariffaria *pro tempore* vigente e lo schema tipo del bando di gara, la disciplina dei documenti di gara trovi compimento in vigenza della metodologia tariffaria per il terzo periodo regolatorio;
4. di prevedere l'organizzazione di specifiche riunioni del Tavolo tecnico permanente con Regioni e Autonomie locali di cui alla deliberazione 333/2019/A e di *focus group* anche in ordine ai profili più rilevanti di coordinamento con la disciplina generale sui contratti pubblici;
5. di trasmettere, ai fini dell'applicazione delle previsioni di cui all'articolo 31, comma 4, lett. c) del d.lgs. 201/22, il presente provvedimento all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC);
6. di trasmettere il presente provvedimento alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, alla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, all'Unione delle Province d'Italia (UPI),

- all'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), all'Associazione Nazionale degli Enti di Governo d'Ambito per l'Idrico e i Rifiuti (ANEA);
7. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità www.arera.it

27 dicembre 2024

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini