

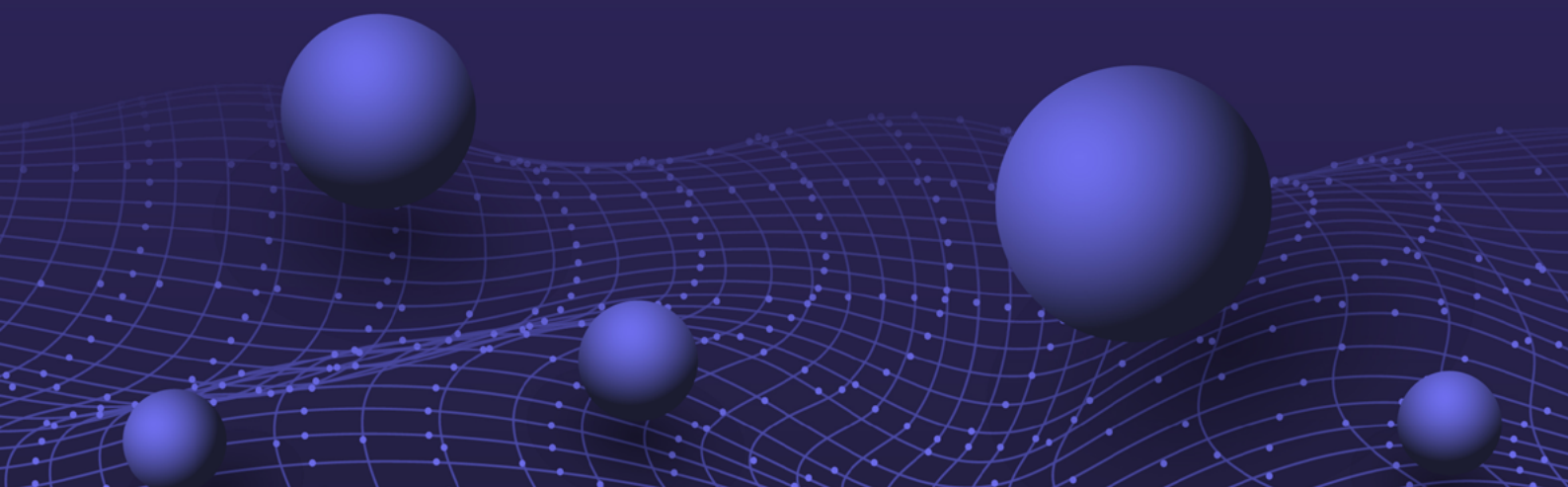
ECONOMICITÀ ED EFFICIENZA DEL SERVIZIO GESTIONE RIFIUTI

*Come abbassare le entrate tariffarie mantenendo
l'equilibrio economico-finanziario della gestione
e investendo in tecnologia, servizi e qualità*

Newsletter di aggiornamento

Realizzata da 24 Ore Professionale
in collaborazione con Five Consulting

luglio 2025



LA PIANIFICAZIONE

Lo schema tipo di contratto di servizio: la Delibera Arera 385/2023

Andrea Ruffini e Angelo Annibali, Studio Legale AOR Avvocati Partner SiC Specialisti in Comune



15

È proprio il caso di dire: l'esperienza insegna

Prendendo le mosse dall'attività regolatoria posta in essere negli altri ambiti di propria competenza (quali gas ed idrico), ARERA è giunta alla legittima conclusione secondo cui solamente il pieno coordinamento tra la disciplina regolamentare e quella contrattuale può garantire lo sviluppo industriale del settore dell'igiene urbana.

E ciò sia sotto il profilo della qualità del servizio erogato agli utenti, sia avuto riguardo all'equilibrio economico-finanziario delle gestioni.

È proprio in tale ottica che dobbiamo sforzarci di leggere la Deliberazione n. 385/2023, a mezzo della quale ARERA ha approvato lo "schema tipo di contratto di servizio".

Trattasi di uno schema contrattuale uniforme, con cui l'Autorità ha individuato i contenuti minimi essenziali che devono essere recepiti sia nei contratti in corso sia in quelli di futura sottoscrizione.

A ben vedere, siffatto schema rappresenta una vera e propria cornice, all'interno della quale inserire gli obblighi regolatori già esistenti in merito alla qualità del servizio (Del. 15/2022 TQRIF), la determinazione del corrispettivo secondo il modello tariffario da applicare

(Del. 363/2021), le modalità di subentro del Gestore, ecc. ...

Del resto, le Delibere di ARERA emanate nel corso degli anni non hanno fatto altro che integrare i contratti in essere con nuovi obblighi, rendendo - come detto - indispensabile uno strumento in grado di rendere trasparente il coordinamento tra le regole contrattuali e le stesse prescrizioni contenute nei provvedimenti deliberativi della Autorità. Provvedimenti che godono del potere di eterointegrazione contrattuale.

L'eterointegrazione della regolazione ARERA e lo schema tipo di contratto

La peculiare caratteristica della regolazione di ARERA risiede sicuramente nel suo potere di eterointegrazione, che le permette di incidere direttamente sul **contenuto** dei rapporti contrattuali in essere tra ETC e Gestori, qualora contrario alle proprie determinazioni.

Ed invero, con l'inclusione del servizio di gestione dei rifiuti urbani nel novero dei settori sottoposti alla sua regolazione (articolo 1, comma 527, lettera e), della legge 205/2017), il Legislatore ha conferito all'Autorità la competenza all'adozione degli schemi tipo dei contratti di servizio, previsti dall'articolo 203 del D.Lgs. 152/2006.

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 481/1995).

Al riguardo, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire come *"le norme con le quali sono state individuate le competenze regolatorie di ARERA perseguono finalità di interesse pubblico, correlate a valori fondanti del sistema economico-giuridico nazionale ed europeo, che connotano in termini di imperatività le prescrizioni di legge suddette [...] con cui sono state assegnate all'Autorità funzioni di regolazione e di controllo in materia di rifiuti urbani e assimilati con riferimento alla predisposizione e aggiornamento del metodo tariffario"* (tra le tante: TAR Puglia, n. 485/2024).

Inoltre, in sede di riordino della materia dei servizi pubblici locali - D.Lgs. 201/2022 - il Legislatore non solo ha mantenuto ferme le competenze delle Autorità nazionali in materia di regolazione economica-tariffaria e della qualità (art. 6, comma 1 e art. 26, comma 1), ma ha anche confermato che *"le Autorità di regolazione individuano per gli abiti 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).

Alla luce di quanto sopra, dunque, si ricava agevolmente che le prescrizioni contenute nelle Deliberazioni ARERA sono direttamente vincolanti nei confronti degli operatori di settore ed hanno il potere di auto-integrare i contratti in essere, oppure sostituire eventuali clausole dal contenuto contrario.

In sintesi, si è assistito all'adeguamento normativo automatico degli accordi in essere rispetto allo schema tipo di contratto adottato da ARERA: siffatto schema prevale sul contratto stipulato *ante* regolazione, sostituendo le parti in cui i contenuti fossero contrastanti e integrando i contenuti minimi mancanti.

Lo schema di contratto ARERA nella sua accezione generale...

Abbiamo già evidenziato come la Deliberazione 385/2023 definisce lo schema di contratto di servizio, individuando i **contenuti minimi essenziali** che devono essere recepiti, sia che si tratti di rapporti già in essere, sia che si tratti di nuovi affidamenti.

Ovviamente, resta intatta l'autonomia contrattuale delle parti nel disciplinare eventuali contenuti ulteriori, tenuto conto dei peculiari aspetti locali del servizio e dell'utenza.

È bene chiarire anche il perimetro di applicazione dello schema in esame, individuato nei casi in cui l'ETC disponga l'affidamento del servizio secondo una delle modalità di gestione stabilite dal D.Lgs. 201/2022 (mercato, in house, società mista).

Resta fuori da siffatto ambito il caso in cui l'ETC gestisca il servizio in economia.

Oltre alle disposizioni contrattuali "standard", l'Autorità ha avuto cura di indicare anche i documenti che devono essere allegati allo stesso, così da formarne parte integrale e sostanziale.

Al riguardo, è utile ricordare che tra gli Allegati figura anche la "Carta della qualità del servizio", introdotto come obbligatoria dall'Autorità con la Deliberazione 15/2022.

... e nei suoi contenuti specifici maggiormente rilevanti

La durata - L'adeguamento del contratto in essere rispetto allo schema predefinito dall'Autorità non determina alcuna necessaria modifica alla durata dell'accordo originariamente prevista.

Tuttavia, nello schema contrattuale non mancano le ipotesi in cui la durata contrattuale può essere rivista, in ragione di nuovi (e necessari) investimenti, oppure alla luce del mancato o ritardato pagamento del valore di subentro da parte del gestore entrante.

Per i nuovi affidamenti, si terrà conto di quanto determinato in fase di gara, tenuto conto degli investimenti richiesti e degli ammortamenti previsti.

Corrispettivo e PEFA - L'art. 6 dello schema di contratto disciplina il corrispettivo di gestione, prevedendo che esso sia *"determinato sulla base del metodo tariffario pro tempore vigente"*.

Al riguardo, è ormai noto che le entrate tariffarie determinate secondo il MTR vigente devono intendersi come valore massimo. È, infatti, possibile riconoscere al Gestore anche valori inferiori, avvalendosi della facoltà prevista dal paragrafo 4.6. della Deliberazione 363/2021.

In questo caso, l'ETC dovrà:

- indicare i costi ammissibili che ritiene di non coprire;
- esprimere *"le proprie valutazioni in ordine alla coerenza della rinuncia al loro riconoscimento rispetto agli obblighi definiti"*;
- illustrare *"gli esiti delle valutazioni compiute"*.

Le valutazioni di cui sopra devono sempre essere eseguite in ragione del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione, la cui verifica viene eseguita *in primis* attraverso il P.E.F.A.

Si tratta del Piano Economico di Affidamento disciplinato dall'art. 8 dello schema di contratto e richiamato dallo stesso art. 27, quale suo Allegato.

Siffatto Piano è strutturato secondo lo schema tipo definito dall'Autorità ai sensi dell'art. 7, comma 1 del D.Lgs. 201/2022 e prevede, con cadenza annuale e per tutto l'arco temporale dell'affidamento, i costi di gestione e di investimento.

Le previsioni contenute nel P.E.F.A. devono consentire il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario.

Subentro del gestore entrante e valore di rimborso - L'Autorità ha inteso inserire nello schema di contratto anche una articolata disciplina avente ad oggetto l'avvicendamento tra i gestori.

Innanzitutto, l'art. 22 dello schema impone all'ETC di avviare la procedura per la selezione del nuovo Gestore almeno dodici mesi prima della scadenza naturale del contratto.

Ciò al fine di procedere tempestivamente con il cambio gestione, limitando al minimo il periodo di proroga tecnica, nonché gli archi temporali c.d. "morti" ai fini di investimenti e sviluppi strutturali.

La determinazione del corrispettivo di subentro rientra nella competenza dell'ETC, il quale dovrà trasmettere alla Autorità la propria determinazione unitamente all'istruttoria compiuta, ai fini della verifica di coerenza regolatoria.

In un mondo giusto e perfetto, l'ETC dovrebbe affidare il servizio al nuovo Gestore almeno sei mesi prima della scadenza dell'affidamento in corso ed il Gestore entrante dovrebbe corrispondere a quello uscente il valore di rimborso entro 90 giorni prima dell'avvio del nuovo servizio.

Staremo a vedere.